

¿... Y PARA CUÁNDO LOS

**BIENES**

**Públicos?**

**DEMOCRACIA, DESARROLLO Y TERRITORIO  
EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA**

Daniel Francisco García González • Autor  
Vivian Noelia Chacón González • Coautora







---

**¿...y para cuándo los bienes públicos?**  
**Democracia, desarrollo y territorio en**  
**Centroamérica y República Dominicana**

---

Autor – Daniel Francisco García González  
Coautora – Vivian Noelia Chacón González

## Fundación DEMUCA

1ª. Edición, noviembre de 2018  
1ª. Impresión, noviembre de 2018

ISBN 978-9929-644-47-2

Derechos reservados

Título original:

*¿...y para cuándo los bienes públicos? Democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana.*

Dirección general: *Daniel García*

Entrevistador: *Daniel García*

Edición: *Vivian Chacón*

Dirección técnico-metodológica: *Vivian Chacón*

Copyright. 2018, Daniel García

Impreso en Guatemala por Ohio Print and Paper, S.A.

Los derechos de esta obra son propiedad del autor, por tanto, queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, incluyendo la fotocopia, sin autorización escrita.



Esta publicación cuenta con la colaboración de la Fundación DEMUCA y la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El Contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente el enfoque doctrinario o conceptual de la Fundación DEMUCA o la AECID.

## ***DEDICATORIA***

A los pueblos y comunidades que integran los municipios de Centroamérica y el Caribe.

A los más rezagados, marginados o empobrecidos a todos ellos que, en realidades y desafíos cotidianos y desde el afán ineludible por combatir y superar las causas de la desigualdad, la pobreza, la violencia, las migraciones forzadas, el maltrato y manipulación política, social y mediática, han sido la razón primera y última para pensar e imaginar cómo construir formas y modelos más plenos e integrales de democracia y desarrollo.

A todas y todos los que pensando y reflexionando sobre todo ello, desde cualquier parte, luchan cada día y todos los días para que se afirmen y concreten las políticas que superen tanta calamidad.





# Mi agradecimiento

En primer lugar, y singularmente a Vivian Chacón, compañera de DEMUCA, responsable durante los últimos años de la Fundación en Guatemala. Con su empeño y dedicación a este propósito ¿... y para cuándo los bienes públicos? *Democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, aportó buena parte de las ideas clave para estructurar el proyecto. Mantuvo un constante seguimiento y discusión de los diferentes borradores y planteamientos que fueron marcando los ejes principales de este conjunto de reflexiones, además de ocuparse de las tareas de edición y preparación final de la publicación. Sus múltiples y oportunos aportes la acreditan como coautora de este ensayo.

En segundo lugar, al ilustre grupo de profesionales, académicos, funcionarios y políticos, estudiosos reconocidos de los temas municipales, del desarrollo local y territorial en cada uno de sus países y Centroamérica, que participaron en “*Diálogos Abiertos*” vinculados al objetivo más amplio de este trabajo. Quienes aportaron ideas y valoraciones específicas sobre la cuestión municipal y otros asuntos del contexto democrático y del desarrollo en cada país y del ámbito regional. Sus planteamientos son un aporte altamente significativo en sí mismo. Adhieren un significado especial a sus charlas y reflexiones francas e intensas con el autor y responsable primero y último de este ensayo.

Resulta insoslayable el reconocimiento al equipo de la Fundación DEMUCA, tanto de la sede regional como el de cada país, que a lo largo de las últimas tres décadas fueron construyendo ese bagaje de pensamiento y propuesta que han servido para lograr que DEMUCA sea un referente ineludible de la cuestión municipal y el desarrollo local en la región. Su contribución invaluable para contribuir al reforzamiento de las capacidades institucionales y a las políticas públicas de desarrollo territorial. Entre todo ese equipo y sin hacer referencias individua-

les para no omitir a nadie, quiero agradecer a cada uno de ellos de manera especial, ya que durante los últimos cuatro años se comprometieron profesional y personalmente con el proyecto DEMUCA en una etapa difícil para nuestro trabajo, envuelto en una serie de factores objetivos y subjetivos que han condenado las experiencias y capacidades acumuladas al ostracismo y a una irresponsable dilapidación.

A quienes se afanaron, a falta de mejor tarea, en decisiones y medidas para poner punto final a lo que ha sido y es la Fundación DEMUCA y no lo lograron. Gracias esencialmente al compromiso y al mejor quehacer de este grupo de profesionales con los que he tenido la suerte de compartir esta última trayectoria de nuestra cooperación y respaldo, a los procesos democráticos y de desarrollo en los territorios de esa Centroamérica municipal.

Mi agradecimiento a los representantes de las asociaciones municipales de toda la región centroamericana y el Caribe, a la confederación regional, la CAM-CAYCA, a las diversas municipalidades, a las instituciones públicas de los gobiernos, académicas y a otros socios o colegas de organismos y programas de cooperación internacional con los que hemos compartido diversas y múltiples dinámicas, entre ellos, la Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP– que ha mantenido una constante y efectiva coordinación con DEMUCA para sacar adelante las agendas de fortalecimiento municipal de ambas entidades.

Por último, agradezco todos los aportes específicos y otros que no se mencionan, pero que nunca se olvidan, acumulados durante todos estos años. Han servido para concretar este conjunto de reflexiones que, desde las coincidencias o divergencias, configuran este empeño como un esfuerzo colectivo de todas y todos los centroamericanos municipalistas.

**El autor**

## CONTENIDO

<b>Dedicatoria</b> .....	5
<b>Mi agradecimiento</b> .....	7
<b>Abrevio conceptual</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	15
<b>Nuestras presunciones y procesos</b> .....	41
<b>Capítulo 1.</b> La paz en Centroamérica y el resurgir municipal .....	53
<b>Capítulo 2.</b> Municipalidades: protagonismo democrático y fortalecimiento institucional .....	81
<b>Capítulo 3.</b> La gestión municipal y los mecanismos de empoderamiento democrático e institucional.....	101
<b>Capítulo 4.</b> El papel de lo público y lo privado a nivel territorial .....	125
<b>Capítulo 5.</b> Agenda democrática municipal centroamericana: relación entre democracia y desarrollo.....	153
<b>Capítulo 6.</b> Municipalismo contemporáneo y la agenda de la cooperación internacional.....	175
<b>A modo de conclusiones o algunas ideas para avanzar</b> .....	219
<b>Catálogo de desambiguación</b> .....	237
<b>Diálogos abiertos</b> .....	251
<b>Bibliografía</b> .....	311



## Abrevio conceptual

*“...Y para cuándo los bienes públicos?, una reflexión sobre democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana”,* es fruto de dos grandes fuentes, el riguroso conocimiento del autor de todo cuanto se ha escrito y la experiencia de su participación activa en casi 25 años.

Daniel García, director ejecutivo de la Fundación DEMUCA presenta reflexiones y valoraciones sobre los problemas y retos a los que se enfrenta la subregión centroamericana en el actual contexto internacional.

García asevera, de forma acertada, que la razón de la cronificación de la crisis económica, financiera, institucional y social, está en la ausencia de estrategias de desarrollo sustentadas en políticas públicas con enfoques de inclusión y sostenibilidad, así como en la falta de coordinación e integración de las políticas públicas nacionales y regionales.

Estamos viviendo un retroceso democrático general y un deterioro de la calidad de la mayoría de los servicios públicos con la consiguiente persistencia de los problemas estructurales de pobreza y el agravamiento de las crisis sociales. La falta de oportunidades para gran parte de la población está provocando el éxodo obligado de los más jóvenes, generando un modelo de concentración en las áreas urbanas y metropolitanas insostenible tanto social como ambientalmente. Este contexto permite la penetración de la economía criminal y de diversas formas de violencias urbanas que afectan a los sectores de población más vulnerables, y en particular, la violencia contra la mujer y la infancia.

De ahí que sea imprescindible impulsar un desarrollo inclusivo y sostenible donde democracia y desarrollo, desde su vinculación con el territorio, se convierta en la piedra angular del mismo. Desde esta convicción todos

los niveles de gobierno debemos producir y distribuir de forma coordinada bienes públicos, haciendo valer la centralidad de lo público y buscando redefinir o reequilibrar en ese proceso la relación con lo privado.

El lector encontrará en esta propuesta una reflexión sobre la concentración reciente de la riqueza en pocas manos y la alta capacidad del capital financiero a escala internacional, y cómo todo ello deriva en una dinámica especulativa de primer orden. Dinámica que define un modelo de desarrollo basado exclusivamente en criterios económicos y que obvia el bienestar de las personas.

La región debe apostar por una economía que apunte a un verdadero desarrollo inclusivo y sostenible que se enraíce sobre los principios rectores de la Agenda de Desarrollo 2030 y se articule entorno a sus 17 Objetivos, los autores reflexionan acerca de las incertidumbres surgidas sobre el cumplimiento de esta agenda internacional, así como sobre los compromisos de los gobiernos locales en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de esta agenda global.

Estudian y proponen la urgencia de reconfigurar la Agenda al contexto centroamericano incorporando en las Agendas Nacionales sus principales elementos. Centrados en lo público y en la producción de bienes públicos, así como en la mejora de las condiciones para el ejercicio efectivo de derechos y el enfoque del desarrollo desde una perspectiva holística y la universalización de los servicios públicos y de calidad en todos los territorios. Tomando en cuenta que en la ejecución hay que fijar e identificar los sectores y territorios que se encuentran rezagados.

Al abordar tales elementos, García alerta a que la región se enfrenta a un incremento exponencial de los problemas sociales existentes y, en consecuencia, a una afectación de la estabilidad y pervivencia de la convivencia democrática.

La democracia, como se pone de relieve en la agenda de los ODS debate los problemas globales, regionales y locales, y no puede ser entendida exclusivamente como el ejercicio periódico de pasar por las urnas cada 4 o 5 años, pues debe tener en cuenta la repercusión que la calidad democrática de la vida social y política tiene sobre la vida en todas y cada una de las comunidades, territorios y en todas las personas.

Esta democracia, en la que una participación activa y responsable del conjunto de la ciudadanía es imprescindible, es necesaria para que nadie

se sienta orillado, excluido y se quede atrás; y la cooperación y el intercambio de conocimiento entre los territorios, es una herramienta que ha demostrado ser útil.

Se hace necesario y urgente el planteamiento hecho en este trabajo sobre la dinamización y promoción de nuevas e innovadoras formas de cooperación intermunicipal, en la que la participación ciudadana y social debe ser efectiva, integrándose en todos los niveles de gobierno desde una perspectiva de articulación multinivel.

En este sentido, la necesidad de repensar y recuperar la política de cooperación internacional, y en concreto, cuál debe ser el papel de la cooperación al desarrollo que impulsan los gobiernos locales en este contexto regional, se convierte más que nunca es necesario y urgente.

En este documento también se expone el aprendizaje de las experiencias del pasado, de las buenas, y de las que no lo han sido tanto, para trazar iniciativas idóneas y adaptadas a las realidades sub regionales, nacionales y territoriales que redunden en un desarrollo global de la región y en el que la apropiación y la alineación deben seguir presentes.

Este ensayo expone dos temas centrales: por un lado, las notables experiencias desarrolladas por la Fundación DEMUCA en Centroamérica y el Caribe en más de 30 años; y por otro, la reivindicación del trabajo llevado a cabo por DEMUCA, de su enfoque, de sus métodos y de sus modalidades de pensar y hacer cooperación, todo ello con el afán de brindar una contribución eficaz y oportuna al desarrollo social, económico y medioambiental de nuestras comunidades, desde una política tan necesaria como en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Escrito desde la lealtad y con posiciones críticas y auto críticas de todos los actores implicados en el mundo del desarrollo y la cooperación para el desarrollo. Esta propuesta de Daniel García y Vivian Chacón es un aporte oportuno que, desde el municipalismo iberoamericano, hay que agradecer.

**Carlos Martínez Mínguez**  
Alcalde de Soria  
Vicepresidente Europeo de  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos





## Introducción

Tomando en cuenta que las reflexiones y valoraciones que se presentan en este trabajo, bajo el título: *¿... y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se plantean desde una básica retrospectiva que nos daba el análisis y las reflexiones hechas en el marco de la experiencia de DEMUCA que fueron realizadas aproximadamente veinte años antes, y que se recogen en el documento sobre la Cuestión Municipal en Centroamérica (DEMUCA, 2001) resulta indispensable destacar que este último documento y sus principales conclusiones van a ser un punto de partida insoslayable del actual balance.

Conviene aclarar que, ni el 2001 ni ahora, se ha pretendido llevar a cabo un trabajo académico de investigación en sentido estricto y con el rigor teórico-metodológico que exigiría tal pretensión. En ambos casos, el empeño surge y se deriva para todos los efectos de un proceso de acompañamiento y de apoyo a las acciones y medidas políticas e institucionales que se han llevado a cabo en la región, con más o menos claridad y consistencia, conceptual y política, destinadas a la adaptación y fortalecimiento democrático e institucional de los gobiernos locales y de los sistemas municipales, así como de sus diversas capacidades de actuación en todos y cada uno de los países de la subregión centroamericana, o más precisamente en los países del SICA, ya que incluye República Dominicana.

En ese proceso se han llevado a cabo actividades de contenido y alcance académico como los cursos de formación con diplomado de experto y grado de maestría en dirección y gestión pública local, dentro de los programas del Centro Iberoamericano de Formación de Antigua Guatemala de la Cooperación Española, así como la participación activa y la colaboración de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y la Universidad Carlos Tercero de Madrid. Para el diseño y desarrollo de tales actividades se contó con el concurso de diferentes centros académicos y de expertas/os centroamericanos

e internacionales. En esa perspectiva, se plantearon acciones y trabajos de investigación y proyectos de reorganización institucional, de modernización o de puesta en marcha de nuevos procesos de gestión municipal que los participantes en esas actividades académicas realizaban dentro del rigor y las exigencias curriculares oportunamente establecidas y monitoreadas.

La Fundación DEMUCA y sus equipos especializados se vincularon de una u otra manera en esos procesos y, desde luego, tuvieron siempre la responsabilidad de asegurar la estrecha relación de las actividades académicas y formativas con los procesos genuinos de su quehacer en el campo de la cooperación para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local; es decir, propiciando su vinculación con los procesos de institucionalización y de dotación de capacidades de gestión de las municipalidades y de los sistemas locales de promoción del desarrollo. Procesos que, en su conjunto, eran facilitados por el apoyo financiero de la cooperación internacional, principalmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

Hay que entender en consecuencia que, sin pretender ese rigor académico, las reflexiones y valoraciones de nuestros balances, tanto el realizado en el 2001 como el actual, no eran ajenas al debate académico o a la producción y gestión del conocimiento, así como necesariamente a la elaboración de propuestas de cambio en la organización y gestión institucional de los gobiernos locales, como por ejemplo, reformas normativas de democratización e institucionalización, creación de instrumentos de gestión inter municipal, etc., que se insertaron o ligaron oportunamente con el mundo académico.

Asimismo, durante el período que va de 2004 al 2011, la Fundación DEMUCA dentro de las actividades propias de su programación regional y nacional en cada país de la región, pero también en el marco de la vinculación estratégica con la programación de la iniciativa MUNICIPAL de la Cooperación Española, así como de otras acciones acordadas con la cooperación de la UE o del BID, llevó a cabo un proceso de intervención amplio en diversos ámbitos temáticos o de incidencia política e institucional en pro de las iniciativas de descentralización y de territorialización de políticas públicas. En este tipo de procesos, se realizaron muy notables esfuerzos de colaboración con el mundo académico regional, universidades, FLACSO y otros programas académicos, lo cual se tradujo en una significativa producción de conocimiento e investigación y en una consecuente y abundante publicación de esos materiales, sea como documentos de análisis y reflexión, o bien, como manuales, guías prácticas de gestión para los gobiernos locales como observatorio parlamentario.

Empero, el propósito fundamental de DEMUCA ha sido y es, intermediar o permitir ese trasiego desde las actividades de estudio y elaboración de fundamentos conceptuales o metodológicos hacia la definición y aplicación de las políticas públicas y del proceso de instrumentación y encauzamiento de su gestión a través de la institucionalidad territorial mediante el incremento de sus capacidades. Es decir, reflexión y producción académica de conocimiento para ser aprovechado en los procesos tecno-políticos de adaptación organizativa, de fortalecimiento de capacidades de gestión, de modernización de las instituciones públicas y del desarrollo de políticas territoriales que pongan en valor las promesas de una democracia de calidad y de un desarrollo cada vez más integrado, sostenible e inclusivo.

El trabajo del que ahora damos cuenta se nutre de todo ello y, en particular, de aquel balance de 2001, de sus conclusiones y, a partir de uno y otras, de otro conjunto de trabajos y de aportes teóricos y prácticos, en los que se recogía la experiencia de los procesos seguidos en otras regiones de América Latina y en otras latitudes y países del entorno de la cooperación para el desarrollo, como España y, en particular, de una permanente relación con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y, desde ella, con otras entidades de la cooperación descentralizada española, así como del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE, o de los países de la Unión Europea y, en su caso, del municipalismo internacional en general, que se asocia principalmente en la CGLU.

Lo anterior viene a destacar que las reflexiones y valoraciones integradas en este trabajo provienen de la traducción sistemática de esos aportes y reflexiones compartidas con diversos actores y entidades del desarrollo. Ese ejercicio incluía un seguimiento y monitoreo de los diversos procesos de territorialización de políticas públicas, de políticas de fortalecimiento municipal y de descentralización, que se planteaban normalmente con una pretensión de incidencia política e institucional en los ámbitos de complementariedad entre democracia y el desarrollo de todos y cada uno de los países.

Sin aspirar a ese rigor académico, las reflexiones y valoraciones de nuestros balances, tanto del realizado en el 2001 como del actual, no eran ajenas al debate y a la producción y gestión del conocimiento, así como a la elaboración de propuestas para la incidencia en el cambio y adaptación institucional y de capacidades de los gobiernos municipales y de los sistemas locales, como aquellas relacionadas con las reformas constitucionales o de otras normativas de democratización e institucionalización, o más específicas como las vinculadas con el apoyo al impulso de instrumentos de gestión intermunicipal que, de una u otra manera, se han insertado o vinculado con el mundo académico.

A lo largo de estos casi 30 años se ha participado en numerosos foros, encuentros, talleres y actividades de intercambio de conocimientos o de experiencias del desarrollo local, vinculadas a políticas territoriales y proyectos de apoyo al fortalecimiento municipal y al desarrollo local. En este tipo de espacios DEMUCA ha participado, tanto como organizador y principal responsable, o bien como invitado para presentar ponencias o experiencias de su quehacer.

La experiencia acumulada incluía en la mayoría de los casos un trabajo sistemático de incidencia y acompañamiento en las Comisiones Municipales o de Descentralización de los Congresos o Parlamentos nacionales, los Foros de Partidos políticos y otros. Pero, sobre todo, cobraban siempre una importancia singular del trabajo de DEMUCA las acciones territoriales específicas en el campo de prestación y gestión de servicios públicos, o en la gestión intermunicipal (mancomunidades, federaciones u otras figuras asociativas).

Es una fuente privilegiada de conocimiento y de acumulación de criterios y referentes prácticos para el seguimiento sistemático de los procesos de desarrollo municipal, de descentralización y de otros, han estado relacionados con la implicación orgánica de las asociaciones nacionales de municipios en DEMUCA y el, consiguiente, acompañamiento e intercambio permanente sobre la vida municipal regional que este hecho y sus periódicas reuniones venían a potenciar el trabajo de reflexión y de trabajo conjunto en diversos ámbitos y actividades, tanto regionales como en la realidad nacional respectiva, a lo largo de las décadas pasadas.

Centroamérica vivió durante la segunda mitad del siglo XX una notable inestabilidad social y política que, sin duda, hundía sus raíces en las características de la evolución histórica de las respectivas formaciones sociales nacionales desde la independencia de las provincias coloniales de Centroamérica. Una evolución que los principales autores, que dan cuenta de la historia regional y de cada sociedad nacional, vinculan a los avatares de la inserción de sus economías en el sistema económico internacional. Éste, respondiendo en esencia a las manifestaciones de la evolución capitalista y que, hoy globalizado y con una elevada tecnologización de los procesos de producción y realización (distribución y consumo), tiende a amoldar o amoldarse a las diversas estructuras económicas/productivas de los países o territorios para hacerlas funcionales a sus objetivos y lógicas de extracción, multiplicación y privatización cada vez más concentrada de la riqueza.

No sorprende que los centros de poder económico y político de las sociedades y Estados centroamericanos, hayan ajustado en las últimas décadas la organización política y la institucionalidad pública, como lo han hecho a lo largo de su historia, con mayor o menor violencia, con el propósito de mantener el control social y la gestión general de las relaciones fundamentales de poder, basadas en la desigualdad, la pobreza y la marginalidad de importantes segmentos sociales, sobre todo campesinos, indígenas y mujeres.

En general, una crecida masa de trabajadores y trabajadoras que migran de una condición campesina, de economía de supervivencia básica, o bien de jornaleros en las haciendas de grandes terratenientes criollos o de las compañías bananeras, caucheras, a trabajadores urbanos artesanales o de la incipiente industria hasta la economía comercial y de servicios que ocupan gran parte de las áreas urbanizadas de la región. Esa mano de obra barata fue aumentando casi en la misma proporción que aumentaba la pobreza y las condiciones de marginalidad social, dentro de un proceso de reconfiguración territorial que no reducía y, por el contrario, profundizaba la estructura de desigualdad sustantiva de las sociedades centroamericanas.

La inestabilidad de la segunda mitad del siglo pasado, tal como recogieron los Acuerdos de Paz (Esquipulas I y II), respondía a problemáticas coyunturales, pero de origen y sustantiva causalidad estructural e histórica que, en la singularidad de sus manifestaciones coyunturales, tanto en su dimensión regional como en cada país, se fueron traduciendo en una interacción con procesos y dinámicas diversas del contexto internacional. Precisamente, esas condiciones coyunturales no hacían otra cosa que poner de relieve cómo la serie de contradicciones o confrontaciones propias del escenario regional se correspondían en mucho con otros fenómenos similares del contexto internacional (en lo económico, lo político y lo ideológico).

Sin duda, en los acuerdos de paz y, sobre todo, en las confrontaciones político-militares que se vivieron en el siglo XX, se ponían de manifiesto el empeño o la necesidad de recomponer la estructura del poder político, como parte de la redefinición o ajuste del sistema de dominación, buscando si fuere posible, un mayor equilibrio o una distribución más democrática del poder, que permitiera acabar o, al menos, amortiguar las condiciones y efectos más negativos de las realidades socioeconómicas y políticas, y su alto riesgo para la convivencia pacífica, pero que, en tanto aquellas condiciones apuntaban a deslegitimar los objetivos de mantenimiento y profundización del *statu quo* anterior, aquellos compromisos para atacar las causas estructurales e históricas de los conflictos, se volvían estériles o de muy difícil cumplimiento.

En esa perspectiva se planteaba el (re) establecimiento de un sistema democrático con los debidos procedimientos electorales que devolvieran confianza y legitimidad a la participación ciudadana, para formar y reproducir el gobierno y el ejercicio del poder con los necesarios equilibrios, sociales y económicos, que demandaban al menos implícitamente los Acuerdos de Paz. Pero también, mediante una reorganización democrática del Estado, como Estado social y de derecho, de sus instituciones y de sus diferentes capacidades y medios para promover, primero, los cambios fundamentales necesarios y, en segundo y tercer lugar, la consolidación y normalización de un modelo de desarrollo que asumiera aquellos equilibrios planteados o reclamados para conseguir una “paz firme y duradera”.

Lo que aquí se plantea, como un balance, pasa en primer lugar por una básica percepción de que ha habido un escaso o nulo abordaje de las materias de fondo, sobre la reestructuración del poder político –su democratización genuina y efectiva– y otras medidas que afectaran verdaderamente las condiciones de gestación y reproducción de las estructuras socioeconómicas en las que anida la desigualdad, la pobreza y las diferentes violencias que agitan con mayor o menor intensidad e intermitencia la vida de las sociedades centroamericanas. Y, a su vez, (o precisamente en tanto que) estamos ante una nula o insuficiente reconfiguración general del Estado y, en particular, de su organización política y administrativa territorial, que debería reflejar de alguna manera la reestructuración o equilibrio del poder político en el conjunto del sistema y, en consecuencia, promover los cambios necesarios en la vida política, económica, social e institucional territorial.

Un equilibrio que, en definitiva, viniera a reflejar o a potenciar la consolidación y normalización del modelo de desarrollo, con políticas sustantivas de equidad social, de equilibrio y cohesión territorial y que, en su caso, apostaran por perfilar o acentuar los proyectos políticos que se orientaran con mayor fundamento hacia sociedades más solidarias y sostenibles.

En ese tipo de circunstancias, como también parecía evidente en aquella coyuntura, suelen ser convocados o concurren por propia voluntad o interés los principales actores del poder internacional que, por un lado, buscan facilitar o garantizar la necesaria reestructuración del poder político en la región y en cada país, sin que lleguen a afectar los objetivos y propósitos definidos de estabilidad y adaptación regional a las exigencias de los intereses o proyectos de

readecuación de las relaciones económicas internacionales. Y, por otro lado, en consecuencia, que eviten el surgimiento o consolidación de procesos políticos y otras dinámicas de movilización social que supongan una amenaza para el *statu quo* regional e internacional.

Uno de los elementos centrales del balance de la “*Cuestión Municipal en Centroamérica*” (2000-2001), expresaba la necesidad de superar un enfoque de estrategia que presentaba una versión más tecnocrática, al menos en apariencia o en los discursos, de esa cuestión genérica y, más enfáticamente, sobre la descentralización de los Estados, como herramienta para propiciar el cambio democrático y de la institucionalidad del desarrollo. Además, se planteaba que la naturaleza o el alcance de tales cambios no eran oportunamente esclarecidos o aparecían en un *totum revolutum*, generalmente a favor del afianzamiento o reproducción de lo establecido.

En cualquier caso, en aquel balance, se proponía o se apostaba por situar estas cuestiones en la esfera y la centralidad de la política, que pasaba por ampliar y profundizar el empeño mismo de la democratización. Poniendo sobre la mesa, cuáles eran los objetivos de esas propuestas de cambio y quiénes serían los beneficiarios. Pero también, cómo se iban a llevar a cabo los procesos de la reconfiguración general y territorial del Estado, así como la reasignación de los medios y capacidades, en cualquier caso y siempre necesariamente fortalecidos, para diseñar y ejecutar las políticas públicas de cara a un nuevo modelo de desarrollo.

Así, en aquel balance se enfatizaba que todo lo relativo al fortalecimiento del protagonismo de los gobiernos locales y del reforzamiento integral de sus capacidades, era un asunto no sólo técnico, de crear o apoyarse en las experticias, sino que debía sustentarse en la centralidad de la política, de la congruente y coherente definición e instrumentación de políticas públicas apropiadas para avanzar y alcanzar aquellos objetivos y el nuevo modelo de desarrollo, o la nueva relación entre democracia y desarrollo.

Hoy probablemente habría que revisar y, de alguna manera, matizar aquel marco esencial de conclusiones del balance de hace 20 años. Aunque no se trata de quitarle importancia a la crítica planteada sobre la relación entre “técnica y política” y o a la necesidad de conseguir siempre una relación eficaz entre una y otra, sea dentro de un enfoque weberiano de esta relación. Hoy, tal vez habría que profundizar acerca del concepto mismo de política u otras categorías asimilables, como la de estrategia territorial, estrategias de desarrollo, etcétera.

¿Cómo? Volviendo a afirmar o reafirmar lo planteado hace 20 años (casi ayer) respecto a la presencia insoslayable de la política. Matizando hoy que la política siempre estuvo presente y ha sido determinante. La política y la ideología marcaron aquel enfoque tecnocrático del que se hacía eco crítico nuestro balance de hace veinte años. Y lo hacían así, una y otra, porque los principales tutores del empeño tecnocrático, eran los mismos (los adalides) que impulsaban las políticas neoliberales, los ajustes estructurales neoliberales y regresivos en democracia y desarrollo.

Fue desde ese tipo de políticas, en el cual se expresaba ese enfoque tecnocrático, como se fue fraguando el desmantelamiento y/o desprestigio de un proyecto de Estado fuerte, democrático y proactivo en el desarrollo, económico sí, pero esencialmente social y consecuentemente económico y que, a veces y sin mucho rigor o empeño efectivo, quería basarse en la centralidad de lo público pero que exigía una readecuación general del concepto de lo público y de su andamiaje político y social y, en consecuencia, una adaptación o renovación institucionales. Pero nunca, ni su reducción, ni su arrinconamiento estratégico, era como al fin lograban esas políticas sustantivas disfrazadas de tecnocracia.

De esa manera, merced a los diversos mecanismos ideológicos que la hacían aparecer como neutra o tecnocrática, aquella política fue orillando y limitando el diseño e impulso de políticas públicas más amplias, más rigurosas e integrales, para fortalecer los gobiernos y la institucionalidad pública territorial y, con ello, prohijar un nuevo modelo de democracia más integral y de desarrollo más inclusivo, más sostenible y solidario, como en años anteriores habían avanzado los compromisos de los acuerdos de paz regional. Una institucionalidad territorial, empoderada en democracia y en capacidades, dentro de un Estado más democrático en su conjunto, más amplia y consistentemente presente en todos los territorios y con mayores y mejores capacidades para afianzar las condiciones de una democracia de calidad y aquel pretendido desarrollo inclusivo y sostenible.

Por su puesto, la política siempre ha estado presente y resulta ser insoslayable. La diferencia esencial es el carácter de esa política y la ideología que la sustenta. No será lo mismo desde una política basada en los supuestos de la reducción de lo público y del Estado, como una condición para asegurar la hegemonía del mercado y lo privado que, además, se promueve y ampara decididamente desde esa misma política, sustentada en una ideología que proyecta un modelo de



sociedad basado en el individualismo y en la consagración de individuos–consumidores, que hacerlo desde otra política u otro abordaje ideológico, basado en un enfoque de ciudadanía empoderada de derechos y responsabilidades.

Al fin, se fue imponiendo un modelo que pretende evitar la centralidad de lo público y, en consecuencia, el abandono de cualquier impulso de políticas públicas que pudiesen elevar de manera integral el concepto e identidad de una ciudadanía plena que ha de pasar necesariamente, para que sea creíble, por asegurar que nadie se quede al margen de esa condición.

Es así que este nuevo balance en el marco de la cuestión municipal, como antecedente y principal referencia documental, que se expresara hace 20 años a través de claroscuros, va a reflejarse hoy en los principales apartados y anexos que dan cuenta de lo acontecido desde entonces. Empero, nos sentimos tentados a pre concluir un saldo de fracaso o derrota esencial de aquellos objetivos y propósitos genuinos, no sólo de los principales compromisos de los acuerdos de paz, sino también de algunas de las políticas de democratización e institucionalización general y territorial que se emprendieron tibiamente en los años posteriores a los acuerdos de paz y que, por supuesto, lamentamos en tanto que una vez más han contribuido a frustrar las esperanzas de los pueblos y personas que habitan los territorios centroamericanos, con las particularidades o matices de cada una de las realidades nacionales.

Pero, ¿Qué rol juegan o han podido jugar los municipios, las municipalidades o gobiernos locales, en los claroscuros de estas dos últimas dos décadas, en los fracasos y consecuentes frustraciones sociales y democráticas?

Como sucede en general con la propia reconfiguración o refuncionalización del Estado, estas unidades de organización política y administrativa territorial – las municipalidades o gobiernos locales– participan del conjunto estatal dentro de su propia particularidad: territorios – municipios, con asentamientos humanos, organizados social y políticamente para atender sus propios asuntos y promover sus intereses dentro de la constitución y las leyes de los países, amparados en todo caso en la mayor o menor vitalidad de los sistemas democráticos para encauzar esos y otros propósitos. Es decir, en dependencia de la evolución de los procesos que les dan vida o una agonía interminable a las posibilidades democráticas, al desarrollo inclusivo y al Estado de derecho.

Lo territorial que ahora, como hace 20 años, se plantea aquí no pretende ser una recapitulación o análisis comparado de las leyes o medidas

acometidas, pero tampoco sobre la mayor o menor distribución o delimitación de competencias, o la readecuación del ordenamiento del régimen de financiación de los gobiernos locales y del Estado en general. Ni siquiera se pretende dar cuenta de las actividades formativas o de capacitación que se ha ofrecido e impartido desde entidades académicas o especializadas de los países, regionales o internacionales, que sin duda han abundado en estos períodos, incluido el establecimiento de las carreras administrativas municipales, la profesionalización de la función y gestión municipal. Todo esto y otros activos del desenvolvimiento municipal y territorial, se recogen de una u otra guisa en este trabajo, pero no son el objeto central del balance.

La reflexión en torno a lo municipal hoy se dirige más enfáticamente a indagar o reflexionar sobre ¿por qué?, a pesar de estos empeños, medidas o despliegues de propuestas variopintas, no se han conseguido los avances y resultados esperados. O, por qué la renovación del engranaje “democrático” e “institucional” de los municipios, de sus gobiernos y administraciones, no ha sido suficiente para promover una ampliación y profundización de los sistemas democráticos para la renovación y fortalecimiento de la institucionalidad pública, o de la calidad de sus formas organizativas y de gestión. Qué ha pasado con esa relación entre democracia y desarrollo que supuestamente, sería una relación más recíprocamente enriquecida y predispuesta desde esta ampliación territorial de la vida democrática e institucional (democracia participativa, desarrollo integrado, inclusivo, que se decía en los discursos o propuestas de política).

Se ha recurrido a algunas orientaciones teóricas, históricas como la que aporta el historiador belga, H. Pirenne, en su obra *Las ciudades en la edad media*: “En ninguna civilización la vida urbana se ha desarrollado independientemente del comercio y de la industria. La diversidad de climas, razas o religiones, así como de las épocas, no afectan en nada a este hecho, que se impuso en el pasado en las ciudades de Egipto, Babilonia, Grecia, el imperio romano o el árabe, como se impone en nuestros días en la Europa o América, India, Japón o China. Su universalidad se explica en función de su necesidad”. (1983).

Es decir, la economía, sus procesos y dinámicas, los cambios en los sistemas productivos y mercantiles, la aceleración del desarrollo tecnológico en nuestros tiempos, han ido reconfigurando el panorama geográfico de los asentamientos humanos organizados, el carácter y alcance de las unidades político-administrativas, además del Estado y de su institucionalidad, afectando con ello a las formas y procedimientos de organización y ejercicio del poder; es decir, rompiendo equilibrios y promoviendo nuevos o desequilibrios con sus respectivas tensiones en la vida social y política.

Por otra parte, la democracia, sobre todo la democracia moderna y contemporánea, apoyada en diversas herramientas constitucionales, en agendas del desarrollo global, como los ODS, prometen e, incluso, a veces podrían estar cerca de garantizar, derechos, libertades y otras expectativas de desarrollo integral, pero siempre terminan siendo desbaratadas por las lógicas y dinámicas de un sistema económico y de dominación política que no está dispuesto a realizar concesión alguna y, menos, cuando implicarían ajustes fundamentales en su *modus operandi*.

Lo que se pretende con la atención permanente a la calidad de la democracia y a su profundización es precisamente evitar que se rompan las reglas de juego o compromisos sustantivos que dieron origen al contrato social y a la consiguiente evolución y maduración democrática. Cuando uno, o algunos, de los actores claves del sistema social y de poder tienden a romper ese equilibrio en beneficio propio, genera una desestabilización sustantiva del conjunto del sistema. Esto es lo que hemos estado viviendo en los últimos años, tanto en América Latina como en Centroamérica, y en el plano internacional en su conjunto.

Una avalancha recurrente de los sectores más poderosos y beneficiados del sistema para romper las reglas de juego y hacer democracia regresiva en la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), cuando ven o suponen que sus intereses (de clase) corren peligro. A escala global, o particularmente europea, donde, por ejemplo, se puede hacer o consentir el déficit público y social para salvar a los bancos, pero no se puede para realizar gastos sociales o políticas sociales más inclusivas y equitativas. Esto significa en la práctica una ruptura o, al menos, poner en riesgo evidente el contrato social.

Después de la caída del socialismo real (finales de la década de los 80 del siglo pasado) se ofreció (y banalizó) la idea del fin de la historia y de la entronización del capitalismo y se tocó a arrebató para ajustar el sistema democrático y el Estado a los intereses y lógicas de los autoproclamados ganadores. Pero ese optimismo cargado de ironía política no ha significado otra cosa que la ruptura de los equilibrios y compromisos del contrato social en el que se fundamenta la estabilidad y viabilidad razonable del sistema social, del sistema democrático (de humanización según las doctrinas social cristianas, o del reformismo socialdemócrata). Hoy eso se ha roto y con ello también se han desintegrado los partidos o plataformas políticas que daban cauce y sostenibilidad a esos equilibrios o compromisos sustantivos.

Para el Estado o los Estados, esos ajustes y modificaciones de las reglas de juego del contrato social, han devenido en una pérdida drástica de su peso y protagonismo y, en consecuencia, la reducción o denostación de lo público, del Estado de derecho y de sus potencialidades para ir avanzando en derechos y calidad de vida para todas las personas. Por supuesto, una alternativa clara y viable a este tipo de procesos regresivos para la democracia y el desarrollo, para el afianzamiento de los derechos y libertades y para afianzar las condiciones de dignidad de todos los seres humanos, no existe en la práctica, sólo en las declaraciones y los discursos.

Las capacidades del Estado o los Estados para sostener esos procesos debían ser aumentadas y mejoradas, nunca debilitadas. A su vez, los municipios, las ciudades, los gobiernos locales también se han visto afectados como parte de ese tipo de planteamientos evanescentes sobre lo público, con procesos efectivos de precarización de lo público. Por lo tanto, no será fácil construir un nuevo empoderamiento democrático, con competencias y capacidades para atender los afanes necesarios que aseguren los equilibrios y compromisos sustantivos del contrato social desde lo local, desde la gestión de cercanía, asumiendo los enfoques de sostenibilidad en el desarrollo, o los de adaptación al cambio climático u otros retos que se puedan ir sumando para seguir avanzando, sin dictar el fin de la historia, sino construyendo la historia humana, cooperativa, solidaria.

En Centroamérica, tras la primera oleada de cambios habidos durante el siglo XX, pasando de un mundo básicamente rural, con escasos 10 o 15 ciudades-municipios, de los cuales, si acaso dos por país, alcanzaban un tamaño urbano considerable, se pasó a un mundo mucho más urbano, que ha alcanzado en las últimas cuatro décadas una reconfiguración territorial fundamental: se cuenta con más población urbana que rural y se ha producido una concentración de una parte de la población superior al 40 por ciento en grandes áreas metropolitanas.

En los diferentes países, y en sus particulares coyunturas de dinamización de espacios de libertad y de organización democrática, han reverdecido las libertades locales y un ejercicio básico de la autonomía local. Todo ello, en el entendido en que tales libertades o espacios democráticos, ni antes ni ahora, suelen incluir de manera clara y decidida a la mayor parte de la sociedad; de alguna manera sigue estando esencialmente restringida a los grupos privilegiados, dentro de un orden patriarcal y machista que excluye o limita la presencia y participación igual y plena de la mujer.

¿Qué tienen que ver el debate o la reflexión en torno a la cuestión municipal que se aborda aquí?, como hace veinte años, con todo este conjunto de

elementos de la vida política, del sistema económico internacional, de los proyectos de dominación y control social y político a escala global, regional o en cada país? ¿No sería más fácil abstraernos de esta serie de reflexiones o de referencias básicas a los complejos contextos de la vida económica, política e ideológica, internacional e, incluso, regional y nacional, y centrarnos de manera más modesta, concreta e inmediata en la cosa municipal.

Es muy probable que un ejercicio más descriptivo y valorativo del marco institucional y territorial de la actuación de los gobiernos municipales, de las medidas y acciones que se han podido realizar en estas décadas, se expresaría en un documento más amigable y divulgativo.

Abandonar esta posibilidad y asumir el reto de abordar lo municipal desde la complejidad que se recogen en las diferentes dimensiones políticas, sociales, institucionales y sus vínculos con debates históricos, como la relación entre lo público y lo privado o, por otra parte, desde perspectivas tanto locales, como nacionales hasta las regionales e internacionales, va a significar, en primer lugar, un afán probablemente excesivamente pretencioso, pero que implica reconocer que las frases hechas de que vivimos en un mundo global que lo impregna todo, son más que frases o tópicos recurrentes de foros o simposios, son una compleja realidad en la que se dan procesos políticos, económicos y sociales que dan vida o muerte, que condenan a muchos a pasar a las tinieblas interiores y a otros, los menos, a refugiarse en los aledaños de suburbios paradisíacos y segregados de los privilegiados. Esa realidad que no es de fácil apropiación y desenmarañamiento.

Se decía o escribía en 2001 que la cuestión municipal es una cuestión de Estado; que, por ello, suponía un abordaje tal que la situaba en la perspectiva de las contradicciones, desajustes y desafíos del Estado nacional o de las formas supranacionales o integradoras, desde un (proyecto de) Estado regional, o de la serie de poderes o estructuras políticas internacionales. Es también asumir que lo urbano y lo mega urbano son realidades municipales, pero lo son también lo nacional, lo regional y lo global. Y que todo ello está atravesado por las realidades, los procesos y las contradicciones de orden político, social e ideológico que hoy nos impactan o nos afectan dentro de un mundo más globalizado, a su vez, la maraña de redes y de vínculos diversos que tejen las tecnologías y potencialidades, nos lo acerca y nos invade, al mismo tiempo que se multiplica la sensación de impotencia para entender esa compleja maraña y tratar de incidir positivamente en todo ello, para aprovechar sus ventajas o bien capear sus efectos negativos.

Hay que resaltar que, para todos los efectos, este es esencialmente un balance desde una cierta auscultación de la democracia y el desarrollo. Así, sin más y con las referencias calificadoras de democracia local, democracia participativa, democracia integral y, a su vez, de un desarrollo humano, sostenible, inclusivo, equitativo, con enfoque de derechos y libertades y su correspondencia con una apuesta de ciudadanía plena sin exclusiones ni discriminaciones.

Es, por ello, también un abordaje que se sitúa en el marco de la actual agenda internacional del desarrollo (la Agenda para el Desarrollo Sostenible, agenda 2030) y, dentro de ésta, de lo que en específico se plantea en la agenda de la cooperación para el desarrollo. Sin menoscabo de una referencia insoslayable a la coyuntura por la que atraviesa la política de cooperación internacional, cargada de ambigüedad en sus enfoques y modalidades de actuación y, sobre todo, alejada de formas más evidentes y decisivas de compromiso cierto reflejadas en estrategias sólidas y dotadas de medios y capacidades para ser eficaces.

Hoy se lanza la agenda más ambiciosa en enunciados de principios y valores, en sus objetivos y metas propuestas, pero más como un SOS a la conciencia de la humanidad o de los poderes políticos y económicos planetarios que como una estrategia efectiva de cambio y transformación. Y se hace, tras décadas de moverse entre el asistencialismo, la ayuda humanitaria y de emergencia por desastres socio- naturales, guerras y otras tropelías del modelo desarrollo amparado en la codicia, la extracción y saqueo de recursos energéticos, de minerales y materias primas, propias de una globalización neoliberal que ha reverdecido las prácticas colonialistas de los siglos XIX y XX, en muchas ocasiones profundizándolas. Con todo ello, poco se ha podido lograr para rebajar significativamente las condiciones de reproducción del *statu quo* de las relaciones sociales y de las estructuras de poder político y militar que mantienen o profundizan la pobreza, la desigualdad y una concentración de la riqueza y del poder, como nunca antes se había conocido, en manos y control de una cada vez más reducida y más poderosa minoría.

La Agenda 2030 y los ODS supone un cuestionamiento de la realidad de las dinámicas y lógicas vigentes y dominantes de la economía y de la política internacional, y apuntan sin duda a la necesidad de impulsar una reestructuración del sistema en su conjunto con el involucramiento de los todos los niveles y todos los actores. Pero hoy como ayer, no pasan de ser declaraciones de principios, objetivos y metas de difícil cumplimiento. Algo similar a lo que pasa con las declaraciones y propuestas de fortalecimiento de una gobernanza

democrática mundial, para un nuevo modelo de desarrollo con más y mejores estructuras descentralizadas y una mayor y mejor articulación intergubernamental en los territorios, que no dejan de ser declaraciones y propuestas, tal como se ha expresado en los capítulos en los que se estructura este documento y que recogen o se comparten en la mayoría de las entrevistas aquí presentadas.

Por todo ello, este ejercicio de reflexiones o balance sobre democracia y desarrollo en el entorno de lo municipal y las políticas de desarrollo territorial en la región, no llega a plantear conclusiones como tales, aunque sí algunos esbozos de recomendaciones para hacer aportes que puedan ayudar a buscar las salidas del atolladero de la democracia y el desarrollo internacional, pero más específicamente para devolver alguna esperanza, certidumbre democrática y desarrollo efectivo a los pueblos, comunidades municipales, ciudades y territorios de cada país, a las mayorías sociales de cada país y de la región en su conjunto.

Este trabajo se ha estructurado en seis capítulos. Además, se ha establecido un anexo en el que se presentan las entrevistas efectuadas a diferentes actores políticos, académicos, gubernamentales o no gubernamentales. Se incluye también un apartado de la bibliografía citada, otras consultadas y de referencia sobre las temáticas municipales y territoriales.

El Capítulo I está centrado en la reciente historia de Centroamérica y, en ella, en el resurgir de lo municipal, con una caracterización democrática básica y dentro de un proceso de reconfiguración territorial que convierte a la mayoría de los municipios en entidades urbanas, aunque, también en muchos casos, conservando formas y prácticas de la vida rural; además de la serie de problemas y retos que envuelven los actuales procesos de urbanización y de territorialización compleja o de recomposición de los territorios ante la creciente avalancha de los nuevos urbanismos.

Por ello, en este capítulo se realiza una aproximación analítica, pero también de toma de posición desde DEMUCA y, en particular, por parte de los autores, responsables inmediatos de la redacción del documento respecto a los principales tópicos de lo municipal; tal como se ha dimensionado tanto desde hace veinte años, en sus matices y en el actual balance: democracia y desarrollo, la descentralización, la participación ciudadana y social, la gobernanza y la gobernabilidad en lo local/territorial, el municipio y el Estado, entre otros, aparecen como los conceptos que concentran la atención en este primer capítulo.

En el capítulo II se ha orientado a analizar y reflexionar sobre los principales mitos que amparados en diversos hitos históricos o de proceso caracterizan el discurso y, a veces, también, la práctica política e institucional de los gobiernos locales y, en general, del municipalismo regional y en gran medida también en el ámbito internacional. Se abordan conceptos como autonomía municipal, la democracia participativa, la participación ciudadana y social, el gobierno de cercanía, el municipio moderno, la relación entre lo local y lo nacional, lo no centralizado, lo centralizado y la descentralización de esto último, así como otros aspectos de parecida índole.

El dar cuenta de estas referencias conceptuales o ideológicas que acompañan el discurso o los discursos del mundo municipal centroamericano, pero también de otros actores políticos e institucionales, se busca situar el debate sobre la cuestión municipal dentro del contexto del conjunto de debates sobre la democracia y el desarrollo y, en particular, más acorde con las problemáticas y desafíos urbanos, territoriales, de sociedades desiguales, injustas o poco cohesionadas, que exigen una decidida y sistemática renovación de enfoques y formas de organización y gestión de las instituciones públicas, también de los gobiernos locales.

El capítulo III se centra en los aspectos que denominamos ampliamente como el ámbito de la gestión municipal y que incluye los diversos mecanismos de empoderamiento democrático e institucional. Tales como la estructura misma de la organización política- democrática, de funcionamiento y de gobernanza municipal e intermunicipal, tratando de encontrar los elementos que facilitan o limitan la eficacia y solvencia de esa gestión, que propician la calidad de la vida democrática y su contribución al mejoramiento del sistema democrático general; la participación ciudadana y la democracia participativa, los recursos financieros y otros medios aptos para asegurar los cambios pretendidos en el desarrollo y en la superación de los desequilibrios territoriales.

Por su parte, el capítulo IV aborda uno de los elementos centrales de este documento. A partir del cual, desde su ausencia o arrinconamiento, se ha querido colocar una respuesta, o la más radical respuesta al relativo fracaso o a la insuficiente satisfacción que nos depara el aporte municipal a la democracia y al desarrollo, incluso, y más específicamente, respecto a los resultados y avances del fortalecimiento democrático institucional y de capacidades de los propios gobiernos municipales, de los limitados resultados o avances en la promoción de una gestión más eficaz y oportuna de las ciudades, las áreas urbanas y del conjunto de los territorios, gobernados por las municipalidades, o desde una óptica de gestión descentralizada o más descentralizada.



Ese elemento sustantivo es lo público, la pérdida de peso o centralidad de lo público y su desplazamiento por lo privado, o más propiamente por los intereses de las grandes fuerzas económicas y políticas nacionales y, sobre todo, internacionales (globales) que medran y se enriquecen desde esas estrategias que arrinconan lo público: los derechos y libertades de las mayorías, de las grandes mayorías, de la satisfacciones de las necesidades de todas las personas desde el reconocimiento y el respeto a la dignidad de todo ser humano. Lo público, como el patrimonio común de las sociedades locales, nacionales, regionales y de la propia sociedad global que, incluye el conjunto de organizaciones políticas que, como los Estados, han sido limitadas o reducidas en su capacidad de actuación para impedir, entre otras cosas, que puedan hacer valer lo público por sobre los intereses privados, para contrarrestar la acechanza insaciable de los grandes poderes económicos, políticos y militares, que hacen prevalecer un mundo injusto e insolidario.

Sin esa perspectiva que da o debiera dar lo público, sin la producción de bienes públicos de calidad y con un alcance universal efectivo, tal vez podemos llegar a dilucidar algunas de las problemáticas específicas e, incluso, alguna solución específica y *ad hoc*, pero no podremos dar cuenta al fin por qué, por ejemplo, la descentralización predicada no ha pasado de la retórica, o la democracia participativa no es tal y que, por el contrario, sí ha servido para ocultar las causas que impiden la solvencia y desarrollo de la democracia representativa y la reforma a profundidad de la misma. Sin esa perspectiva, no podremos comprender al fin por qué las sociedades centroamericanas persisten en la desigualdad, en la injusticia, la pobreza masiva y otros males estructurales y de raíz histórica y por qué no es posible avanzar hacia una paz firme y duradera.

El capítulo V se busca establecer la relación entre una virtual agenda democrática municipal y su contribución a los cambios efectivos, concretos, en la relación sinérgica entre democracia y desarrollo. Se parte del supuesto de esas ventajas implícitas en los gobiernos de proximidad para lograr un empoderamiento efectivo por parte de la ciudadanía de los resortes de la democracia institucional territorial/local, así como su vinculación con la calidad de los satisfactores y otros resultados del desarrollo social. La universalidad de los servicios públicos y su calidad en el conjunto territorial sería una primera muestra de que el mayor protagonismo de los gobiernos locales, su acrecido protagonismo en la gestión de las políticas públicas territoriales, estaba resultando eficaz y estimulante para la democracia y, en particular, para las mayorías sociales desfavorecidas y para la mayor cohesión del conjunto social, determinado por una paulatina y prometedor superación de los desequilibrios territoriales.

Sin menospreciar los avances logrados, parece claro que no han podido acortar la distancia con el crecimiento de los problemas y retos del desarrollo. El urbanismo desordenado y la recomposición espontánea (el mercado y sus capacidades de asignar y reasignar oportunidades, éxitos y fracasos) recoge una buena parte del crecimiento de esa brecha entre las acciones y medidas tomadas para corregir y superar los problemas y el crecimiento exponencial de esos problemas y de otros nuevos que han ido emergiendo como consecuencia de la incapacidad o inoperancia del sistema para contrarrestar las inercias estructurales.

Estas y otras temáticas conforman la agenda municipal. Esa agenda que trata de estructurar, asumir y gestionar las asociaciones nacionales y regionales de los gobiernos municipales y que se nutre también de los aportes que realiza el movimiento municipal internacional. Hacer referencias a estas agendas suponen identificar en primer lugar cuáles son las ocupaciones y preocupaciones del municipalismo regional y nacional. Pero también, poder indagar en las limitaciones o debilidades de medios y capacidades para hacer una gestión eficaz y oportuna de esa agenda que repercuta en beneficio de las condiciones de los avances efectivos en democracia y desarrollo territorial y, en consecuencia, en el conjunto nacional o regional. Ahí mismo, se podrían detectar algunas deficiencias mismas en la estructuración de esa agenda y en el desarrollo de un debate efectivo sobre las cuestiones esenciales de la democracia y el desarrollo, no digamos ya entre lo público y lo privado y en su adecuada delimitación, para asegurar la centralidad de lo primero y la eficacia de la colaboración deseada de lo segundo.

El capítulo VI está dedicado a reflexionar sobre el municipalismo actual, sus orientaciones fundamentales y, en especial, su relación con la agenda internacional del desarrollo que hoy rige sus propuestas o aspiraciones por la denominada agenda 2030 o de desarrollo sostenible, que gira alrededor de 17 objetivos y diversas metas y compromisos por cada objetivo.

Esta agenda es producto de acuerdos internacionales (en el seno de las NNUU y bajo su coordinación) y se lleva a cabo de manera altamente participada. Recoge asimismo las principales y más graves preocupaciones que hoy afectan a la humanidad en su conjunto, mostrando y ponderando las desigualdades, la pobreza y el hambre que malogra la vida de miles de millones de personas en el planeta y que convierten a éste y su progresivo deterioro en una serie de amenazas para la vida humana (o al menos para la deseada calidad de la misma) y para la vida en general. Todo ello, en virtud de la serie de factores ligada a la forma depredadora de recursos y de insumos para alimentar el monstruo codicioso e insaciable del sistema económico predominante, que paralela-

mente mantiene modalidades y formas agresivas y violentas de relación con la naturaleza y entre los seres humanos (*La doctrina del shock. El capitalismo del desastre*, N Klein 2010).

La economía capitalista se caracteriza por extraer y consumir codiciosamente desde un impedimento genético para producir y reproducir las condiciones necesarias para una vida de calidad y humanamente digna en un planeta que hoy sabemos limitado en sus recursos y frágil en cuanto a las condiciones que aseguren la reproducción ampliada de la vida en todas sus manifestaciones. Aquí se encuentra probablemente la frontera casi infranqueable de la efectividad de la Agenda 2030.

Frente a todo ello, en este capítulo se ha retomado cuestiones propias de un planeta urbano o mega urbano y su relación inmediata con el mundo de la gobernanza municipal, de las ciudades y la complejidad de los problemas y desafíos que esto plantea para el municipalismo como un actor más o destacado de esos procesos de gobernanza nacionales, regionales o globales.

La sumatoria de todos esos esfuerzos y empeños ha de ser concebida y articulada de tal forma que permitan, desde una democracia integral y desde una vinculación congruente con los objetivos de un desarrollo sostenible e inclusivo, asegurar que nadie, ni sociedades, ni agrupaciones, ni individuos, nadie se quede atrás. Y que las condiciones sociales y ambientales pasen a formar parte de la misma preocupación sustantiva: que la búsqueda de sociedades pacíficas pase por superar las condiciones de injusticia, de la desigualdad más aguda de todos los tiempos. Que la violencia de los principales agentes depredadores no se imponga sobre la necesidad y la voluntad de la inmensa mayoría social del planeta para alcanzar esos objetivos.

Todo ello, coloca no sólo el debate sino también las formas y prácticas habituales de abordaje de algunos de los temas tan preciados del mundo municipal y del municipalismo en sí mismo, como la autonomía municipal, la gestión multinivel, la descentralización, la convivencia pacífica y plural en ciudades y mega ciudades de la parte urbana o urbanizada del planeta. Parece que el cambio hacia un modelo de economía sostenible, de sociedades inclusivas y de democracia transparente y más participada, pasa por ese nuevo o renovado protagonismo de las ciudades y de la nueva gobernanza de los territorios urbanos y no urbanos.

DEMUCA ha asumido la responsabilidad de los enfoques de elaboración de los documentos, sus contenidos y alcances. Los balances sobre la cuestión

municipal en la región responden a la dinámica de trabajo insertos en su programación y, consecuentemente, al enfoque y al pensamiento que se desprende de su vocación dirigida al apoyo del fortalecimiento democrático e institucional de los gobiernos locales, y bajo los principios y valores que rigen su inserción en las principales apuestas de la cooperación internacional para el desarrollo. No obstante, los contenidos, las valoraciones y los alcances de tales balances han sido asumidos por el autor o autores inmediatos de los textos, desmarcando en tal sentido la responsabilidad de los miembros de la Asamblea de DEMUCA y la de sus financiadores. Lógicamente también en este caso y para todos los efectos.

Al contrario de lo que se hizo hace veinte años, en esta ocasión se ha ampliado este ejercicio de reflexión sobre la cuestión municipal y su contexto de democracia y desarrollo, con el objetivo de contar con una reflexión y valoración ajena a la Fundación DEMUCA y a su aproximación específica a esas cuestiones desde el ámbito de la cooperación al desarrollo y, en particular, desde un acompañamiento o apoyo que parte de una cierta o engañosa distancia de los acontecimientos o procesos territoriales, nacionales o regionales. Con este tipo de participación de actores regionales desde cada realidad nacional se pretende ampliar así el alcance y la cualificación de este empeño, así como una valoración diferenciada desde los procesos específicos de cada país.

Cabe destacar que no están todas aquellas personalidades o agentes que suelen aparecer como referentes destacados de las teorías o trabajos académicos sobre la cuestión municipal. Muchos de los que aparecen contienen también esa característica. Pero no ha sido ese el objetivo.

Hay publicaciones realizadas desde centros académicos o de investigación que en estos años se han llevado a cabo y que, sin duda, enriquecen la información y el pensamiento sobre la cuestión municipal o sus diversas manifestaciones. Esos trabajos han sido también una referencia para fundamentar las reflexiones de este nuevo balance y algunos aparecen entre la bibliografía recogida. No hay una pretensión de incluir a todos los que debieran estar ni excluirlos por otra razón que no sea la imposibilidad de lograr su inclusión en los plazos fijados para elaborar este balance, ni tampoco resultaba necesario o prioritario para los objetivos planteados en esta nueva contribución al pensamiento municipalista y al desarrollo territorial y urbano que se ha querido hacer desde DEMUCA. La selección de los entrevistadas/os ha conjugado varios factores que más o menos coinciden en casi todos los casos:

- a) Por un lado, el ser referentes de colaboración en proyectos o líneas de trabajo de DEMUCA.

- b) El ocupar, o haber ocupado cargos o responsabilidades políticas o institucionales en el campo municipal, parlamentario o en agencias estatales.
- c) Contar en todo caso, con un reconocimiento o respeto académico, profesional o político en cada uno de los países o en el plano regional.

Unas y otras se condensan en los entrevistados/os y nos han permitido tener esa representación nacional y, en cualquier caso, disponer de sus aportes de información y valoración sobre el recorrido de los procesos de municipalización o descentralización de los países, sobre el acontecer o devenir de la vida democrática y, siempre, sobre los problemas y debates del desarrollo en todas y cada una de las sociedades. Como tales aportes y reflexiones se registran de manera específica y diferenciada en la publicación de este balance.

Las entrevistas se han planteado en un formato de diálogo que trata de indagar sobre la cuestión adentrándose más enfáticamente en los procesos de cada país; precisamente en la medida que el enfoque asumido parte de una realidad regional que comparte un diagnóstico común del tipo de procesos aquí analizados o valorados. Pero que, al mismo tiempo, no puede desconocer las inflexiones y determinación específicas de cada realidad nacional y de sus diversas coyunturas.

No es lo mismo las características del protagonismo destacado de los gobiernos municipales y de la propia Asociación Nacional de Municipios de Honduras (AMHON), que contrasta con las debilidades del sistema político democrático y la crisis de legitimidad del Estado en la más reciente coyuntura y que, en consecuencia, limita las posibilidades efectivas para convertir ese protagonismo político destacado de los gobiernos locales en un verdadero despliegue estratégico de las políticas territoriales del desarrollo.

El caso de Guatemala, con las Municipalidades contando con una importante financiación del 10% del Presupuesto –ingresos ordinarios del Estado– que, aunque siempre insuficiente, ha venido a respaldar un importante y significativo cambio en la realidad de muchos municipios y comunidades del país. Estos ingresos financieros municipales se destinan principalmente a la inversión en infraestructuras y equipamientos en servicios públicos y en creación de condiciones básicas para promover desarrollo territorial y local. Frente a ello, el Estado en su conjunto no cuenta con la capacidad (política e institucional) para elevar el tamaño y contenido de la fiscalidad pública (fortalecimiento integral de los ingresos y de programación y gestión eficaz del gasto y la inversión pública), así de la consecuente reestructuración institucional para llevar a cabo políticas coherentes en todo el territorio nacional (cohesión). Es como si el

Estado y el sistema político a partir del situado se hubiesen desentendido de los gobiernos locales y del desarrollo territorial, si no fuera porque siempre dispone en tiempo y medida para reprimir o contener estructuralmente el potencial social y político que busca elevar la calidad de la democracia y el desarrollo. Aquí, los municipios y sus gobiernos son, si acaso, poco más que la expresión territorial/local del bloqueo histórico general del sistema social del país.

Así se podría dar cuenta de las características específicamente diferenciadas de cada uno, como es el caso de Costa Rica, donde la reiterada peculiaridad del país, en cuanto a trayectoria democrática, a estabilidad social, contrasta con una cultura o idiosincrasia política, social e institucional, que se resiste o limita las posibilidades de un mayor empoderamiento democrático e institucional de los territorios, de los gobiernos locales y del conjunto del sistema local, en el que suma un movimiento comunal organizado e históricamente significativo en el desarrollo general del país, que sirvió durante una importante etapa del siglo XX, años 50 a 90, para propiciar una notable equiparación de infraestructuras y equipamientos sociales (comunales) de los distintos territorios. Si bien, en las últimas décadas ha arreciado una tendencia a la desigualdad social y al desequilibrio territorial.

Costa Rica, como con sus particularidades la mayoría de los países, viene a poner de relieve que el problema de la incapacidad de los gobiernos locales y del sistema económico y social territorial para promover un desarrollo más equilibrado y solidario no atañe estrictamente a los gobiernos locales como tales, sino que se encuentra enquistado en diferentes instancias y mecanismos legales, institucionales y culturales que están produciendo una serie de atarimamientos del conjunto del sistema político-institucional, que va mostrando así una creciente y peligrosa obsolescencia, tanto en el conjunto de la estructura institucional, en la obsolescencia fiscal, así como otras falencias relacionadas que se derivan de una cultura política y social que impide la construcción de medios y capacidades concretas que trasladen el discurso de igualdad social y de cohesión nacional a políticas públicas consistentes y a la altura de los problemas, desafíos y riesgos que pueden enturbiar el futuro del país.

El Salvador, donde los avances recientes de democratización política con la elección de concejos municipales plurales tratan de mejorar la calidad de la gestión democrática, sin resolver adecuadamente el andamiaje de gestión territorial acorde con el empuje de las capacidades municipales que cuentan también con una red de formas de asociación intermunicipal para la gestión. Está pendiente también ese cambio de cultura política y otros retos de reconversión de la institucionalidad pública que tiene que ver con el diseño y gestión de las políticas públicas municipales y con los fondos de inversión pública territorial.

Panamá, en su dilema estructural de un país y un Estado contruidos desde la centralidad económica, financiera y cultural que establece la realidad del Canal y la economía comercial y financiera que se ha desarrollado en ese entorno. La construcción de un país más integrado, que sume y proyecte el conjunto de territorio en un modelo más efectivamente cohesionado desde el apalancamiento que ha de propiciar la ingente capacidad de ingresos fiscales centralizados, remite siempre a reformas más ambiciosas e integrales que las que se derivan de una ley o política de descentralización que, aún con su importancia para dar una nueva perspectiva a la democracia y el desarrollo, no contiene los medios y capacidades para su verdadera instrumentación o para alcanzar la necesaria eficacia o impacto.

República Dominicana, habiendo dado un salto notable con la reformas emprendidas en el marco de los apoyos de cooperación financiera que ha otorgado en las últimas décadas la Unión Europea (Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, por ejemplo), ha dado pasos notables en pro de la renovación de la estructura de la institucionalidad y la función pública, incluyendo el campo municipal, con avances en su profesionalización y la apuesta por motivar la gestión de los servicios públicos y la gestión administrativa local mediante algunos estímulos que buscan ir nivelando esos avances en todo el territorio, a través de la competencia o emulación entre los gobiernos municipales. En todo ello, se pone de manifiesto la ausencia de una verdadera reforma del conjunto del Estado y un paso más decidido a la reestructuración institucional del mismo en el territorio que implica la desaparición o ajuste mucho más drástico de entidades como la Liga Municipal u otras.

Esta referencia a la Liga Municipal Dominicana permite situar en perspectiva el problema de los Institutos de Fomento Municipal que perviven en varios países y que no terminan, sea de desaparecer o de reestructurarse en organismos más funcionales y eficaces en su quehacer, tomando en cuenta los cambios operados en el campo municipal y en el redimensionamiento del rol del Estado y de sus instituciones. Queda así pendiente de esa reforma institucional mucho más ambiciosa y acorde con las particularidades de cada país y las modalidades en ellas inscritas para rediseñar una revitalización de las relaciones entre democracia y desarrollo. A esta cuestión de los institutos se dedica un importante apartado en el capítulo III.

Por último, el vacío que para este balance supone la imposibilidad práctica de incorporar las entrevistas del caso de Nicaragua. Esto, ha venido a confirmar las dificultades que ha tenido DEMUCA para impulsar una estrategia regional de adaptación a las diversas realidades nacionales, debido por un lado a los

efectos de una transición en la recomposición estratégica del principal financiador histórico de DEMUCA, la AECID, en la que no han logrado redefinir o innovar a partir de la experiencia acumulada, las nuevas modalidades de cooperación en este campo como en otros.

Los efectos en el campo municipal de un enfoque de política democrática y de desarrollo local y territorial del Gobierno de Nicaragua, que ha limitado la interacción del sistema municipal nicaragüense con el conjunto de espacios y entidades que integran la red de asociaciones nacionales de municipios y la confederación regional. Eso ha hecho que hayan estado ausentes durante estos cuatro años de las diversas actividades, espacios y foros de intercambio y de construcción de nuevas o renovadas redes de promoción del municipalismo y de su mejor posicionamiento nacional regional e internacional.

A pesar de eso, desde DEMUCA se insistió en comprometer las entrevistas específicas de los actores nicaragüenses pero que, finalmente, los acontecimientos de los últimos meses que han desestabilizado la normalidad de la vida política y polarizado las posiciones internas en el conjunto de las relaciones políticas, con una elevación exponencial de la violencia social y política y una desproporcionada o desatinada represión del gobierno.

En esas condiciones ya no resultaba de interés para DEMUCA llevar a cabo entrevistas sobre la cuestión municipal en Nicaragua, cuando ésta ha dejado de ser realmente una cuestión diferenciada y relevante en la actual coyuntura. Lo que no impide señalar que la evolución política de los últimos años fue mostrando un creciente control centralizado de la vida municipal y de sus mecanismos de representación o interlocución, como la AMUNIC. Ni siquiera las aparentes motivaciones del gobierno para contar con una política territorial ordenada, articulada con diferentes programas de asistencia o protección social, pueden justificar reducción de los espacios de calidad de la democracia y, dentro de ellos, de las condiciones para el ejercicio de la autonomía municipal en un marco de funcionamiento normal de la institucionalidad general del país.

Nuestras percepciones sobre esa deriva gubernamental, que rebajaba la calidad de la democracia y del ordenamiento democrático, que ampara el ejercicio de la autonomía municipal y la obligada y necesaria responsabilidad de unos y otros, para coordinar los diversos esfuerzos para el desarrollo, reforzando los mecanismos de cooperación intermunicipal y actuando como gobierno central e, incluso, elevando la calidad y el peso de las políticas nacionales de cohesión



social en todo el territorio nacional. No se ha percibido en los últimos años que tal objetivo o dinámica se estuviera produciendo en ese país. Por ello, nos quedamos por ahora sin las voces y las palabras que corresponden a los actores institucionales, sociales o académicos nicaragüenses.

Es necesario aclarar que el formato de entrevistas se concibió y desarrolló dentro de un diálogo abierto a partir de las premisas desde las que también se ha concebido y estructurado este ensayo. Es así como la participación del entrevistador, responsable de la elaboración de los contenidos básicos, pasa a ser activo en el encauzamiento de ese diálogo y de los principales tópicos que se introducen en el mismo. Cada entrevistado, no obstante, ha expresado claramente su enfoque sobre cada una de las cuestiones y ha realizado una valoración de los procesos en la escala regional y, sobre todo, de cada uno de los países.

Se considera que los aportes de los entrevistados de cada país se traducen en un balance ponderado de la situación del país correspondiente. Si bien, se reitera que la orientación y los parámetros temáticos y la estructura misma de las entrevistas son responsabilidad del entrevistador.

De una forma casual se han realizado algunas conversaciones ciudadanas/os, comunes, como taxistas o empleados de hoteles, restaurantes, etc., que se ha caracterizado además de su carácter espontáneo, por el énfasis puesto en algunas cuestiones esenciales o claves de nuestra reflexión. Una de las más destacadas es la referencia a la corrupción y a la falta de sensibilidad de las municipalidades y otros gobiernos, con los problemas de la ciudadanía.

Se han mencionado problemas de prepotencia en relación con la normativa y las sanciones, por ejemplo, respecto a la prohibición y sanciones (multas) por aparcar donde no se debe, mostrando como vehículos de gente de poder, podía hacerlo y no pasaba nada...Es decir, se denunciaba la prepotencia, y la discrecionalidad a la hora de aplicar normas sobre todo cuando debe aplicarse frente al poder manifiesto. El problema del aseo urbano, o de la vialidad caótica, solían ser otras referencias de la preocupación de esta ciudadanía entrevistada de manera causal que, en su decir, ponían de manifiesto el escaso interés por la calidad de vida y el bienestar básico de la población. Esta cotidianidad problemática y llena de injusticias o del imperio del poder (del más fuerte) no parecía importar.

De alguna manera, en estos encuentros o conversaciones casuales se recogía un reclamo sobre una importante ausencia: la centralidad de lo público, que brillaba por su ausencia en esa serie de situaciones que imputaban a las

instituciones públicas, democráticas y los responsables democráticos de su gestión conforme a derecho, conforme al imperio universal de la ley y en razón del imperio del interés público por encima del privado o particular, por más poderoso que este sea.

Se integran asimismo algunos anexos sobre algunas acciones o medidas que dan cuenta de lo sucedido en el campo del desarrollo municipal y de la descentralización en los países de Centroamérica y el Caribe en este período. Se ha incluido un catálogo desambiguador que, sin pretender ser exhaustivo, recoge los principales referentes conceptuales o de terminología que se utiliza en cada capítulo. Se aspira a que este glosario sirva de ayuda o facilitador de la lectura del documento o, si fuere el caso, de clarificación interpretativa.

Hoy, 20 años después, en Centroamérica ya no tenemos desplazados y exiliados por los conflictos, pero tenemos las emigraciones de desplazados internos por violencia, legales e ilegales, que han tenido que buscar mejor vida o una aventura de supervivencia en otras regiones, porque en la suya, en cada uno de sus países, la promesa de atacar las causas estructurales e históricas de los conflictos y promover modelos de desarrollo más incluyentes e integrados, chocó muy rápidamente con el egoísmo de las clases poderosas, con la complicidad e incompetencia de las clase política que terminó por depreciarse en toda la región y, sobre todo, con los intereses hegemónicos del imperialismo que lejos de contribuir al desarrollo social de la región, se inventó el Consenso de Washington para frenar o torpedear el rumbo de la historia centroamericana, construido y orientado desde la sangre de centroamericanos/as, y romper así cualquier atisbo de cumplimiento y viabilidad para los acuerdos de paz y sus compromisos. Así se dio paso al nuevo modelo del neoliberalismo radical que ha terminado por fundir en algunos casos y de manera notable, la economía del mercado con la economía criminal, la economía de la desigualdad y la de exclusión.

## Nuestras presunciones y proceso

Cuando se inicia el programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, a finales de la década de 1980, había una serie de supuestos y de apuestas de la cooperación, probablemente con base a tales supuestos, sobre la posibilidad de desarrollar la institucionalidad de los gobiernos municipales y sus capacidades de gestión y, en general, un rediseño de la presencia territorial del Estado que, desde luego, se amparaba en las promesas o expectativas derivadas de los acuerdos de paz de Centroamérica para renovar la democracia y el desarrollo.

El primer supuesto es que la debilidad de la mayoría de los gobiernos locales, el escaso desarrollo institucional y de sus capacidades de actuación eran la causa fundamental de una democracia empobrecida en los territorios. Y que, para modificar esta situación, el camino no era otro que trazar planes y programas de formación y capacitación de las entidades locales, también de las organizaciones de la sociedad civil (una ciudadanía activa y organizaciones sociales proactivas y reivindicativas) para acompañar esos procesos de fortalecimiento democrático y del desarrollo territorial. Formación y capacitación que se debería acompañar de asistencias técnicas para adaptar y modernizar las estructuras municipales, para hacerlas más “eficaces y eficientes”.

Para alcanzar ese objetivo principal de superar la debilidad de los gobiernos municipales se consideraba que era necesaria otra acción (de alcance estratégico se solía decir) que se situaba en los procesos de descentralización que hacían parte de la reforma y modernización del Estado y que, aquí también, se ligaría con la participación ciudadana y la implicación de la sociedad civil, para que esa descentralización alcanzara los propósitos de la democratización, sobre todo de la democracia participativa, así como la vinculación del modelo de desarrollo a construir con las demandas históricas de las mayorías sociales: superación de la pobreza y la desigualdad. En todo ello, se solía reivindicar la necesidad de elevar la financiación de la nueva gestión municipal y también la habilitación de fondos financieros para promover desarrollo.

En el caso de la primera vía de respuesta, los diversos programas de formación y capacitación y los proyectos de asistencia técnica para la gestión de servicios públicos, para planificar, para reestructurar las organizaciones municipales, vinieron a crear efectivamente nuevas o renovadas capacidades municipales y a generalizar el funcionamiento de los gobiernos municipales en todos los países de la región, aunque a diferente ritmo o con diferentes modulaciones. A lo que sin duda contribuyó durante la primera etapa, una serie de medidas de financiación municipal y una activa participación ciudadana y comunitaria, respaldada por las acciones de una compleja, y raramente coordinada, acción de la cooperación internacional, pública o privada, centralizada o descentralizada, bilateral o multilateral.

Mientras tanto la segunda respuesta no se producía verdaderamente. La descentralización no pasaba de un discurso retórico e insulso, sin producir quiebre sustantivo alguno sobre la inercia del modelo centralista que, con notables precariedades en su armazón, producto del giro neoliberal de las políticas nacionales e internacionales, seguía campeando a sus anchas en todas las esferas, principalmente en dos: en la financiación del desarrollo territorial, canalizada a través de fondos de inversión social territorial, centralizados, y con raigambre clientelista y, por otra parte, en el mantenimiento del *statu quo* del Estado, es decir, sin que se detectara atisbo alguno de voluntad de avanzar en la reconfiguración de mismo, de manera general y, en particular, en el territorio.

El segundo supuesto se sitúa en el contexto de una amplia desregulación, animada también por la doctrina e ideología neoliberal, y que afectaba a los procesos económicos en general, tanto de apertura al mercado internacional como también de privatización de los espacios de la economía pública de servicios, prestados o controlados por el Estado y, en todo ello, la retirada de lo público, de los poderes efectivos para el ordenamiento y control de las diferentes dinámicas y actividades económicas privadas, que se producen en los territorios, tanto en lo referente al tipo como al ritmo y modalidad del crecimiento urbano.

Este retiro y arrinconamiento de lo público aparece como un signo de los tiempos y como una clave para interpretar la encrucijada territorial de la vida democrática y de las condiciones sociales en todos los territorios, sean urbanos mega urbanos, fronterizos, intermedios o de transición urbana, zonas de amortiguamiento ambiental: violencia, deterioro ambiental, además de la pobreza y la desigualdad, que genera las migraciones ilegales y de alto riesgo humano.

En estas condiciones la pretensión de llevar las capacidades de los gobiernos municipales y de fortalecer la institucionalidad territorial, como parte de la con-

solidación de los espacios y capacidades públicas para afianzar la calidad de la democracia y del desarrollo, devenía en una muy complicada tarea, que habría que plantear y tratar de impulsar o llevar adelante contra corriente.

El fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de sus capacidades solía colocarse en la perspectiva de la adopción de las técnicas y cultura de lo empresa privada. Se recurría al modelo de alcalde-gerente; el municipio moderno era sobre todo aquel que adoptaba las técnicas de gestión privada o privatizaba la gestión de servicios públicos. Un municipio moderno no se concebía prácticamente en ningún caso como aquel capaz de generar condiciones efectivas para la promoción y el ejercicio de derechos humanos, para promover las libertades individuales y colectivas, para crear espacios urbanos y territoriales, ricos en cooperación y solidaridad, independientemente que para lograr esos objetivos combinara técnicas de gestión privada con una clara delimitación de la armazón para asegurar la primacía de lo público, de lo común público. Este municipio, si así, apareciere, vendría a ser un municipio pre moderno que perdería ese tren de alta velocidad de la historia contemporánea.

La descentralización, por su parte, mostraba sus carencias conceptuales y, sobre todo, la ausencia de consistencia y claridad de los procesos efectivos para reestructurar el Estado y elevar el músculo territorial del mismo y su vinculación necesaria con el impulso de un nuevo modelo, no sólo de democracia, sino también y, sobre todo, de desarrollo.

Así se iba configurando la trampa en la que gradualmente fueron convergiendo diversas iniciativas que, con bombos y platillos, se anunciaban cada cuatro años en los diferentes países. Y este sería el tercer y fundamental supuesto: desde los acuerdos de paz regional y sus compromisos (y sucesivos acuerdos por países: Nicaragua, El Salvador y Guatemala) que marcaban un agenda de objetivos máximos que apuntaban a los cambios estructurales y cambios en la cultura política e institucional, así como a la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo apropiado para atajar los acumulados y enquistados problemas históricos y estructurales de las sociedades centroamericanas, se fueron demarcando rápidamente línea regresivas y de congelamiento de esos acuerdos. Una vez más se ponía de relieve con los acuerdos de paz, que la política de objetivos estaba clara y se mostraba ambiciosa, pero la política de medios e instrumentos para llevar a cabo aquella, brillaba por su ausencia o ni siquiera se le dedicaba mayor atención.

Dicho en palabras clásicas, la ofensiva contrarrevolucionaria se fue imponiendo al amparo de las tesis neoliberales hegemónicas que fueron estrechando los

márgenes para el acoplamiento de los cambios aventurados en las propuestas potencialmente constituyentes de los acuerdos de paz y en algunas iniciativas legislativas específicas o de proyectos de política pública (género, gestión multicultural, municipios, ciudades saludables y sostenibles). El Príncipe de Lampedusa y su célebre axioma: cambiar para que todo siga igual...o peor, viene a ser en definitiva la lectura más objetiva de lo que ha sucedido en las décadas pasadas en la región.

¿Significa esto que no se reconocen los cambios específicos que se pueden identificar en la región y, particularmente en el plano territorial/municipal? Por supuesto, aquí no se va a ignorar, ni quitar peso y valor, en lo que esos cambios específicos tienen y que, además, son fáciles de constatar en todos los países. En síntesis, tales cambios han venido a elevar el protagonismo democrático e institucional de los gobiernos locales dentro de una democracia rebajada en términos generales y en un contexto del desarrollo que sigue manteniendo, cuando no profundizando, las principales claves de la desigualdad estructural, de la pobreza y otros males aparejados.

Lo que se pretende dejar establecido es que los cambios sustantivos que hubieren de modificar notablemente esas situaciones e, incluso en específico, los cambios en materia de la calidad de las instituciones municipales, de sus capacidades para ser eficaces y eficientes, no se han producido en el grado y alcance que exigen los problemas y desafíos del presente y que, en consecuencia, ni la democracia ni el desarrollo han alcanzado las expectativas constitucionales ni, en su caso, de los acuerdos y compromisos de paz, como referentes de un nuevo pacto social y político. Este balance se establece así a la luz de los datos socioeconómicos, de los índices de pobreza, de desigualdad, de la escasa calidad de las instituciones, del rebajado peso y valor de lo público, así como de los desequilibrios territoriales y de otra serie de descripciones y valoraciones que las personas entrevistadas en cada país, representantes de una cierta diversidad de actores y de instituciones de cada país, vienen a ratificar.

¿Qué significa esto en una perspectiva sociológica-histórica? ¿Cómo interpretar el actual estado de cosas, del estado específico de la cosa (res) pública, o sea de los asuntos y proyectos comunes públicos, del común –público de todos, planteado en el mejor de los casos desde su impasse actual, o en su abierto retroceso?

Habrán quienes planteen que ha faltado claridad y consistencia en las propuestas de cambio, en las iniciativas de descentralización, por ejemplo, o en la política de institucionalización integral de los gobiernos municipales y de sus

capacidades e instrumentos de gestión para el desarrollo territorial. Es probable. Pero, no creo que esas propuestas hayan tenido menos claridad o consistencia que las propuestas o iniciativas de los ajustes neoliberales o, en su caso, de la permanencia de un tipo de administración o de gobierno de las políticas públicas que han propiciado el mantenimiento del *statu quo* e, incluso, la regresión o desmantelamiento sin más de algunas políticas desarrollistas ancladas en el modelo anterior.

Por ello, no dejaría de ser (o plantearse como) un problema de claridad o consistencia discursiva, sea de los proyectos políticos, o de unas u otras iniciativas legislativas, o que incluso se pudiere considerar como una confrontación de intereses o de propuestas sobre el modelo de sociedad que subyace en las distintas iniciativas legislativas o de política pública y que, en la mayor parte de los casos, o en las de mayor transcendencia, estarían dirigidas a asegurar la salvaguarda de los intereses del establecimiento frente a otros modelos, basados en las reivindicaciones de justicia y de respeto a los derechos y garantías sociales. Lo que se intuye es el empeño, más o menos explícito ya a estas alturas, de un plan de dominación, o de la inercia de su ejercicio, que ha impuesto sus minoritarios pero poderosos intereses frente a las mayorías y el limitado poder o capacidad de integrar y hacer valer sus intereses y proyecto mayoritarios.

Lo que, en consecuencia, conduciría al abordaje de una pregunta fundamental: ¿qué actores respaldan ese plan y ese cuerpo político que al fin ha logrado desbaratar estas y otras pretensiones y asegurar el mantenimiento y reproducción del *statu quo*?

No es objeto de este trabajo indagar y dar cuenta de todo ello, pero sin duda hay fuerzas centroamericanas en cada país y hay fuerzas internacionales, comenzando por los intereses y el proyecto de dominación imperial estadounidense, y siguiendo por los intereses dominantes del actual modelo europeo, que ha marcado en las últimas etapas un recorrido claramente regresivo de lo que era un proyecto de sociedad y de convivencia internacional sino alternativo, al menos notoriamente atractivo en cuanto a la gestión algo más compasiva del modelo imperante.

Por otra parte, cabe plantear que la consistencia y proyección estratégica que no ha tenido este tipo de apuestas de cambio por la descentralización, el fortalecimiento integral de la institucionalidad territorial o por la política de medios e instrumentos para construir un nuevo modelo de gestión territorial del Estado, acorde con un nuevo modelo de desarrollo, se correspondería correlativamente con la pérdida de intensidad y proyección de los acuerdos y compromisos de

paz, sea en términos generales o específicamente respecto a la profundización de la democracia, de los derechos de ciudadanía o de un balance más equilibrado entre los objetivos del desarrollo económico basado en la codiciosa extracción de riqueza y de patrimonio público y, por otra parte, aquellos de un desarrollo social, más inclusivo y justo. Y, si para conseguir estos últimos objetivos habría que reconfigurar el modelo o la estructura de poder y decisión del modelo de desarrollo económico de producción y distribución de riqueza.

Claramente en coyunturas como la vivida o planteada en diferentes países de la región para realizar las reformas constitucionales post acuerdos de paz, que contaron la abierta y decisiva oposición de poderes fácticos, la grosera manipulación de la actitud y posición de amplios sectores populares de la sociedad y que acabaron por orillar y ningunear el proyecto de cambio político y social que aventuraban los acuerdos de paz.

¿Cuál es la combinación de actores e intereses, el contenido y alcance de las llamadas representaciones políticas –democráticas–, de las fuerzas parlamentarias o de los actores con poder real y efectivo, que han limitado los contenidos y alcances de esas reformas, o que han trazado algunas medidas que se sitúan en los límites de la mediocridad parlamentaria (primero reforma constitucional y, luego transitorio, para bloquear esa reforma, por ejemplo) y, así, a una sustantiva inoperancia de la eficacia de la gestión municipal o del desarrollo territorial efectivos o, si fuere posible, en la necesaria y congruente reconfiguración territorial –y general– del Estado?

A este respecto, convendrían identificar el rol de algunos actores de la cooperación internacional que fueron facilitadores, por acción u omisión, de la creación de barreras en el camino, siempre complejo y contradictorio, de construir procesos de cambio o que, en cualquier caso, no han apoyado de manera consecuente, continua y sistemática el proceso alternativo. Con lo cual, han terminado para alinearse con las inercias del *statu quo*, del viejo o remozado sistema de dominación y de exclusión social. ¿Cuál es, en definitiva, la visión del mundo, de la globalización, de la democracia y el desarrollo, de los derechos y libertades de la ciudadanía, de los pueblos y comunidades todas, qué comparten unos y otros, o dónde quedan los matices que obligaban cuando menos a actitudes y posiciones más cautas?

Este último cuestionamiento apunta sin duda a un duro y muy insatisfactorio balance del carácter de las reformas emprendidas, en contenidos y alcances. Se ha reconocido que se produjeron avances en la institucionalización



municipal, en el funcionamiento democrático de los gobiernos locales y en el ejercicio de sus tareas de gestión, con los medios (financieros, sobre todo) asignados en las diferentes normativas. Pero esos avances no son atribuibles a las medidas o reformas anunciadas y algunas de las efectivamente impulsadas. Esos avances se producen por la inercia básica del funcionamiento institucional, tanto en la formalidad democrática, como en la prestación de servicios públicos y en algunas materias adicionales.

Pero, ¿dónde están las medidas, o los efectos de algunas de las medidas tomadas, que deberían haberse traducido en una efectiva financiación del desarrollo territorial, amparado en la articulación de la gestión intermunicipal y en los mecanismos de gestión multinivel? ¿Dónde están las estructuras de naturaleza metropolitana y su gestión basada en instrumentos de planificación, de financiación y de otros instrumentos y mecanismos, acordes con esas nuevas realidades urbanas o mega urbanas que, en definitiva, debieran buscar un impacto en el bienestar de la mayoría de los habitantes de cada uno de los países que hoy viven en esos acrecidos o renovados territorios urbanos o urbanizados?

¿Dónde queda el respaldo congruente y sostenido en el tiempo de la cooperación internacional y de las agendas internacionales para el desarrollo? ¿Dónde están los medios, capacidades e instrumentos de políticas públicas que permitan consolidar lo público y asegurar su hegemonía para impulsar y sacar adelante un desarrollo sostenible e inclusivo?

Según se interpreta en este balance, el núcleo esencial de nuestra hipótesis respecto al escaso impacto o el abierto fracaso de los procesos emprendidos en décadas pasadas asentados en esas plataformas de despegue que son, o se plantearon como, democracia y desarrollo, para crear condiciones políticas, sociales e institucionales de una paz firme y duradera y, en particular, para construir capacidades y modelos de gestión de políticas democráticas y de desarrollo, con una activa participación de los gobiernos locales, y con un nuevo y más acentuado protagonismo de los territorios, con un mayor peso de la capacidades de gestión democrática de los grandes municipios, de las áreas conurbadas y de los nuevos territorios de desarrollo, efectivos o potenciales.

La centralidad de lo público, sería la cuestión. Primero por ausencia y, segundo, como necesidad o reclamo, para reconducir los procesos. Para volver a poner la Política en el centro. Esa POLÍTICA (con mayúscula) que permita identificar cuáles son los intereses y proyectos de relaciones sociales sustantivas que se dirimen en cada proyecto parlamentario, en cada política pública. Y, en consecuencia, para crear y elevar la conciencia social y política de lo que se dirime y, así, configurar los bloques políticos que ayuden a proyectar y

afianzar la centralidad de lo público como recurso de gestión insoslayable del (re) diseño organizativo y de gestión del estado, de las instituciones y de las políticas públicas dentro de un horizonte estratégico para la calidad de la vida democrática y del desarrollo.

Y, ¿qué es o de qué se trata esa centralidad de lo público? ¿Cómo entender la recuperación del sentido de lo público y su reposicionamiento en la democracia y el desarrollo?

Para comenzar, no se pretende insistir en el debate entre el Estado y el mercado, conceptos y abstracciones que en sí mismas no dan cuenta ni de los roles que históricamente ha desempeñado el primero, ni siquiera en cuanto depositario de la organización inmediata del poder político y de las condiciones organizativas e institucionales para su ejercicio y gestión. Pero también, como garante de la democracia y del ordenamiento jurídico e institucional de su funcionamiento, o auspiciador y promotor de condiciones y medios para el ejercicio de derechos y libertades individuales y colectivas. Todo eso, en detalle y más, es el concepto o la abstracción de eso que denominamos Estado. Pero la realidad concreta son una serie de situaciones donde el Estado está lejos de relacionarse con ese tipo de acepciones.

No digamos del mercado que no es la libre competencia, o las leyes limpias y transparentes de la oferta y la demanda y, menos, el equilibrio final en la asignación de medios y oportunidades a través de una “mano invisible”. Lejos de eso, el mercado son los mercados de la especulación financiera que hunde economías y a millones de personas al desempleo y a la falta de medios de vida. En definitiva, en un mundo de globalización capitalista y de un modelo de desarrollo amparado en esos supuestos del mercado y en los no menores supuestos del papel redistribuidor del Estado, tenemos la pobreza, la desigualdad creciente, las guerras y sus secuelas de degradación humana y de la vida social: refugiados, migraciones de alto riesgo, amén de las víctimas y los daños directos o “colaterales” en las economías de vida de millones de personas y de pueblos.

Por ello, lo público, para lo que aquí se reclama la centralidad, está en las antípodas de esas realidades del Estado y del mercado y de su alianza o imbricación para producir esas calamidades o impedir que otro mundo sea posible. Tendría que ser precisamente la entronización de derechos y libertades individuales y colectivas, las condiciones y medios a disposición de individuos y colectividades para que se pueda establecer y ejercer efectivamente la ciudadanía plena, la organización y auto organización de las colectividades para asegurar

el objetivo de convivencia pacífica, democrática para construir y disfrutar de los beneficios de la actividad económica, social y cultural, hoy con soportes adecuados para que nadie tenga que quedar atrás.

En consecuencia, debería ser también la reorganización –re conceptualización de la institucionalidad pública, colectiva, apta para garantizar esas condiciones y para supeditar el mercado y el Estado al imperio de los intereses de lo público, que es lo de todos, incluido lo de aquellos que pretenden estar por encima de los demás, que presos de la codicia y de la sinrazón, estarían dispuestos a llevar a la humanidad en su conjunto al despeñadero con tal de evitar cualquier tentación de caminos y escenarios de solidaridad y de cooperación para el bien común.

Es así que se reivindica el retorno de lo público, la centralidad de lo público, no simplemente para alcanzar los objetivos y metas planteados con el fortalecimiento democrático e institucional de los gobiernos locales, o para lograr que se disponga de medios financieros y técnicos y tecno-políticos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo, sino porque sólo desde esa centralidad de lo público, tendría sentido y encontraría viabilidad el cambio de cultura política, social e institucional para reorientar a profundidad el rumbo del devenir de la humanidad, hoy en situación de SOS según se plantea en los ODS y su agenda global de cumplimiento.

Habría que integrar esta perspectiva dentro de la política de objetivos, que enmarcan la constitución y otro andamiaje jurídico legal fundamental, así como el conjunto de políticas que orientan el desarrollo democrático y la sostenibilidad justa e inclusiva de un nuevo modelo de desarrollo. Esto supone, en primer lugar, conceptualizar y reposicionar lo público y lo común público, según se ha enunciado arriba, con lineamientos estratégicos hegemónicos y claramente distanciados de lo privado, al fin supeditado a lo público, al interés y voluntad general. Sobre todo, los intereses de las grandes empresas ancladas en la codicia y la insumisión.

Ese necesario empoderamiento democrático de la ciudadanía, la elevación de la conciencia social y política como competencia y afán principal de los gobiernos democráticos, de los partidos democráticos y de las diversas organizaciones que velan y auspician el imperio de lo público. Y con ello, la creación y desarrollo de condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de ciudadanía. Sólo así se puede aspirar al empoderamiento

democrático e institucional de los gobiernos, tanto locales, como nacionales o regionales y el impulso de políticas públicas congruentes con esos objetivos y aspiraciones.

Con política de objetivos y, en consecuencia, con ella, con una política sustantiva de medios e instrumentos para hacerla efectiva, que en el ámbito territorial, no se ha dejado de insistir, pasa por afirmar la consolidación de la institucionalidad democrática, las capacidades organizativas y de gestión tanto municipales como intermunicipales, así como los espacios y mecanismos de gestión multinivel; todas ellas, además y siempre, integradas por la participación social acorde con el espacio territorial y las diferentes políticas públicas de servicios públicos o de áreas del desarrollo económico, social y cultural.

Esta centralidad de lo público vendría a establecer la diferencia entre las posibilidades de avanzar realmente en el cumplimiento de la agenda 2030, y en asegurar en ese proceso una contribución destacada y diferenciada de gobiernos locales, de los sistemas territoriales y locales y, por otra parte, la senda que conduciría a un nuevo camino de frustración. Marcar claramente esta diferencia, supone apostar sin titubeos por la afirmación de lo público, por garantizar las condiciones objetivas, institucionales, de políticas públicas, para que aquellos poderes de minorías poderosas, codiciosas, puedan seguir arrinconando los bienes y servicios públicos, sometiendo y humillando a a las grandes mayorías y a los más pobres o desfavorecidos entre ellas.

¿Qué importancia tiene esa centralidad de lo público para lograr que los objetivos y metas planteadas en la agenda 2030, en los ODS? ¿Cómo vincular todo ello con la posibilidad de sacar adelante la agenda 2030 con una contribución destacada y diferenciada de los gobiernos locales, con una estrategia consistente de localización de los ODS? No hay atajos o medias tintas: o hay un plan nacional (y en su caso en una lógica de apalancamientos sucesivos, planes regionales e internacionales), bien estructurados y adecuadamente dotados de medios, instrumentos y capacidades para hacer valer esa agenda en todo su alcance (la agenda 2030, como los derechos, no admiten exclusiones, de nuevo no puede haber atajos, o se aseguran todos los objetivos y sus respectivas metas, o la agenda como tal será un fracaso. De la misma manera, los gobiernos locales podrían cumplir con esa contribución diferenciada de localización de los ODS solo en la medida en que todos los niveles o esferas de responsabilidad política, gubernamental o intergubernamental, cumplan. Entre las condiciones de ese cumplimiento, se encuentra precisamente la dotación de medios

democráticos e institucionales, y de sus diversas capacidades a los gobiernos locales, para que pueden actuar de manera solvente.

Y aquí volvemos a encontrarnos en el punto de partida: ¿si en veinte años, por no decir en 150 años, no se han dado las políticas para modificar el *statu quo* de los gobiernos locales, a pesar de los discursos propios e internacionales en favor de la descentralización, y la democracia participativa, acaso puede haber credibilidad para que, ahora sí, en el marco de los ODS, se pueda cumplir con una deuda histórica de tal envergadura? o regional de objetivos, pero también de medios para sacar adelante ese empeño global? Es decir, deberían aportarse pruebas de una tal radicalidad y alcance integral para producir una suerte de partaguas histórico. Eso, y no otra cosa, es lo que la agenda 2030 vienen a plantearnos. En el fondo, los ODS es eso, una de las últimas llamadas a la cordura para cambiar las cosas. Pero es tal la maraña de problemas y intereses codiciosos, que sólo desde la falta de cordura, o sea, con un exceso de generosidad y de solidaridad humana se puede romper este nudo civilizado.

Lo que decimos es que esto no es asunto de los gobiernos locales, porque no tiene una agenda propia, sólo tienen una contribución específica en el conjunto de la agenda nacional, regional o global. Y que, para que su contribución pueda ser efectiva y acorde con lo que se espera de ellos, hay que atender prioritaria y/o paralelamente, la necesidad de su reestructuración y fortalecimiento institucional y el conjunto de condiciones, medios e instrumentos de la gobernanza democrática y del desarrollo territorial.

Al mismo tiempo se destaca que ese reposicionamiento de la institucionalidad democrática territorial municipal, para abordar la articulación de actores, ha de complementarse con un enfoque territorial del desarrollo.

Un enfoque que, en definitiva, vuelve a situarnos en la antesala: hay que reconfigurar la organización y presencia del Estado en el territorio, hay que elevar el rol democrático y de responsabilidad de diseño y gestión de políticas públicas de los gobiernos locales. Pero hay que asumir que debe vincularse a la articulación o cooperación intermunicipal en los territorios, a la inclusión de los diversos actores sociales y económicas, dentro de una política territorial de desarrollo (inclusivo y sostenible) que promueva y dinamice agencias de desarrollo territorial (local, regional), como herramientas de política pública intermunicipal de desarrollo territorial y, en consecuencia, al gobierno local como multisectorial. Un gobierno que tiene un rol principal en la gobernanza

democrática territorial. Que, partir de ese rol principal de los gobiernos locales, por sí mismos y, sobre todo, asociados, se establezcan los mecanismos de gestión multinivel y de la complementariedad de las acciones del gobierno nacional o de las políticas regionales integradas, etc.

Supondría poner a disposición de esa política de objetivos y de miedos para reconducir el posicionamiento de lo público, en democracia y desarrollo, de los nuevos avances e instrumentos del desarrollo tecnológico. Primero al servicio de la elevación y cualificación de la conciencia ciudadana, social y política, para que no quede presa de los ejercicios de control y manipulación de los poderes mediáticos y del poder que siguen ejerciendo los clásicos aparatos o armazones del control ideológico y sometimiento de la conciencia popular: sean iglesias u organizaciones que responden a nuevas corrientes de regresión de la participación social y política activa.

En segundo lugar, para elevar las posibilidades de gestión eficaz y universal de las políticas y programas de desarrollo social y, en la misma dirección, para promover una gobernanza de transparencia, de gobierno abierto para mejorar la calidad de la democracia y su gestión y para promover un desarrollo efectivo que beneficie a las poblaciones más rezagadas.

Venimos a concluir, en definitiva, que el reclamo del traslado de más fondos y más recursos de financiación a los territorios, no es porque pudiese haber una opción por la democracia de cercanía, como democracia más viva, más estimulante, o porque los recursos públicos se administran más eficazmente desde los gobiernos locales, que probablemente tenga fundamento. Pero la razón última es que esas decisiones de traslado de recursos, de más capacidades a los territorios, es porque habría de entenderse que se apuesta por un cambio de modelo de desarrollo, un desarrollo más equilibrado, más integrado, más cohesionado, sostenible e inclusivo.

Sin estos supuestos, estaríamos en un juego insulso, frustrante. En un *tiqui taca* en la vida política, social e institucional, desquiciante e improductivo.

## CAPÍTULO

# 1

## La paz en Centroamérica y el resurgir municipal

•  
Elementos para el análisis

•  
De la confrontación político militar a los acuerdos de paz, como antesala y fragua de la ambigüedad de los discursos

•  
Democracia y desarrollo en el trasfondo de las propuestas

•  
La participación ciudadana y el municipalismo

•  
La cuestión de la participación ciudadana y social

•  
La descentralización y el fortalecimiento municipal

•  
Democracia, gobernabilidad y gobiernos municipales

•  
El rol de los gobiernos municipales, dentro del Estado democrático

•  
¿Cuánto de esto se puede encontrar hoy en la región?





### Elementos para el análisis

En el pasado, entre la penúltima década del siglo XX (precisamente desde finales de 1980) y la primera década del siglo XXI, cuestiones como la democratización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos y administraciones municipales, la descentralización y la participación ciudadana, ocuparon una parte destacada de la agenda política, gubernamental y social de los Estados centroamericanos.

En ese período se plantearon y, en algunos casos, se aprobaron diversas propuestas y medidas relacionadas con la descentralización (paquete legal de la descentralización en Guatemala, Reforma Constitucional del Artículo 170 en Costa Rica, ley de descentralización en Panamá, por citar algunas), planteadas por parte de los gobiernos y de otros actores políticos e institucionales centroamericanos. Este tipo de planteamientos solían contar con el concurso de la comunidad internacional, principalmente a través de las agencias gubernamentales e intergubernamentales de la cooperación para el desarrollo, así como de otros actores de la sociedad civil, ONG de los *países donantes* y de sus contrapartes de la sociedad centroamericana.

Esas propuestas pueden aglutinarse en dos orientaciones o tendencias: a) una concentrada en la promoción de condiciones y desencadenantes de la democratización de la sociedad y el Estado (en tanto que organización democrática y basada en el funcionamiento regular del Estado de derecho) y, b) otra pre-ocupada por modernizar o ajustar la institucionalidad del desarrollo o, más enfáticamente, el sistema económico –producción y comercialización– para adaptar las economías regionales a la nueva etapa de internacionalización de la economía dentro de lo que solía plantearse en términos del discurso político coloquial, como las “nuevas exigencias” de la globalización capitalista.

En ese marco, tres de las cuestiones antes citadas (fortalecimiento municipal, descentralización y participación ciudadana) adquieren un relativo

protagonismo en la subregión (también de alguna manera en el ámbito regional latinoamericano) y en cada país, durante las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI.

Esa coincidencia dentro de ese marco geográfico y temporal se expresaba también en un relato político, o debate social y político, escasamente ordenado y en el que tampoco brillaba la coherencia entre el discurso y su traducción práctica o de instrumentación en políticas públicas. Lo anterior es válido tanto para cada una de las tres cuestiones citadas en sí mismas, como respecto a las relaciones entre unas y otras. Pero, desde ninguna de las tres se percibían señales claras de pretender impactar sobre los procesos fundamentales que las amparaban o en las que se amparaban: la democratización política del Estado y de la sociedad y, en su caso, sobre una verdadera readecuación y modernización de las instituciones económicas (mercado), más allá de los afanes desreguladores y de privatización/mercantilización del patrimonio público y de los bienes o servicios públicos, propuestos por las corrientes hegemónicas neoliberales y los proyectos políticos o de gobierno que permitieron su concreción.

Respecto a esto último, el proceso de modernización económica solía aparecer como una suerte de ideología dominante y, en todo caso, como una lógica de la conducta política, que impregnaba la generalidad de los procesos; venía a ser lo que usualmente se planteaba como el “requisito” inaplazable para una adecuada incorporación de las economías y las sociedades a la globalización neoliberal en curso.

El abordaje conceptual, teórico –académico– de cada una de las cuestiones, fortalecimiento municipal, descentralización y participación ciudadana, si bien se considera notablemente prolífico y generalizado, no fue capaz de superar las ambigüedades e insuficiencias de rigor, en su aproximación a los conceptos en tanto que categorías políticas o administrativas y, en consecuencia, también respecto a su cabal delimitación con otros conceptos o categorías afines. Y, en consecuencia, tampoco fue capaz de facilitar, cuando se cruzaba con la voluntad política coyuntural para avanzar en esa dirección, de impregnar o impactar sobre la ordenación y coherencia de las propuestas políticas.

De esa manera, se complicaba la identificación genuina de cada concepto o su diferenciación, por ello, era difícil encontrar y seguir un hilo conceptual y metodológico (esencialmente político) común a los tres, capaz de ayudar eficaz y oportunamente a alcanzar los objetivos o el impacto esperado y, en todo caso, para establecer un marco teórico referencial para el seguimiento y evaluación

de los procesos emprendidos, de su coherencia y armonización relativa y, si fuere el caso, ponderar y valorar los avances y resultados alcanzados en cada país y en el conjunto regional.

Estas deficiencias de delimitación conceptual, muy presentes sin duda en el discurso político y en las propuestas programáticas, representaban un primer obstáculo para el diseño de propuestas de políticas y medidas de cambio y, desde luego, dificultaban la incidencia efectiva de los aportes de la cooperación internacional, cuando estos respondían a una estrategia y a un genuino compromiso en pro del cambio y de un desarrollo humano, equitativo y sostenible.

Tampoco permitían dar cuenta de los avances específicos que en materia de democratización política y de institucionalización territorial se fueron produciendo a pesar de las limitaciones señaladas. No obstante, servían para hurgar en los supuestos ideológicos o en las lógicas e intereses del proyecto político y social que subyacía, tanto a las propuestas y medidas de política impulsadas, como a la ausencia o boicot tácito a las propuestas de cambio efectivo. De ahí esa prolífica y esencialmente vacua abundancia de discursos y de diversos ejercicios de especulación estratégica en la que se encuadraban los diferentes procesos nacionales y que, con más o menos énfasis, reclamaban su apuesta por la descentralización, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana.

Se propagaba así una variedad de enfoques, de aproximaciones a estas temáticas, según los énfasis ideológicos, las prioridades o “modas” políticas coyunturales (electoralistas-programas electorales) en los países o, dicho de otra manera, en función de los intereses y expectativas de los diferentes actores regionales: políticos, sociales, institucionales, públicos, privados y académicos. Para simplificar, en toda la región comenzaron a proliferar las “visiones y misiones” que sustituían la precariedad o modestia de las políticas públicas, de las estrategias de Estado. Todo ello oportunamente aceitado por numerosos programas o proyectos de la cooperación internacional, pública y privada y, en su caso, por parte de organismos financieros internacionales, sean unos u otros de alcance multilateral y bilateral, gubernamental y no gubernamental, y que no solían tener empacho alguno en financiar o amparar toda esa retahíla de proclamas, todo *ad maiorem dei gloria*, sólo que en este caso sería del canto a la *democracia participativa y el desarrollo humano*.

Por ello, *post festum*, no sería muy aventurado plantear que muy probablemente los énfasis, prioridades, intereses y expectativas de las propuestas, programas u otras iniciativas poco o nada tenían que ver con los procesos específicos

a los que se aludía: descentralización, participación ciudadana/calidad de la democracia local, fortalecimiento democrático e institucional de los gobiernos locales y sus capacidades efectivas de actuación; es decir, poco o nada proclives a favorecer los cambios necesarios, y en su mayoría urgentes, de la realidad política, social e institucional de la región y sí venían a dar pábulo a aquellos que suelen recordarnos el *gatopardismo*: cambia todo (en apariencia, y con mucho ruido) para que todo siga igual.

Este tipo de dificultad se evidenciaba significativamente a la hora de establecer una vinculación razonable y razonada entre ese tipo de procesos con los objetivos del desarrollo político (democrático), económico, social y cultural de los respectivos países. O, también, cuando se vinculaban con objetivos últimos de tales procesos, como la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, o con otras aspiraciones estratégicas, estructurales, más o menos explícitamente establecidas (formalmente enunciadas) por los diferentes agentes implicados en ese empeño.

### **De la confrontación político militar a los acuerdos de paz, como antesala y fragua de la ambigüedad de los discursos**

El antecedente o parteaguas de este tipo de procesos, en sus contenidos y alcances, pero también en sus contradicciones e insuficiencias conceptuales y procesuales (hilo conductor) era el contexto y expectativas abiertas por los diferentes acuerdos de paz regional y nacionales. Estos acuerdos tuvieron una indudable transcendencia en la coyuntura y fueron especialmente significativos desde el punto de vista de la contención de los riesgos de agravamiento e internacionalización de la conflictividad nacional y regional. Primero, porque cerraron la posibilidad o riesgo de ese escalamiento regional e internacional de los conflictos político-militares existentes y, en segundo lugar, porque abrían cauces democráticos, institucionales y endógenos para avanzar hacia nuevos escenarios de desarrollo, en tanto que prometían (o, ¿sólo sugerían?) atacar las causas estructurales e históricas de los conflictos.

Con su anclaje en diferentes ciclos históricos, con sus respectivas modulaciones nacionales, las demandas sociales a lo largo del siglo XX, tanto por los derechos humanos como por los civiles, por el derecho a la vida y a los medios de vida, como por la exigencia de condiciones humanas laborales, por el fin de la esclavitud o la servidumbre en muchos casos (como indicó I Ellacuría: la subsistencia es la utopía para amplios sectores de los pueblos centroamericanos), pero también por la democracia y la libertad, recurriendo a diversas expresiones de la lucha social y política, condujeron en un momento dado a la configuración

de una serie de escenarios de abierta insurrección y de impulso de algunos procesos revolucionarios, que fueron contestados – a veces abortados, a en otras desfigurados, mediante la aplicación de estrategias contrarrevolucionarias y una permanente y múltiple respuesta contrainsurgente, que patrocinaba la potencia política militar hemisférica.

El desenlace inmediato, ya señalado, fueron los Acuerdos de Paz, regionales (1987-Esquipulas II) y nacionales, de la última década del pasado siglo (Nicaragua y El Salvador) y, finalmente, en Guatemala (en diciembre de 1996) que vinieron a poner un punto y aparte a esa etapa de agudizada conflictividad político-militar en la región.

Estos acuerdos de paz recogen en sus declaraciones y compromisos las apuestas y horizontes de cambio, por los que apostaron las movilizaciones y éxitos de las décadas previas que, en consecuencia, pasaron a integrar y enriquecer ese torrente histórico de movimientos reivindicativos y de acrecentamiento de las mejores expectativas sociales.

Esta importante inflexión, que en una coyuntura crítica de la región supuso la firma de los acuerdos de paz, permitió cerrar aquel ciclo de confrontación política que pretendía remover el sistema de dominación. A partir de aquí se produjo, además de la ofensiva contrarrevolucionaria y de diversas prácticas contrainsurgentes, un proceso de reacomodo del modelo de dominación (de factoría interna y externa, o al revés) y, paralelamente o como parte de aquella ofensiva, la implantación inmisericorde de las políticas neoliberales, coincidentes con el paso atrás de las arremetidas sociales que pierden empuje y muestran una notoria desmovilización política, quedando la imagen de un panorama de sumisiones bajo protesta y de apuestas políticas (político-electoral), notablemente desfiguradas, desideologizadas y sin alternativa.

En cualquier caso, los acuerdos y sus respectivos compromisos y procesos de diálogo apuntaban hacia las causas y raíces históricas y estructurales de los conflictos como elementos indispensables para alcanzar una “paz firme y duradera” (como se expresaba en el Procedimiento para la paz de los Acuerdos de Esquipulas II, Agosto de 1987), mediante los cauces y pautas esenciales del sistema democrático y el uso no menos sistemático de métodos no violentos, cívicos (¿civilizados?), negociados, propios del Estado de derecho y del normal funcionamiento de su institucionalidad.

Esos ingredientes esenciales de los acuerdos de paz facilitaron que se abriera un proceso en la región y en cada uno de los países y Estados de la región, y dentro

de las condiciones específicas de cada situación nacional, que vino a propiciar una serie de debates y el alistamiento de algunas medidas importantes, ligadas a la democratización política del Estado y a la adaptación y modernización de las instituciones públicas. Medidas o iniciativas que, formalmente, aparecen dual o ambiguamente vinculadas, por un lado, a los compromisos de democratización y (re) institucionalización para favorecer la reactivación económica de la región y, por otro, a las necesidades de reconstruir el tejido social y los diferentes satisfactores sociales que dieran una básica legitimidad a la nueva modulación democratizadora y que, de alguna manera, validaran los enunciados de paz para abordar las causas o condiciones estructurales de los conflictos y, así, animar las posibilidades de una paz firme y duradera.

Algunas de estas medidas e impulsos pretendían, al menos en su intencionalidad, abrir cauces adecuados para la participación ciudadana (política, social y económica), para democratizar y ampliar el abanico institucional del Estado democrático, y en el ámbito territorial, dar nuevo vigor a los gobiernos locales (las municipalidades). Como tales, esas medidas solían integrar planteamientos generales sobre la reforma y modernización del Estado y del conjunto de la institucionalidad pública y social, e incluían en ese proceso un empeño específico por la descentralización que, así, solía amparar o derivar, más casual que consecuentemente, en algunas medidas destinadas a crear o renovar los marcos jurídico-legales para brindar un ámbito de actuación democrática y de gestión de la institucionalidad municipal.

### **Democracia y desarrollo en el trasfondo de las propuestas**

Ese es el contexto básico en el que se inscriben las cuestiones de la descentralización del Estado (como parte de la democratización, reforma y modernización institucional del propio Estado), la participación ciudadana y social, así como el fortalecimiento municipal y, con ellos, otros aspectos como la animación de espacios y mecanismos institucionalizados de planificación y gestión local y que también solían encontrarse presentes en todos y cada uno de los acuerdos de paz y en los diferentes documentos del diálogo político, social e institucional (Mesodiálogo, p.e. impulsado a finales de la década de los noventa en Guatemala con el apoyo de la Cooperación de la Unión Europea) y como parte de la instrumentación de los compromisos regionales o nacionales de paz.

Algunos casos quedaban enmarcados, con una u otra solemnidad, en los marcos constitucionales de cada país y en leyes específicas, como la ley de consejos de desarrollo también en Guatemala, y otras similares y más o menos

ocurrentes, como el Triángulo de Solidaridad en Costa Rica, además de la proliferación de los Fondos de Inversión Social en casi todos los países.

En ese contexto, podían entrecruzarse algunos planteamientos sobre cómo impulsar un nuevo andamiaje jurídico-democrático en el territorio, que incluyera la recomposición institucional general y que, en consecuencia, permitiera ir construyendo y consolidando el marco de una nueva gobernabilidad pos conflicto y que requería una nueva gobernanza de la democracia y del desarrollo.

Más o menos así planteada la cuestión, emergen y se acomodan (a veces se vitalizan) una serie de discursos que giran alrededor de dos pilares conceptuales como son la democracia y el desarrollo.

La primera pasa de ser electoral o formal, representativa, a ser reivindicada como democracia participativa para alcanzar diferentes significados según el ámbito de funcionamiento y/o incidencia: democracia política, democracia social, democracia económica o, incluso, democracia cultural. Lo cual pasaría a ser parte de otros marcos de los derechos de ciudadanía: ciudadanía política, social, económica y social.

Asimismo, solía aparecer como una referencia, ahora ineludible, a su adecuada plasmación en los diferentes niveles de organización del gobierno y la administración del Estado democrático: el gobierno central y el Estado o poderes generales (parlamento, judicial, electoral), principalmente el régimen municipal y, algún otro, un tanto indefinido o no suficientemente definido pero generalmente identificado y clarificado constitucionalmente en casi todos los países, como la organización y gestión de pueblos y comunidades indígenas.

Habría que destacar que aquí también se plantean iniciativas políticas para avanzar en democracia y derechos a partir del reconocimiento de la igualdad de la mujer y, por lo tanto, de la ineludible necesidad de elevar su participación política, social, económica y cultural, en correspondencia con una recomposición conceptual y proyectiva de la equidad de género. Por otra parte, no podemos dejar al margen el ámbito de la integración centroamericana, su institucionalidad en construcción, sus políticas y estrategias de gestión política y de desarrollo en dimensión regional.

Por otra parte, el desarrollo como objetivo y proceso, pasa a reforzarse con definiciones o calificaciones que lo sitúan dentro del marco de enfoque de los derechos de los diferentes ámbitos de ciudadanía y democracia, por lo que el desarrollo también se asumiría como desarrollo político, social,

económico, cultural e institucional. A esta integralidad del concepto del desarrollo se irían sumando una serie de enfoques que fueron marcando o derivando de las diversas agendas internacionales del desarrollo como el enfoque sostenible del desarrollo, en particular, con los objetivos del desarrollo sostenible 2015-2030 y al de adaptación al cambio climático.

Esos objetivos y el conjunto de las agendas de la democratización y del desarrollo tendrían que verse reflejadas en el diseño y puesta en marcha del conjunto y complementario abanico de políticas públicas, incluidas insoslayablemente las del propio desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y de sus capacidades. Lo que estaba por ver y demostrarse, como condición *sine qua non* para la consistencia misma y durabilidad de la democracia y el desarrollo.

### **La participación ciudadana y el municipalismo**

Se sitúan ambos conceptos, en una primera línea, como uno de los principales y más socorridos dilemas de la coyuntura y que gira en torno a la capacidad del régimen económico y su consecuente expresión política (democrática e institucional) para alcanzar los objetivos de modernización de desarrollo económico y, por otra parte, también de la consolidación democrática misma:

- i) modernización y ajuste de las estructuras económicas-productivas,
- ii) la reforma política e institucional (del Estado, sus instituciones y capacidades) o,
- iii) si acaso fuere posible, la construcción de otro modelo político e institucional (renovación del sistema democrático en su conjunto) para enfrentar, con medios y estrategias mejor configuradas y dotadas.

La atención de los problemas estructurales y sus déficits (deudas) sociales, desde una hipótesis que, implícitamente al menos, debería recoger los diversos objetivos y compromisos establecidos en los acuerdos de paz, tendría que estar basada en la convicción de que, al no atender esos problemas estructurales e históricos, (el actual modelo) no haría más que estancar o agravar esa anquilosada problemática.

La participación ciudadana se situaría así en el vértice en el que confluyen democracia y desarrollo. En el primer caso, para dar calidad y proyección efectiva al sistema democrático y a su consolidación. En el segundo, como destinatario y sujeto principal de los procesos y productos genuinos del desarrollo, dando satisfacción oportuna y sistemática de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales.



De esta manera, el municipalismo, que se constituye a partir de la activación de la ciudadanía como sujeto político diferenciado en los territorios, en cada territorio municipal, y que, por ello, se auto constituye en gobierno democrático y competente para diseñar políticas y acciones multisectoriales destinadas a ordenar y reforzar al municipio y a sus capacidades institucionales para estar en condiciones efectivas de promover el desarrollo con enfoque de derechos dentro del Estado y, en particular, en y para el ámbito territorial que le es propio.

El municipio, desde su ocupación y preocupación por los asuntos del bienestar municipal y de su gestión democrática, pasa a ser solidario o formar parte del esfuerzo democrático y por el desarrollo del conjunto nacional, estatal.

En el núcleo central de aquellos dilemas esenciales aparecen cuestiones como la (re) organización y el papel del Estado, las modalidades de institucionalización o de desarrollo democrático como objetivos o bienes públicos en sí mismos, pero también en otros planos o abordajes la cuestión territorial y, dentro de ésta, otras cuestiones de no menor importancia como las relaciones de cooperación y complementariedad entre las diferentes esferas de gobierno y mecanismos de gestión de políticas públicas.

La eficacia y oportunidad de las políticas públicas para que, desde su congruencia democrática, puedan proyectarse e impactar en el universo social. En la atención efectiva de las demandas estratégicas de las mayorías sociales, dentro de cada país o de sus diferentes coyunturas. Considerando además en esas políticas la activación de espacios y mecanismos de calidad para la participación ciudadana y social, representativos de la diversidad social y cultural, regional o nacional.

Guillermo O'Donnell (2004), plantea que la calidad deficiente de la democracia latinoamericana está intrínsecamente vinculada a algunos problemas de larga data que marcaron, en gran medida, la trayectoria histórica de todos los países de la región: por un lado, las deficiencias en el desarrollo del Estado y, por otro, las desigualdades socioeconómicas agudas y profundas. Ambos problemas tienden a despojar a la democracia de un significado transcendental para los ciudadanos al socavar la igualdad política que es el supuesto fundamento de los sistemas democráticos.

Lo anterior reivindica también la importancia que adquiere la fortaleza y el desarrollo del Estado y su institucionalidad para avanzar con determinación hacia una democracia de derechos. Es decir, el conjunto amplio y complementario de derechos y de prácticas que constituyen una democracia no se pueden

materializar a menos que haya un Estado capaz de implementarlas de manera uniforme dentro de un territorio nacional.

Lo que significa que el Estado no es sólo el escenario de lucha por el poder y de su organización y ejercicio, sino también el garante principal de las condiciones para la salvaguarda de los derechos individuales y colectivos. El desarrollo del Estado pasaría a ser un proceso multifacético, e implica (hay que decirlo) claramente, la expansión necesaria de un aparato burocrático de capacidades, de principios y valores sustentados en la ética de lo público o del servicio público y cada vez más compenetrado con la aplicación de las nuevas tecnologías, puestas al servicio de esos objetivos.

Lo anterior ha de traducirse en el efectivo funcionamiento de la institucionalidad y de las estructuras burocráticas, que ofrezcan igual acceso a todos los ciudadanos y respeto asignado a los “iguales”. El Estado democrático requiere la extensión del imperio de la ley y su aplicación a todos los ciudadanos por igual.

La consolidación del Estado moderno implica una proyección creíble del Estado (o que, al menos, haya notables evidencias de su empeño permanente para ser creíble) como un promotor de bienes públicos y, en todo caso, garante del Bien común – público.

En este trabajo, quedan asumidas en todo su alcance las demandas y aspiraciones sociales, desde la constatación cotidiana que nos enfrenta a ciudadanías deficitarias y con un lastrado proceso de crecimiento. Esas demandas y aspiraciones se estructuran y despliegan esencialmente como parte de las reivindicaciones y esfuerzos para superar la calamidad de la pobreza (dialéctica de empobrecimiento-enriquecimiento), y que se expresa como propensión crónica al empobrecimiento de las mayorías sociales de la región, pero también como reproducción sistemática de aquellas condiciones que ha dejado anclado el conjunto del sistema social centroamericano en una tendencia regresiva y crónica, en virtud de su asentamiento radical en la desigualdad y en la exclusión social, étnica, cultural y de género.

### **La cuestión de la participación ciudadana y social**

Habitualmente se suele plantear como el protagonismo o el rol de la sociedad civil. Este protagonismo buscaría asegurar contenidos y propuestas más sustantivas en el diseño y gestión democrática de las políticas públicas, en tanto que se considera que éstas no son efectivas a la hora de resolver los principales problemas sociales y del desarrollo.

El concepto de sociedad civil, aunque no es comparable con otros de los conceptos, como descentralización, no deja de presentar una notable ambigüedad, ya que por un lado remitiría a diversas acepciones clásicas y, por otra parte, trataría de reflejar las nuevas identidades sociales y las prácticas derivadas de las mismas: mujer, indígenas, movimientos urbanos en general, más allá de otros clásicos como son las organizaciones campesinas (modificadas y/o relanzadas con las reestructuraciones productivas de la coyuntura neoliberal) o los sindicatos, en algunos casos también significativamente desdibujados o amortiguados dentro de la estrategia política e ideológica del neoliberalismo a través de fenómenos de dispersión organizativa del movimiento de los trabajadores, como lo ha sido *el movimiento solidarista*, sobre todo en Costa Rica.

No obstante, tras un período de transición post acuerdos de paz y de una alta presencia de la cooperación internacional en todas sus manifestaciones, que permitió un protagonismo destacado, a veces ocupando el espacio o protagonismo de las instituciones públicas de gobierno – nacional o local/territorial, las organizaciones de la sociedad civil (ONG de manera destacada) ha ido diluyéndose o redefiniendo su rol en un escenario en el que se recupera el protagonismo del Estado y sus instituciones. Esto no significa normalización, ya que el Estado aún no recupera su necesaria fortaleza institucional y de capacidades y, sobre todo, de cultura democrática de gestión de políticas públicas de desarrollo acorde con los problemas y desafíos del momento.

Tampoco hay condiciones para una recomposición de las relaciones entre lo público estatal y lo público no estatal, incluyendo lo común público, como se ha venido enunciado en distintos apartados de este trabajo, espacios estos dos últimos en los que se situaría el desenvolvimiento de las acciones y reivindicaciones de esa sociedad civil, cuando se configura como defensora y promotora de lo público (derechos y libertades comunes, las personas sujetos del desarrollo) y, en consecuencia, como aliada estratégica de lo público y de un Estado predispuesto a brindar, promover y garantizar los bienes públicos y salvaguardar el patrimonio público.

Para avanzar en esa recomposición de alianzas estratégicas se requiere contar, y se ha insistido en promover, un renovado concurso de la institucionalidad municipal y sus diferentes capacidades y empoderamiento democráticos e institucionales. Lo que exige retomar la construcción de esas relaciones estratégicas en el ámbito territorial, entre los gobiernos locales y la sociedad civil insertada en el espacio de defensa y promoción de lo público, del común – público territorial.

Un efectivo fortalecimiento de sus medios y capacidades, como gobiernos democráticos y autónomos, podría tener una traducción casi inmediata en la creación de satisfactores sociales básicos y otros bienes o redes sociales de bienestar y promoción del desarrollo en los diferentes territorios, en tanto que ese tipo de satisfactores suelen ser competencias y responsabilidades atribuidas precisamente a los gobiernos locales. Esto se ha puesto de relieve en todos los países de la región. Un avance significativo en medios financieros y algunas capacidades se ha traducido en una ampliación muy notable de satisfactores sociales y en la calidad de la gestión municipal. Queda mucho recorrido. Pero parece que lo avanzando hasta ahora, apunta a seguir en esa dirección, pero con decisiones políticas y medidas concretas más integrales.

Pero he aquí otra pregunta de encrucijada: ¿Acaso tendría alguna credibilidad una propuesta orientada a reforzar a los agentes políticos e institucionales municipales (incluidas las asociaciones y federaciones de gestión de políticas o iniciativas intermunicipales), mediante un impulso sostenido de políticas y medidas complementarias, mientras el núcleo estratégico del Estado competente para llevar a cabo ese fortalecimiento carece de la voluntad política reformadora y, por ello, de los medios o estrategias adecuadas para avanzar en esta dirección?

Aquí, hay que situar otra de las apreciaciones sociales, generalmente enclavada en la cultura centralista que permea lo institucional pero también lo político y social, y que se refiere a la precariedad de los gobiernos locales para asumir esos empeños estratégicos y, en consecuencia, fraguar esas alianzas estratégicas con la sociedad civil. Para ello, habría que preguntarse si la crónica precariedad de las entidades locales vendría a ser una suerte de calamidad inevitable o atribuible a una intencionalidad política manifiesta, destinada a evitar su posicionamiento como instituciones democráticas y de desarrollo. ¿Cómo probar si esto se puede resolver positivamente? El tipo de respuesta que se dé a esta u otras cuestiones podría solventar las disyuntivas y, sobre todo, abrir o cerrar las potencialidades de esa alianza estratégica.

### **La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales**

La descentralización es un término que se ha utilizado para definir procesos muy diferentes. Ha recibido amplio y profuso tratamiento en décadas pasadas. Pero, al mismo tiempo, nunca logró una definición satisfactoria y vinculante para el conjunto de los diversos actores implicados, menos para producir avances efectivos en los objetivos estratégicos buscados.

Estudiosos de la descentralización y el municipalismo en América Latina, como Pedro Pirez (2002) sintetiza los contenidos esenciales de la propuesta, pero también los límites de lo que se ha dado en denominar descentralización, a pesar de que las medidas específicas que se fueron tomando en ese marco no dicen gran cosa sobre el entendido fundamental de la descentralización: pasar competencias (potestades, materias sustantivas, medios y capacidades financieras y técnicas) de un nivel central a otro territorial, produciendo al mismo tiempo una modificación de los contenidos y alcances de la relación entre ambos niveles y, una consecuente reconfiguración de las relaciones entre esos niveles, cada uno de ellos, con la ciudadanía en el territorio o territorios (descentralización estructural).

Este autor argentino destaca que, si bien no es totalmente cierto que los “procesos de descentralización formales, esto es, elaborados y aplicados como políticas más o menos explícitas, han modificado la situación de los municipios en la región, si es posible afirmar que ese nivel gubernamental ha realizado fuertes transformaciones en los últimos años”.

La reforma estatal impulsada y encauzada desde los niveles centrales, normalmente bajo una exigencia o mandato de organismos financieros internacionales y amparados en gran medida por “Consenso de Washington”, estaría determinada básicamente por el “ajuste y la disminución de tareas estatales: fundamentalmente como desregulación y privatización”.

Esas modificaciones prometen cambiar el equilibrio entre las organizaciones gubernamentales de los diferentes niveles del Estado, ampliando el papel de los gobiernos locales, además de un cambio en el equilibrio entre lo público y lo privado; entre el Estado y el mercado que sí parece haber alcanzado importantes resultados en favor del mercado y lo privado, en detrimento del peso y protagonismo de lo público.

Parece evidente que durante este período se ha logrado despertar el protagonismo municipal y se han creado condiciones políticas, administrativas significativas, generalmente muy insuficientes y poco hilvanadas dentro de, por ejemplo, un política territorial coherente; en la que rija, entre otras cosas, el principio o criterio de subsidiariedad y que la dotación de medios y capacidades de los gobiernos municipales esté acorde con las competencias y responsabilidades que se le asignan o asuman.

Los avances logrados en el desarrollo municipal no se derivan estrictamente de un proceso de descentralización que, como tal, no ha llegado a producirse, sino las medidas y reformas propias de un proceso de institucionalización y de dotación de capacidades para entidades de gobierno y administraciones públicas no centralizadas, tal como suele plasmar y reconocer el marco constitucional, aunque con algunas ambigüedades propias de la cultura política, jurídica, de los parlamentos y de la burocracia estatal.

Cuando se asume un proceso de descentralización, anclado en aquel enfoque de reducción de lo público y de sus capacidades, es que se trasladan o arrojan responsabilidades sobre los gobiernos municipales, imbuidos de esa legitimidad democrática. Los problemas y responsabilidades se arrojan sobre las comunidades y las poblaciones carentes de servicios o de condiciones de bienestar digno. Y, en consecuencia, los gobiernos democráticos locales deben también asumir los desajustes que las medidas derivadas de una descentralización inocua respecto a la elevación de capacidades en los gobiernos municipales.

### **Democracia, gobernabilidad y gobiernos municipales**

Una nueva proyección de los gobiernos locales exigiría reconfigurar apropiadamente su dimensión, sus capacidades y formas de articulación horizontal, como la cooperación intermunicipal en forma de mancomunidades, incluidas también la participación ciudadana y social o comunal, pero sobre todo las formas y mecanismos innovadores de coordinación y complementariedad con los gobiernos nacionales, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad: *todo lo que pueda ser administrado y gestionado desde la administración más cercana a la ciudadanía (las comunidades) y sus problemas o desafíos, debiera ser gestionado desde esa y no de las más alejadas*. Sin menoscabo del otro principio: el de coherencia y complementariedad de las políticas públicas y de las diversas acciones multinivel, que exigen y requieren un esfuerzo amplio y firme para avanzar en la cohesión general del desarrollo y la vinculación con proceso supranacionales (de integración regional en Centroamérica, por ejemplo) y, en general, con la comunidad internacional en diferentes foros.

El concepto de democracia y su despliegue social e institucional, así como su impregnación cultural (cultura política, social e institucional) vienen a ser los referentes para situar la cuestión de la gobernabilidad y, en su caso, también la cuestión relativa a la democracia municipal, a los gobiernos municipales o gobiernos locales. Se aborda la gobernabilidad como gobernabilidad democrática o, si fuere el caso, como ingobernabilidad de la democracia o de las

democracias. Por ello, se abordará el asunto de los gobiernos locales en tanto que gobiernos democráticos o, cuando corresponda, habría que referirse a las insuficiencias democráticas de los gobiernos locales. Es decir, ¿cómo o hasta dónde podemos catalogar a los gobiernos locales como democráticos o qué obstáculos o desafíos se perciben para hacerlos (más) democráticos y para avanzar en la democratización política, institucional y, también, en la calidad (democrática) de su gestión?

El concepto de gobernabilidad es condición favorable, como por ejemplo una *democracia gobernable*, o como un supuesto para conseguir los objetivos de la democracia mediante una serie de mecanismos y recursos de la gobernanza democrática sean negociaciones y pactos políticos y sociales fundamentales (además de los que se encuadran en la constitución y otras normativas), que faciliten y amparen el encauzamiento de la convivencia ciudadana y el funcionamiento de las instituciones. La gobernabilidad se convertiría así en una (o la) condición de partida para asentar el funcionamiento de la democracia y, al mismo tiempo, para lograr sus objetivos. Mostrando aquel concepto su maleabilidad: ha de estar en el punto de partida del proceso democrático: pactos y acuerdos sustantivos y, por otro, necesariamente también en los objetivos y metas a lograr, tanto en el tiempo como en los diferentes ámbitos y procesos: sociales, políticos, institucionales y culturales.

Los gobiernos locales, como gobiernos democráticos, han de afianzar esa condición en su funcionamiento y actuación, pero al mismo tiempo, deben contribuir a alcanzar los objetivos y metas de la democracia como empeño general para asegurar la gobernabilidad democrática. Tendríamos así una gobernabilidad democrática general (nacional, regional, local), en el marco de la democratización y el reforzamiento del Estado de derecho, como garante del impulso y ejecución de las diferentes políticas públicas de desarrollo, para gestionar y resolver los conflictos o contradicciones propias de sociedades desiguales, en entornos cultural e ideológicamente plurales.

La diferencia introducida anteriormente entre gobernabilidad y gobernanza, habría que entenderla a partir de la conceptualización de la gobernanza como una propuesta que se aproximaría más al conjunto de condiciones, medidas, arreglos en el andamiaje institucional, procedimientos diseñados dentro del ordenamiento democrático y otros mecanismos de implicación de los diferentes niveles de gobiernos y con los agentes sociales (arte de gobernar), para promover, garantizar o profundizar la gobernabilidad en un determinado contexto histórico o en una coyuntura dada.

Se trataría de alcanzar así los objetivos planteados o asumidos en contextos políticos e institucionales determinados y por períodos o coyunturas dadas. Por ejemplo, en un contexto democrático, el arte de gobernar debería expresar en todos sus ámbitos o dinámicas, la calidad democrática de la propia configuración institucional y política de la gobernanza, así como una disponibilidad oportuna del conjunto de capacidades, de medios, instrumentos y procedimientos que aseguren la eficacia de la gestión democrática de los gobiernos, en este caso particular, de los gobiernos locales.

Los rasgos de la gobernanza que pudieran identificarse en lo local serían muy similares al conjunto de consideraciones que se pudieran plantear sobre la gobernanza general, aunque adaptadas a lo local, y asumiendo consistentemente el desafío que supone tomar en cuenta que, en un mundo denso y globalizado, el papel de los gobiernos locales no parece debilitarse sino que, por el contrario, mostraría algunas condiciones y potencialidades para proyectarse de una forma revalorizada, como es el creciente peso de las ciudades, la vida urbana, así como una nueva conjunción entre territorio, desarrollo sostenible y adaptación al cambio climático.

Las relaciones entre gobernanza, como acción de gobierno, según se ha enunciado antes y la gobernabilidad planteada como el conjunto de fundamentos y condiciones que hacen posible la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la sociedad, de la ciudadanía, mediante las políticas públicas y las medidas que legitiman además la actuación del gobierno democrático y del conjunto de instituciones del Estado de derecho. Estas políticas han de estar dirigidas a obtener resultados y objetivos democráticos y de desarrollo humano con equidad y sostenible, con participación e implicación activa de la ciudadanía y las diferentes organizaciones sociales, incluyendo agentes sociales del sistema económico como cámaras patronales y sindicatos.

Al respecto, se considera muy pertinente que se incorporen y combinen adecuadamente el concepto de desarrollo local con enfoque territorial con los procesos políticos, sociales e institucionales, para fraguar esa nueva gobernanza democrática y de desarrollo en los territorios, repercutiendo en el conjunto nacional.

En esta perspectiva, el debate no debiera ser qué es primero, lo nacional o lo local, sino que ha de verse como un mismo proceso con dos líneas de actuación, convergentes y complementarias, respondiendo a un renovado modelo de gobernanza democrática del desarrollo, a una nueva cultura de la gestión democrática y a nuevos y más sólidos instrumentos para asegurar la eficacia de esa gestión.



Cabe destacar los aspectos políticos de la gestión democrática de calidad (información, transparencia, rendición de cuentas), como elementos diferenciadores y enriquecedores de la ampliación y profundización de la gobernanza local, dentro de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal, para construir territorios de desarrollo incluyente e inclusivo, en una perspectiva marcada por el objetivo de avanzar hacia una mayor gestión territorial descentralizada.

Alrededor de la gobernabilidad local, cabe plantear algunas preguntas como: ¿es posible la gobernabilidad local sin gobernabilidad general? O, ¿es la gobernanza local un espejo donde se refleja la gobernanza general, o un elemento indispensable y necesario, desde el punto de vista de una democracia de mayor calidad y un desarrollo inclusivo y cohesionado? En tal sentido, cuando en algunos pronunciamientos políticos u opiniones sociales se alude a la supuesta ingobernabilidad local, ¿cabría entonces responder que la raíz está o procede esencialmente (como su impacto en lo local) de los problemas o insuficiencias del marco general del sistema democrático, institucional o, en su caso, de problemas o situaciones estructurales? Por lo tanto, la causa de la ingobernabilidad local o territorial habría que encontrarla en lo inmediato en el ámbito nacional o, en su caso, en lo regional y, muy probablemente, en la esfera internacional, hoy cada vez más, para bien y para mal, esa *aldea global*.

Por el contrario, siempre que haya un ejercicio normal o normalizado de su autonomía, expresada en una gestión democrática local de la cotidianidad ciudadana y social (servicios públicos, gestión participada, promoción del desarrollo, género y diversidad cultural, etc.), cabe preguntarse: ¿podrán los sistemas de gobierno y gestión local, y con enfoque territorial del desarrollo, brindar una contribución efectiva y sostenida, mientras persistan los problemas estructurales generales que, en definitiva, parecen mantener las situaciones de ingobernabilidad o de amenazas a los objetivos o esfuerzos de la gobernanza democrática?

### **Marcos jurídicos – legales y el ordenamiento democrático**

Las constituciones políticas (democráticas) de los países establecen el ordenamiento jurídico de la organización política y administrativa del Estado, además de otros aspectos esenciales para el ejercicio y disfrute de derechos y libertades de las personas, la ciudadanía considerada individualmente, o como colectivos o sociales, sean estos de orden económico, social o cultural, y considerados en su esfera territorial.

En general, podría decirse que las Constituciones de los países centroamericanos, como en general las de América Latina y el Caribe, son generosas en el desarrollo de artículos que norman u ordenan la vida política, social e institucional de las diferentes sociedades. En muchas de estas constituciones se consagra el carácter multicultural o multiétnico de las naciones o sociedades.

Lo ausente es el desarrollo de la vida política e institucional para reestructurar la organización y la gobernanza política en conformidad con esas realidades sustantivas, y asegurando una adecuada consistencia del proceso y del conjunto de medidas que se requieren para ese objetivo.

Las Constituciones establecen el marco básico de la organización y división territorial del Estado y los diferentes niveles de gobierno y administración llamado a ejercer el gobierno y diseñar y ejecutar las diferentes políticas y acciones públicas (de gobierno, administración y de desarrollo).

Esta división y organización político-administrativa del territorio no corresponde con la realidad sustantiva que define la naturaleza plural, multicultural y multiétnica de las referidas naciones. Lo que enlaza con la cuestión que abordaremos a continuación como es la determinación del nivel o niveles territoriales, no centralizados, de gobierno y administración, como son los gobiernos municipales o municipalidades o, en su caso, también las formas de organización, participación y gestión de pueblos y comunidades indígenas.

En principio, estas instancias territoriales de organización política y administrativa, en tanto que gobiernos no centralizados, los municipios, son un hecho histórico, un a priori constituyente, y que la Constitución fijará su condición específica en el marco de un Estado unitario centralizado, donde los municipios formarían parte de la división territorial de la organización del Estado, con mayor o menor autonomía, más o menos competencias, pero dentro de esa configuración unitaria.

Si la Constitución fija un objetivo descentralizado en la gestión territorial del Estado, sería razonable pensar que los municipios podrían tener más autonomía, más competencias, más capacidades, como parte de ese empeño u objetivo de avanzar en la gestión territorial descentralizada.

En general, las Constituciones de los países de Centroamérica y República Dominicana sitúan a los municipios (Gobiernos locales, Municipios, Ayuntamientos o Municipalidades) como los entes territoriales de la organización del

Estado y de la administración pública. Pero, al mismo tiempo, suelen ser ambiguas respecto a la conceptualización de ese ámbito político - administrativo como *poder o gobierno municipal*. Lo que lleva, en algunos casos, a plantear que los municipios son *corporaciones*, en otras entidades independientes *del Estado* (sic). Algunas constituciones establecen que los gobiernos locales ejercerán sus funciones y competencias de forma autónoma, explícitamente, *con autonomía*, pero en otras se vuelve a la ambigüedad y se plantea el carácter técnico o administrativo de la autonomía municipal.

En estas constituciones falta en todo caso un señalamiento claro, contundente, sobre la responsabilidad del Estado de dotar a los gobiernos locales de medios y capacidades necesarias para ejercer ese gobierno autónomo en correspondencia con las competencias y responsabilidades asignadas que, deberían ser, no siempre lo son, claramente delimitadas. Suponemos que, a pesar de esa vocación casi reglamentista de las constituciones, dejan o esperan que sean las leyes u otras normas generales (leyes o códigos municipales, por ejemplo) o sectoriales las que se ocupen de regular todo ello, cosa que en cualquier caso no se cumple en forma ni alcance; es decir, no se hace de manera integral y complementaria (con efecto transversal en todos los sectores y con repercusión –la que corresponda– en todos los poderes del Estado).

Cabe preguntarse, entonces, ¿hasta dónde esta ambigüedad o insuficiencia de claridad y contundencia constitucionales limitan la fuerza y densidad de las leyes competenciales, o las de financiación, así como las relaciones con otras esferas de gobierno o con el conjunto del Estado? En definitiva, volvemos a plantear que la falta de condiciones para el ejercicio efectivo de la autonomía, tiene su raíz en ese marco constitucional.

Las leyes o códigos municipales no tienen vinculación o, al menos no se explicita, con las leyes sectoriales en las que se establecen de oficio las competencias de ministerios o secretarías del gobierno central, sin que se considere que, y se apliquen las medidas consecuentes, en muchas de esas materias sectoriales son competentes los gobiernos municipales.

También las leyes o políticas de descentralización que se han aprobado o definido en varios países vienen a chocar con el mismo problema: pretenden, cuando así lo plantean, transferir competencias desde algunos sectores del gobierno central a los gobiernos municipales, sin percatarse que algunas de estas materias competenciales ya están fijadas en el Código o Ley Municipal como propias de este nivel de gobierno.

Entonces, ¿qué es lo que se pretende transferir con la descentralización? ¿No es mejor y menos complicado, en lugar de plantearse una descentralización del Estado que resulta desde el punto y la inercia de la cultura política y social (e institucional prevalente) prácticamente inviable, abordar ese reacomodo competencial, también financiero y presupuestario, sector por sector, y una vez delimitado el marco o alcance competencial básico de los gobiernos municipales, como nivel no centralizado? Es decir, llevar a cabo ese ajuste o descentralización sectorial, una vez aclarado el peso o protagonismo sustantivos de los gobiernos locales, que debería quedar claro, volvemos a reiterarlo, en la propia Constitución. Después de esto, ya sería más fácil determinar qué más se quiere administrar de manera descentralizada, en un debate o proceso menos prejuzgado por la cultura centralista que amparan las Constituciones centralistas y, por ello, ambiguas frente al poder municipal.

Lo que no tiene sentido alguno, es dejar intacto el marco y peso competencial del gobierno central y sus agencias en el territorio, como sucede hasta hoy en prácticamente todos los países que han emprendido la adaptación democrática e institucional de los gobiernos municipales y han planteado propuestas o iniciativas de descentralización.

En definitiva, asumiendo que los gobiernos municipales, u otras instancias asimilables a los gobiernos locales, son instituciones democráticas, debería estar claramente establecido en la Constitución el marco referencial sustantivo para llevar a cabo su despliegue en el conjunto general y específico del andamiaje jurídico político y administrativo para asegurar la eficacia de su papel en el sistema público y, en consecuencia, para la coordinación y gestión multinivel. Desde las actuales ambigüedades e insuficiencias constitucionales, cuando se plantean procesos de ajuste de la organización o gestión territorial, como propuestas de regionalización o similares, es fácil constatar cómo, muy frecuentemente, se ignora la realidad municipal y su potencial para construir un proceso de regionalización desde la propia gestión territorial local e interlocal (enfoque territorial del desarrollo local), a través de formas y modalidades de articulación del desarrollo y su gestión, como las mancomunidades, federaciones o similares.

Existen leyes de tipo electoral, que rigen para todo el ámbito nacional y, al estar poco o mal correlacionados con las realidades sustantivas de naciones o sociedades multiculturales o, en su caso, con un más diáfano reconocimiento de la autonomía de los gobiernos municipales, terminan por ocasionar una deficiente calidad de los propios procesos electorales y, en consecuencia, al ser traducidas en la fuerza o calidad de la representatividad de los órganos

correspondientes, generan dificultades para avanzar en una gestión de las políticas y estrategias de desarrollo, con un adecuada calidad democrática.

No es casual que se recurra al discurso y reivindicación de la democracia participativa cuando se constata las precariedades o limitaciones de la democracia representativa, más allá de que siempre sea posible disponer de instrumentos y mecanismos participativos (plebiscitos, cabildos, etc.), que complementen o enriquezcan, pero no suplanten, a la democracia representativa y sus corregibles insuficiencias.

La cuestión de los marcos normativos de financiación, de carrera administrativa o profesionalización de la función pública municipal, como también de las normativas sobre planificación territorial y urbana, también choca con las inercias de un modelo de superposiciones que anulan y hacen disfuncionales los empeños del cambio pretendido.

Hay avances significativos, pero se muestran incapaces de superar el “malestar en la cultura del fraude político e ideológico”, esa insatisfacción de los actores del desarrollo y de frustración de la ciudadanía y las sociedades. Porque la eficacia del sistema no corresponde con el potencial acrecido y, a su vez, la eficiencia reiteradamente reclamada se percibe cercana a cero o en números negativos.

### **El rol de los gobiernos municipales, dentro del Estado democrático**

De nuevo las interrogantes: ¿dónde y cómo clarificar ese rol de los gobiernos municipales, ¿cómo hacerlo en un marco democrático y dentro del Estado democrático, social y de derecho? Esto es una llamada a la reforma constitucional o una petición de principio político, pero, ¿cuál es el verdadero carácter del Estado o en qué etapa de su configuración democrática se encuentra? Si el Estado es democrático y se encuentra en un nivel de avance aceptable de democratización, los gobiernos municipales y su rol democrático como parte de este, estarán en correspondencia con esa condición y con el avance democrático del conjunto del Estado.

El gobierno municipal es un gobierno de proximidad, y se espera que ese rol democrático dentro de la configuración democrática del conjunto del Estado presente unas connotaciones específicas y diferenciadas que den cuenta de las potenciales ventajas de tal proximidad.

¿Qué se puede esperar? Por ejemplo, que la democracia representativa tenga un plus de amplitud y profundidad. ¿En qué o cómo? Por ejemplo, en lo que casi todos los países de la región venían cumpliendo básicamente, y a lo que

El Salvador se incorporó desde el 2016, la representación proporcional de todas las opciones partidarias en el Concejo Municipal (concejos plurales), o la elección democrática de los diferentes órganos del gobierno local, en la que países como Costa Rica o Panamá avanzaron sólo hasta muy avanzado la década de los 90 o a inicio del siglo XXI, períodos en lo que asumieron la elección democrática directa de las alcaldías municipales.

Se remite a los procesos electorales y de representación democrática (democracia electoral) en los que, sin duda, se ha avanzado como se expresa anteriormente, pero que todavía hay margen para mejorar esa calidad de la organización y el funcionamiento democrático municipal.

El sistema municipal o local de gobernanza democrática es más amplio y rico: está constituido por delimitaciones territoriales que, según la nomenclatura de los diferentes países nos sitúan ante distritos, corregimientos, aldeas, caseríos, por citar algunas. En cada una de ellas existen órganos o instancias de organización y gestión de los asuntos de esos espacios jurídicos o políticos que dan lugar a representantes de los mismos síndicos y alcaldías auxiliares.

Se espera y, a veces, se presume, que los territorios propios de pueblos o comunidades indígenas o territorios culturales cuenten con un adecuado dimensionamiento de su estructura de autogobierno en esos territorios o en las materias propias de esa dimensión cultural diferenciada. Resulta esencial disponer de una información objetiva de esas realidades territoriales y contrastarlas en su caso con el reconocimiento del marco constitucional, político e institucional que resulta ser necesario, aunque no suficiente, para dar una respuesta política y normativa a la gestión oportuna de ese conjunto de realidades y asuntos diferenciados y reconocidos, como ya se dijo, en la propia caracterización del Estado o la Nación como multiétnica, multilingüe y pluricultural.

Esta realidad de los sistemas municipales muestra una gran amplitud y riqueza, pero resulta de notoria complejidad para articular su gestión dentro de los objetivos de eficacia y oportunidad que se pide a este sistema territorial, y al conjunto del Estado. Esas realidades territoriales específicas en las que se expresa la composición de un territorio municipal han de converger en el gobierno y la gestión democrática del conjunto municipal.

En la mayoría de los países, los representantes de los territorios (distritos, corregimientos, etc.) están presentes en el Concejo Municipal y también en los procesos de planificación (planes, estrategias, etc.) de la gestión democrática.

Hay mucho que mejorar al respecto, pero ya se vienen integrando estos ámbitos de gestión territorial además de los diferentes sectores de la sociedad organizada: salud, educación, sindicatos, cámaras o asociaciones de empresarios o de emprendedores. No es difícil percibir el potencial o la perspectiva de calidad (ampliación y profundización de la democracia) y de la propia gestión democrática del desarrollo. Implica, por ello, un estímulo, pero también un desafío para elevar la calidad diferenciada del rol democrático de los gobiernos locales.

Pero esa riqueza y ese proceso de articulación democrática y participada de la complejidad de los sistemas municipales o locales, ¿son suficientes para hacer valer ese rol democrático de los gobiernos locales? Por supuesto ese empeño, esa voluntad política, democrática de los gobiernos locales es indispensable. Pero se requiere, además, y siempre de manera esencial, que el conjunto del Estado se comporte democráticamente y en disposición de asegurar la gestión democrática en el territorio, los sistemas municipales en el caso de los países de Centroamérica y el Caribe, al no existir, salvo muy raras y discutibles excepciones, otras esferas de gobierno y administración que los gobiernos municipales, incluyendo aquí las formas de gobierno y gestión de pueblos y comunidades indígenas.

Los sistemas de consejos de desarrollo, existentes en algunas legislaciones en tanto que instancias de planificación y gestión democrática del desarrollo nacional, por regiones o delimitaciones territoriales (departamentos o provincias) y, lógicamente, del ámbito municipal, han de respetar aquel marco propio de la organización y articulación del sistema municipal/local. Contribuir a reforzar ese marco de gestión democrática del desarrollo, no interferir para distorsionar con actitudes o prácticas clientelistas o utilizar los recursos públicos, los presupuestos o fondos específicos para el desarrollo territorial, para tutelar los procesos democráticos propios de los espacios territoriales de las autonomías municipales o locales.

Es conveniente y necesario arbitrar no sólo la financiación adecuada de los presupuestos municipales, en conformidad con los mandatos constitucionales o legales que existen en los diferentes países y que a veces se cumplen parcialmente, cuando no se regatean, si no también definir fondos de financiación del desarrollo para asegurar la eficacia y el impacto de los procesos democráticos, amplios y ricos de los sistemas locales. Se trata de configurar estos fondos para reforzar los procesos democráticos, y ese rol democrático de los gobiernos locales en la medida en que con ellos se propicia la gobernabilidad de los

territorios y, en su justa dimensión, también de la gobernabilidad de la democracia en general. El propósito es evitar la frustración y el desencantamiento que suelen derivarse de procesos de planificación participada que, finalmente, no cuentan con los medios financieros para llevarse a cabo.

Los gobiernos locales y la caracterización democrática del conjunto de la gestión del sistema municipal en una perspectiva de consolidación de la democracia no son viable o ve limitada su sostenibilidad sin un enfoque territorial del desarrollo local, que ha de llevarlos a asociarse o a articular o confeccionar los planes y estrategias de desarrollo con otros municipios que integren espacios territoriales de desarrollo efectivo o de gestión sostenible de los recursos naturales. Sin una adecuada articulación con los planes y estrategias del desarrollo nacional y regional dentro del sistema de integración centroamericana (SICA). En ese horizonte se sitúa el rico y variado crecimiento de formas asociativas de la gestión intermunicipal, como mancomunidades, federaciones y otras.

El rol democrático de los gobiernos locales supone un Estado democrático capaz de amparar los procesos efectivos para convertir a los gobiernos locales en instituciones democráticas y de desarrollo.

Supone que, así, la autonomía de los gobiernos locales se respeta, pero también se facilita con medios y capacidades para su adecuado ejercicio dentro de la legalidad. Garantizando que su funcionamiento y gestión quedaría integrada dentro del sistema de control ordinario del Estado de derecho (Contralorías o similares) y a las auditorías sociales previstas, pero no controles tutelares o de interferencia de otras esferas de gobierno, más allá de los arreglos o convenios institucionales que permitan la coordinación o acompañamiento de procesos de desarrollo específico, que se nutran de presupuestos sectoriales pero que, incluso, en estos casos, esos convenios habrían de formularse de tal forma que respeten escrupulosamente el ámbito propio del ejercicio de la autonomía municipal.

No parece fácil. Primero hay que vencer la inercia de un centralismo que se resiste a los cambios de cultura democrática y de un nuevo ordenamiento democrático que establece gobiernos y administraciones municipales y locales, autónomas, que obligan a configurar un modelo de gestión territorial descentralizado o más descentralizado (menos centralizado o centralizador) y que, por lo tanto, requiere una reestructuración del antiguo andamiaje del Estado en general y, en particular, en el territorio. Un segundo cambio que no se va a producir



sólo porque se ajuste la Constitución o se introduzcan las normativas del caso, se requiere un cambio cultural. La ley y sus mecanismos de instrumentación y de seguimiento y coerción han de contribuir a que ese cambio de cultura se produzca efectivamente o, al menos, vaya permeando las diferentes realidades políticas, institucionales y también sociales.

No quedaría completa esta reflexión sobre el rol democrático de los gobiernos locales, sin hacer una mención al sistema político y, en particular, al régimen de partidos políticos. Hay que preguntarse si ¿el actual régimen de partidos políticos y su caracterización ideológica, organizativa en los diferentes países, vendría a reforzar o, por el contrario, a limitar la calidad del funcionamiento democrático? La calidad misma o la densidad de las políticas de desarrollo y, ojalá, para buscar sociedades cohesionadas y mejor predispuestas para ejercer ampliamente sus libertades y derechos individuales y colectivo

La realidad de cada país marca importantes diferencias y matices. Pero un denominador común: debilitamiento general de los planteamientos políticos sustantivos, estratégicos, sobre la ampliación y profundización de la democracia y una reducción de la participación activa de la ciudadanía. Y, por otra parte, un enfoque blando, descolorido, sobre la cuestión del desarrollo que suele disfrazarse de un sesgo centrado en el control del déficit público, el endeudamiento público, la contabilidad pública, las técnicas privadas de gestión, la privatización, en una aproximación rasera para homologarse al pensamiento único.

Los partidos políticos, como parte de una epidemia de la mercantilización de la vida que produce el capitalismo neoliberal globalizado, cada vez se asemejan más a maquinarias electoreras, a pesar de que siempre será relevante establecer buenas estrategias de campaña electoral, pues los procesos electorales son para ganarlos, pero también son oportunidades para promover la calidad de la participación/movilización ciudadana, para hacer educación política.

Siempre que forme parte de un trabajo constante, sistemático y, por lo tanto, más allá de los tiempos electorales. Un trabajo de formación de cuadros o líderes políticos, nacionales y locales, ligado al desarrollo de un pensamiento sólido sobre la *res pública*, sobre la democracia y el desarrollo, el Estado y las instituciones, que sea capaz de proyectarse en propuestas de gobierno y de gestión política democrática en todos los niveles. Esto se ha logrado en el pasado reciente a través del apoyo y el trabajo que realizaban diversas fundaciones ideológicas o partidarias internacionales.

### **¿Cuánto de esto se puede encontrar hoy en la región?**

Es probable que, en ese sentido, los representantes (electos) democráticos en los gobiernos locales se limiten a reflejar en el territorio, en cada territorio, lo que, en definitiva, es la tónica del contenido y alcance del sistema político, del régimen de partidos. O ¿cabría suponer o esperar que esos representantes locales del sistema sean capaces de producir un liderazgo alternativo, tanto ético como político, más estrechamente ligado en lo inmediato, a las poblaciones –los vecinos y vecinas, las personas– sus problemas en cada uno de los territorios para hacer más y mejor democracia y desarrollo? ¿Cabe identificar un pensamiento político municipalista de democracia y desarrollo en los territorios, predispuesto para promover un nuevo o renovado planteamiento del Estado, de la construcción y desarrollo de mismo y las instituciones en pro de la democracia y el desarrollo? Podría suponerse que algo de eso, real o potencial, se pueda llegar a percibir, lejos de haberse consolidado y de ser capaz de crear escuela.

La cuestión esencial alrededor de la calidad de la vida política, del rol democrático de los gobiernos locales y su potencialidad para construir una relación estrecha entre democracia y desarrollo sería, ¿están claros y delimitados los objetivos estratégicos de la democracia y del desarrollo en los partidos políticos en general y en la vida local en particular? ¿Tienen una vinculación sustantiva con la mayor parte al menos de las consideraciones arriba indicadas?

De no ser así, por supuesto que las cosas se volverían más difíciles y complejas. La cuestión principal de elevar el perfil de los gobiernos locales como instituciones democráticas y de desarrollo exigiría propiciar un cambio de sentido y, probablemente, aun así, se estaría en su caso, estaríamos remando contracorriente.

## CAPÍTULO

# 2

## **Municipalidades: protagonismo democrático y fortalecimiento institucional**

•  
Mitos e hitos del municipalismo  
en Centroamérica

•  
Municipalismo y democracia:  
democracia de cercanía,  
participación ciudadana

•  
Desarrollo democrático e institucional  
del municipalismo, en una Centroamérica  
post acuerdos de paz

•  
La cuestión territorial  
como cuestión política



### Mitos e hitos del municipalismo en Centroamérica

Según la Real Academia de la Lengua Española, un mito es una “narración maravillosa situada fuera del tiempo histórico y (en su caso) protagonizada por personajes de carácter divino o heroico”. En cuanto al concepto de hito, se presentan hasta 10 acepciones del término, y para los efectos de nuestra aproximación nos quedamos con aquella acepción que lo enuncia como un “mojón o poste de piedra, por lo común labrada, que sirve para indicar la dirección o la distancia en los caminos o para delimitar terrenos”. Parece que desde tal definición resulta más apropiado situar un hito histórico o de un determinado proceso histórico, político o social, como puede ser el recorrido del municipalismo en Centroamérica, como aquel *“acontecimiento muy importante que marca un punto (mojón o poste) de referencia”*. Es decir, un nudo histórico o coyuntural de especial trascendencia.

Con estas aclaraciones cabe replantear el orden secuencial del subtítulo. Probablemente hay que remarcar que lo primero son los hitos y desde éstos, se construyen o se proyectan determinados mitos. Así, por ejemplo, el mito fundacional de la democracia en las ciudades griegas de la Antigüedad, basado en la organización política de las mismas –Estado de la Antigua Grecia–, como organización política del pueblo (demos), por lo tanto, del poder de los demos (democracia), no se sigue que se trataba de un tipo de democracia con el carácter de universalidad y complejidad como se ha entendido desde la época moderna (derechos y libertades de la revolución francesa, 1789) y en particular en nuestros días, con una ampliación notable de los derechos y garantías, al menos en la letra.

En definitiva, ese hito histórico relevante de la antigua Grecia, sobre el que se ha construido el mito fundacional de la democracia, poco nos aporta para esta-

blecer un análisis comparativo con el tipo de organización política con el que, en términos generales y en nuestros tiempos, al menos en teoría o en las formas, se ha dotado la humanidad; no obstante que en aquel contexto histórico vino a representar un muy importante hito y ha pasado a convertirse en un marco histórico fundante, de referencia mítica o alegórica de la democracia y de los poderes locales (municipales). Y así suele recogerse cada vez que se trata de justificar o fundamentar nuestras realidades municipales o democráticas.

Se tiende a ignorar o relativizar que en otras latitudes en las mismas épocas (como en la América precolombina) o, incluso, en épocas previas (como en las ciudades de la Mesopotamia, Creta, China, Egipto, etc.), se organizaron o edificaron ciudades y ámbitos locales de organización y gestión del poder con elementos destacados, asimilables a lo acontecido en las ciudades-Estado griegas.

Se pasa por alto que, tanto las ciudades-Estado griegas como en otras experiencias antiguas, solían responder a un tipo de organización política edificada sobre sistemas sociales y económicos de tipo esclavista o despótico.

Tales experiencias, desde su propio contexto histórico, se perfilaban más como proto-Estados que como municipios dentro de un Estado como aparecen dentro de un conglomerado político administrativo como fue el imperio romano o, más propiamente, desde el surgimiento del Estado moderno centralizado.

En la Baja Edad Media y en los inicios de la modernidad las ciudades – Estado en Italia, por ejemplo, vuelven a ofrecernos esa ambigüedad de parecer asimilables a las ciudades - municipios de hoy, pero configurándose y actuando más como Estados modernos en construcción.

La modalidad que fue adquiriendo el Estado moderno y sus características no estaban prefijadas, sino que se derivaron de un conjunto de circunstancias y coyunturas históricas, que *descartaron* un rumbo diferente, como pudo ser un modelo de Estado basado, por ejemplo, en las redes de ciudades, tal como prefiguraban algunas experiencias como la “Liga Hanseática, que agrupaba ciudades del norte de Alemania, Mar Báltico, Países Bajos, Suecia. Esta modalidad en red de ciudades sí parece adquirir una cierta relevancia en nuestros días con el boom urbano, el auge de las ciudades y mega ciudades a escala global, así como otras formas de articulación que son apalancadas por el enorme desarrollo de las tecnologías de la comunicación y el transporte: el flujo de mercancías, de productos financieros, pero también de conocimientos e intercambio de experiencias.

El municipalismo moderno, ancla sus raíces en la revolución francesa de donde surge la idea del *pouvoir municipal* (E. García de Enterría, Turgot y los orígenes

del municipalismo moderno) como un poder u organización política diferenciada. Enlaza con el derecho natural: asociación de aquellos grupos, familias, comunidades que viven en un determinado territorio que ligan su vida a la tierra y a los productos de la tierra (fisiocratismo) de donde se deriva la configuración de una asociación para el autogobierno de aquellos asuntos que le son comunes a todos (ricos y pobres). A partir de aquí se deriva o plantea un marco competencial de aquellos asuntos propios a los que se sumarán luego los relacionados con la administración general del Estado y que implicará su gestión en cada territorio por parte de la administración municipal.

Entronca ahí una primera clave del municipalismo que enlaza directamente con el territorio: población-territorio-auto organización o autogobierno. De ahí proviene el sustento básico de la autonomía municipal. Una vez instalado el marco constitucional y legal estatal, se atribuye a esas entidades locales, funciones y competencias de administración pública. Desde ambos componentes se plantean o integran las competencias o responsabilidades propias de promoción y gestión del desarrollo y, en consecuencia, las materias políticas (de política pública) para promover y facilitar el desarrollo local con enfoque territorial, es decir, para atender esencialmente los asuntos del desarrollo local, con un horizonte de miras que proviene de los objetivos y estrategias del desarrollo general, sustentadas si es posible en políticas públicas de cohesión territorial y vertebradas con el desarrollo regional o nacional.

El municipalismo moderno se genera y evoluciona a través de esa doble vertiente: una, que engarza ese vínculo esencial con el territorio, con sus localidades diferenciadas y, otra, sin menoscabo de esa raíz sustantiva, la que proyecta su destino u objetivo al del propio Estado, con sus diversas y particulares modulaciones de organización y gestión de la democracia y del desarrollo local, derivadas de las doctrinas y regímenes políticos y administrativos del Estado.

En cuanto a su entronización en América, hay que descartar cualquier mitificación. El municipio y los cabildos respondían a la lógica y a las formas de diseñar y administrar del mundo español. Los cabildos, audiencias y demás eran estructuras del poder colonial y contaban con diversos aparatos de represión y coerción para someter y explotar a las poblaciones amerindias. Más allá de esto, tendríamos los cabildos del período independiente que en primera instancia suponen la sustitución del poder español por la oligarquía criolla. Será solo en los períodos democráticos donde se pueden percibir algunos intentos por recuperar las mejores tradiciones libertarias y la reentronización del interés común.

Hay estudios y trabajos publicados que enmarcan históricamente la cuestión municipal, o la organización del poder político y la administración de los

territorios, ciudades y comunidades locales dentro de los procesos y desenvolvimiento de las relaciones de dominación colonial o postcolonial, que deben ayudar a situar más adecuadamente lo municipal como parte de las cuestiones políticas y sociales sustantivas de la vida de las sociedades y de su recorrido histórico.

Sí cobra relevancia y sentido hacer una alusión al uso y abuso del término “*municipio moderno*”, una expresión que fue asumida por muchos actores del municipalismo centroamericano y reiterada en los discursos en las décadas pasadas. Esa denominación pretendía servir de llamada de atención para invitar al cambio de pensamiento, actitudes y prácticas políticas, organizativas y de enfoque en relación con las personas, la ciudadanía y la promoción del desarrollo.

Sorprendía que los discursos y prácticas de quienes recurrían a ese referente de “municipio moderno” solía contener una amalgama confusa y de escasa congruencia, y probablemente de manera inconsciente, una estructura de pensamiento y de valores más propios de la pre modernidad que de la modernidad.

Se han producido, sin duda, algunas de estas confusiones y ambigüedades que, en todo caso, han venido a desdejar la proyectada referencia al municipio moderno. Confusiones y ambigüedades que, lejos de superarse, parece que se han profundizado para seguir coexistiendo en una compleja danza de seudoideologías y de esoterismo político que, han escalado prácticamente en cada sociedad en el conjunto de la región, con escasas excepciones y siempre con matices.

Aparecen expresiones muy significativas, que reflejan lo que a veces se denomina como crisis de la modernidad o, más probablemente las encrucijadas de sus diversas inflexiones críticas, propias de las contradicciones en las que se desenvuelve el sistema económico y social, incapaz de armonizar las lógicas y dinámicas contrapuestas, poniendo las nuevas tecnologías, sus capacidades y potencialidades al servicio de un nuevo proyecto civilizado.

Los principios y valores de los sistemas democráticos parecen también insuficientes para ofrecer una resistencia efectiva a las lógicas y dinámicas del capitalismo actual.

Esas lógicas y dinámicas que, vinieron a implantar en la región y en general en el mundo un conjunto de enfoques ideológicos y, políticas efectivas, que fueron consagradas por el llamado *Consenso de Washington*, que están dejando sin asiento no sólo los valores y reivindicaciones esenciales de la revolución



francesa, sino que ha reducido la modernidad a los avances tecnológicos, al consumo y a una humanidad unidimensional y, por ello, regresiva en su conciencia y autodeterminación crítica, limitando el posicionamiento básico y el ejercicio de la dignidad de las personas y de los pueblos.

Su repercusión negativa se puede observar en la degradación o penuria que muestran los sistemas democráticos, o en el funcionamiento y solvencia del Estado de derecho, en la poca o nula efectividad del imperio universal de la ley, y de una ley justa, así como en una cada vez más notoria reducción de la supremacía de la ética laica en el Estado y en la sociedad. Se ha llegado a la superposición del origen divino del poder y de su cotidiana presencia en el ejercicio habitual de los gobiernos, nacionales y locales.

Esa superposición, corte oscurantista se ha colado subrepticamente en el debate sobre la autonomía municipal, sobre la democracia más abierta, participativa y de inclusión social y territorial, así como en las definiciones e implementación de las políticas para el bienestar general y el desarrollo de derechos desde lo local, desde las ciudades. Esa intromisión de lo pre moderno, desbarata el impulso o asentamiento de un “municipio moderno”, y coloca en cuestión o en crisis abierta la permanencia y consolidación del contrato social, del Estado de derecho democrático.

Uno de los principios esenciales de la Revolución francesa, más radical y más profundo es el de las «libertades comunales», era precisamente el de la preeminencia absoluta de la «voluntad general» como origen de toda potestad política. De dónde se deriva un debate cuasi escolástico y recurrente que gira alrededor del ¿cómo aceptar un «poder municipal» que como tal fuese exento, originario y exclusivo, marginal a la voluntad general, no delegado de ella?

La “solución de esta paradójica contradicción radica precisamente en la singularidad de la doctrina del poder municipal. Podemos ya avanzar que la solución es, en términos generales, simple” (...). Y no es otra que la que se asienta sistemáticamente en aquella observación de que “los objetos propios de la actuación de los municipios son los *«affaires particulières»* de su respectiva comunidad, en tanto que las cuestiones que afecten al «interés común» de la nación exceden de su ámbito de decisión” (García de Enterría). Lo que permitía obviar aquella preeminencia axiomática de la voluntad general, que no se debería transgredir sin más.

Un matiz a ese planteamiento, se plantea que, en la medida en que los gobiernos municipales se ocupan de lo público o de lo común público en cada

territorio municipal, están incidiendo en la procura del bien común general del Estado. Por lo que no hay que confundir esos “asuntos particulares”, que atiende cada gobierno municipal en su territorio, como si fueran asuntos meramente privativos de cada territorio municipal, sino ligados al bien común público, aunque no al común público general (de cohesión general o de inclusión o integración general), que sí sería lo que corresponde al gobierno nacional, o en su caso a un gobierno supranacional.

Podría despejarse así el camino para solventar otro de los mitos que se han establecido en torno al municipalismo y que se recuesta en planteamientos muy básicos sobre la autonomía y su relación con la autarquía y que, muy a pesar de los marcos constitucionales y legales de cada país en los que se inscribe el ordenamiento democrático e institucional de los municipios, se sigue expresando con alguna ligereza por parte de determinados sectores del municipalismo y, no raramente, también del anti municipalismo (que existe, aunque suele ser de un abordaje muy ramplón).

En éste como en otros aspectos de carácter general, el municipalismo centroamericano ha tenido condiciones y claras oportunidades de madurar sus planteamientos, a través del potencial que ofrece el movimiento asociativo, tanto de alcance nacional como regional, pero también aquel otro ligado al enfoque territorial del desarrollo del que se alimenta la dinámica propia de las mancomunidades y federaciones de gestión para el desarrollo en territorios con una vocación común y con complementariedades o sinergias económicas de potencial identificado, sea con afinidades culturales, o de enfoque de gestión de cuencas, áreas metropolitanas entre otros.

Una vez más hay que señalar que nos encontramos ante un cierto despilfarro de ese potencial, de todos esos conocimientos, pero también de sensibilidades que se desprenden tanto de la naturaleza misma de los gobiernos municipales, como gobiernos de cercanía, pero también de la dinámica de intercambio y aprovechamiento mutuo, en diferentes escenarios nacionales e internacionales, que ofrecen el movimiento asociativo y las redes municipales nacionales, regionales e internacionales.

### **Municipalismo y democracia: democracia de cercanía, participación ciudadana**

Otro de los mitos o alegorías que suelen animar el municipalismo es el referente a la democracia de cercanía y un cierto nexos mecánico con la participación ciudadana y comunitaria. Se parte de obviedad física que muestra a la institucionalidad municipal, al gobierno municipal, en contacto inmediato con la

realidad territorial propiamente tal, con la vida cotidiana de las personas, con sus problemas y aspiraciones desde la riqueza de la diversidad, pero también desde las limitaciones o insuficiencias que esa diversidad, y sus particularismos territoriales localistas, suelen imponer a las necesidades de planificación y gestión de las políticas públicas de democracia y desarrollo.

Desde esa básica caracterización, y sin pasarla por el más mínimo tamiz del análisis y valoración de las situaciones concretas o históricas, se suele otorgar a ese hecho físico, primario, que da la inmediatez, una supuesta ventaja para abordar y solucionar los problemas y desafíos, así como para garantizar que la relación con la ciudadanía sea más democrática, y se produzca una gestión democrática de calidad.

La realidad nos demuestra que eso no es así, que no lo es, al menos, automáticamente. Esto solo es una virtualidad que ha de verificarse. Hay que asumir, en consecuencia, que esta supuesta ventaja de partida tendría que hacerse efectiva a través de un conocimiento informado y sistemático del conjunto territorial, de la realidad social, de sus características geográficas, geo-ambientales, por parte de gobierno local y de otros actores públicos en el territorio y, en consecuencia, de la definición e aplicación de un conjunto de políticas, programas o acciones que hagan efectiva la ventaja de esa cercanía.

Consecuentemente, hay que tener la capacidad de articular, desde o con una respuesta democrática que implique a la ciudadanía y las organizaciones sociales en los diferentes procesos de planificación y actuación; de incidir de manera decisiva en los procesos de cambio, en las condiciones de vida y en el desarrollo, aportando y beneficiándose de los procesos y políticas de alcance territorial y nacional; siendo capaces de establecer una comprensión adecuada de la realidad local integrándola dentro la perspectiva del desarrollo territorial ampliado y de la coherencia del conjunto de los procesos (políticas) de desarrollo nacional. Con estas u otras acciones, y actitudes, similares podrían situarse las bases para amparar esa posición de los gobiernos locales de hacer una gobernanza local de calidad.

Hay que sacar ventaja de la cercanía en la ampliación y profundización de la democracia y la vertebración de un desarrollo de impacto local, pero con tejido territorial, regional y nacional. Esto puede observarse en cualquier realidad municipal, pero adquiere una perspectiva ineludible cuando se plantea en un marco de realidades conurbadas o metropolitanas, donde la cercanía de los problemas y de la ciudadanía y sus expectativas se diluyen en la complejidad

de las interrelaciones metropolitanas o de mega ciudades. En estas realidades, cada localidad municipal no puede gestionarse, ni siquiera concebirse y proyectar los análisis de sus diversas problemáticas y la elaboración de soluciones eficaces y racionalmente costeadas, sin encajarlas con las del conjunto de esa realidad concatenada que supone hoy cualquier área metropolitana.

Paralelamente, hay que señalar respecto a las cuencas u otras zonas territoriales, articuladas como arriba se ha señalado en función de variables económicas, culturales, ambientales, etc. En esta perspectiva, no hay razón para soslayar las políticas y acciones sectoriales, aunque sí habría que superar o ajustar su aplicación territorial en razón de la particularidad diferenciada de cada una de esas zonas territoriales y su determinada vocación o potencialidad.

En definitiva, el creciente desarrollo urbano y la multiplicación de ciudades que van ocupando la casi totalidad de los términos municipales y que se van convirtiendo en un referente fundamental del nuevo modelo de desarrollo, no sólo territorial, sino también en uno de los motores diferenciados y de marca global del desarrollo contemporáneo.

Se va reconfigurando aquel modelo primario y cuasi fisiócrata en favor de otro más social, ambiental y, sobre todo, político. Esta caracterización política que se acompañará de la condensación de las contradicciones socio económicas (segregaciones y desigualdades sociales urbanas, límites y formas desquiciadas de la debida integración del entorno y la gestión sostenible de los recursos), así como los demás tipos de confrontación de intereses y de aspiraciones sociales confrontadas, propias del sistema social y económico del capitalismo, en sus diferentes expresiones o formaciones sociales, dentro de un formato neoliberal más globalizado.

Todo esto perfila un *poder municipal* que, reúne aquellas características socioeconómicas y urbanas, y perfeccionan una modalidad de autogobierno democrático, más en consonancia con la forma del Estado y el ordenamiento jurídico político constitucional y legal, que requiere mayor recomposición y flexibilización de sus actuales estructuras y culturas de gestión para adaptarse al nuevo cosmos de grandes aglomeraciones urbanas.

Ese ejercicio de recomposición y adaptación debería incluir un reforzamiento de los pilares estratégicos de la democracia y el desarrollo, para resistir los vaivenes de las ideologías que, como la doctrina y políticas neoliberales han producido enormes daños.

Estos daños afectan no solo en el sistema político partidario como cauce fundamental de la organización y participación democrática, sino que, además, ha

permitido fijar sus tesis principales en la reconceptualización ideológica entre Estado y mercado. Determinando así su mayor o menor peso en las estrategias y políticas de desarrollo en las que se inserta el debate inacabado entre lo público y lo privado. Este debate va emerger otra vez en la construcción de los nuevos o renovados hábitats urbanos para la convivencia pacífica y, en consecuencia, para la democracia y el desarrollo de calidad.

Centroamérica en su conjunto e individualmente se ha enfrascado en diversos y tortuosos procesos de encauzamiento y construcción de la democracia y sus diferentes regímenes político-democráticos, dentro de un contexto internacional, poco amigable para catapultar esos conocimientos. En tales procesos se reflejan una serie de acomodos y reacomodos de las fuerzas sociales y políticas, enraizadas en la pasada coyuntura de agudización de conflictos y de los ulteriores acuerdos de paz.

Desde esa básica caracterización de la evolución histórica y material de los países de la región, se van construyendo una serie de armazones ideológicas, de pensamientos o ideas fuerza, escasa o nulamente efectivas para la transformación económica, social y política, que la región requiere urgentemente. El objetivo se pretende centrar en la superación de la desigualdad, la pobreza y, en consecuencia, en la construcción de una institucionalidad democrática capaz de garantizar esos procesos y la conversión de la región en un área de desarrollo sostenible y de equidad social y cultural, para una paz firme y duradera.

Centroamérica tendría así un hito refundante del municipalismo en esta pasada y pesada coyuntura de conflictividad aguda y de acuerdos y compromisos de paz o para la paz y la convivencia democrática y un desarrollo más justo y equilibrado. Otro de los hitos y mitos fundadores del municipalismo son los cabildos municipales, coloniales y oligárquicos, que han jugado un papel partero en la construcción de los Estados nacionales a partir de su “sacrificio” para dar nacimiento al proceso de centralización del poder del nuevo Estado. Idea al fin romántica, mixtificadora de la raíz esencialmente oligárquica y caciquil del Estado, a pesar de la influencia que en su organización tendrían las ideas liberales y de la revolución francesa que impregnan buena parte de las declaraciones y pronunciamientos independentistas, pero que rápida o paulatinamente (según los casos) serían filtrados por los poderes excluyentes de las renovadas clases dominantes.

Alrededor de la construcción y ejercicio de la autonomía, como un hecho político, histórico, que ha de organizarse y gestionarse desde bases a veces preca-

rias, desde planteamientos vagos y no exentos de deficiencias y contradicciones para llevar a efecto su cometido político e institucional, así como organizar el ejercicio de sus funciones y responsabilidades dentro del Estado, tiende a configurarse también una suerte de mitos o vagas idealizaciones que suelen carecer de sustento real.

Hay que situar a los diferentes hitos del desarrollo económico (agro exportador, de industrialización e integración regional), con sus amparos políticos y de medidas coercitivas y de control social, los que irán configurando el desarrollo de municipios y de sus diferentes avatares en relación con la democracia, los servicios públicos, sus avances y sus limitaciones, así como el modelo de ciudadanía, primero limitada o reducida, luego relativamente ampliada o formalmente reconocida y, más tarde tutelada o instrumentalizada. Convendría identificar y valorar esos procesos y no abstraerse de ellos para entender mejor la gestación del municipalismo centroamericano, sus problemas y sus desafíos actuales.

Las características de desarrollo democrático, institucional y de capacidades para garantizar el funcionamiento pleno o apto para atender problemas y retos actuales del Estado de derecho, de las garantías individuales y colectivas, pasan a convertirse en las referencias, de primera y última instancia, para asegurar o no la autonomía de los municipios. Pero no la simple autonomía municipal, sino para enriquecer la calidad de la democracia y de la gestión de las instituciones municipales, como instituciones democráticas y de desarrollo. Es decir, como puede ocurrir con otras instancias u otros valores o principios de la democracia y de la participación ciudadana, la autonomía, su organización y ejercicio, no se puede entenderse sin conectarla con procesos y decisiones de políticas públicas dirigidas a beneficiar a los vecinos o las vecinas (a la ciudadanía amplia y plena) y, sobre todo aquella parte de la sociedad, de la ciudadanía, que presenta condiciones más precarias o de exclusión, para ejercer plenamente esa condición sustantiva de la vida democrática y del desarrollo inclusivo.

No se trata de una autonomía relacionada con la cabeza ejecutiva de los municipios, sino con la institución municipal como ámbito territorial/local de representación ciudadana; o circunscribirla a una relación inmediata con la entidad local institucional y no, de manera genuina, con la ciudadanía política de los municipios; que se vea en la libre decisión y emisión del voto para constituirse en autogobierno a través de una representación amplia y proporcional.

Otro de los mitos es el de la descentralización, amparado en algunos de los hitos más recientes: a) los acuerdos paz, sus compromisos para avanzar en

democracia y en un desarrollo más justo y solidario, y, por otra parte, b) en la decisión política de los principales grupos de poder, regionales e internacionales, de reestructurar el modelo económico e institucional conforme a sus intereses empatados con las exigencias del capitalismo de la globalización con un enfoque doctrinario neoliberal. Este último, incluye la reducción del rol del Estado principalmente en las políticas de desarrollo (social), en la definición de presupuestos y gastos en función de las necesidades y expectativas de bienestar de las mayorías, dejando estas y otras cuestiones sustantivas de la democracia y el desarrollo en el mercado y sus supuestas “capacidades” de redistribución.

Normalmente, las propuestas de descentralización en forma de leyes, estrategias, programas o proyectos, buscan alcanzar objetivos de mayor democracia, de mayor participación ciudadana y social, de más y mejores servicios públicos, de un desarrollo más inclusivo y de notables satisfactores en todos los territorios y en todas las comunidades, un Estado ajustado para dar mayor protagonismo a las entidades territoriales, dotadas con más capacidades y medios para atender un mayor protagonismo en la democracia y el desarrollo.

La verdad es que pesar de algunos avances aquí o allá, ese tipo de objetivos han estado muy lejos de hacerse realidad. Por ello, hay que preguntarse si el tipo de descentralización planteada, y eventualmente llevada a cabo, no alcanzó los contenidos y dimensiones necesarias para lograr aquellos objetivos; o en su caso, no debieron ligarse tan ingenuamente (esos objetivos) a la descentralización o simple y llanamente no hubo tal descentralización.

La descentralización se presenta como un mito, en tanto que, la premisa de ese proceso es que el Estado centralizado está desplegado en el conjunto territorial y cuenta con políticas públicas y con las correspondientes capacidades institucionales para hacerlas efectivas y que, en consecuencia, considera una serie de objetivos ligados a la búsqueda de una democracia más participativa y de más calidad.

Eso generalmente no existe y, por ello, parece que la pretensión de esa descentralización no tendría que haber sido otra que la construcción descentralizada de la presencia del Estado en el territorio y la creación ex novo de medios y capacidades institucionales para llevar a cabo las políticas de gestión democrática de calidad y de un desarrollo más inclusivo con un mayor y mejor protagonismo de los gobiernos locales y, necesariamente, con una presencia más efectiva y reconfigurada del conjunto del Estado en los territorios.

Esto ratifica la mitología de la descentralización incluso, suele darse por fracasada o frustrada. Con lo cual, desde este mito, podrían abordarse otros como el del mercado regulador y redistribuidor, a través de la “empresa privada que produce libertad”, que marcan o esconden el fondo de estrategias políticas para sostener un modelo de dominación injusto y desequilibrado dentro del conjunto de relaciones sociales y con la propia naturaleza, sus recursos y sus ciclos climáticos, por ejemplo.

Existen otros mitos como los vinculados al discurso y reivindicación de la “participación ciudadana o de la democracia participativa”, que en su simple enunciado y, sobre todo, en su puesta en práctica, mediante movilizaciones espontáneas o inocuas (consejos de desarrollo y otros espacios en los que suelen estar poco menos que como convidados de piedra) se pudiesen resolver los dilemas más agudos de la construcción de la democracia y el desarrollo. De una democracia amplia y profunda y de un desarrollo más justo y equilibrado, nos referimos en específico a la participación ciudadana que es un principio abstracto de la vida política, que se materializa en procesos electorales, cuyos resultados son los que son en cualquier parte y no necesariamente significan en la práctica gobiernos favorables a los intereses de las mayorías sociales.

La participación ciudadana, por ejemplo, en un referéndum sobre el aumento de la presión fiscal para que el Estado pueda disponer de más recursos, puede significar un resultado de votación favorable a los poderes fácticos, incluido el poder mediático que manipula y chantajea para deformar la realidad.

El mito, se configura a partir del traslado de recursos y competencias a los gobiernos locales, la democracia y el desarrollo son más auténticamente transformadores y proactivos para hacer sociedades y comunidades locales más justas, solidarias y felices, sin que se establezca ninguna relación con el carácter y densidad de las propuestas políticas –el proyecto político, tanto en el ámbito local como, necesariamente, en el plano nacional. Una referencia clara a este planteamiento, es lo dicho en el capítulo I sobre el Estado democrático y el rol de los gobiernos locales.

El asunto estriba en que, identificados los mitos y sus vínculos más o menos evidentes con determinados hitos históricos; hay que ver si estos contribuyen a estimular o catapultar los avances democráticos y un desarrollo más inclusivo y equilibrado, o simplemente sirven para ocultar que las cosas no cambian, y que todo siga igual. En tanto, emergen nuevos hitos problemáticos o más complejos de diseccionar y superar, como los resabios de viejos cacicazgos y prácticas clientelares o las réplicas que se hace de estas prácticas en lo local que suele mostrar sus aspectos menos favorables para el desarrollo democrático.



Es infrecuente percibir una crónica tendencia a promover la figura del alcalde que pretende reproducir a escala municipal el modelo presidencialista; mientras que un gobierno colegiado, horizontal, que se supone debe desprenderse de tanto discurso participativo no se plasma por ningún lado.

### **Desarrollo democrático e institucional del municipalismo, en una Centroamérica post acuerdos de paz**

Tras los acuerdos de paz y los compromisos adquiridos para reeditar los sistemas democráticos en la región o, incluso, para abrir nuevos horizontes de ejercicio amplio y más participado de los derechos y libertades democráticas, se abrió un proceso constituyente o de reformas constitucionales dentro de las que incluye la revitalización del protagonismo municipal. Los gobiernos locales, o más propiamente las municipalidades como se las conoce en la mayoría de los países, dejan de ser formalmente simples comisionados del poder centralizado en los territorios o mecanismos del ejercicio clientelar o caciquil de un sistema político excluyente y desleal, para pasar a proyectarse como un ámbito de organización y gestión autónomo del poder democrático.

Por ello, en este punto del recorrido de este nuevo marco de actuación de los gobiernos locales y de los sistemas democráticos y de desarrollo territorial tiene sentido preguntarse, ¿cuál ha sido realmente el resultado de ese impulso constitucional y legal para situar el nuevo municipalismo en una perspectiva de maduración democrática y un desarrollo más inclusivo y equilibrado en todos los territorios?

En todas las constituciones, que amplían o precisan las leyes o códigos municipales, se recoge que los gobiernos locales, municipios, municipalidades o ayuntamientos son unidades territoriales del Estado. Además, en la mayoría de los casos, se indica que son parte de la administración pública dentro de la división político-administrativa del territorio nacional. Se suele mencionar que son independientes de los poderes del Estado y que gozan de autonomía, en algunos casos especificando que se trata de autonomía política, en otros que sólo tienen autonomía administrativa, pero que son parte de la organización y gestión del Estado democrático, del ordenamiento jurídico, político del mismo.

Prácticamente en ningún caso se puede percibir en los contenidos de los artículos constitucionales un cambio de cultura y estructura, sigue privando un enfoque político y jurídico centralista y centralizador frente al enfoque descentralizado, que sólo queda para los discursos y planteamientos de la retórica

política. Incluso, cuando se despeja un proyecto con una mayor ambición descentralizadora, como sucedió en el caso de la reforma del Artículo 170 de la Constitución en Costa Rica.

En ese país como en otros se recurre a coletillas como “*pero deberán coordinar con las entidades del gobierno, o siempre que no traspasen...*” ¡Cómo pesa la cultura centralista! El discurso sobre la independencia de los gobiernos locales respecto a los poderes del Estado, no se ya que por definición hay una formal e institucionalizada división, independencia y equilibrio de poderes (otra cosa es que se cumpla). Eso no impide que cada poder cumpla con su cometido y atribuciones, ¿por qué para un gobierno autónomo como el gobierno local que forma parte del Estado como el gobierno nacional, ha de indicarse o enfatizarse que es independiente de los poderes del Estado? ¿Será para no comprometer los medios y capacidades necesarias para que cumplan con eficacia y oportunidad sus responsabilidades de gestión democrática y de promoción del desarrollo inclusivo en todos los territorios?

En Costa Rica, hay una sentencia de la Sala Constitucional (Sala IV) que arguye que los gobiernos locales no son parte del Estado (sic), en tanto que los define como *corporaciones políticas no estatales* y deja, lo municipal en una suerte de limbo. En realidad, el argumento de esa sentencia sobre esta cuestión es altamente ambiguo y escaso de rigor constitucional. Y, por no tener, ni los mínimos elementos de un análisis comparado como sería propio de este tipo de cuestiones.

A pesar de esos cuestionamientos, no cabe duda que han habido avances en los procesos de institucionalización y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales, aunque en muchos casos todavía no se trascienda como ocurre con la instrumentación de la reforma del 170 de la Constitución de Costa Rica para llevar a cabo la consecuente adaptación del conjunto institucional del Estado y, en particular, el ajuste organizativo y de las modalidades de actuación del gobierno central en el territorio, algo habitual y recurrente. Eso hace que, se destaque que el municipalismo centroamericano ha pasado a ocupar un espacio importante en el sistema político de la región.

Resulta indispensable dejar acotadas las valoraciones anteriores, principalmente porque ese, mayor protagonismo, ha quedado notable y prácticamente rebajado por la reducción drástica del peso de lo público, de la importancia y capacidad de ejercicio del poder democrático y de las políticas públicas de desarrollo, incluyendo la financiación, la fiscalidad necesaria y suficiente para

enfrentar problemas y desafíos mucho más complejos y graves que en el pasado. Dada su pertenencia e integración dentro del Estado, los municipios o los gobiernos locales centroamericanos, ven así trampeadas sus enunciadas potencialidades para construir aquella democracia más plena y participada, para hacer posible un desarrollo más incluyente, sostenible y equilibrado en el conjunto de los territorios.

### **La cuestión territorial como cuestión política**

Al abordar cuestiones como la textura y el despliegue territorial del Estado (centralización-descentralización) o, en su caso, otros aspectos sustantivos, como el déficit institucional y de capacidades de gestión de los gobiernos y administraciones municipales en los países de Centroamérica y República Dominicana emergen inmediatamente otro tipo de problemas relacionados, que conducen a enmarcar este tipo de cuestiones dentro de otro conjunto más amplio de problemáticas estructurales e históricas. En donde son recurrentes los recrudecimientos coyunturales, y que no hacen más que reclamar la urgencia de un paquete de políticas públicas, debida y oportunamente integradas, coherentes y complementarias entre sí. En ese contexto de notables contradicciones y desajustes sociales, esa limitación se convierte en un factor causante de las insuficiencias institucionales y de las propias políticas públicas.

La pregunta que recorre todo lo expuesto podría sintetizarse así: ¿Es el déficit o precariedad de organización y de capacidades institucionales (del Estado) lo que nos llevaría a preguntarnos si estamos ante un problema político-administrativo o éste no es más que un reflejo o derivación de la contradicción social dominante y de la estructuración y ejercicio de un poder político escasamente democratizado?

Una vez más, trasciende los objetivos y alcances de estas reflexiones y valoraciones, dar una respuesta exacta a esa pregunta u otras similares. No obstante, se resalta que ese déficit específico sólo puede ser apropiadamente dimensionado en el contexto de las limitaciones estructurales e históricas, que responden esencialmente al sistema de dominación y control social, excluyente y plagado de dependencias políticas.

Cuando las estadísticas ofrecen de manera aséptica que *“más del 60% de la población centroamericana se encuentra en situación de pobreza grave”, o que “más del 35% de esa misma población en situación de pobreza extrema”*.

---

1 V Estado de la Región, 2016

Además de ofrecer una foto fija de especial dramatismo, no se devela o, termina por ocultarse lo que es el crudo resultado de una relación social, de una relación política, como en primera y última instancia viene a ser la pobreza. Es decir, la otra cara de la concentración en pocas manos, en una minoría social dominante de la mayor parte de la riqueza. Una minoría que tiene además a su disposición los instrumentos y mecanismos internos y externos de control y represión social que hacen posible y duradera la producción y reproducción de esa relación social, de la relación política.

Hay pobreza porque el Estado democrático, la sociedad democrática y sus instituciones son precarias. No están desarrolladas y, por otra parte, esa precariedad e insuficiencia de las instituciones y del Estado democrático son el reflejo y la expresión de la pobreza estructural. Esa pobreza proyectada a través de esa relación social y política que, en definitiva, impide su superación y, por tanto, la organización y disposición del Estado democrático y de sus instituciones para actuar eficaz, oportuna y sostenible frente a la pobreza y frente a otras formas de exclusión y discriminación social. En tanto que la relación política sustantiva del sistema social centroamericano (y global) se mantiene y reproduce en escala ampliada y sin mayores contratiempos, el empobrecimiento sistemático de las mayorías sociales de la región también se mantiene y reproduce como una constante.

Los señalamientos anteriores marcan lo que subyace en último término al debate sobre la limitada efectividad del protagonismo democrático e institucional de los gobiernos locales. A pesar del potencial y las expectativas creadas sobre su mayor protagonismo mediante un impulso descentralizador, que contiene una limitación genética para ser capaz de hacer democracia más participada y servicios públicos universales y de calidad, Y que, en una primera instancia, nos remite a un Estado debilitado o reducido en su capacidad de promover y garantizar derechos y libertades con bienestar y desarrollo, pero sí dispuesto para asegurar el control y la represión institucionalizada, otorgando toda la permisividad y las facilidades a las grandes empresas internacionales y a sus socios nacionales. ¿Cuál es el sentido y cómo materializar así la tan socorrida “alianza público-privada” en pro de un desarrollo sostenible e inclusivo?

En algunos casos (¿acaso todavía los menos?), se acude a una suerte de Estado paralelo para el amordazamiento de la organización social y política proclive al cambio. Es claro que este dimensionamiento de las fuerzas del control y del mantenimiento del *status quo* regional no sería suficiente sin el respaldo activo de fuerzas y poderes internacionales favorables o interesados en el

mantenimiento de ese orden de cosas. A pesar de ello, este no pretende ser, el derrotero teórico y próximo (desde el que se plantea o discurre el desarrollo de este trabajo, pero parece necesario dejar abierta esa perspectiva sobre el fondo de la cuestión municipal y los bienes públicos, tal vez como elementos relacionados con las cuestiones específicas aquí abordadas.

Al dejar establecida esta limitación, habría que expresar también que el problema que se plantea para fortalecer las instituciones municipales y, así, elevar y mejorar sus capacidades y cultura de gestión democrática, como parte del propósito que busca asegurar su efectiva y solvente contribución al abordaje y resolución de los problemas y desafíos de la pobreza y de la desigualdad, no se resuelve simplemente aumentando la densidad de sus materias competenciales, de sus recursos y capacidades institucionales –aunque unas y otras acciones y medidas son muy necesarias –, sino que exigiría además la suma de otras y más significadas voluntades y medidas cualitativamente modificadas o reestructuradas en pro de otro modelo de Estado, otro modelo de sociedad, otro modelo de desarrollo –¿otro modelo civilizado?– que, nunca ha estado lejos de lo que reclamaban los acuerdos de paz y sus compromisos para una paz firme y duradera. Se debe asumir con mayor amplitud y profundidad el estudio y análisis de las condiciones y factores que impiden o limitan ese empeño sustantivo. Propicio para una renovación de la conciencia social, ciudadana, política e institucional en todos los niveles y en especial desde el ámbito municipal y territorial.



## CAPÍTULO

# 3

## **La gestión municipal y los mecanismos de empoderamiento democrático e institucional**

•  
Atributos y función de los órganos municipales

•  
Mecanismos de participación ciudadana y social, en la planificación, gestión del desarrollo municipal

•  
Los consejos de desarrollo y la gestión municipal participada

•  
La modernización del marco de financiación municipal e intermunicipal y el establecimiento de los fondos municipales de desarrollo

•  
Los instrumentos de cooperación intermunicipal y el enfoque territorial del desarrollo

•  
Los institutos de fomento o desarrollo municipal

•  
¿Qué hacer entonces?





Una de las definiciones básicas del concepto de Gestión es el que se propone como *asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso*, es decir, un conjunto de actividades que se incluirían oportunamente en dos líneas de conducta:

- La preocupación por la disponibilidad de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar un proceso determinado.
- La coordinación de sus actividades (y correspondientes interacciones).

Los sujetos de las dos oraciones anteriores son esenciales. Solo bastaría añadir un calificativo: efectivas; es decir, que no estén sólo presentes en el discurso o los papeles. Preocupación y coordinación efectivas para que las instituciones municipales se expresen como estructuras necesarias y capaces de asentarse y desplegarse como instituciones democráticas y de desarrollo y que, a su vez, dispongan de los recursos y medios suficientes para diseñar y ejecutar políticas y programas democráticos y de desarrollo que atiendan con solvencia la satisfacción de las necesidades cotidianas y las aspiraciones de bienestar de la ciudadanía y las comunidades.

En consecuencia, resulta indispensable que los gobiernos locales –en general, todos los gobiernos– se comprometan con el establecimiento de espacios o mecanismos de coordinación en los que se puedan definir y acordar las diferentes acciones, y para que se concrete esa coordinación y, de esa manera, asegurar una participación más decisiva de la ciudadanía y las organizaciones sociales en el desarrollo local y, por añadidura, contribuir a la cohesión y sostenibilidad del desarrollo nacional o regional.

Esa perspectiva nos parece esencial para la definición de la gestión municipal que aquí se asume. Una gestión que, en definitiva, tendría que verse como un proceso mediante el cual toda entidad municipal que, además ocuparse de asegurar la obtención de recursos, garantice su empleo eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Ese proceso que, en primera instancia puede verse como un propósito fundamentalmente ligado a dar sustento y crecimiento a la propia entidad pero que, para ser congruente con lo que aquí se ha venido hilando, debería desarrollarse dentro de un marco determinado por los objetivos y políticas establecidos por un plan de desarrollo estratégico, u otras herramientas esenciales de la política pública de gestión municipal o intermunicipal, e involucrando a todos los niveles de responsabilidad de la entidad y, por extensión, del conjunto del sistema local/territorial, tanto institucionales como sociales.

Esto implica volver a situar la importancia y densidad de los asuntos de interés común, de interés democrático y del desarrollo de las personas como sujetos de derecho, como destinatarios esenciales del empeño de un desarrollo en el que ganemos todos. ¿Una propuesta fuera de lugar en nuestro mundo actual?

Pueda ser si tomamos como referencia el aporte que Z. Bauman en su obra *La modernidad líquida*, (2003) para resumir lo que aparece como una caracterización débil de la gestión pública del Estado, con limitada voluntad de cambio y una gran inconsistencia con la que se presentan las medidas arbitradas para elevar el peso institucional del Estado en el territorio y, en particular, de los gobiernos locales y sus capacidades. Z. Bauman, en esa metáfora de la sociedad que quiere retratar, recurre a los líquidos, informes que se transforman constantemente y fluyen, también en la gestión pública de lo público, en el abordaje mismo de lo público, se hace presente la banalidad, no hay pautas estables ni predeterminadas en esta versión privatizada o mercantilizada (¿mercadeada?) de este novedoso ejercicio de modernización en el marco de la *postmodernidad*.

Así se caracterizarían las relaciones sociales, pero también los grandes pilares de la economía capitalista: el capital, el trabajo, las mercancías del “útese y tírese” que, en general, definen el sistema social dominante, tanto en lo económico, lo político y lo cultural. Expresa un mundo de desregulación de los mercados y banalización de la política, de los procesos democráticos, del Estado y las instituciones públicas y, en consecuencia, también de las manifestaciones más obscenas e inmorales de esa sociedad (desde el punto de vista estético y, sobre todo, ético), como son la pobreza, la desigualdad, las guerras y sus consecuencias, los desastres socio-naturales y sus impactos en la vida y medios de vida de los grupos más vulnerables.

Se indica que el nuevo sistema global que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y extremadamente excluyente. Incluyente de todo lo que tiene valor según los

códigos dominantes en los flujos. Excluyente de todo aquello que, según dichos códigos, no tiene valor o deja de tenerlo.

En la medida en que la globalización se ha desarrollado esencialmente como instrumento de articulación de mercados capitalistas, la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales. Se constituye así un sistema extraordinariamente flexible y dinámico aparentemente sometido a fuertes oscilaciones y a una dinámica competitiva que no admite tregua o error.

En tal sentido, la gestión municipal, una vez más en tanto que gestión democrática, tendría que asegurarse los medios, condiciones y demás capacidades para que esta gestión pueda responder verdaderamente a ese carácter y ejercicio democrático. Y, en segundo lugar, o al mismo tiempo, conjugar todo esos medios y capacidades, más los recursos financieros derivados del apalancamiento de las políticas de desarrollo territorial, como fondos de inversión social u otros, para garantizar la presencia y actuación efectiva en todos los ámbitos previstos en estrategias o planes de incidencia local.

Lo anterior supone, primero, elevar el perfil de la política municipal como política pública. Y, en segundo lugar, clarificar y dar valor al peso de lo público estatal a través de las relaciones con el resto de instituciones del Estado, profundizando en tal contexto de definición y ejercicio de la gestión municipal, la relación democrática con la ciudadanía (su participación activa) y sus aspiraciones al desarrollo y a la calidad de vida, individual y colectiva.

¿Desde la actual situación del municipalismo centroamericano, cabe identificar ese tipo de abordaje o consideración de la gestión municipal? Si partimos de las reformas y medidas de avance ocurridas en las décadas pasadas, tanto las de impulso democrático municipal como las relacionadas con el reforzamiento de sus medios y capacidades técnicas y financieras de actuación y, en principio, como primera aproximación, la respuesta sería positiva y esperanzadora. Pero, si a continuación se indaga sobre la prosecución y consolidación de esos avances o, en su caso, sobre las perspectivas de ese proceso a través del impulso de otras medidas necesarias, tanto centradas en los gobiernos municipales, como en el conjunto del Estado, como por ejemplo, la elevación de la fiscalidad general del Estado y la adaptación y fortalecimiento del conjunto de la institucionalidad pública, la respuesta se vuelve más incierta y, en todo caso, exigiría una ponderación de diferentes aspectos de ese tipo de procesos específicos;

acudiendo asimismo a una revisión y análisis de cada realidad nacional para ser más objetivos y disponer de una valoración matizada de tales procesos. Además, convendría diferenciar o hacer una cauta excepción de los grandes municipios o ciudades (metropolitanas), sobre todo, de las capitales de cada país y de tres o cuatro ciudades más por país, como es el caso de las ciudades satélites de la capital que han crecido en un marco de área metropolitana. En todas ellas, el análisis y valoración del estado de la gestión municipal y sus perspectivas no se podría desligar de la complejidad de problemas y desafíos que presenta a la gestión municipal en modo de cooperación intermunicipal y que se encuentra todavía muy insuficientemente abordada y desplegada.

En cualquier caso, a continuación, se abordarán algunos elementos clave de la gestión municipal para poder disponer de una aproximación relativamente balanceada de la cuestión.

### **Atributos y función de los órganos municipales**

Para comenzar habría que decir que los principales órganos del gobierno local, alcaldías y concejos, o concejos y alcaldías, responden formalmente a la catalogación de órganos democráticos; es decir, en todos los países se trata instancias políticas e institucionales, elegidas por voto popular en cada una de las jurisdicciones electorales municipales, estando previsto dentro de los mismos procedimientos y marcos democráticos organizar y realizar sus funciones y actividades en conformidad con lo que contempla a este respecto el ordenamiento político democrático: leyes o códigos municipales, más leyes electorales o de participación ciudadana de cada país.

A partir de aquí, puede plantearse algunas preguntas o dudas en torno a la solidez o la mayor o menor calidad democrática de cada órgano y, en su caso, sobre las propias relaciones entre ambos órganos, sobre todo en función de la eficacia de la gestión democrática, la calidad de la participación ciudadana, su relación con los sistemas de información y otros que mejoren las condiciones para una implicación más decidida y representativa de la ciudadanía en el proceso de gestión municipal, así como lo referente a la relación democrática y al respeto institucional (dentro del ordenamiento jurídico democrático) con y por parte de otras instituciones del Estado, en particular del gobierno central con los gobiernos locales.

En este ámbito fundamental de la organización y funcionamiento político e institucional de los gobiernos locales habría que diferenciar en primera instancia dos modalidades o vías –hablar de modelos sería un poco exagerado–

en la configuración de esos dos órganos principales del gobierno municipal y de las relaciones entre ellos.

Por un lado, tendríamos a los países de la corriente *alcaldista* (también podría catalogarse de réplica *presidencialista* en lo local), como Guatemala, Honduras y El Salvador y, en menor medida, Nicaragua y República Dominicana, sobre cuyas particularidades haremos una mención específica posteriormente. Y, por otra parte, estarían los países de la modalidad o vía *concejista*, Costa Rica y Panamá que, ambos muy tardíamente asumen el empoderamiento específico de la alcaldía municipal.

No se trata aquí de indagar a fondo sobre las causas o procesos que dieron origen a una vía u otra. Tampoco se trata de calificar las ventajas de una vía u otra, si las hubiere. Lo más importante es destacar que ambas perspectivas colocan al gobierno municipal y, sobre todo a su gestión, frente a un desequilibrio democrático notable y, un no menor riesgo de eficacia y solidez de los procesos y estrategias de democratización y de desarrollo inclusivo en los territorios, además, de restar fuerza a su capacidad de incidencia en el diálogo y coordinación con otros niveles de gobierno.

Si la tendencia *alcaldista* se impone podría ganarse en efectividad de las acciones o de cumplimiento de los planes municipales, pero se abonaría en favor de un *alcaldismo caudillista* o de *presidencialismo* en lo local y se perderían todas las ventajas de los procesos de diálogo, negociación y concertación para avanzar en procesos consistentes de gestión democrática y de desarrollo, amén de perder el necesario control y seguimiento ordenado de la gestión/ejecución de los planes y actuaciones municipales que, sobre todo, se llevan a cabo por parte de la alcaldía.

Si se asumiera una cierta predominancia de la vía *alcaldista* en los países del norte de la región (Guatemala, Honduras y El Salvador) podría estar relacionada con una trayectoria menos democrática que, por ejemplo, Costa Rica, que observa una mayor trayectoria democrática pero que, a cambio, mantenía un bajo perfil en la organización y ejercicio de la autonomía, será una razonable aproximación a la explicación de esa diferencia, pero aún con ser importante, sería insuficiente.

Es probable que el *alcaldismo* no por democrático, sino por ejercicio más claramente político de la autoridad ejecutiva municipal, pueda mostrar rasgos de gobierno más autónomo, aunque esa autonomía oculte a la vez el débil

carácter democrático de la gestión. Lo que nos llevaría a introducir otros aspectos como el debate sobre legitimidad de la autoridad y legitimidad democrática de los dos órganos de representación democrática en las municipalidades, lo que tendría que llevar a un ejercicio pleno y leal de ambas funciones democráticas y, por consiguiente, a su necesaria vinculación con la eficacia de su gestión.

Por su parte, el *concejismo* que vendría a garantizar el proceso deliberativo en el seno de la representación *del pueblo municipal*. Sin duda, una virtud y un valor a preservar y darle calidad. Pero, el mismo tiempo y tal como aparecen hoy las dinámicas de funcionamiento y gestión municipal conllevan un riesgo de anulación de la gestión municipal efectiva.

En general, se constata o bien un compadreo que desvirtúa o anula el funcionamiento cabal de la democracia a lo interno de la institución municipal (en consecuencia, un cierto fraude a la voluntad ciudadana expresada electoralmente) o, en su caso, una tensión indebidamente encauzada dentro de la institucionalidad democrática municipal y su gestión, por diversas razones, algunas de las cuales pasamos a enunciar:

- La escasa ponderación de otras opciones o modalidades para estructurar el modelo de gobernanza democrática municipal, y optando por un modelo de división de poderes: ejecutivo y deliberativo o “parlamentario”.
- Designar en algunos países, al alcalde como Presidente del Concejo, sin ser concejal, contradiciendo y violentando incluso el modelo preexistente o, en su caso, el modelo mixto, pero poco desarrollado por el que se ha optado.
- El traslado mecánico del modelo y cultura *presidencialista* del Gobierno central/estado a los gobiernos municipales.
- La adecuada delimitación de atribuciones y funciones entre los dos órganos, buscando los mecanismos de transacción en caso de conflicto para no entorpecer o estrangular la eficacia y oportunidad de la gestión del gobierno (alcaldía).
- Ausencia o insuficiente desarrollo de una cultura de diálogo y negociación entre los diversos actores territoriales.
- La verticalidad de las orientaciones o líneas de gestión partidaria que emanan desde el centro a los territorios, sin respetar o tener en cuenta las particularidades locales y el respeto, también en los partidos, al espacio propio y autónomo de las organizaciones partidarias.
- La ausencia o debilidades de las vías y pautas de comunicación con la ciudadanía comunal/municipal para facilitar la superación de los obstáculos o rémoras

en la construcción de la gobernanza democrática municipal. Muy frecuentemente, superado el tiempo electoral, los electos y partidos se olvidan de la atosigante cantinela retórica sobre la conexión inmediata con la ciudadanía y las comunidades en campaña electoral, cumpliendo solamente con algunos requerimientos de formalidad participativa y rebajando u olvidando la necesaria retroalimentación o elevación de la calidad de la gestión democrática.

¿En qué se diferencia, la democracia municipal, de las prácticas, estilos y procedimientos propio de la democracia en el ámbito general del Estado? ¿Es esto, en todo caso, un problema de los gobiernos locales, de los actores políticos en los territorios municipales, o se corresponde más bien con una cultura del sistema político, de las formas y estilos partidarios y de las pautas, métodos o mañas de organización del poder (no necesariamente democrático) en la sociedad y en el Estado?

Todo ello incide en el éxito del empeño insoslayable de los dos órganos del gobierno municipal para asegurar la eficacia de las diversas actuaciones y, en particular, para asegurar la disponibilidad de medios y capacidades que ayuden a producir cambios efectivos en el bienestar social de las comunidades (los bienes públicos locales) y facilitar, así, la promoción del desarrollo equilibrado e inclusivo en los territorios.

Aparece un significativo déficit de representatividad en los concejos y, en general, está ausente una verdadera preocupación sobre la necesidad de elevar la representación social y territorial de cada municipio en el concejo. Esta elevación de la representación social y por territorios (distritos, corregimientos o similares) se puede plantear sin tener que incurrir en costos desproporcionados, aprovechando por ejemplo las ventajas y oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para establecer sesiones telemáticas, de teletrabajo político sin que los representantes tengan que desplazarse en todas las sesiones; se podría distinguir entre sesiones de presencia física en la sala del concejo municipal y otras que se pueden habilitar tanto en la sala del concejo municipal como en las salas de los consejos de distrito, corregimiento o ámbito equivalente de división territorial del municipio en cada país.

Lo anterior, además de potenciar y mejorar las articulaciones democráticas e institucionales para construir un andamiaje de gestión del conjunto del sistema local de gobernanza y de promoción del desarrollo entre el gobierno municipal (alcaldía y concejo) y las instancias de la división territorial del municipio: alcaldías auxiliares, juntas de representantes (síndicos u otras denominaciones similares) de distrito, de corregimiento u otras denominaciones existentes de

los diversos niveles de organización y participación comunal en la atención de los asuntos comunes propios, y según esa división político administrativo del territorio municipal.

Todo ello sigue estando pendiente de abordar y potenciar en pro de la calidad de la democracia municipal y, sobre todo, de un sistema de planificación gestión de la democratización y de la promoción de un desarrollo más inclusivo y sostenible en los municipios y, por extensión, en los espacios territoriales intermunicipales, mediante el enfoque territorial del desarrollo local.

### **Mecanismos de participación ciudadana y social, en la planificación, gestión del desarrollo municipal**

Se ha hecho referencia en el apartado anterior al andamiaje político institucional y participativo de las diversas instancias de la división territorial municipal, tales como ese andamiaje de gobernanza entre el gobierno municipal y los consejos de distrito (Costa Rica), juntas de representantes de corregimiento (Panamá), alcaldías auxiliares (Guatemala), patronatos u otros (Honduras), etc.

Sin duda, esta posibilidad que se ofrece en la gestión municipal para darle un plus a su carácter democrático a través de una participación activa a través de las instancias representativas del sistema territorial municipal, supone un plus de potencial calidad de la democracia municipal respecto a otros ámbitos de la organización y gestión democrática en el Estado. Lo que, a su vez, implica relanzar esos mecanismos participativos existentes dentro del sistema de gestión del territorio municipal.

Primero, mecanismos de participación ciudadana abierta a través de cabildos, plebiscitos, etc., que permiten lograr un eventual respaldo o legitimación amplia de acciones o propuestas que implican o pueden implicar una definición sustantiva para la organización del territorio municipal, o para avanzar en uno u otro modelo de desarrollo común de cada municipio o, en su caso, integrado con otros de dos o más municipios. Así serían, por ejemplo, las acciones para el diseño y ejecución de planes de ordenamiento y otra planificación territorial y urbana, como planes reguladores (Costa Rica), o planes de desarrollo territorial en otros países, así como aquellos otros ejercicios de planificación y concertación para impulsar estrategias desarrollo territorial intermunicipal.

Esto depende del grado de estructuración y consolidación de una gobernanza democrática, que tendría que estar asentada en un adecuado ensamblaje entre los concejos y las alcaldías y, de seguido, por un bien apertrechado y no



menos *engrasado* sistema de planificación y organización efectiva de la gestión municipal. Pero también habría de tomarse muy en consideración el grado de avance en el disfrute abierto de las libertades individuales y colectivas, así como la indispensable pérdida del miedo a la democracia y a la participación activa de la ciudadanía y las comunidades en los territorios y en las ciudades, incluyendo el reacondicionamiento del sistema político y, por qué no decirlo, también de la incorporación a la democracia y al respeto del Estado de derecho por parte de los poderes fácticos territoriales, así como los de alcance nacional o internacional, en cada país.

### **Los consejos de desarrollo y la gestión municipal participada**

Hay países, como Guatemala, que se han dado un sistema de participación y coordinación de la planificación y asignación de las inversiones de desarrollo en todas las escalas o niveles territoriales, incluyendo el propio consejo nacional de desarrollo. Un sistema que en su diseño pareciera destinado a lograr esa vertebración ordenada y escalonada del desarrollo desde lo comunal hasta lo nacional, amparado en su caso, por directrices y marcos de referencia generales para todo el país, desde el gobierno central hasta las comunidades.

Sin duda un referente modélico, ejemplar, si funcionará a cabalidad y, probablemente, con algunos ajustes. Y aquí radica el principal problema y, probablemente, en el que habría que situar incluso una virtual descalificación del sistema mismo. Es decir, un sistema de participación y coordinación de los diferentes procesos de planificación y gestión del desarrollo y que, además, se encuentra –en el diseño– oportunamente articulado entre los diferentes niveles, pero que en la práctica aparece atrapado y distorsionado por las propias condiciones políticas, institucionales, del funcionamiento mismo del Estado de derecho y la precaria calidad de la democracia y de la gestión democrática.

Todo ello, convierte en problemáticas las lógicas y dinámicas de los consejos de desarrollo para actuar en favor de un desarrollo integrado y escalonado, pero que no cuenta con los necesarios avales para expresarse como un desarrollo basado en el enfoque de derechos, así como en la concatenación de políticas públicas imbuidas desde su diseño en tal premisa. Así, los objetivos u objetivos que buscan los consejos de desarrollo aparecen como un reto crónico más que una realidad.

Hay quien se atrevería a aseverar que, al menos, permite paliar algunos de aquellos vacíos e insuficiencias del funcionamiento del ordenamiento democrático y las deficiencias de las instituciones públicas y su esperada

eficacia, además de otras falencias de la gestión democrática institucional y del funcionamiento mismo del sistema político. Podría ser. El quid de la cuestión es que en esas condiciones, este tipo de paliativos ofrezcan un alto riesgo de agravamiento de las limitaciones o insuficiencias que se pretenden paliar y que, en cascada, recalcan en ese sistema, donde por ejemplo no raramente suele combinarse la modalidad de asignación de los recursos mediante una suerte de sorteo (le dicen convocatoria) con una línea más vertical, a través del apoyo financiero a proyectos más o menos aleatoriamente identificados y ponderados, sin que, en casi ningún caso, estén respaldados por estrategias o políticas de desarrollo en cada uno de los niveles territoriales de referencia o en el conjunto mismo del Estado, con una verdadera política o estrategia nacional de desarrollo.

¿Es posible reconducirlo y elevar la calidad y eficacia del sistema de consejos? Por supuesto que sí, pero se requieren otros mimbres para hacer esos cestos. Entre otros, una nueva arquitectura de los fondos públicos de financiación del desarrollo (seguramente también con más presión fiscal, y progresiva, por supuesto) y otros sistemas de apalancamiento de la inversión pública con créditos nacionales e internacionales del desarrollo, aptos para reducir y no agravar la corrección de las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales. Por ejemplo, ¿dónde están los abundantes u estratégicos fondos del Plan Puebla – Panamá? ¿O de la alianza para la prosperidad? O en lo más inmediato, ¿dónde está la vinculación de fondos de desarrollo regionales del BCIE para apalancar y dar sostenibilidad a esos procesos de desarrollo, sólo por poner algún ejemplo y sin llegar a los fondos reales o indicativos de la agenda del desarrollo internacional?

### **La modernización del marco de financiación municipal e intermunicipal y el establecimiento de los fondos municipales de desarrollo**

Pero no vayamos tan lejos todavía. Basta con situarnos en los actuales marcos de financiación. El actual marco de financiación municipal e intermunicipal parece estar relacionado con un propósito de mantener estancada, cuando no hacerla retroceder, la capacidad financiera del sistema municipal.

Los gobiernos o entidades públicas locales, llamadas a dar un plus de amplitud y calidad a la gestión democrática, a brindar los servicios públicos básicos en todos los territorios del Estado y que, además sean de calidad, carecen de un régimen de financiación adecuado e, incluso en algunos casos, impredecible y, en general, muy insuficiente para avanzar con certeza hacia aquel propósito-horizonte.

Esos gobiernos que, además, deben llevar a cabo procesos sistemáticos de planificación territorial y urbana para un desarrollo inclusivo (agenda 2030, ODS), para lo que debieran disponer de instrumentos políticos e institucionales más solventes para prevenir la violencia o para hacer una gestión preventiva del riesgo de desastres, con inversiones en infraestructuras y equipamientos “resilientes”. Eso y más. Frente a ello, la realidad es que sólo disponen en la mayoría de los países entre el 2 y el 5 por ciento de los ingresos nacionales o del presupuesto general del Estado. ¿No parece esto la más clara expresión de un modelo que sigue siendo esencialmente centralista y centralizador y que el problema de los déficits o insuficiencias territoriales, se deben en gran medida al fracaso del Estado nacional y del sistema democrático, y no tan simple o tendencioso arrojado sobre la responsabilidad, o la supuesta dejadez, de los gobiernos locales?

Cuando, otro ejemplo, en Costa Rica en 2001 se aprobó la reforma del Artículo 170 de la Constitución para modificar en lo posible el *statu quo* territorial y abrir la vía a un modelo de mayor peso territorial y urbano en la gobernanza democrática y en el desarrollo, planteando el traslado de no menos del 10% del presupuesto nacional a los gobiernos locales, lo que sin duda puso sobre la *mesa de la descentralización*, hasta ese momento, *retórica y discursiva*, una de las reformas más ambiciosas jamás presentadas en América Latina y el Caribe sobre ese objetivo descentralizador del Estado.

Por supuesto, nadie imaginaba que esa reforma iba suponer que al día siguiente ni en los próximos 25 años se iba a trasladar el 50% del presupuesto a los gobiernos locales y/o sus diversas instancias de gestión, federaciones, mancomunidades, ni siquiera el 15%, pero igual sí el 8 o el 11% en 15 o 25 años. Pues *no, es no*. Fue tal el pánico creado por esa medida democrática y democratizadora del Estado que provocó una reacción cuasi visceral del Presidente de turno para presentar de inmediato en el parlamento un transitorio a esa reforma constitucional, aplicando así a la reforma constitucional un candado *sine die*. Y eso sí que se logró en menos que canta un gallo. Como en tantas otras materias, el sistema político cerró filas porque intuía en su muy internalizada cultura centralista y clientelar que, ese *atreimiento* político parlamentario, venía a poner en cuestión sus intereses y privilegios. En consecuencia, los poderes fácticos del país, no sólo económicos, sino también políticos y burocráticos, anidados en los principales partidos, tocaron a rebato para evitar que se pusiera en marcha un proceso de democratización territorial del Estado y del desarrollo.

Fue hasta el 2016 cuando el gobierno de D. Luis Guillermo Solís y Doña Mercedes Peñas, como Primera Dama influyente en la materia, se comenzara a

tejer la corrección de aquel desatino, produciendo la primera ley de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, con el traslado del mantenimiento de la red vial cantonal a los gobiernos locales. Un paso importante, aunque tímido y muy insuficiente. ¿Por qué no pasar sin más el 3% para que los gobiernos locales incrementen su capacidad de hacer las tareas de gestión democrática y de desarrollo territorial, que ya están asignada?

Avanzar, por ejemplo, desde ese 3% (que supondría algo menos del 5% en total) de una manera gradual y ponderada hasta el 8 o el 11%, como un porcentaje razonable para elevar el músculo de la gestión territorial y urbana, sobre todo tomando en cuenta los graves problemas y desafíos que enfrentan los gobiernos locales ante el desatino urbanístico desencadenado por un sistema económico dejado de la mano del Estado y del imperio del interés público, de lo común público.

Se alude en ocasiones, y se dan ejemplos al respecto, a la sub-ejecución de los presupuestos municipales por supuesta incapacidad de los gobiernos locales s como excusa para no avanzar en el cumplimiento de esos compromisos derivados de reformas constitucionales o de mandatos legales de financiación municipal, o para dotar de nuevos fondos de financiación del desarrollo si fuere el caso. Por supuesto no se podría negar la existencia de casos que por negligencia u otras circunstancias extraordinarias se produce esa dificultad para ejecutar los presupuestos de algunos municipios. Hay casos en que las causas están también en la lentitud de los trámites y procedimientos de la gestión de las finanzas públicas –que habría que ver cómo se agiliza, recurriendo por ejemplo a las facilidades que se pueden derivar de las nuevas tecnologías u otros medios. Tampoco habría que negar *a priori* esa falta de capacidad a la que se alude.

Algo parecido sucede en otros países en los que, además, el Estado no se ha destacado tanto por una presencia promotora de la democracia y el desarrollo en los territorios como en el caso del Estado costarricense, al menos en las materias ligadas al bienestar y el desarrollo social.

Pero, si el supuesto de las *incapacidades* municipales tuviese sustento, hay formas y recursos –para superarlo y dejar sin argumentos lo que en nuestra opinión es más una excusa para no asumir en todo caso la responsabilidad compartida en el problema. Primero, la falta de capacidades se resuelve creando capacidades y, eso, no sólo es responsabilidad de los gobiernos locales, sino también del Estado en su conjunto. A saber,

- Los controles previos externos. Deben existir controles previos internos, dentro de la propia institucionalidad municipal y que pueden estar cruzados con el reforzamiento de las instancias mancomunadas de la cooperación intermunicipal, donde podría haber este tipo de apoyos. Las contralorías en esta etapa deberían convertirse en asesores o apoyo técnico a los procedimientos si fuere necesario, no en un control *ex ante* paralizador.
- Simplificar los procedimientos. Se ha avanzado en este aspecto, pero todavía muy tímidamente. Hay todavía un gran trecho que recorrer para reducir o agilizar los trámites de los sistemas municipales y de los sistemas públicos en general, pero, sobre todo, en la ejecución y gestión de los fondos públicos, o de inversión y de desarrollo en los territorios.
- Elevar y consolidar las capacidades municipales de gestión. Esta es la cuestión esencial. Para ello, los dos elementos anteriores son necesarios o deben hacerse concurrir. Pero, hay algo que pueden impulsar los gobiernos locales y que, las entidades del gobierno central, sobre todo los Institutos de Fomento Municipal, si todavía son susceptibles de ser recuperados para ser funcionales en el nuevo modelo de gobernanza democrática de gestión del desarrollo territorial. se puede simplificar. Hay que activar y fortalecer las instancias y mecanismos de la cooperación intermunicipal, no sólo para asegurar el funcionamiento de todos y cada uno de los gobiernos locales, sobre todo, los de menores capacidades. Pero, sobre todo, para convertirlos en herramientas de la planificación, ejecución, gestión y seguimiento de los presupuestos municipales y de los fondos de inversión municipal e intermunicipal.
- Lo anterior supondría en sí mismo un salto de calidad en la elevación de las capacidades de gestión municipal y que dependería de la voluntad de los propios gobiernos municipales. Pero ha de ser apalancada por una nueva actitud y predisposición política e institucional del gobierno central y de otras instancias del Estado, como los citados Institutos de Fomentos, las Contralorías y otras entidades sectoriales del gobierno central, para integrar esas instancias mancomunadas en sus estrategias de actuación territorial, como parte de la coordinación y de la efectividad de las propuestas de gestión multinivel.

### **Los instrumentos de cooperación intermunicipal y el enfoque territorial del desarrollo**

¿Qué es lo que ofrecen los gobiernos locales a cambio? Bueno, no parece que deban ofrecer algo a cambio, como si el desarrollo y la democracia no fuera asunto de todos, del conjunto del Estado y de la sociedad, ¿dónde habita y desarrolla su vida la sociedad, las comunidades? En los municipios. ¿Dónde gobierna y gestiona las políticas públicas el Estado en su conjunto y para quién?

En los territorios, las ciudades, en los espacios mega urbanos y metropolitanos y, en definitiva, para la sociedad, para la ciudadanía, para el desarrollo del conjunto territorial, o ¿no es así?

Los gobiernos locales han venido construyendo y desarrollando una rica red local de experiencias de gestión intermunicipal, que viene a elevar casi de manera automática su capacidad de actuación en los territorios y que, además, suelen estar concebidas para abordar un enfoque territorial del desarrollo, para pensar y actuar en una perspectiva de desarrollo integrado en la escala territorial que corresponda, proyectándose así como socios idóneos para avanzar en la sostenibilidad del desarrollo y en la cohesión general del funcionamiento democrático y de las políticas públicas del desarrollo en el conjunto integrado del Estado.

¿Qué hacen al respecto, los gobiernos nacionales? En general, mirar para otro lado, inventar mecanismos paralelos y de solapamiento de este protagonismo municipal e intermunicipal. Pero si dejamos de lado esta cuestión de la modernización o adecuación del marco de financiación municipal y se aborda la cuestión de los fondos territoriales de desarrollo, el panorama resulta igual de desolador. No hay nada. Si se pretende convertir a los gobiernos locales en instituciones solventes para la gestión democrática y para el desarrollo, para implicarse de manera solvente en el logro de los ODS, no es posible siquiera plantearlo sin que se ponga en la mesa la definición de fondos específicos de naturaleza o cobertura municipal o de cooperación intermunicipal para el desarrollo.

Sin duda se ve reflejado en el contexto centroamericano, agrandado o agravado por las características estructurales e históricas que dan cuenta de estas dificultades objetivas para construir democracias y marcos de desarrollo de calidad y eficaces para resolver aquellos problemas estructurales e históricos. Pensar que, desde esas realidades así dibujadas, se puede proponer o esperar un despliegue esperanzador en el cumplimiento de los ODS, sería suponer que las agendas o declaraciones por sí mismas cuentan con un poder casi mágico para producir lo que proclaman como una gran desiderata. No será suficiente. Se requiere algo más, comenzando por la coherencia y mejor despliegue de las diversas políticas de territorialización del Estado y una voluntad más clara de apoyar la potencialidad que se desprende de los importantes, aunque limitados avances en el campo de la democratización e institucionalización municipal. Empeño que nos llevaría a abordar el rol de una de las entidades que han estado presentes desde mediados del siglo XX en el an-

damiaje estatal (del entonces estado desarrollista) para fomentar el desarrollo municipal: los institutos de fomento municipal.

### **Los institutos de fomento o desarrollo municipal**

Estos institutos aparecen como una suerte de creaciones institucionales propias de la cosmovisión centralista y de la cultura del tutelaje y clientelismo que ha caracterizado las relaciones del sistema político e institucional durante el período que abarca desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente. Se mantendrían, así como supervivientes del viejo régimen, que se resiste a llevar a cabo un replanteamiento a fondo de sus formas y contenidos o, al menos realizar un proceso efectivo de adaptación institucional, tanto en sus formas como en el contenido de sus prácticas de gestión política y administrativa, en conformidad con el nuevo protagonismo democrático e institucional de los gobiernos locales, además de los cambios evidentes en el contexto del desarrollo y en la propia realidad urbana y territorial.

Ese replanteamiento no se ha producido, a pesar del discurso pro descentralización que ocupó la escena centroamericana durante las décadas pasadas. En cuyo discurso participó –en su diseño y dinamización– una cooperación internacional incapaz de leer con objetividad y perspectiva (retrospectiva) histórica las realidades y coyunturas de los diferentes países, escasamente crítica con las propias experiencias en sus respectivos países o regiones de origen y, desde luego, alejada de la necesaria auto crítica del tipo de prácticas que caracterizó su apoyo o acompañamiento a los procesos centroamericanos. Lejos de todo ello, en muchos casos solía brindar un abierto apadrinamiento a iniciativas claramente inviables o espurias. E, incluso, no raramente, sus iniciativas de apoyo a estos procesos solían encuadrarse dentro de estos organismos centralizados y poco proclives a propiciar un efectivo desarrollo municipal y, desde luego, reacios a cualquier propósito que favoreciera las estrategias de reconfiguración del estado en las que deberían estar incluidos.

En la pervivencia de este tipo de entidades concurren diversos actores y un variado conjunto de factores y, como tal, se presenta como un indicador de las dificultades existentes para superar las inercias del antiguo régimen, que se niega no sólo mudar la piel, sino también, y sobre todo, a modificar contenidos y estructuras. Al contrario, sigue mostrando numerosas actitudes y prácticas que nutren el mantenimiento del *establecimiento* e, incluso, se mantiene al acecho para, si se presenta favorable la coyuntura política, rectificar lo avanzado (fortalecimiento básico de la institucionalidad democrática de los gobiernos locales y sus mínimas condiciones de financiación y profesionalización de su gestión)

o, en su caso, impedir nuevos avances que den forma definitiva a un nuevo modelo de Estado y organización política e institucional más descentralizado (un poco menos descaradamente centralista), con mayor músculo territorial, en todas las expresiones urbanas o de la relación urbano-territorial de los países y del conjunto de la región; en definitiva, más acorde con las exigencias y retos del presente y del futuro.

Esta ambigua permanencia de los institutos, junto a los crecientes signos de inoperancia y de insuficiencia de capacidades efectivas que presenta el conjunto del sistema para atender problemas y retos cada vez más graves, vienen a certificar la obsolescencia del actual modelo estatal. Se convierte, además, en un recordatorio fehaciente del *gatopardismo* de la época: cambiar o proponer grandes y elocuentes cambios para que nada cambie, para que todo en esencia siga igual... o peor.

En medio de esas y otras ambigüedades, algunos institutos de fomento municipal, lo más históricos (INFOM, IFAM y la Liga Municipal), han estado en ciertas coyunturas en la cuerda floja y al borde del *diktát* que materializara su desaparición. Pero, siempre sobrevino un golpe de aire derivado de las lógicas y la cultura política del modelo actual, que terminaba por oxigenar su agónica existencia y los reavivaba, ora como intermediarios financieros, ora como gestores de un proyecto de cooperación técnica internacional o, en ciertos casos, para realizar diversas intermediaciones territoriales, incluyendo determinadas acciones relacionadas con los objetivos y propósitos más genuinos que dieron origen a su creación institucional.

La pregunta crucial sigue siendo: ¿Qué hacer con los institutos de fomento municipal de naturaleza e inercia centralistas y anclados en el viejo molde de relaciones entre el nivel o esfera central y, por otra parte, los gobiernos municipales y el *constructor* de un nuevo diseño y gestión de las políticas territoriales?

La respuesta más genérica y que pudiese devenir incluyente de todas y cada una de las situaciones de los diferentes países, podría ser planteada así: habrá que pensar y proceder con los institutos de fomento municipal en consonancia con la reconfiguración general y territorial de la actuación del Estado en los territorios. Habrá que recomponer o resolver drásticamente la existencia de estas entidades dentro de un marco integrado de políticas y estrategias territoriales que sean capaces de abordar integra y consecuentemente los cambios operados en el conjunto de la realidad social y económica.



Lo que tendría menos sentido y trascendencia es resolver la cuestión del rol de los institutos sin abordar ese conjunto de factores y estructuras que inciden en el cambio de modelo, según lo que se ha venido apuntando aquí a grandes rasgos.

Los problemas y desafíos que eso está ocasionando para sumar a todos los territorios a un desarrollo más inclusivo y sostenible, capaz de atender sin más dilaciones amenazas y riesgos climáticos así como otros fenómenos de raíz socio natural, que van a dejar de anunciarse (profetizarse) y sobrevendrán sin contemplaciones a través de las diversas grietas y precariedades que ofrece un arcaico sistema de organización política e institucional, con la complicidad de una cultura (costumbres y mañas) de organización y gestión de la vida política. Desde tales premisas habrá que tratar el asunto de qué hacer con los institutos de fomento y otras entidades similares del aparato institucional del modelo centralizado del Estado.

Durante las pasadas décadas se ensayaron diversas iniciativas para adaptar este modelo de mediación centralizada entre el gobierno central y los gobiernos municipales. La primera sería el caso de Honduras, donde el Banco Municipal Autónomo, vinculado a la asesoría y la financiación de las Municipalidades fue cerrado a los inicios de la década de los noventa. Sin que se planteara ninguna alternativa de recambio. Lo que terminó por constituir un primer modelo alternativo: de país sin “instituto”. No hay mediación o intermediación de tutela entre el gobierno central y los gobiernos locales. Sólo queda la Asociación de Municipios de Honduras, la AMHON, que así fue avanzando hasta convertirse en uno de los referentes más consistentes de la relación política, del de la incidencia, el diálogo y la coordinación entre el gobierno central y las municipalidades entorno a las políticas territoriales: institucionalización democrática, descentralización y, sobre todo, el impulso de medidas concretas de fortalecimiento municipal, sean sobre el marco competencial, sea sobre financiación, etc.

El modelo hondureño, con ese rol genuino de la AMHON y sin interferencias mediadoras de la intermediación de tutela, se fue desarrollando dentro de las previsiones propias de la realidad política del país y del creciente protagonismo de los gobiernos locales. Contó también con el apoyo de la cooperación internacional que volvía a caer en sesgos similares a los de los países con instituto, a veces con las mejores intenciones. Prohíjan una Asociación Nacional de Municipios que se convierte en el depositario y gestor de programas y proyectos de cooperación y de los fondos de las agencias de financiación y que, así, van perfilando una suerte de modelo *asociación-instituto* en el que se confunde y

distorsiona la naturaleza de la asociación como entidad de representación política e institucional del sistema municipal y, por ende, su labor esencial de incidencia política, de interlocución de los procesos de reinstitucionalización territorial del Estado y del nuevo diseño de las relaciones entre el nivel central, los gobiernos municipales y la coherencia del conjunto de políticas territoriales de desarrollo.

Conscientes de esta deriva poco conveniente y, en todo caso, que proyectaba escenario que podría ocasionar más contratiempos que ventajas a la AMHON, recientemente se ha impulsado en Honduras una ley para crear un Instituto del Desarrollo Municipal, constituido e integrado por representantes del régimen municipal y con la función de instrumentar las acciones estratégicas, técnicas y operativas de las políticas y acuerdos políticos para el fortalecimiento de las capacidades municipales, así como para la dotación de medios y capacidades, también de coherencia, a los diferentes instrumentos de la gestión intermunicipal, la gestión multinivel y, en general, una mayor consistencia del conjunto de las políticas territoriales. Esta vendría a ser una función esencial del instituto de desarrollo municipal, estrechamente vinculado al sistema municipal, pero sin confundirse con el rol de la asociación.

Se prevé además que el Instituto se conciba más como un organismo rector o coordinador de estos empeños y no tanto el ejecutor de los programas o acciones de fortalecimiento (formación, capacitación, asesoría técnica) que se concretaría en acuerdos con entidades especializadas como las propias universidades u otros actores. Sólo falta que el gobierno central, en acuerdo con la AMHON, ponga en marcha los mecanismos de financiación de este instituto.

Un caso similar, pero dentro de otro contexto, sería el caso de Panamá, país en el que existía una entidad o dirección de gobiernos locales dentro del Ministerio de Gobernación que, si bien, tenía esa misma perspectiva de control o tutelaje político y administrativo de los gobiernos locales, carecía de la debida estructuración orgánica y de la capacidad técnica y operativa para cumplir de manera sistemática ese rol que si se aplicaba en el caso de otros institutos como en Guatemala, Costa Rica o República Dominicana.

El peso político de los Representantes de Corregimiento en el sistema político y en las dinámicas de incidencia institucional, además de ser sujetos directos de financiación pública, junto con el debilitamiento operado en la estructura política y administrativa de la organización municipal, del gobierno municipal, fue haciendo prácticamente inoperante este tipo de instancias de mediación, desdibujando su propósito. Existían, otros mecanismos de incidencia en el control local, de efecto clientelar sobre el propio sistema municipal, como las

*partidas* de los diputados y otras acciones directas por parte de las entidades del gobierno central, incluido el modelo presidencialista de este país y de otros de la región, que genera una relación poco institucional, una tanto paternalista y de debilidad de la democracia. Esta situación se mantuvo hasta muy avanzados los años noventa, cuando cambia políticamente la realidad municipal y se crea la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), que integra tanto las alcaldías municipales como a los representantes de corregimientos.

Otro de los modelos ensayados a partir de la creación de nuevos institutos en la década de los 80 y 90, fueron tanto el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Con ellos se ensaya una estructura organizativa mixta, *el modelo mixto*, con participación del gobierno central y de los gobiernos municipales. Pero que sigue respondiendo en esencia a la lógica y cultura centralista. Lo que genera, entre otras inconsistencias, el que no sean asumidos consecuentemente ni por los agentes del gobierno central ni por el propio sistema municipal, que trata de construir una plataforma de apoyo técnico dentro de las asociaciones que pudiese cumplir esos o similares propósitos, más claro esto en el caso de El Salvador que en Nicaragua. Luego estuvo a la deriva en ambos países, de manera enfática en el caso de Nicaragua, con lo cual estos institutos se quedaron no sólo a medio camino entre sus propósitos y la realidad efectiva de su desenvolvimiento organizativo.

Como espejo donde pueda reflejarse la imagen de este modelo mixto, tibio, que se muestra en los ensayos salvadoreño y nicaragüense, que pretendieron desmarcarse del modelo clásico, aparecen los tres institutos o entidades del modelo de tutelaje y de control centralizado: el INFOM de Guatemala, el IFAM de Costa Rica y la Liga Municipal Dominicana.

En ninguno de los tres casos se ha podido configurar una readecuación de este tipo de instancias para que se adapten al nuevo marco de protagonismo político e institucional de los gobiernos locales y a la propia perspectiva de relanzamiento de las nuevas modalidades de gestión de los territorios y las ciudades, o de las áreas metropolitanas que, en lo esencial, acaban por quebrar el sentido del tutelaje y el control político en los que medraron los institutos de referencia. Y que, sin duda han contribuido a descalificar su razón de ser y demandar en ciertos momentos su desaparición.

Y aquí están o siguen hoy. Embocados a desaparecer si no son capaces de reestructurarse o re conceptualizar sus funciones y quehacer, o si, en definitiva, tampoco lo facilita una voluntad política conjunta del gobierno central y del

sistema municipal para encontrar una nueva o renovada razón de ser de los institutos o instancias orientadas a un efectivo acompañamiento estratégico y de aporte técnico efectivo, capaz de apalancar el nuevo modelo de ampliación de la democracia y de la territorialización más balanceada y coherente del desarrollo.

### **¿Qué hacer, entonces?**

Una primera opción sería avanzar hacia una estructura más municipalista o, en su defecto, mixta de los institutos. Es decir, retomar el modelo hondureño y, si no es posible, innovar con un modelo más asimilable a las características y/o exigencias de la gestión multinivel entre el gobierno central y los gobiernos locales, considerados en sí mismos, pero también asociados en las distintas formas de cooperación intermunicipal o en estrategias articuladas de desarrollo local con enfoque territorial, con propósitos explícitos o implícitos de desplegar modelos de regionalización, más o mejor anclados en los territorios. Cualquiera de los escenarios exige clarificar los pilares esenciales del quehacer estratégico y técnico de este nuevo modelo de institutos. Algunos de los cuales, pasaremos a enunciar:

- a) Centrar su quehacer en la consolidación de las diversas formas de gestión municipal e intermunicipal, federaciones, mancomunidades, tanto en la escala nacional como regional. Este tipo de institutos tendría que asumir plenamente este rol: promover, facilitar y acompañar técnica y financieramente el despliegue de estas redes de gestión para la eficacia, la eficiencia, y la generalización del buen hacer en todos y cada uno de los gobiernos locales, con especial incidencia en aquellos territorios menos favorecidos.
- b) Incentivar y facilitar la creación de diversos medios y mecanismos que aseguren la debida instrumentación de las políticas y estrategias del desarrollo territorial, de la construcción de territorios de convivencia pacífica, capaces de estar oportunamente organizados para la gestión de riesgos de desastres, la preparación de medidas anticipadas de los efectos del cambio climático. Esfuerzos que, reiteramos, deberían ser concentrados en las federaciones o mancomunidades, en las áreas metropolitanas, en territorios fronterizos convertidos en pilares de la integración, a través de estrategias de desarrollo conjunto.
- c) Todo ello, traducido en el apoyo a procesos y agendas territoriales basadas en planes de ordenación del territorio, como pilar esencial para alcanzar todos los demás propósitos sectoriales o transversales: económicos, de cohesión social, de redes de servicios esenciales, de prevención de riesgos y de articulación en definitiva con iniciativas de desarrollo territorial en los

distintos ámbitos de la realidad de la región y de cada país. En el caso de las áreas metropolitanas y cualquier otra zona conurbada es obvia la necesidad de ordenar y planificar el todo integrado en esas nuevas realidades que van determinando procesos espontáneos de reconfiguración geopolítica de los territorios.

- d) Agencias de desarrollo local/territorial. Estas instancias, como herramientas de la política de desarrollo de los territorios, política intermunicipal con enfoque territorial del desarrollo, permitiría no sólo impulsar las estrategias, programas o acciones diversas y complementarias del desarrollo de un determinado territorio, sino también elevar las capacidades sociales e institucionales para facilitar, gestionar y evaluar los procesos de desarrollo. En la misma medida, podrían asegurar que los gobiernos locales tuviesen a mano una capacidad acrecida para mejorar la calidad de la gestión democrática del desarrollo y del bienestar social.
- e) Oficinas de la mujer y de las políticas inclusivas. Estas oficinas que ya existen en numerosos municipios de los países de la región, son un paso adelante para asumir ese compromiso democrático y por la inclusión. Elevar y mejorar las condiciones de presencia activa de la mujer en la vida social, política e institucional es, primero, un derecho de las mujeres y una deuda civilizada que nos está costando asumir con todas las consecuencias. Dentro de esas dificultades se mueven también los gobiernos locales, el sistema municipal, que no logra aparecer como un espacio que brinde una ruta ejemplar a seguir. Así, este tipo de oficinas siguen pareciendo más como una formalidad que cumplir que un verdadero y efectivo compromiso político para asegurar ese necesario salto de calidad en la vida social y democrática de los territorios que siempre quedará esencialmente inconclusa, sin ese cambio decidido hacia la equidad entre mujeres y hombres. Por supuesto, no hay que negar la responsabilidad de los gobiernos locales, aunque como ocurre en muchas otras políticas locales, la responsabilidad del conjunto del sistema político e institucional es insoslayable.

¿Cómo podrían los institutos de fomento municipal contribuir a que esa serie de líneas de política municipal puedan despuntar y marcar un rumbo más consistente y esperanzador para el desarrollo de los territorios? Lo primero sería dejar claro que los institutos no deben verse como organismos todólogos o nuevas estructuras complejas de apoyo a la gestión territorial. Por el contrario, han de ser instancias ágiles, flexibles y con capacidad para articular efectiva y oportunamente la participación de diversas entidades especializadas, las universidades, las instancias de política sectorial o transversal (instituto de la mujer para las políticas de género e inclusión, u otras entidades).

Es decir, tendrían que convertirse en verdaderas entidades de acompañamiento y reforzamiento estratégico de la gestión de los gobiernos locales, sean por sí mismo y, sobre todo, asociados para proponer y llevar a cabo políticas de desarrollo territorial. Y, a la vez, los institutos tendrían que facilitar el engranaje entre las políticas del gobierno central con las estrategias del desarrollo territorial que emanan desde los ámbitos locales/territoriales, con vocación de construir regiones de desarrollo.

¿Y los consejos territoriales? Este tipo de instancias suelen aparecer más como consejos de desarrollo con algunos matices en su expresión institucional en cada país. En general, aunque la propuesta no es descabellada, en principio vienen a multiplicar las entidades similares de intervención territorial sin que esté justificada su necesidad o roles diferenciados. Pero, lo que sí suele ser más evidente es su conversión práctica en mecanismos que desdibujan o impiden el despliegue de las potencialidades del sistema municipal. ¿Por qué no vincularlos a las políticas o estrategias territoriales que emergen desde los propios territorios (mancomunidades, federaciones)? O, en su caso, desde estos espacios o instancias de la gestión intermunicipal, ¿por qué no inscribirlos como mecanismos de la planificación y gestión multinivel, (complementariedad y coordinación de políticas públicas), y sin que sustituyan o restrinjan los propios instrumentos intermunicipales y sus potencialidades para articular políticas de desarrollo local con enfoque territorial, dando juego a las agencias locales o regionales de desarrollo?

Ante el reto de relanzar estos instrumentos de coordinación y complementariedad de políticas y estrategias de desarrollo territorial, o de construcción de escenarios económicos, sociales y políticos de regionalización, también los Institutos podrían brindar una importante contribución, si es que tiene sentido recolocar su función dentro de ese propuesto rol de *acompañamiento estratégico*.

## CAPÍTULO

# 4

## El papel de lo público y de lo privado a nivel territorial

•  
La gestión pública  
de lo público

•  
La mejora de las capacidades  
del Estado, las políticas públicas  
y las problemáticas sociales

•  
Lo público estatal  
y lo público no estatal





**E**n nuestros días muchos nos sentiríamos tentados a afirmar, con más o menos énfasis, con más o menos conciencia del asunto y, una u otra, elaboración teórica, que el Estado de derecho, la democracia y los derechos de ciudadanía, vendrían a delimitar eso que, básicamente definiríamos como lo público, el patrimonio público y, en consecuencia, sobre la necesidad de su salvaguarda y proyección enriquecida. Parece también que, desde esa afirmación básica, vendría al menos básicamente perfilado un determinado proyecto de sociedad y de convivencia social que amparara y asegurara convenientemente una atmósfera vital para el ejercicio y maduración de los derechos y libertades, incluyendo el sentirse seguros y, por qué no, razonablemente protegidos frente a los imprevistos.

Probablemente, en el imaginario colectivo en muchas sociedades y, en particular, en las centroamericanas, la afirmación anterior, requeriría un enorme esfuerzo de aclaración y persuasión, en tanto que la opinión pública construida, en algunos casos con referencias a hechos o situaciones de sus propias realidades nacionales, pero en esencia fruto de una campaña mediática, orientada ideológicamente al desprestigio de lo público, sobre todo a través de la identificación de lo público con el Estado y la política –los políticos– y la denostación de uno, otra y otros.

Defender sin más lo público, el patrimonio público, desde los derechos y libertades, desde la democracia y el ejercicio efectivo de la condición de ciudadanía y, por lo tanto, con el concurso indispensable del Estado social y democrático de derecho, que crea y promueve - o debiera crear y promover - las condiciones y medios (públicos) para hacer efectivos los elementos sustantivos que componen eso que configura lo público, exigiría un necesario ejercicio de aclaración conceptual o de reconceptualización teórica y re-posicionamiento estructural.

Eso obligaría asimismo a establecer tanto el arraigo histórico como su actual evolución y sus perspectivas en sociedades y procesos nacionales, regionales e internacionales. Hoy, parece claro que la democracia, el Estado de derecho y, desde ellos, el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, se dilucidan o resuelven en todos aquellos escenarios mencionados, no en aquellas precarias y, a la vez, ejemplares ciudades-Estado de la antigua Grecia, fundantes de algunos de nuestros mitos y de nuestras maduras elucubraciones sobre la democracia y la ciudadanía.

A todas luces, serán arduos y complejos los esfuerzos para hacer valer los derechos y para garantizarlos, porque no sólo los interesados o matriculados con esos objetivos han de ponerse de acuerdo en políticas y estrategias para sacarlos adelante, sino que, por otra parte, los adversarios de esos bienes y valores públicos suelen actuar más coordinadamente y disponen de enormes recursos y poder en todos esos escenarios. Es decir, los primeros, interesados en defender y promover, no alcanzan a tener una conciencia suficientemente sólida sobre su trascendencia o, cuando la tienen, aparecen descoordinados, o se inventan diversos impedimentos o inconvenientes para no actuar coordinadamente. Mientras que, los segundos, tienen claro que en el corto plazo siempre ganan y, en el mediano y largo plazo, las cosas volverán a su sitio.

Desde luego, aquí no nos vamos a comprometer con un abordaje concienzudo de lo público, una cuestión tan compleja y tan endiablada por su relación con el otro concepto contracara: lo privado y la enorme concentración en pocas manos de la riqueza social y del poder político (y militar).

Hay una serie de preguntas, cuyas respuestas no siempre fáciles y en todo caso llenas probablemente de matices, han de estar presentes en cualquier hoja de ruta que busque consolidar el Estado derecho, la democracia y las instituciones democráticas de desarrollo, desde un mejor posicionamiento de lo público, y de la gestión eficaz de lo público, del interés común - público. No obstante, aquí se aportarán algunos criterios o reflexiones básicas que puedan ser útiles para tramar respuestas más densas o completas.

Por ejemplo, ¿cómo se ha ido construyendo y explicando históricamente ese marco de referencia sustantivo de lo público? ¿Cómo se han producido los avances o retrocesos, en sus enfoques amplios o, en otros, restringidos? ¿Cuáles son los principales dilemas que se plantean alrededor de la relación entre lo público y lo privado? ¿Quiénes abordan y se pronuncian sobre esos dilemas y en qué contextos o coyunturas? ¿Bajo qué criterios cabría delimitar las fronteras entre lo público y lo privado y sus diversos intersticios? ¿Qué papel juegan la

educación y los medios de comunicación social, normalmente los más importantes en manos privadas? Entre otras.

Cabe preguntarse, ¿Cómo se modifica la naturaleza y consistencia de la democracia y del Estado de derecho, según se imponga políticamente un mayor peso de lo público o lo privado? O, ¿cómo ha venido afectando a este tipo de relaciones sustantivas a otras similares (Estado-mercado, p.e.) el recorrido de la globalización neoliberal de las últimas décadas?

En esta época, algunos, o muchos, suelen aproximarse a esa relación entre lo público y lo privado indicando que hay una línea tenue entre lo uno o lo otro o que sus fronteras son borrosas. Para ello nos remiten a esa invasión de los espacios privados por parte de empresas y medios de comunicación, de agentes de publicidad y de mercadeo; o se hace referencia a esos programas mediáticos, de las televisiones, donde personas de la más diversa índole publicitan o mercadean también con sus asuntos personales o privados. Pero esto, con ser significativo, no es lo verdaderamente transcendental, aunque contribuye a ese tipo de proyecto.

Lo decisivo hoy, en la relación público-privada, proviene de la voracidad de este capitalismo tardío que ha venido ocupando los espacios de lo público, del Estado o de los bienes públicos en general, para mercantilizar en todo lo posible los productos públicos (bienes y servicios públicos), para mercantilizar la salud, la educación, el agua, el aire y la vida misma en sentido amplio y específico, o sea, hacer negocios privados, acumular y concentrar riqueza en pocas manos con todo ello, mientras se empobrece lo público y, en consecuencia, se amplía o profundiza el empobrecimiento social, de las mayorías nacionales o planetarias.

Pero cuando se publicita o mercadea la vida privada, los asuntos particulares, y se trasladan abiertamente al ámbito social, de algún común – público, más o menos abierto o universal, en realidad pasan a convertirse en productos de mercado, en un foro más o menos mercantil (redes sociales, diversidad de modalidades publicitarias, etc.), son productos de mercado, como también lo son las dinámicas y prácticas de la democracia, en sus aspectos más electorales o de competitividad y otros que no tanto, pero que aparecen con esa tonalidad mercantil, banal o líquido, consumible.

Catalogar todo ello como espacios, procesos y relaciones que integran o expresan lo público, como de interés o ámbito de lo público resulta ser un salto o distorsión conceptual sin mayor soporte o rigor. Es verdad que, en todo ello,

se puede otear el trasfondo de lo público, amparando ese ejercicio, por más banal que parezca, de disfrute de derechos, libertades e intercambios sociales básicos, de entretenimiento; un cierto ejercicio más o menos mercantilizado de socialización. Pero en ningún caso, a nuestro entender, debería confundirse con lo público, como el ambiente mismo o los contextos de garantías y de cauces que hacen posible el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, de los derechos humanos, del derecho a la vida y a los medios de vida, de las libertades de pensamiento y de intercambio racional y crítico del conocimiento en torno a las condiciones para el ejercicio universal y permanente de derechos y libertades.

Contar o elevar los poderes y medios públicos de organización y ejecución de las políticas públicas, del funcionamiento y operación de las instituciones que han de amparar y llevar a cabo la gestión de todas esas condiciones sustantivas de la realización plena de derechos de individuos y colectividades, no se pueden confundir y, menos todavía, no pueden agotarse o confundirse con la mercantilización de los diversos intercambios de opiniones, voces, gestos o cualquier otro sucedáneo de la búsqueda de la felicidad humana, de todos los seres humanos, ya que no es posible la felicidad de unos con la infelicidad o desgracia de otras.

Plantear el concepto de lo público como ese contexto amplio, desde el contrato social, desde el pacto constitucional, desde una nueva estructuración del Estado y de los poderes públicos para asegurar ese universal ejercicio de derechos y libertades, de garantías de vida y de una vida digna y plena, parece una exigencia insoslayable de estos tiempos banales, mercantiles, de relaciones sociales, comunicaciones y de redes globales en las que cabe o se mueve absolutamente toda la gama de posibilidades de la conducta humana y de sus expectativas y fantasías.

En un mundo en el que, a pesar de una potencialidad probada para saciar el hambre, para asegurar el acceso a la educación, a la salud, al agua y al bienestar general, más de la mitad de la humanidad carece en un rango u otro de posibilidades de acceder a esos bienes y servicios, a ese bienestar que garantice su solvencia y dignidad para alcanzar las cotas de felicidad. Por el contrario, corren el riesgo de sucumbir o ver estrechadas sus posibilidades de supervivencia y de desarrollo por catástrofes socio-naturales, que no hacen otra cosa que reclamar la urgencia de recolocar la centralidad de lo público, replanteando su concepto y posicionamiento.

Cabe aquí realizar una breve acotación sobre la cuestión del Estado en la que suele derivar o en la que converge usualmente este tipo de debates. Habría comenzar recordando que al Estado se le conceptúa de distintas ópticas, sea como organización (aparato) del poder político y su administración, que monopoliza así el uso de la fuerza o de las medidas represivas al servicio de la prevalencia de un determinado grupo de intereses o fuerzas sociales sobre otros u otras, proveyendo condiciones y medios para la producción y reproducción de un proyecto u otro de sociedad; lo que significa la legitimación de un determinado modelo de organización y gestión del Estado y, en consecuencia o como consecuencia, de un referente más o menos ideologizado de la democracia y del desarrollo.

Por otro lado, habría que señalar también que, en tanto que la estructura jurídico-política e institucional desde la que se organiza y administra la vida pública y los asuntos públicos o del interés común, suele asumirse dentro de un amplio consenso que el objeto o fin esencial de la actividad del Estado es el bien común. Así, sin más. Lo que no implicaría considerar diferencias con otras organizaciones de tipo privado que persiguen el bien común de sus asociados: sindicatos, cámaras empresariales, por ejemplo.

Lo anterior nos obligaría a precisar, siguiendo a Francisco Porrúa (2005) en su enciclopédico trabajo sobre el Estado y la Teoría política, que el bien común del Estado es el bien común público (universal: para toda la ciudadanía según el marco del amparo arriba reiterado). Ese es el bien o fin específico de la sociedad estatal. El bien común público del Estado es el que concierne a la masa de todos los individuos (personas sujetas de derechos) y a todas las formas de organización social, económica, política o cultural de la ciudadanía (pp.272 y ss.). El bien público, al fin heredado, comprende así no sólo a la generación presente sino también a las generaciones venideras.

Tomando en cuenta esas dos aproximaciones al concepto y a las formas de organización y de actuación del Estado y de sus instituciones, aparece esa dualidad del Estado y de su comportamiento que, en consecuencia, está plagado de contradicciones y ambigüedades. Si bien, suele ser claro que, en las coyunturas críticas, el Estado se desprende de esa dualidad, de ese comportamiento ambiguo, y muestra crudamente su expresión organizativa, ideológica al servicio de la reproducción del orden establecido, remarcando sus formas y capacidades represivas, como enseña la historia de los países de Centroamérica y América latina y las más recientes coyunturas.

## La gestión pública de lo público

Esto pasa por la organización del gobierno y la administración del Estado, y éste como patrimonio público, deviene al mismo tiempo en garante de la salvaguarda y gestión de lo público. La democracia, el Estado de derecho, la afirmación efectiva de la condición de ciudadanía, sea a título individual, pero también en tanto que entidades colectivas en las que se ejerce la ciudadanía con sus derechos o libertades comunes específicas (municipios u otros como, por ejemplo, territorios de pueblos y comunidades indígenas) han de considerarse y asumirse como sujetos de derecho, incluyendo el de equidad social y de género, los derechos culturales y, en su caso, los de los territorios jurídica y democráticamente determinados y en el que se suele fijar la autonomía de las colectividades locales/territoriales. Todo ello ha de estar definido y consolidado a través de la necesaria calidad y consistencia de las instituciones y de sus capacidades necesarias y suficientes para hacer valer derechos y libertades. Es decir, definiendo e instrumentando debida y oportunamente las políticas públicas, generales, sectoriales y transversales que hagan posible esos objetivos o aspiraciones.

No cabe duda que en Centroamérica se ha avanzado de manera general en las últimas décadas en la dotación de instituciones y de capacidades específicas para llevar a efecto la prestación y gestión de servicios públicos, sobre todo en el ámbito municipal y en el conjunto territorial de los estados. Pero, de nuevo, es muy insuficiente para asentar con la necesaria firmeza y otras condiciones de solvencia y sostenibilidad esa revalorización de lo público y su gestión pública-estatal, con el propósito de elevar la calidad de la vida ciudadana y el ejercicio adecuado e integral de sus derechos, mediante la creación y reproducción ampliada de los satisfactores sociales y demás garantías del bienestar social.

A nadie se le oculta que durante las pasadas décadas se han desarrollado corrientes doctrinarias (ideológicas) aunadas a poderosas fuerzas políticas y económicas que se han caracterizado por denostar y empujarse a lo público, el Estado de derecho y, en gran medida, también la política, entendida como actividad de los partidos y de los liderazgos y representaciones de los partidos. Ese empeño por desacreditar lo público, los bienes y el patrimonio público, se ha dirigido también en contra de aquellos movimientos políticos, sociales (académicos y del pensamiento crítico) que han pugnado por la defensa de lo público, del Estado y de su papel activo y eficaz en la definición y ejecución de políticas públicas de desarrollo, con énfasis en el desarrollo social.

No se trata aquí de negar un cierto aspecto rescatable en torno al cuestionamiento o al político, social y académico que suele plantearse respecto a la necesidad, a veces urgente, de atender aquellos problemas, insuficiencias u obsolescencias de organización y funcionamiento del Estado (su necesaria modernización y reforma), que no sólo provocan la poca o nula funcionalidad de algunas de sus instituciones o que, incluso, podrían mantener costos desproporcionados, sino que también se convierten en obstáculos en sí mismos para propiciar el logro de los objetivos del desarrollo (de las políticas públicas de desarrollo) o la ampliación y mejora de los beneficios del desarrollo.

Y que, en medio de todo ello, el Estado, las instituciones públicas, los diversos medios y capacidades de gestión, incluido la adecuación y elevación de la formación y capacitación de los funcionarios y empleados públicos, tenían que ser reconsideradas para estar en condiciones de responder a los problemas y desafíos de la gestión pública democrática y del conjunto de políticas públicas de desarrollo.

Tampoco se trataría aquí de negarle peso o soslayar el hecho de que las prácticas corruptas existían, y son hoy todavía deplorables, aunque suelen ser predominantemente de complicidad público-privada. Pero, más allá de esa fundamentada crítica de la organización y funcionamiento de lo público, del Estado, solía aparecer una campaña de cuestionamiento de la amplia realidad de lo público, del Estado y de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades individuales y colectivas. Esas campañas que, volvemos a reiterar aquí, se acompañaban de una descalificación abierta de lo público, la alternativa era el mercado, que exigía para su afirmación dominante un esfuerzo de reducción drástica del tamaño y del rol del Estado, dejando o propiciando que el mercado, las empresas privadas, asumieran no sólo empresas públicas, sino los servicios públicos, sociales y administrativos.

Ese tipo de campañas contaban con estrategias publicitarias sobre la eficiencia de lo privado o, más ideologizado y ramplón, sobre que la “empresa privada produce libertad”. Recurriendo también al reclamo o reivindicación de una suerte de “iniciativa ciudadana” o de la sociedad civil que, además de imprecisa y no menos ambigua, nunca ha sido capaz de esclarecer a qué clase o estrato de la ciudadanía se aludía y para qué propósitos o tareas se reclamaba su activa participación.

¿Acaso para sumarse al mercado total, como productores o consumidores? O, ¿para exigir y demandar derechos y condiciones efectivas de bienestar social,

de mayor equidad? ¿Para afirmar las estructuras socioeconómicas y políticas desde las que emana la pobreza y la desigualdad o desde las que se ejerce el poder que las mantiene o reproduce? O, ¿Para corregirlas o superarlas? Por otra parte, ¿Desde qué niveles o ámbitos y cómo (con qué medios o estrategias) habría que plantear y enfrentar esas cuestiones: ¿Desde lo local, lo nacional, lo regional o lo internacional/global?

Para ese posicionamiento político y doctrinario neoliberal, el Estado debía ser arrinconado y reducir drásticamente su tamaño, sus gastos, sus presupuestos y sus ámbitos de intervención en la economía y en la solución y gestión de los programas y políticas sociales, incluidas las de reducción o combate a la pobreza, además de otra serie de servicios administrativos que podían ser privatizados, como la seguridad ciudadana, la gestión de las cárceles, de los puertos y aeropuertos, de las aduanas, las telecomunicaciones, los seguros, el cuerpo y el alma de las sociedades y los pueblos.

La preponderancia avasalladora de los mercados y su globalización ha traído aparejada otra serie de condiciones negativas para la actividad del Estado en la defensa y promoción de lo público. La infiltración del crimen organizado (Chossudovsky M., 1998) y las diversas modalidades de corrupción que afectan al destino y gestión de los recursos públicos y, de manera inmediata, a la introducción de factores de desestabilización democrática y de vigencia del Estado de derecho, se suele vincular estrechamente al hundimiento del orden público (p. 140).

Esa perspectiva para abordar la cuestión pública y su relación con lo privado se ha impuesto y, aunque fracasada y muy cuestionada en todos sus efectos negativos y daños colaterales inmensos, no ha sido superada. De esa manera, se ha logrado en todo caso orillar la calidad del desarrollo y de la vida democrática, el ejercicio de ciudadanía, al mismo tiempo que se ha desarbolado también cualquier afán o debate serio sobre la reconceptualización del Estado y su adecuación organizativa y de funcionamiento más acorde a los desafíos de nuestros tiempos en todas las escalas, desde lo local a lo global.

Los cambios en el ámbito internacional, en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, su dinámico flujo así como su impacto en la vida política y en la gestión de los asuntos colectivos, públicos, como los servicios públicos universales y de calidad, o la planificación urbana y el impulso de territorios sostenibles y ciudades saludables, han sido insuficientemente asumidas y digeridas desde una revisión y adaptación de la gestión pública, del reposicionamiento de lo público.



Al contrario, una vez que se avanzó ostensiblemente en el debilitamiento del Estado y lo público, o no se hizo el mayor esfuerzo por elevar y reforzar su medios y capacidades, se ha venido a reivindicar la alianza público-privada. Probablemente para reeditar aquello de “burro amarrado contra tigre suelto” y que, en el caso del ámbito público municipal, precisamente, de la mayoría de las entidades municipales centroamericanas, suele presentarse como un escenario especialmente atentatorio para la prevalencia de lo público, por la debilidad o precariedad agravada de la institucionalidad municipal y de sus capacidades, si no véase el desorden urbanístico, la segregación social urbana, la violencia, etc.

La retórica política en los discursos suele expresarse al menos con mucha claridad y sonoridad, la democracia y el desarrollo son asuntos de todos. Para ello, hay que sumar. Ahora la bien, la democracia es un asunto esencial de ciudadanía, de derechos y de condiciones y capacidades para hacerlos efectivos y universales, para la participación de un ciudadanía plena y activa, también de los empresarios privados o iniciativa privada en tanto que expresión de ciudadanía, no como empresarios.

La democracia de ciudadanos y ciudadanas que ha de promover las condiciones que permitan avanzar y consolidar una mejor ciudadanía, y una convivencia social y política de calidad, no es y no debiera ser un ámbito mercantilista, en el que trasieguen los agentes de los *lobbies* de negocios privados para competir por las prebendas o privilegios alrededor de la, a pesar de todo, todavía normada y controlada públicamente, asignación de recursos de inversión y de gasto público.

El desarrollo es un asunto de todos, y se requiere el concurso efectivo de la iniciativa privada, más en una economía de mercado, pero el desarrollo también es esencialmente o debiera ser, un esfuerzo sustantivo por crear bienes públicos, satisfactores colectivos en los que han de descansar o asentarse aquellas condiciones necesarias para asegurar el potencial de los individuos y los colectivos y, en particular, las capacidades sociales. Por ello, sin duda, han de facilitarse y fortalecerse las condiciones y posibilidades de participación de la iniciativa privada, como también aquellas otras condiciones que aseguren las diferentes dinámicas de participación ciudadana (sujetos de derecho, no meros consumidores o usuarios) en la economía de mercado.

Dinámicas que han de establecerse desde un activo papel, decididamente regulador o corrector del Estado y de la gestión pública. Y esto vuelve a ser una

tarea que ha de estar en manos de una organización fuerte, con capacidad (no solamente democrática, sino también de capacidades humanas y tecnológicas, de diversos y convenientemente combinados recursos económicos) para hacer valer la supremacía de esos objetivos.

Por supuesto, la iniciativa privada puede concurrir a las acciones y esfuerzos para lograr esos objetivos de la democracia de calidad y de un desarrollo inclusivo, sostenible, pero supeditado, ya que las empresas privadas tienen como propósito obtener beneficios y utilidades y apropiarse de ellas o privatizarlas, como resultado de su quehacer, privatizar esos beneficios, no socializarlos ni tampoco generar estrictamente bienes públicos. En caso de que, estos bienes públicos, eventualmente se derivasen de alguna acción privada, lucrativa, han de estar amparados o intermediados por el Estado desde su solvencia efectiva para protegerlos y garantizarlos, comenzando por los derechos fundamentales, humanos, civiles, políticos y laborales.

Cuesta identificar una caracterización semejante de la misión (organización) del Estado o de los estados centroamericanos, en las décadas más recientes. Por el contrario, esa perspectiva de lo público y del Estado como garante de la centralidad de lo público ha ido un poco, o mucho, a la deriva, sea con mayor o menor gravedad según los países, aunque en todos los casos han predominado los planteamientos más regresivos sobre esta cuestión, con algunas propuestas políticas de avance en determinadas coyunturas, generalmente cortoplacistas o limitadas en algunos sectores, a ciertos territorios, pero lejos de un proyecto estratégico, de largo aliento y adecuadamente dotado.

No obstante, el avance logrado en la formalización del sistema democrático se ha traducido en un mayor protagonismo de la ciudadanía en general, y en un mejor marco para la organización social, en particular con la emergencia destacada de nuevos sujetos sociales, como la mujer y el movimiento feminista, los ecologistas y otros. Esto no ha evitado que se hayan mantenido latentes, a veces no tanto, las tensiones y algunos retrocesos en determinados países. Si bien ha habido un funcionamiento básico del Estado de derecho, no ha dejado de estar expuesto explícitamente a coyunturas críticas en las que aparece chantajeado, cuando no abiertamente violentado.

La larga etapa neoliberal ha aportado sobre todo una notable desarticulación social, una gran dosis de apatía o retroceso en la movilización social sobre todo de aquella ligada a una perspectiva organizativa más estratégica y solvente para enfrentar los problemas y retos de la democracia y el desarrollo; no sólo los problemas y retos inmediatos, sino los que debieran proyectarse en

un horizonte razonable para enmendar las tendencias negativas o regresivas de la etapa precedente, o para abordar con un amplio concurso de fuerzas sociales y políticas la construcción de sociedades más justas, más educadas, más libres y, en consecuencia, para asumir la necesidad política de definir e impulsar escenarios de convivencia más humanos, de mayor calidad de vida para todos.

Una reconsideración que permita garantizar sin duda las condiciones y marcos normativos adecuados para que se desenvuelvan amplia y transparentemente las actividades del mercado: económicas, empresariales, privadas, pero también las actividades propias de lo público, para que desde lo público estatal se garantice lo común público y en todo ello, las actividades de mercado como parte de ese conjunto sistémico. En un nuevo contexto donde se pueda dirimir con todas las consecuencias la cuestión esencial de la apuesta democrática y del desarrollo por llevar a cabo la construcción y adecuada gestión de bienes públicos, locales y territoriales.

Lo anterior nos remite a procesos sociales y políticos que permitan construir y consolidar convivencias pacíficas, dinámicas proactivas para avanzar en el bienestar de las diferentes colectividades y para potenciar las capacidades y posibilidades de los individuos y de las distintas comunidades asentadas en los territorios, municipales, urbanos, mega urbanos; pero también para sumarse desde sus particularidades y sus potencialidades específicas al proceso de construcción nacional y regional de un desarrollo integrado, sostenible y justo en todo el territorio centroamericano.

Un territorio regional en el que ha de anclarse y ampararse ese desarrollo sostenible si se pretende una gestión solvente y efectivamente preventiva pero que, por desgracia, suele caracterizarse más habitualmente como un marco de amenazas y vulnerabilidades en tanto que el tratamiento y gestión de los territorios, de la políticas territoriales, que envuelven las diversas actividades económicas sociales y políticas, nacionales y regionales, responden o privilegian otros propósitos o se definen desde otros intereses, ajenos a la predominancia de lo público de lo común público.

En ese sentido, está claro que la cuestión territorial, hace parte de la conformación del Estado, no hay Estado sin territorios, sin la variedad que se organizan, administran o gobiernan conforme (o debieran hacerlo así) a las leyes o normas generales o sectoriales, ajustadas a las características de cada espacio o ámbito territorial (población, territorio y gobierno o autogobierno). El territorio, como aquí se ha dicho, no se puede entender sin población y sus actividades y, estrictamente, sin un gobierno territorial.

Es por ello que la caracterización del gobierno local, de la Municipalidad, las mancomunidades municipales, vendrían a explicar la fuerza o debilidad de los territorios municipales, y, con ello, la baja o elevada calidad de la democracia y del desarrollo. Los territorios, la población y los gobiernos municipales son parte del conjunto de la organización de la sociedad y del Estado nacional. Los gobiernos municipales son expresión de la organización política y administrativa del Estado y del sistema democrático, normalmente inscritos en un modelo de Estado unitario y centralizado. Plantear entonces la cuestión territorial y municipal como una cuestión de Estado no sería otra cosa que una primera y fundamental aproximación al ABC de la educación cívica y política. Reconocer la realidad de su mayor o menor debilidad no sería otra cosa que calificar en consecuencia la realidad del sistema político, de la organización política e institucional del Estado. En definitiva, la salud o solvencia de la democracia y de los objetivos y procesos del desarrollo.

¿De qué asuntos o ámbitos habría que hablar cuando lo hacemos sobre la democracia y el desarrollo: de los poderes del Estado que se encuentra centralizados y concentrados en las delimitadas cuotas del poder social y político? O, a su vez, cuando tratamos la cuestión del desarrollo, ¿habría que pensar en los Malls y Centros Comerciales de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, las calles repletas de vehículos que paralizan o ralentizan la dinámica de la vida personal y colectiva, que encarecen los costes económicos y sociales, además de limitar las condiciones de salud y bienestar?

¿Qué tiene que ver, si es que lo tiene, todo lo anterior con la relación entre lo público y lo privado, o con la escasa densidad y proyección de lo público, del interés público, del poder público democrático? ¿Es la organización y planificación de los territorios y de los asentamientos urbanos un asunto de interés y/o prioridad pública, o acaso en la práctica –diga lo que diga la teoría- es un asunto privado, de los connotados poderes privados o del mercado, como se suele decir ahora? ¿Cómo se configuran o llevan a cabo las obras –inversiones– en infraestructuras y equipamientos para la movilidad y el flujo económico? ¿Desde la perspectiva de esa dinámica lucrativa privada, no raramente edulcorada con tintes de manipulación y corrupción de lo público, o acaso desde el enfoque de la calidad de vida social y para un desarrollo con rostro humano y sostenible?

Si en todas las esferas anteriores los gobiernos municipales, por sí mismos o a través de sus mecanismos de cooperación intermunicipal –áreas metropolitanas u otras- tienen competencias y responsabilidades democráticas, políticas e institucionales, en la gestión de las mismas, sería conveniente responder con

el debido rigor a la pregunta: ¿se corresponde con un mayor protagonismo y solvencia democrática e institucional efectivas de esos mismos gobiernos? ¿son o no esos asuntos y, por ende, la cuestión del fortalecimiento municipal una cuestión de Estado o sólo un mero asunto privativo de corporaciones locales? Los territorios municipales o regionales son por definición parte de la división territorial, política y administrativa, de los estados. Las municipalidades, los gobiernos locales, son así parte ineludible de la organización y ejercicio del poder democrático y de la institucionalidad de las políticas públicas del Estado en el ámbito territorial.

Si así fuera y el Estado reuniera las características de Estado democrático y de derecho, así como la voluntad de dotarse de los medios y capacidades para asegurar esas condiciones sustantivas en todo el territorio, debería llevar a cabo políticas públicas, generales y sectoriales, transversales, de desarrollo, en todos los ámbitos o niveles de presencia, organización y funcionamiento democrático y, debería hacerlo, por tanto, también en aquella expresión territorial del Estado que son los gobiernos locales.

La relación entre lo público (el gobierno municipal y sus instrumentos municipales o intermunicipales) con lo privado en el territorio será en primera y fundamental instancia idéntico o asimilable a lo que sucede en el conjunto del Estado; es decir, tendría que estar en consonancia con los contenidos y alcances, conceptuales, doctrinarios, políticos e institucionales que se definen para el conjunto del Estado; o sea, tal como aparece posicionado en la agenda política nacional, gubernamental, social y mediática.

Al gobierno local se le suele catalogar, con una pose más retórica que concienzuda, como un gobierno de cercanía. Pero asumiendo que esa cercanía sea sin más un plus, ¿cómo afectaría esta peculiaridad a la relación entre lo público y lo privado? ¿Puede ser esa proximidad una ventaja para amalgamar o vincular lo público y lo privado en los planes o estrategias de desarrollo local con enfoque territorial? ¿Qué enseñanzas se pueden desprender de las experiencias que al respecto se han producido en la región, tipo agencias de desarrollo local o similares? Desde una primera aproximación a la cuestión, derivada de la experiencia de trabajo de DEMUCA, cabría indicar que, en general, resulta más fácil entrever el potencial de esa eventual asociación que disponer de resultados o avances que muestren o aporten aquellos elementos que, con la necesaria ponderación o sistematización, permitan concretar ese potencial.

El problema se podría trasladar tal vez a los contenidos y alcances de las estrategias de desarrollo local con enfoque territorial (o sin el) en las que quepa un abordaje de la articulación complementaria entre lo público y lo privado. E, incluso, pudiendo identificar si esas estrategias, por lo arriba señalado sobre la cuestión territorial como cuestión de Estado, se corresponden con políticas o planes nacionales o regionales de desarrollo, que permitan ponderar la congruencia y sostenibilidad de esas asociaciones o complementos público-privadas. No siendo menor, desde luego, atender el problema de los objetivos y metas públicas de esas políticas y planes de desarrollo y, en consecuencia, la necesidad de equilibrar unos y otros con los intereses y aspiraciones de la implicación de la iniciativa privada. Es decir, cómo conjugar leyes y exigencias del mercado económico y de los actores que en él han de hacer valer y proyectar sus intereses y expectativas, con los objetivos y metas del desarrollo social, con la salvaguarda del patrimonio público, de los bienes públicos locales, nacionales y regionales o globales.

Plantear, por ejemplo, una serie de emprendimientos territoriales orientados a la generación de oportunidades de empleo, que pueda catalogarse como componente de las estrategias de desarrollo que amalgaman los intereses u objetivos públicos y los privados pudiera ser un poco precipitado. Habría que analizar en qué grado se vinculan con aquellos objetivos del desarrollo social. Por ejemplo, si contribuyen o no a mejorar las posibilidades de ingresos para los vecinos/as de los municipios será clave para determinar si resulta atractivo, pero no parece suficientemente satisfactorio si, por ejemplo, se relacionan con explotaciones mineras o tala de bosques, o si el tipo de empleo sin más no es de calidad, o no se respetan los derechos laborales o, además, se evaden impuestos, u otros, que acaban por destruir la sostenibilidad de las condiciones de desarrollo, y terminan por convertirse en aquello del “pan para hoy y hambre para mañana”.

No cabe duda que la promoción del desarrollo integral en los territorios, en las ciudades, no puede ser ajeno a la implicación de las actividades privadas, de la economía del mercado, pero lo público, los objetivos de las políticas públicas implican otros parámetros más complejos y ambiciosos, más definidos desde la fuerza que ha de tener la salvaguarda de los derechos y libertades, el despliegue efectivo de la vida democrática y sus ventajas, la dignidad de las personas, la calidad de vida de las colectividades urbanas, la calidad del ambiente y la sostenibilidad del desarrollo en una perspectiva que acoja los intereses de las próximas generaciones.

## **La mejora de las capacidades del Estado, las políticas públicas y las problemáticas sociales**

De manera general se suele plantear la necesidad de mejorar las capacidades de los Estados para diseñar y ejecutar las diversas políticas públicas, consistentemente diseñadas y oportunamente dotadas de la necesaria coherencia y complemento para atender o conjurar los problemas sociales acrecidos en el marco de problemáticas nacionales y territoriales, estructuralmente atascadas, y dentro de un contexto global fijado por la imposición de lógicas y dinámicas neoliberales que lanzan a las personas, en su mayoría trabajadoras, sin la debida preparación o sin las condiciones o garantías de amparo estatal, a la búsqueda y captura de empleos precarios, con ingresos insuficientes, pero urgidos por el empeño de asegurar la reproducción digna de sus condiciones de vida y las de sus familias.

Sin duda, se puede plantear que esas carencias del Estado, de las políticas públicas arriba enunciadas, son altamente determinantes de los más graves problemas sociales de raíz estructural e histórica y hoy acrecidos, como la violencia y los problemas de salud ligados al tráfico y consumo de drogas, a la devastaciones y calamidades sociales y humanas que producen los fenómenos naturales cíclicos, o relacionados con el cambio climático. Como también, tanto en Centroamérica como en otras regiones del planeta de similares características, la emigración legal e ilegal de muchos centroamericanos y centroamericanas que se enfrentan a la incertidumbre de lo desconocido por la urgencia de resolver el problema de la supervivencia personal y familiar. No es posible obviar esos vacíos e insuficiencias de lo público, del Estado y de las políticas públicas desde la crónica permanencia de esos problemas y su agravamiento actual.

El sólo planteamiento de la pregunta esencial sobre cómo pueden los gobiernos locales, o el conjunto del sistema de gestión territorial de la democracia y el desarrollo, contribuir a enfrentar eficazmente esos problemas y desafíos presentes, pasaría por asumir en primer lugar la necesidad de abordar la problemática, realidades y retos, del Estado y de lo público, así como la consistencia y coherencia de las políticas públicas. En esa perspectiva, habría que abordar necesariamente, y de una manera decisiva, el problema del reparto social equitativo de los costes de esa apuesta esencial del desarrollo; es decir, la cuestión fiscal, la necesidad de establecer una primera y fundamental responsabilidad social ante lo común público, como es la creación de condiciones económico-financieras para garantizar los derechos fundamentales de todas las personas y el ejercicio de los mismos, así como las libertades, la democracia y el desarrollo inclusivo en todos los territorios.

No se trata de suponer un camino de utopía, a no ser que asumamos como indicaba Ignacio Ellacuría que, en Centroamérica, la utopía para sus pueblos, para las grandes mayorías sociales –populares– no consistía en otra cosa que: en garantizar las condiciones de subsistencia. Se trata, por el contrario, de emprender un modelo de desarrollo basado en el gana-gana. Un modelo que no asuma aquellos criterios inhumanos e insolidarios que plantean que los rezagados, como responsables y culpables de su misma indigencia, han de resolverla ellos mismos y si no pueden, que queden en el rezago. Lejos de estas actitudes y planteamientos ruines e insolidarios, habría que sumarse a lo que propugnan los objetivos del desarrollo sostenible 2030: que nadie se quede atrás.

Para ello hay que tener claro y una voluntad no menos clara, firme y decidida, sobre la necesidad de afianzar y reforzar el Estado, sus instituciones y sus capacidades. Probablemente en ese mismo empeño haya que reconceptualizar y afinar su naturaleza y dimensión. Pero dentro de un enfoque que integre y complemente el concepto y preponderancia o hegemonía de lo público estatal, conjugado con un amplio y significativo sector de lo público no estatal. Que, por consiguiente, se aborde así su reconfiguración, tanto en su composición orgánica, poderes institucionales del Estado, como en su dimensión y presencia social y territorial.

Esa reconceptualización y reconfiguración debe estar estrechamente relacionada con la organización y profundización democrática y la ampliación del desarrollo, sostenible e inclusivo, como bienes públicos esenciales para garantizar o encauzar la construcción y consolidación de otros bienes o patrimonios públicos, como los derechos y libertades públicas y colectivas, en los que se integran los servicios públicos y sus respectivas políticas públicas, como la educación, la salud, la vivienda y, en su caso, condiciones y garantías efectivas para el ingreso justo y universal, la calidad del ambiente, el acceso al agua y a las condiciones necesarias para evitar la exposición a riesgos y vulnerabilidades por fenómenos naturales.

Un Estado en el que el reposicionamiento de lo público, que no tendría por qué excluir ni opacar las lógicas y dinámicas de lo privado, aunque sí la obligación de encauzar su desenvolvimiento y su vinculación estratégica con los fines y objetivos públicos, colectivos. Impidiendo en todo caso, como ha ocurrido en las pasadas décadas, que la preservación de lo privado, su protagonismo diferenciado, propio, se haga a expensas del declive o grosera supe-ditación de lo público. En todo caso, el evidente fracaso del modelo basado en más mercado y menos o poco Estado, con estrangulamiento de lo público,



debiera servir de acicate para resituar lo público en esa reconfiguración conceptual y orgánica del Estado.

Sería dentro de ese modelo donde la organización más descentralizada del Estado en el territorio, en las ciudades y áreas metropolitanas, o en los municipios, podría mostrar su verdadero y eficaz protagonismo para auspiciar una democracia de calidad y un desarrollo más incluyente y sostenible. Pretender que entidades, como los gobiernos locales, orientadas esencialmente a producir satisfactores o servicios públicos, bienestar social y calidad de vida en la cotidianidad ciudadana y comunitaria, se lleve a cabo dentro de un modelo donde lo público está supeditado a otros intereses u otro proyecto social, cuasi antagónicos, deviene una simple falacia o un auto engaño.

Precisamente, la gran falacia del discurso descentralizador de las pasadas décadas se basaba, además de una ambigua o vaga conceptualización de la propuesta, en suponer que la descentralización realmente planteada, a la que se adosaban objetivos y propósitos que iban desde una democracia participativa, un desarrollo más equilibrado en todos los territorios y ciudades, así como en la calidad y universalidad de los servicios públicos, más otros resultados ligados al bienestar general y a la generación de bienes públicos, podía llevarse a cabo o hacerse efectiva, manteniendo la realidad estatal vigente, o el marco de relaciones políticas y sociales y, en su caso, la cultura política e institucional intocables y sin exigencias ni medidas de adaptación.

De ahí que, a muchos, no les haya resultado difícil concluir precipitadamente que la descentralización ya se ha realizado para que, de inmediato, se decreta su fracaso. Algo así como que, dado que ya tenemos democracia y Estado de derecho (consagrados constitucionalmente y en un amplio repertorio de normativas), las evidentes debilidades e insuficiencias podrían hacer concluir que han fracasado la democracia y el Estado de derecho. Una vez más, habría que destacar que el frío no está en las cobijas.

En la práctica, la totalidad de los países de la región han avanzado en la prestación de servicios públicos básicos, aunque todavía en muchos de ellos no se ha llegado a la universalización de esa prestación y, desde luego, en la mayoría o en todos, la calidad de esos servicios no es la característica dominante e, incluso, se hace notorio un deterioro de la misma. Ni siquiera, entonces, en este ámbito se puede aceptar una producción adecuada y de calidad de bienes y servicios.

¿A qué se han debido tanto los avances alcanzados en la cobertura como, por otro lado, el escaso o nulo desarrollo de la calidad de los servicios públicos? Antes de abordar la cuestión de la calidad, cabría destacar que los avances en la cobertura de los servicios públicos tiene mucho que ver con el creciente protagonismo de los gobiernos municipales y, sobre todo, con las medidas constitucionales (situados constitucionales) o legales, que han permitido a las municipalidades disponer de recursos económicos y financieros para atender las necesidades o deficiencias de servicios públicos básicos (agua, saneamiento, redes viales, como también centros educativos o de salud que en algunos países también se financian con esos recursos municipales).

Sin duda, la ampliación de esa cobertura de servicios en los territorios y comunidades de todos los países se deben a ese salto que se ha producido en la democracia, la institucionalidad y las capacidades de los gobiernos municipales.

Dicho lo anterior, ¿Qué ha pasado con la calidad? ¿Por qué la prestación oportuna, cotidiana y sostenible de los servicios de agua y saneamiento, de gestión del proceso de recolección, transporte, disposición y tratamiento de desechos sólidos, o el mantenimiento de redes viales, de transporte urbano e interurbano, no son satisfactorios y generan importantes contratiempos en la dinámica diaria de la ciudadanía y en numerosas comunidades?

En primer lugar, los servicios públicos se crean a través de inversiones en infraestructuras y equipamientos determinados, además de la organización de la prestación y gestión del servicio público en sí mismo. Pero a continuación y, no menos importante, hay que garantizar su mantenimiento y reproducción, introduciendo las mejoras necesarias en todos los ámbitos. Esto requiere sin duda, compromiso político, y capacidades técnicas en las entidades responsables de la prestación y gestión, pero, sobre todo, se debiera contar con recursos financieros estables o crecientes. Y es esto último lo que no suele suceder.

La baja presión impositiva (aunada a una baja recaudación en la mayoría de los casos) y su carácter esencialmente regresivo, del que se benefician muchas empresas privadas, nacionales o extranjeras que gozan de exenciones y prebendas varias para escapar de esa obligación. La descalificación de lo público y del propio Estado de derecho que, en general, al perder fuerza, presencia y el vigor necesario, le cuesta cada vez más amparar procesos de avance en pro de la calidad de los servicios públicos. Por supuesto, esto afecta a los servicios públicos de competencia municipal, aunque también a otros estatales, como la educación, la salud, la calidad ambiental, etc. Todo ello, no será fácilmente reversible si no se acompaña de una revalorización de lo público, de la supeditación de lo privado a lo público, a lo común público.

Es precisamente, en este contexto, donde nuevas o agravadas problemáticas sociales urbanas como la violencia social, los problemas de vialidad, transporte, etc., cuyo abordaje y solución se vuelven cada vez más complejos por el crecimiento desordenado de áreas metropolitanas o, en algún caso, de megalópolis en ciernes, y sin que la salvaguarda plena de lo público, del interés común-público aparezca en la bitácora de todas las entidades públicas, de los gobiernos municipales (ojalá se estableciesen gobiernos metropolitanos) o los propios gobiernos nacionales.

Ahí habría que sumar también, las complejas problemáticas fronterizas, el narcotráfico y el crimen organizado en dimensiones regionales e internacionales, que vienen, no a ocupar y preocupar en la agenda pública, sino a desbordarla con creces, particularmente en el caso de los gobiernos locales que, a veces, les sobra voluntad política y compromiso, pero que normalmente carecen de contrapartidas financieras y de otras capacidades que permitan asegurar la eficacia de la actuación municipal.

Tampoco suele expresarse en diseños de políticas o programas adaptados al ámbito competencial de los gobiernos locales y a las características propias de entidades que configuran su actuación en este campo o en otros similares, dentro de un cuadro de medidas preventivas, de acción social integral. Nada positivo hace el Estado de derecho, las políticas democráticas y de integración y desarrollo social abordando los problemas de violencia urbana, de tráfico y consumo de drogas en las ciudades o áreas metropolitanas, a golpe de unidades altamente represivas y/o militarizadas.

Desde luego, nada tienen que hacer dentro de esa lógica y esa cultura militarista o paramilitar, las estructuras municipales concebidas para impulsar y profundizar las políticas sociales, el ordenamiento y la planificación urbana dentro de perspectivas saludables, inclusivas e integradas, mostrándose como mecanismos de reproducción urbana de lo más oscuro de los aparatos represivos y antidemocráticos de los Estados paralelos que se han desarrollado en toda América Latina al socaire de la pérdida de sentido y orientación de un Estado democratizador y desarrollista.

Como a pocos les sorprende que se haya perdido ese modelo de Estado, tampoco van a sorprenderse de la propagación de formas paralelas locales del Estado represivo policial. No, esto no era el camino que se abría para los sistemas municipales en Centroamérica cuando se ligaba su nuevo protagonismo al contexto prometedor de los Acuerdos de Paz y de los procesos de democratización e institucionalización democrática, e incluso, dentro de las principales

propuestas de descentralización del Estado, se ligaban también a la mejora de la calidad de la democracia y a los objetivos de desarrollo y bienestar social.

Es verdad que tampoco los organismos y agencias de cooperación internacional han logrado preservar aquellas lógicas y contenidos esenciales de sus apuestas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo. Y esto, claro está, tampoco ayuda.

Hay que recuperar el peso y el sentido de lo público, y la reconfiguración de lo público desde la reconceptualización de lo público estatal, pasando por el reposicionamiento de la organización y despliegue general y territorial del Estado. Para ello, será de gran relevancia retomar los mecanismos asociativos intermunicipales, principalmente la gestión de las áreas metropolitanas, como espacios de diseño y gestión de políticas de ordenamiento y planificación urbana, de reorganización del transporte y las comunicaciones metropolitanas así como un modelo de desarrollo sostenible en todos los territorios metropolitanos, que no pueden siquiera pensarse sin esa necesaria vertebración y una perspectiva más humana de la convivencia en esas zonas territoriales cada vez más importantes y complejas para una gestión democrática de calidad (de mayor y mejor participación ciudadana y social) y para un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Sin duda, será muy necesario fortalecer los poderes democráticos de los territorios metropolitanos, creando al mismo tiempo estructuras dotadas financiera y técnicamente para abordar con mayor solvencia los problemas y desafíos actuales, incluyendo las políticas de prevención de la violencia y de gestión de las diversas tareas y medidas contra el tráfico y el consumo ilegal y mórbido de drogas.

Será necesario una vez más, que el Estado, lo público estatal recupere tanto en la escala nacional como en el ámbito regional de la integración, las políticas de lucha contra el crimen organizado, exigiendo una modificación de las estrategias intervencionistas y militaristas de Estados Unidos, que lejos de ayudar han vuelto a socavar o distorsionar los arduos y nada fáciles empeños que estas materias se han concebido desde una perspectiva de racionalidad democrática en la región, como por ejemplo ha sido la estrategia regional de seguridad democrática por parte del SICA y los gobiernos de los países centroamericanos.

Habría que recuperar en todo ello una verdadera estrategia de gestión multinivel en la región, no sólo en los discursos y en los diversos foros, sino esencialmente promoviendo una efectiva rearticulación de las relaciones entre el SICA, los gobiernos nacionales y los gobiernos locales, reforzando el potencial de

estos últimos, integrándolos en verdaderas políticas territoriales de desarrollo y de integración, comenzando por los territorios fronterizos.

Será necesario fortalecer lo público, reposicionar lo común público y elevar el perfil y la capacidad de lo público estatal para fraguar una consecuente, proporcional y congruente participación del sector privado en los objetivos del desarrollo inclusivo y sostenible, dentro de una perspectiva de integración de todos los territorios en función de las ambiciones y urgencias de la cohesión social, que rompa con las lógicas urbanas de segregación social y aquellas otras que no permiten la armónica vinculación entre los territorios más rurales, las zonas de amortiguamiento (ciudades y territorios intermedios) y las crecientes áreas metropolitanas o megalópolis.

Esa perspectiva de incorporación de lo privado dentro de un marco de reposicionamiento y mejora del papel de lo público, ha de ser fundamental para enfrentar el problema de la corrupción que, además, de dañar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en el sistema democrático, impide el desarrollo de procesos de consolidación de las capacidades institucionales del Estado y de lo común –público, así como la dotación de medios fiscales adecuados para abordar ese nuevo o renovado modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, además de acabar con la serie de lacras y daños colaterales que produce la corrupción: violencia, economías paralelas, etc.

Desde esa renovación del papel de lo público y su necesario fortalecimiento habrá que enfrentar los desafíos de la gestión multinivel para mejorar el ordenamiento del territorio, la planificación territorial y urbana, la prestación y gestión de servicios públicos como lo hace a la hora de llevar a cabo la prestación y gestión de servicios públicos básicos, pero también para asegurar las condiciones del funcionamiento del mercado para que sea más acorde con los objetivos del desarrollo inclusivo y sostenible.

¿Cómo enfrentar problemas o retos relacionados con la violencia, el riesgo de desastres y otros retos relacionados con un desarrollo local dentro del enfoque territorial del desarrollo? ¿Cómo han de enfrentarse los retos de la conducción de un urbanismo desordenado y anárquico que crea ingentes problemas de movilidad ciudadana, que eleva drásticamente los costes de los servicios y que suelen corresponder a las dinámicas del mercado, a la iniciativa privada sin control y sin el imperio de lo público?

Desde luego, habrá que tomar diferentes medidas, tendrán que involucrarse distintos actores y niveles de gobierno, pero será no sólo necesario sino indispensable asegurar la implicación de los gobiernos locales y sus diversos instrumentos de gestión metropolitana y territorial, para garantizar la eficacia de todo ese ingente esfuerzo y, desde luego, para garantizar su naturaleza democrática, de mayor y mejor participación ciudadana y dirigido hacia un modelo de desarrollo que integre, que incluya y que garantice equidad y sostenibilidad.

Habrá que asegurar para todo ello, una mayor, y de más calidad, movilización ciudadana y social. Movilizaciones sociales que han de empatar o confluir en la definición de una construcción política alternativa, en una revitalización de la política y de la necesaria construcción de espacios comunes, colectivos, públicos, como garantes del desarrollo de individuos y colectividades acordes con los medios y capacidades puestas a disposición del desarrollo actual por los importantes avances científicos, tecnológicos y culturales.

### **Lo público estatal y lo público no estatal**

La historia de las sociedades humanas, como sociedades políticas, se ha caracterizado por la entronización de principios y valores del derecho, es verdad que en la mayor parte del tiempo y de los lugares, se trataba del derecho de pocos y la esclavización, sojuzgamiento y desprecio de muchos y, sobre todo, de muchas; esas minorías no solo contaban con derechos, su derecho, sino que tenían a su disposición los medios, condiciones de vida y el disfrute de los bienes materiales producidos socialmente. Desde las sociedades organizadas políticamente, sea en la cuenca mediterránea, en oriente medio o en el extremo oriente, sea en los pueblos y sociedades precolombinas en lo que hoy es América, pasando por las etapas de la revolución científica que ayudó a impulsar el desarrollo del capitalismo, pero también una serie de hitos históricos como la revolución holandesa, la revolución inglesa y, la revolución e independencia de Estados Unidos y, su culminación en la revolución francesa, donde el nuevo Estado - la República -y el poder político se fundamentan en los principios de *liberté, égalité y fraternité* y en asegurar los derechos ciudadanos, aunque muy escasamente los derechos de las ciudadanas hasta muy avanzado el siglo XX donde formalmente se establecen de manera más o menos generalizada.

El siglo XX aporta otro de los grandes hitos históricos en ese proceso de ampliación de las coberturas del Estado de derecho, a través del impacto directo o indirecto de la revolución o revoluciones socialistas que, junto a las propuestas reformistas de la socialdemocracia, proponían una ampliación o profundización de los derechos y del Estado derecho, como Estado social y democrático de derecho; se creaban algunas condiciones para facilitar un salto adelante en

los derechos económicos, se fomentaban sociedades más justas y en consecuencia, se promovía un Estado garante o proteccionista en ese campo, como se vino a materializar en las experiencias más exitosas del modelo de Estado de bienestar, aún todavía vigente o reclamado como proyecto político, a pesar de sus notables fracasos o retrocesos.

Desde esas nuevas perspectivas tiende a vincularse la organización y el rol de los Estados al desarrollo. Un desarrollo que se aborda desde una nueva conceptualización tras la finalización de la II Guerra Mundial y el auge de los movimientos de liberación nacional y de independencia de las nuevas naciones del tercer mundo, ex colonias de los Estados y sociedades capitalistas avanzadas. Procesos que coinciden con la refundación de las Naciones Unidas (1945) que así sepultaba la fracasada o ineficaz Sociedad de las Naciones.

En esa tesitura, el desarrollo pasa a ser una de las ocupaciones prioritarias del quehacer del Estado y de las políticas públicas. Un desarrollo que no es simplemente el crecimiento económico, de los números del PIB nacional o internacional, sino su materialización de derechos de las personas y las colectividades, en servicios públicos, en salud, en educación, en empleo o ingreso dignos, en superación de la pobreza y de las condiciones que la generan o la reproducen, en la superación de las desigualdades en las sociedades y entre sociedades, la salvaguarda de derechos y libertades, incluyendo los derechos de autodeterminación de los pueblos y las diversas formas de organización y ejercicio de la autonomía de las ciudadanías o comunidades territoriales consagradas constitucionalmente en los países u otras formas que amparan esas singularidades de derechos y libertades que permiten potenciar esos protagonismos diferenciados con una perspectiva de enriquecimiento del proyecto general, común-público.

Así se fue dando paso a las diferentes expresiones que se condensaban en la Ayuda al Desarrollo o ayuda oficial al desarrollo (AOD) y a las políticas o estrategias nacionales e internacionales de cooperación para el desarrollo y, más recientemente, lo que se ha conocido como las agendas internacionales del desarrollo y de la cooperación internacional para el desarrollo, como fue la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y, más recientemente, la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Las dos últimas agendas mencionadas, ODM y ODS, no pueden ser desligadas de la necesidad de plantar cara y dar una respuesta a los efectos e impactos que ha producido y sigue produciendo el modelo de capitalismo neoliberal que impera a lo largo y ancho del planeta; tanto por el agravamiento de algunos problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad, sino también por el

daño creciente a las formas y espacios de convivencia pacífica, constructiva y enriquecedora de los pueblos y sociedades, y por el daño que está infligiendo como modelo depredador de recursos y de otras condiciones que afectan cada vez más notoriamente a las condiciones básicas para la producción y reproducción de la vida en el planeta.

En tal encrucijada se propone volver a la centralidad de lo público, del interés general, de lo común público y, con ello, asegurar la producción de bienes públicos de manera universal y de calidad en todos los niveles competentes o llamados a asegurar esa centralidad y esos escenarios de enriquecimiento social, nacional e internacionalmente, con la producción de bienes públicos. Pero, ¿qué es lo público?

Seguramente se respondería de inmediato, el Estado y sus instituciones, sus medios y recursos, sus capacidades, etc., el Estado social y democrático de derecho. Pero es el Estado, el que acoge, promueve y garantiza desde los derechos la centralidad de lo público y la producción de bienes públicos. Es, sobre todo, la producción de satisfactores y condiciones de todo tipo (económica, social, política, institucional) que aseguren el ejercicio y disfrute de derechos, libertades y demás aspectos que contribuyen al bienestar individual y colectivo, desde una perspectiva o modelo económico, político que asegure la vida de calidad a las futuras generaciones, incluyendo el cuidado del planeta Tierra, la única alternativa posible al deterioro que hoy se constata en diferentes ámbitos, donde el cambio climático es uno de los más graves o amenazantes.

El Estado, sus estructuras organizativas –políticas y administrativas – de organización, promoción y gestión de lo público, es o debiera ser el principal bastión y motor de lo público, de la producción y reproducción de bienes público. Pero ha de estar respaldado y acompañado por una ciudadanía activa, empoderada de sus derechos y responsabilidades. Por lo tanto, con la capacidad de asociarse y converger en la promoción y defensa de lo público, fraguando los bloques estratégicos necesarios, tanto en lo local, lo nacional, como lo regional e internacional, desde los que hacer valer agendas comunes, universales, como la de los ODS y su efectivo cumplimiento.

En esas perspectivas, el rol de lo privado, en tanto que núcleos poderosos de concentración de riqueza y de poder no son aliados y menos estratégicos en la producción de bienes públicos. Pero sí lo pueden ser los agentes o empresas privadas ligadas a la economía social, los pequeños y medianos emprendedores, así como otros numerosos actores económicos que hoy se abren paso en la vorágine de las iniciativas y potencialidades de la revolución tecnológica, de la



economía del conocimiento, de la acción y gestión virtual de diversas formas de establecer actividades y relaciones económicas, sociales, culturales, y el aprovechamiento de las potencialidades de unas y otras.

Un bloque que, al fin sería capaz de contrarrestar el poder y la arrogancia de lo privado en su descomunal proyecto de colonización del planeta y la vida y, con ello, la concentración en pocas manos de la mayor parte de la riqueza social que deviene así en el obstáculo y la amenaza vertebral y crónica de la apuesta estratégica para la producción y distribución social y equitativa de bienes públicos y, en consecuencia, también de la centralidad de lo público. Es esa la hipoteca que pesa sobre las apuestas y compromisos relativos al cumplimiento de la agenda de los ODS.



## CAPÍTULO

# 5

## **La agenda democrática municipal centroamericana: relación entre democracia y desarrollo**

•  
La democracia y el desarrollo  
a debate desde o en los territorios

•  
Los movimientos asociativos  
municipales regionales y nacionales  
y la agenda democrática  
para el desarrollo inclusivo  
y sostenible

•  
Los movimientos  
y procesos asociativos nacionales  
o regionales y sus vínculos  
internacionales



En los capítulos precedentes se ha planteado una relación esencial entre, la democracia, el desarrollo y, por otro lado, un protagonismo más claro, diferenciado y eficaz de los gobiernos locales en ambos procesos. Precisamente, se han tratado las tres cuestiones desde una perspectiva de necesaria mejora de la calidad de la democracia y de una caracterización más inclusiva y sostenible del desarrollo mismo. Asimismo, se ha propuesto también que ese protagonismo eficaz y oportuno de los gobiernos locales se asiente (o se busque asentar) en una recuperación sustantiva de lo público y del papel de lo público estatal como garante de la hegemonía de lo público, sin obviar la necesidad y urgencia de plantear y promover que el Estado avance más decidida e integralmente hacia su verdadera naturaleza de Estado social de derecho y pueda, en el contexto centroamericano, gozar de una articulación armonizada en sus tres vertientes: territorial-local, nacional y regional de la integración.

Sin una conjugación sistemática de todos esos elementos y una voluntad decidida y dotada de medios y capacidades de política pública y de institucionalidad sustantiva de lo público en todos los niveles referidos, no resulta difícil otear una tendencia de involución social y de subdesarrollo democrático en la mayoría de los casos, y que, de no atajarse oportunamente, podría terminar por empujar a las sociedades centroamericanas a una desestabilización crónica de la estabilidad social, del propio mantenimiento de la democracia y del marco básico de libertades políticas.

En este escenario, el capítulo de promoción y fortalecimiento del componente municipal del Estado, este no ha logrado consolidarse e impactar las diferentes realidades nacionales para comprometer un giro hacia un desarrollo más inclusivo.

Ese balance básico de la situación, habrá quienes se sentirán tentados a señalar que ese escaso o nulo impacto estructural para avanzar hacia ese modelo de

desarrollo alternativo estaría relacionado con una suerte de entretenimiento diversionista de algunos ideólogos de la descentralización o del participación social.

Para otros, sería un atascamiento intencional de los procesos de democratización y del desarrollo producido por el empuje ideológico, incluidas campañas mediáticas desde aquella otra perspectiva de los apologistas del mercado total para hacer valer el mejor de los mundos posibles: el individuo unidimensional, consumidor-usuario, no ciudadano. Para unos y otros, habría que situar a los agentes de la cooperación internacional, como cómplices conscientes o ingenuos, y que así aparecerían convertidos en promotores de ilusiones y paliativos frente al afianzamiento de las tesis del mercado total y la reducción de lo público y del Estado. En esas perspectivas, más o menos pesimistas o descalificadoras, no faltaría la vinculación de esos empeños de poco impacto con una suerte de elucubración de un sesgo casi esotérico del desarrollo, actualmente disfrazado de sostenible y de la agenda 2030.

Inscritas así unas u otras valoraciones, imbuidas de esa visión finalmente derrotista, no serían compartidas desde estas páginas. Aunque no, por ello, deje de considerarse que esas valoraciones invitan a tomarse en serio la necesidad de reflexionar a fondo sobre cada uno de esos procesos o agendas y a no dormirse en los laureles.

Se asume, en todo caso, que sí tiene sentido plantear una agenda democrática municipal para el desarrollo, sostenible e inclusivo. No sólo tiene sentido, sino que es una exigencia y un compromiso con la ciudadanía y las comunidades locales, urbanas, metropolitanas y periurbanas o semiurbanas, fronterizas o transfronterizas; en definitiva, con la ciudadanía en su conjunto, con sus derechos y expectativas de mejorar la calidad de vida, lo reivindiquen o no, sean conscientes de esos derechos o de exigir el cumplimiento de tales expectativas o si, eventualmente, esa conciencia se encuentre adormecida, manipulada o distorsionada.

Al mismo tiempo habría que ser muy conscientes que tal agenda no será posible, ni siquiera imaginable su diseño, menos su implementación desde lo municipal, sin que se conciba y se estructure integrada y concretamente dentro de una agenda nacional, regional e internacional. Un desarrollo inclusivo supone, como se plantea en los ODS, “no dejar a nadie atrás”, no sólo en cuanto a los beneficios del desarrollo y los resultados de metas y objetivos abordados, sino que implica que ningún actor, ningún agente del desarrollo, más los que se encuentran integrados y comprometidos desde lo público, pueda quedar al margen.

Habría de asumirse así ese enfoque de integración de los diferentes niveles, pero al mismo tiempo habría de entenderse ese objetivo como una estrategia política y de desarrollo social, con la respectiva coherencia y complementariedad de todas las políticas públicas. En ese afán de articulación de actores y de integración de los pilares o referentes estratégicos para una democracia de calidad y un desarrollo sostenible e inclusivo, no puede ignorarse que es probable que emerjan algunas incompatibilidades, que habría que abordar consecuentemente, derivadas de las lógicas y dinámicas del modelo vigente de acumulación y concentración de riqueza, que aumenta drásticamente la brecha de la desigualdad social y otras inequidades sociales e individuales que suelen estar aparejadas.

Es indispensable enunciar al menos qué no debe contener la agenda democrática municipal centroamericana para ese tipo de desarrollo y qué, en todo caso, ha de estar inscrito como seña de identidad sustantiva de tal agenda. En primer lugar, la necesidad de atender el impulso y fortalecimiento de esa conciencia del desarrollo, basada en esos derechos de ciudadanía plena y de sus expectativas, considerando la conciencia ciudadana, así como la reivindicación y los cauces sociales y políticos que puedan establecerse o consolidarse para esos procesos democráticos y de desarrollo por parte de la ciudadanía o los movimientos sociales.

En todo ello, debiera quedar establecido que los servicios y bienes públicos que se puedan promover y acrecentarse desde las acciones de los gobiernos locales o las estrategias o programas de desarrollo local y territorial, no son dádivas de los alcaldes o los gobiernos centrales o las agencias de cooperación internacional, son derechos o conquistas de la ciudadanía, de los pueblos y las comunidades. Por ello, deben defenderse continua y sistemáticamente, primero para elevar la conciencia política y, en consecuencia, para que no se arrebatan, se rebajen o se malbaraten.

A su vez, no debiera dar lugar a la confusión entre lo público y lo privado, comenzando por los gobiernos democráticamente electos que, tras esa elección, pasan a promover los intereses generales, lo común público, aún desde las particularidades de sus respectivos programas electorales que, en todo caso, no debieran estar reñidos con los principios y normas que rigen el Estado de derecho, ni con los valores y marcos de referencia sustantivos que fija la Constitución, como garante de los derechos e intereses del pueblo, de la ciudadanía, en especial, de aquellas personas o grupos que se encuentran en desventaja.

Las fuerzas políticas ganadoras de las elecciones municipales –también en el caso de las elecciones nacionales o generales– no pueden mantenerse en la lógica de la confrontación política electoral, sino que han de buscar acuerdos amplios con las demás fuerzas o partidos democráticos presentes en el concejo municipal o con otros movimientos y organizaciones sociales que completen ese nuevo concepto de la agenda democrática municipal, y de esa manera puedan no ya gestionar democráticamente las diferencias sino apostar decididamente por las verdaderas y sustantivas metas de calidad de la gestión democrática y de la promoción del desarrollo, que no pueden o no deberían ser soslayadas por los gobiernos de cercanía ni, desde luego, tampoco por los gobiernos nacionales, regionales y por la propia comunidad política y civil internacionales.

Ser gobierno de proximidad debe traducirse en formas, contenidos y estilos de gobernanza más dinámicos y flexibles, más efectivos para fraguar amplias y sólidas alianzas para resolver de manera estratégica los grandes retos de la actual vida urbana y territorial, comenzando por la pobreza y la desigualdad, los vacíos o trampas de una planificación urbana y territorial basada en lógicas e intereses ajenos a lo público y al desarrollo sostenible e inclusivo. De esa manera se podría caminar hacia la renovación de la vida democrática desde lo local, desde los territorios.

En ese sentido, los partidos políticos y los movimientos cívico-políticos que participan en la vida democrática local, no pueden conformarse con las estadísticas de apatía, desinterés y desmovilización de la ciudadanía y de las comunidades. Primero, porque esas actitudes no son casuales sino producto de un tipo de política, de una cultura de gestión regresiva y pusilánime de lo público, de lo común público. De esa manera, tendrían que indagar sobre esas actitudes y recoger sus enseñanzas con el fin de construir conjuntamente nuevas formas y estilos de gestión local y territorial. Deberían ser capaces de fraguar una amplia y consistente voluntad social y política para promover acciones y medidas que animen la vida democrática y la participación de todos los agentes en el desarrollo y en sus beneficios de manera más equitativa. En particular, prestando una singularizada atención a aquellos grupos y personas que presentan signos y condiciones evidentes de que están siendo abandonados, dejados atrás. Y que, además, esto se haga visible y sea asumido consciente y activamente por la ciudadanía.

Los nuevos liderazgos locales, territoriales, urbanos en todas sus manifestaciones o escalas, no debieran ser presas fáciles del localismo, como signo de atrofia del proceso de maduración de la democracia y la nueva (o renovada)



institucionalidad municipal. Habría que promover la activación y validación de aquel axioma orteguiano en el que sentenciaba que el ayuntamiento comienza a ser tal cuando se une con otros municipios para gestionar la vida democrática y para construir el desarrollo con enfoque territorial: territorios con vocación económica común o complementaria, prestación y gestión de servicios públicos básicos, de programas de desarrollo social, de gestión de calidad de cuentas, de zonas metropolitanas, etc.

En definitiva, los gobiernos locales alcanzan la verdadera mayoría de edad, cuando asumen ese tipo de procesos como parte también del desarrollo nacional y de la integración regional. Esa perspectiva al menos hace más grande y genuino al municipio democrático, al municipio que es capaz de pensarse construyendo condiciones y herramientas para producir bienes y servicios públicos locales y territoriales, para poner en valor lo público, el interés común y general que no es algo abstracto sino eso: servicios públicos universales y de calidad, educación cívica y política para todos, acciones de equidad social y de género, una planificación urbana y del desarrollo que tome en cuenta la calidad de vida, el bienestar general y no simplemente el clima de negocios que, salvo excepciones, dejado a su arbitrio, se suele traducir en una decreciente calidad de la vida social, de la convivencia cívica, amén de numerosos contratiempos para emprender un efectivo desarrollo sostenible.

Los gobiernos municipales, además, deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas sin poses de caudillismo alcaldista, ni formas de asambleísmo engañoso o de populismo mediático, sino como una verdadera acción democrática, de promoción y defensa de lo público; del uso y gestión de los recursos públicos que, por ser tales, ha de procurarse que sean siempre transparentes, de una gestión de calidad y, sobre todo y sin menoscabo de lo anterior, de notable eficacia y oportunidad para alcanzar los objetivos y metas del desarrollo, de la integración nacional y regional.

Es así que resulta indispensable la identificación, promoción y consolidación de liderazgos locales, municipales, genuinamente comprometidos con el carácter democrático de esa agenda, y con los objetivos y estrategias de un desarrollo integral e inclusivo. Asumiendo consecuentemente esa agenda municipal como parte de la agenda nacional por la democracia y el desarrollo sostenible e inclusivo. Sustanciada de alguna manera, y más ante la ausencia de proyectos partidarios sólidos con perspectiva estratégica en cualquier país de la región, en verdaderos movimientos políticos por el cambio, por catapultar lo público en todas las dimensiones del Estado, en todas las realidades territoriales y, en consecuencia, por no estar dispuestos a realizar concesión alguna con el contenido sustantivo e integrado de esa agenda.

Hoy, más que nunca, parece ser indispensable, como un revulsivo de la vida democrática y de un desarrollo basado en derechos, la entronización de lo público, dentro de un Estado laico que se asiente en el desarrollo de las constituciones democráticas, haciendo efectivos y universales sus principios y declaraciones sobre derechos y garantías. Esto implica asumir el actual y grave secuestro ideológico del pueblo, de las mayorías sociales, por parte de los poderes mediáticos, o el descarrilamiento de las redes sociales como espacios u oportunidades acrecidas para el diálogo constructivo, el debate serio y ordenado, que eduque y ayude a elevar la conciencia; esto es lo escaso y pronto opacado por la patanería y la mediocridad, no raramente orquestada y dirigida.

Hay también un repunte del rol de “apaciguamiento y enclaustramiento” empobrecido de la grey por parte las nuevas o viejas iglesias u organizaciones religiosas que, a veces sin pretenderlo, terminan por rebajar la conciencia política cuando no por embrutecer abiertamente el sentido y la dignidad humana. Es necesario que los gobiernos locales, también los gobiernos nacionales y otros poderes públicos, asuman el reto de participar en las redes sociales o, mejor, de abrir y gestionar los nuevos cauces de información, pero también educativos, para la construcción de ciudadanía crítica, responsable y comprometida con una construcción conjunta de lo público, de lo común público.

Tal abordaje, como se pretende dejar claramente planteado aquí, se considera como uno de los más genuinos aspectos de fondo, éticos, de la cuestión municipal. A pesar de tener conciencia, no menos clara, de las limitaciones objetivas que presenta en términos generales el municipalismo regional y en cada uno de los países para construir o respaldar consistentemente una agenda basada en tales principios y valores. Pero se plantea porque sin lugar a dudas existen en los territorios y municipios centroamericanos, en las sociedades centroamericanas, liderazgos políticos y sociales y un segmento importante de la ciudadanía centroamericana, que no solo tienen conciencia de este envite, sino que además lo asumen sin ignorar las dificultades que deben enfrentar para construir proyectos capaces de hacer valer aquellos compromisos de desarrollo. Y porque, además, el agotamiento de los modelos desmovilizadores de la ciudadanía y de la participación social, al fin enemigos del desarrollo social y de la calidad del bienestar general de los pueblos, demanda ya planteamientos y procesos alternativos, claros, coherentes y viables.

Construir esos valores, esos horizontes éticos desde los municipios, desde los territorios, en contacto con la realidad de las áreas urbanas, de las áreas metropolitanas, de los territorios en transición o de las denominadas ciudades

intermedias, de zonas semiurbanas y semirurales, desde su abordaje en todos los territorios de amortiguamiento y de protección de los recursos naturales, de las reservas hídricas, etc., permitiría asegurar fácilmente la viabilidad de esos procesos, además de su consistencia y su articulación desde el sentido de ciudadanía, desde el sentido de pertenencia a los territorios, pero imbuidos del sentido de integración y cohesión nacional y regional. Es esta realidad y, sobre todo, su potencialidad la que debe ser integrada en esas propuestas de la agenda democrática municipal y para el desarrollo inclusivo y sostenible.

Pero resulta altamente relevante, que tales compromisos sean asumidos en primer lugar por los movimientos asociativos nacionales y regionales del sistema municipal centroamericano, como expresión y representación de un proyecto municipal, democrático y comprometido con un desarrollo inclusivo, generalizado y cohesionado territorialmente.

### **La democracia y el desarrollo a debate desde o en los territorios**

A pesar de su urgente necesidad, se percibe un escaso o muy precario debate en los foros, congresos municipales, o en las asambleas del movimiento municipal (asociaciones, federaciones o confederaciones) que pongan sobre la mesa estas grandes cuestiones de la vida política y social: la democracia y el desarrollo. Ni en el plano nacional ni en el regional centroamericano, pero tampoco en los propios espacios territoriales (departamentos, provincias, territorios mancomunados, etc.) se puede identificar procesos o dinámicas con tales impulsos de enriquecimiento de la vida política, de la vida social, a través de una muy conveniente apropiación de los principios, valores y procesos específicos de la vida democrática y del impulso de un desarrollo inclusivo y sostenible. Tampoco se asume la necesidad –urgencia– de identificar y debatir sobre las aspectos más problemáticos o desafiantes que se presentan en la institucionalidad pública en cada uno de los niveles, en los que se destaque la relevancia que ese empeño tiene y que ha de proyectarse sobre todas las políticas y acciones de la gobernanza territorial.

La agenda municipal suele estar más centrada en reivindicar condiciones o medidas necesarias para asegurar la eficacia del funcionamiento de los gobiernos y administraciones municipales, como competencias y atribuciones propias y, sobre todo, medios y capacidades de financiación de su gestión ordinaria y de su contribución diferenciada y complementaria en el desarrollo. No se trata de cuestionar ese comportamiento, o que aquí se esté en desacuerdo, ni mucho menos, con la transcendencia de ese tipo de reivindicaciones, al fin indispensables para consolidar la institucionalidad municipal y el equilibrio de

capacidades públicas en favor de los territorios, de los gobiernos municipales. Además, en DEMUCA no han faltado ni claridad ni el énfasis concedido al apoyo a ese tipo de reivindicaciones municipales, en tanto que, todo ello, forma parte de una misma estrategia sustantiva para renovar el concepto de Estado y la renovación de su enfoque fundamental desde la revitalización de lo público, así como la reconfiguración y fortalecimiento de su institucionalidad general y, particularmente, en la esfera territorial.

Podría suponerse que los gobiernos locales reivindican esos medios y capacidades para asegurar su mejor desempeño en construir y reforzar las condiciones para un ejercicio pleno y amplio de los derechos de ciudadanía y otras garantías democráticas y, al mismo tiempo, para promover un desarrollo más equilibrado, con los necesarios y equitativos satisfactores de bienestar en todos los municipios, en todos los territorios, en el ámbito nacional y en el regional.

Pero, parece necesario recalcar que aquí no vale ya quedarse con los supuestos, la democracia y el desarrollo exigen planteamientos políticos y acciones efectivas y congruentes para su salvaguarda y proyección histórica, como referentes esenciales de la convivencia social y de un proyecto genuino para construir bienestar y condiciones de vida digna para todas las personas y para todas las comunidades en todos los territorios. Por lo tanto, devienen así en retos ineludibles para dinamizar las políticas y acciones que aseguren la solvencia y legitimidad de diversos y complementarios procesos. La democracia y desarrollo tendrían que ser el núcleo fundamental de la agenda municipal o de las agendas municipales. Pero no de manera implícita, sino explícitamente planteadas en la fundamentación de esas agendas y oportunamente desarrolladas y especificadas en cada una de las acciones y políticas de la gobernanza municipal y territorial.

Los gobiernos locales, como los gobiernos nacionales y los parlamentos u otros poderes del Estado y, en general, la institucionalidad de lo público, estatal y no estatal, son en su adecuada organización y, sobre todo, en su quehacer y en el cómo llevan a cabo sus funciones y gestión, la primera y genuina expresión, así como la insoslayable garantía del cumplimiento de los objetivos y expectativas del sistema democrático y, ahora, en su nueva versión del desarrollo sostenible, del avance y cumplimiento de los ODS.

Los gobiernos locales, como gobiernos democráticos territoriales, de nuevo por sí mismos o asociados, tienen una competencia genérica insoslayable: cualquier asunto, incidencia, problema o preocupación que afecta al territorio municipal y a sus habitantes, es de incumbencia del gobierno municipal. No pue-

de no implicarse en su abordaje o solución. No importa que diga la ley sobre si en sentido estricto, es o no competencia municipal, en todo caso el gobierno local debe moverse para que se aborde el asunto, se solucione el problema o se coordinen los esfuerzos para resolverlo. Esta es la quinta esencia que debiera diferenciar a un gobierno democrático de cercanía: nada de lo que ocurre o afecta al territorio y sus habitantes le es ajeno. E, incluso, valdría decir, también le es propio la solidaridad con el conjunto nacional, al fin de alguna manera ese conjunto nacional viene a ser la suma de todos los municipios, de todos los territorios, independiente de que lo nacional sea algo más que esa sumatoria.

Hay materias de implicación sustantiva, en las que, además, suele contar con algún tipo de competencia, como son las cuestiones de educación, salud, la vivienda y el conjunto de los espacios públicos, del patrimonio público local, urbano, así como las condiciones efectivas para el ejercicio de ciudadanía, o de derechos de pueblos o comunidades indígenas; además de los aspectos relacionados con la gestión ambiental y, desde luego, todo lo relacionado con la ordenación del territorio, la planificación y gestión del desarrollo urbano.

Es así que los gobiernos locales, por sí mismos o asociados, han de formar parte de los diferentes procesos de diseño, elaboración e instrumentación de las políticas públicas de educación, salud, ambientales, etc., y, sobre todo, a lo concerniente a su implementación territorial/local. Es por ello, que el alcaldismo no es funcional, es necesario que en esos procesos participen activamente los concejales y regidores, también las juntas locales o gestores comunales; es necesario construir y poner en activo los equipos de gestión local y territorial, bajo el liderazgo político de los gobiernos municipales que encabeza el alcalde, pero como un *"primus inter pares"*, no como caudillo o Superman de cada municipio o ciudad.

Es habitual hoy escucharlo: la solución somos todos, hay que contar con todos; al menos con aquellos investidos de responsabilidad política e institucional y de representación democrática. Esto es posible, sólo que hay que cambiar de cultura y de estilo de gobernar. No sólo en lo local. Por ello también, el tradicional presidencialismo muestra signos de agotamiento e inoperancia, aunque las causas o condiciones que influyen en ello sean, además de las aquí enunciadas, otras de mayor complejidad.

Hay que recurrir con más convicción e iniciativa de mayor consistencia de lo que hasta ahora se ha expresado, a las acciones de la cooperación inter municipal y, desde estas, a los espacios y mecanismos de la gestión multinivel como

un signo de madurez democrática y una garantía para la ciudadanía respecto a la eficacia o efectividad de las diversas acciones de política pública en cada una de esas materias específicas o en otras de proyección general.

En definitiva, la agenda municipal tiene que tener claro los objetivos de las políticas públicas locales, territoriales, la política de objetivos y plantearlo de una manera ordenada y diferenciada. Esto será importante, pero no basta, habría que asegurar seguida o paralelamente las políticas o estrategias de implementación de esos objetivos, de esa política de objetivos hay que pasar a la política de instrumentación, la política de medios y capacidades para hacer efectivas las políticas públicas territoriales de democracia y desarrollo.

### **Los movimientos asociativos municipales regionales, nacionales y la agenda democrática para el desarrollo inclusivo y sostenible**

Para abordar de manera amplia e integral todos los aspectos de un desarrollo inclusivo, sostenible, cohesionado territorialmente, arriba enunciados, resulta indispensable elevar el perfil, dinámica y consistencia de los procesos asociativos y de cooperación intermunicipal. Sean aquellos de alcance nacional o regional (asociaciones o federaciones nacionales, confederación regional) pero también los no menos trascendentales para la gestión eficaz y sostenible de una democracia de calidad que ampare el desarrollo local con enfoque territorial.

Desde 2015 se produjo un proceso de renovación del movimiento asociativo regional, a través de la constitución de la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y el Caribe, CAMCAYCA, que así vino a ocupar el vacío dejado por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA que tras cumplir un rol de representación regional e internacional del municipalismo centroamericano durante casi 15 años, pareció agotar sus posibilidades de seguir contribuyendo de manera significativa a la maduración y proyección del regional ante los problemas no resueltos en el período anterior y, sobre todo, frente a los nuevos retos de la democracia y del desarrollo, en particular en su expresión territorial.

Tras un recorrido con altibajos y sin haber logrado un salto de calidad en el co regional, la FEMICA terminó por desfallecer, estrujada al fin por su elevada dependencia de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo, en particular, de la USAID, FEMICA fue al fin una oportunidad desaprovechada por el movimiento asociativo para construir un proyecto de renovación de la realidad municipal basado en la democracia y en el desarrollo y se quedó en

ciertas formalidades y en un afán de protagonismo de la representación internacional, sin que se notará la capacidad de aprovechar esas experiencias para llevar a cabo una agenda de cambio significativa en la región. Probablemente, FEMICA fue al final devorada por las condiciones que le dieron origen: una iniciativa de determinados poderes internacionales que estaban preocupados por incidir en los acontecimientos políticos de la región y, en consecuencia, ocuparon este instrumento con ese propósito, estableciendo una dependencia financiera para controlar la gestión del mismo.

Otro de los lastres que arrastró el proyecto FEMICA fue la construcción de su estructura orgánica a partir de la preponderancia del “club de los municipios de las ciudades capitales” que marcaron su impronta durante la etapa de sus primeros 10 años. Cuando FEMICA quiso democratizarse y abrirse realmente a una representación más democrática y proporcional del municipalismo centroamericano, a través de las asociaciones nacionales, se vino a descubrir que algunas de sus señas de identidad y de la cultura de gestión que se construyeron en el proceso anterior, hacían imposible su funcionalidad y viabilidad futura. En definitiva, ni el déficit democrático de origen, ni la desmesurada dependencia externa y, como causa o consecuencia, la escasa capacidad de apropiación centroamericana del instrumento por parte de los actores municipales representativos de cada país, terminaron por disipar la presencia de FEMICA.

Tras esta experiencia, relativamente frustrante, el municipalismo asociativo de cada país (asociaciones o federaciones nacionales de municipios) a la hora de plantearse la renovación del marco asociativo regional, aprendiendo la lección, procedió con un plan organizativo que corrigiera o evitará los errores o descuidos del pasado. El primero, recibir apoyo externo sí, pero no a cambio de dependencia. A cambio, elevar las condiciones orgánicas y de funcionamiento, incluida financiación de la operación del instrumento, para asegurar la apropiación plena del movimiento municipal regional de este nuevo instrumento, la Confederación regional (CAMCAYCA).

Por otra parte, se fija un primer planteamiento diferenciado de la agenda sustantiva de la CAMCAYCA, centrada en las cuestiones de democracia y de desarrollo, en cada país y en el conjunto regional, aunque todavía de manera incipiente y formal y, al mismo tiempo, se establece una vocación genuina de implicarse más clara y significativamente en el marco de la integración regional, del SICA.

Con esos supuestos básicos, la CAMCAYCA traza también su objetivo de convertirse en una voz común, regional en los diferentes foros del municipalismo latinoamericano e internacional, la FLACMA y CGLU y, en consecuencia, en las diversas instancias de la agenda regional y local del desarrollo, sea el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, o la agenda 2030, Acuerdo de París y Nueva Agenda Urbana de Hábitat III.

Para ello, la CAMCAYCA ha establecido los contenidos esenciales de su proyecto de representación y de su incidencia política en la región y en la esfera internacional, basadas en la prosecución de una preocupación solidaria por elevar las capacidades democráticas e institucionales del municipalismo centroamericano, así como los ejes fundamentales de la agenda 2030, en particular, con énfasis en el cambio climático, la prevención de la violencia y el desarrollo económico local. Planteando, a su vez, como ejes transversales: la seguridad alimentaria, la perspectiva de género y la descentralización. Asimismo, se hace eco de los impactos de los avances tecnológicos sobre la gobernanza municipal, la participación ciudadana y social, enunciando también otras preocupaciones fundamentales de la agenda, como son la transparencia, rendición de cuentas y el gobierno abierto.

Sin duda, bases y pronunciamientos esenciales para situar en una nueva perspectiva al municipalismo regional y su capacidad de realizar una contribución efectiva en la superación de las dificultades estructurales de las sociedades centroamericanas, que mantienen su vigencia dentro de las especificidades de cada realidad nacional, y emprender nuevos retos para asegurar el salto de calidad en la democracia y el desarrollo. Pero este renacimiento del movimiento asociativo (representativo) regional presenta algunos flancos débiles que deberá atender so pena de correr el riesgo de caer en situaciones regresivas y de precariedad organizativa y de gestión estratégica de la agenda municipal regional, similares a la de FEMICA.

El primero tiene que ver con el objetivo y sentido estratégico de la CAMCAYCA. Ha de reflexionar a fondo y sistemáticamente sobre la perspectiva regional, su naturaleza esencial de ser representación del municipalismo regional y, en consecuencia, elevar y mejorar la capacidad de presencia e incidencia en el sistema de integración regional, de su activa participación en las políticas y estrategias de la integración y el desarrollo regional.

En segundo lugar, la apuesta insoslayable por el reforzamiento mutuo en función de las realidades y dinámicas de fortalecimiento municipal en cada país. Este apoyo solidario a los procesos nacionales y al intercambio enriquecedor



derivado de las sinergias dentro del municipalismo regional, pero también del aprovechamiento de su participación en los foros municipales internacionales y en las diversas instancias de la agenda global.

Con ese marco de referencia, se debería evitar la confusión entre estos intereses y esta perspectiva esencial de su objetivo y sentido, con los intereses y objetivos más inmediatos del municipalismo de cada país. Es decir, la CAMCAYCA es de todos, es el interés común, el proyecto común regional y de representación regional internacional, no deben mezclarse los intereses particulares de cada asociación y, menos, que se sobrepongan a ese proyecto común. Esto es una tentación permanente y un riesgo claro de debilitamiento del proyecto asociativo regional.

Por otra parte, existe un asunto que presenta una gran relevancia en ese proceso de construcción de una auténtica agenda municipal regional y está vinculado con el desarrollo y maduración de los enunciados y contenidos de la agenda. Se ha dicho y se reafirma la fuerza programática y de proyección que tienen la definición de la agenda a municipal regional, pero todavía responde mucho a los grandes enunciados de cualquier agenda internacional: en ellos se dice todo y no se dice mucho, porque carecen de raigambre, profundidad y de una sintonía más clara y decisiva con los problemas de la ciudadanía, las sociedades y la institucionalidad democrática y del desarrollo, en este caso, en el contexto centroamericano. Y, en esto, CAMCAYCA deberá dar un paso más, si se pretende evitar que, por inercia, se terminen dando varios pasos atrás.

¿Cuál es la relación entre la política de objetivos y la política de medios o instrumentos en esta agenda municipal regional? Se trata de abordar un ejercicio básico sobre esta cuestión, considerando los ejes o pilares de la agenda estratégica de la Confederación regional de asociaciones nacionales de municipios, en tanto que enunciados o política de objetivos e indagar cómo o de qué manera se traducen en una política de medios, instrumentos y capacidades para hacer efectivos tales objetivos.

- a) En prevención de violencia.
- b) Cambio climático (ODS).
- c) Desarrollo económico local. Una de las líneas transversales que se plantean en esa agenda estratégica, es la perspectiva de género.

En cuanto a la prevención de la violencia, que se vincula con la Estrategia Regional de Seguridad Democrática (ESCA), asumida regionalmente desde el SICA, debe ser parte de las acciones concertadas entre los tres niveles, integra-

das en políticas o estrategias nacionales o regionales, como la referida ESCA, pero delimitando claramente los diferentes roles, una vez más esclareciendo si fuere el caso, las competencias de unos y otros, sobre todo, las que han de garantizar el espacio competencial municipal incluido en ello, los medios y capacidades financieras y de gestión.

En ese sentido, los gobiernos locales cuentan con un marco competencial y de funciones sustantivas concebidas para crear y desarrollar condiciones y salvaguardas preventivas, comenzando por el diseño y planificación urbanística, de la estructura y el crecimiento urbano. Esta es una competencia madre o matriz de la que se desprende, si se hace efectiva y en su contenido democrático y sostenible, las posibilidades de corregir los grandes problemas del mundo urbano o mega urbano, o la prevención de su agravamiento futuro. También se derivan las posibilidades de una prestación y gestión universal, de calidad y viable (social y financiera) de los servicios públicos, incluyendo el transporte y demás medios al servicio de ciudades sostenibles, inteligentes pero, sobre todo, saludables, de convivencia pacífica, al fin integradoras y no disgregadoras, como predomina en la actualidad.

Desde la planificación, que por razones obvias ha de configurarse y llevarse a cabo cada vez más articulada y de forma mancomunada o gestión metropolitana hasta los servicios públicos, pasando por la creación en ese contexto compartido de condiciones de empleo y oportunidad de ingresos, pero también de creatividad para todos los sectores, para la juventud, dando prioridad efectiva a las zonas más problemáticas. Dese estas lides y otras similares, los gobiernos locales han de situar y sacar adelante su rol de gobierno centrado en políticas preventivas para asegurar y sostener el bienestar social general preventivo, para diseñar y llevar a cabo su contribución diferenciada en la ESCA y en cada uno de los planes o políticas nacionales de seguridad democrática o de prevención de violencia.

No debieran comprometerse y asumir un rol claramente represivo, dentro de políticas y medidas, cuasi bélicas, de la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra el crimen organizado que se desprenden de estrategias internacionales escasamente atentas con las causas históricas y estructurales de esos y otros problemas que suelen responder a una doble raíz, una ligada a las características estructurales de las sociedades nacionales y regionales, y otra, derivadas de la globalización neoliberal. La inmersión de los gobiernos municipales en ese tipo de políticas duras que, al menos, transitoriamente, tienden a agravar las situaciones de violencia, vienen a desnaturalizar el rol primero y fundamental

de gobierno de cercanía, de gobierno que crea y promueve el espacio público y la creación de bienes y servicios públicos solidarios para garantizar en primer lugar que nadie se quede atrás.

Pero, para ello, la condición es que el gobierno municipal, el conjunto de la institución municipal, esté imbuida y casada con la centralidad de lo público, de lo común – público. Sin esto, el cambio de modelo, las acciones efectivamente preventivas de la violencia o de otros riesgos o amenazas, no se producirá o costará mucho que se avance en esa dirección.

Respecto al cambio climático y a la adaptación desde o en lo local a los efectos del cambio climático, habría que ratificar, en primer lugar, lo expresado respecto al pilar anterior de la prevención de la violencia, es decir, la necesidad de clarificar el rol municipal y así situar de nuevo los medios y capacidades apropiadas, reforzando el enfoque territorial del desarrollo local y, con ello, el de la gestión mancomunada, que permita hacer más adecuadas y efectivas las medidas de coordinación y complementariedad con otras esferas de gobierno, activando congruentemente la denominada gestión multinivel en el diseño y ejecución de las políticas territoriales.

Como ocurre también en otras grandes temáticas, la agenda y las acciones y poses de la gobernanza global, la regional o nacional, suelen quedar en las grandes declaraciones y, en el mejor de los casos, en la definición de los compromisos, en cuyos marcos se barajan y gestionan los fondos internacionales para financiar las medidas de adaptación, mitigación, etc. Pero, en cambio, para la gobernanza local, territorial, allí donde impactan verdaderamente los efectos del cambio climático o donde, en definitiva, se fraguan los problemas, pero también las posibilidades efectivas de evitar desastres, pérdidas humanas y destrucción de economías y condiciones de vida, cuesta que se movilicen los recursos o que se definan verdaderas y efectivas estrategias de intervención.

Es en ello, donde debieran centrarse los responsables de la gestión de la agenda municipal regional o nacional, tanto en foros nacionales, regionales como internacionales. Nada o muy poco se va a lograr en esta materia y en otras del cumplimiento de los ODS, sino surge un cambio de mirada y actitudes fundamentales respecto a lo local y territorial y, en consecuencia, respecto a la necesidad de tomarse en serio la dotación de medios y capacidades en los territorios, aprovechando o catapultando las capacidades formalmente instaladas como las figuras de gestión mancomunada.

No debiera suceder, pero el riesgo de convertir el enfoque de territorialidad de las políticas públicas en un nuevo discurso retórico, como lo fue la descentralización en las décadas pasadas, sin que en definitiva se promuevan acciones efectivas de cambio, de creación y desarrollo de capacidades para enfrentar los efectos del cambio climático, elevando las redes de bienestar local, la centralidad de lo común público, eje al fin de la competencia genuina y radical de los gobiernos municipales.

El desarrollo económico local es otro de los pilares de la agenda municipal regional que ha asumido la CAMCAYCA. Al respecto habría que destacar primeramente que este pilar se supone un elemento esencial de la vida de las comunidades locales, urbanas y rurales, asumido como una política o estrategia de los gobiernos municipales. Sin la creación de condiciones de dinamismo económico en los territorios que propicien oportunidades de ingreso privado y público, no será fácil promover o consolidar el bienestar social, la prosperidad en la vida de la ciudadanía y los colectivos territoriales. Por ello, los gobiernos municipales deberían preocuparse tanto por promover iniciativas que aseguren la instrumentación de las estrategias de desarrollo económico y, dentro de ellas, las herramientas estratégicas de su gestión como pueden ser las agencias de desarrollo local y regional, pero integrando en todo ello, la calidad y sostenibilidad de los resultados que deben producir esas iniciativas.

Hoy, la complejidad de los problemas de la mayoría de los territorios es causa suficiente para preocuparse por la calidad del desarrollo económico y su reflejo más claro e inmediato en el bienestar social, lo cual puede ser visto como una suerte de lujo. Pero, ¿cuál puede ser la alternativa, si la ocupación esencial de los gobiernos municipales, de los gobiernos en general, no es otra que asegurar la producción y reproducción de bienes públicos, garantizando la centralidad de lo público, como condición *sine qua non* para promover un desarrollo tal, para garantizar la calidad de la democracia y, la convivencia pacífica y un proyecto de bienestar para todos?

Desde esa perspectiva, cabe preguntar si los gobiernos locales, dentro de su condición de gobiernos democráticos, imbuidos del compromiso con la centralidad de lo común público, desarrollan acciones y esfuerzos en favor del diálogo con todos los actores del desarrollo, con la ciudadanía activa, dentro de los roles y responsabilidades de unos y otros, para activar espacios y mecanismos de concertación, por encima de los intereses de corto plazo, como la rápida apropiación de riqueza, de explotación de recurso local, de la explotación social de muchos para enriquecer a unos pocos. ¿Cómo construir esas instancias de prevalencia del común público para asegurar la convergencia de muchos en

beneficios de todos? ¿Cómo situar este tipo de perspectiva en la agenda municipal regional, nacional o territorial para el desarrollo económico local en pro del bienestar social? ¿Cómo hacerlo sin una consistente y efectiva convergencia y complementariedad de las políticas públicas nacionales y regionales?

La participación de la mujer y la transversalidad de género. Este es un reto esencial, podría decirse que diferenciador, de los gobiernos de cercanía, responsables del enfoque de derechos de ciudadanía plena de todas las personas y de las comunidades locales. Este tema que no puede ser abordado sino es desde la centralidad de lo público, de lo común público. Mientras esto no se logre situar en el área medular de la concepción fundamental de los gobiernos municipales, la cuestión e los derechos humanos, de los derechos de ciudadanía y la condición social de la mujer, en la esfera pública y privada, no será posible cerrar esa enorme brecha que nos separa o nos aleja de sociedades inclusivas, de sociedades humanizadas y, desde luego, no será fácil superar la violencia sistémica que se expresa contra la vida y la dignidad de las mujeres. Es seguro que cuando se alcance ese escenario de dignidad plena de las mujeres, la sociedad será democrática, será más libre, más justa y avanzaremos con normalidad en la gestión de economías sostenibles y más creativas, inclusivas, tanto local como en lo nacional y regional.

¿Será posible integrar en la agenda municipal y, sobre todo, en la gestión de cada gobierno municipal, este tipo de enfoques y, sobre todo, un cambio de actitud y de praxis política, social e institucional? El avance en derechos y dignidad de la mujer, en su participación política, es todavía muy tímido. Y en el mundo municipal centroamericano es tan insignificante que a veces se asemeja más a un retroceso. Esta es una cuestión de hechos: cuántas mujeres participan efectivamente como autoridades municipales, como alcaldesas, pero también es una cuestión cultural, cómo están cambiando las formas, prácticas y estilos de gobernar tomando en cuenta esa perspectiva, cómo cambian, se mantienen o recrudescen, las formas de pensar y hacer política, de pensar y construir Política.

No puede haber democracia de calidad, democracia efectiva sin la presencia clara y diferenciada de la mujer, de las mujeres. Sin que se tomen medidas de política pública, desde lo común público para enfrentar y superar las actitudes y formas de vivir y expresar un patriarcado que se resiste a la autocritica y a su liquidación. Por supuesto, no es ésta, como otras, una cuestión reducida o reducible a lo municipal, es una cuestión civilizada, pero acaso, por ello, no es menos acuciante en el ámbito municipal, donde se dirime las ventajas o desventajas del gobierno de proximidad.

## **Los movimientos y procesos asociativos nacionales o regionales y sus vínculos internacionales**

La realidad de las formas asociativas municipales en la región es diversa en sus contenidos, consistencia y capacidad de incidencia. Aunque en todos los países se ha logrado establecer este tipo de plataformas para la defensa y promoción de políticas de fortalecimiento municipal y para reconfigurar en consonancia con el ordenamiento jurídico democrático y el imperio del Estado de derecho las formas adecuadas de relación entre los diferentes niveles de gobierno, sean de coordinación, complementariedad como también para dirimir sin tutelas o imposiciones administrativas las diferencias o conflictos de competencia o de gestión democrática de los territorios.

No obstante, se puede observar también la muy diferente transcendencia que unas u otras tienen en el marco de la vida política, relaciones con el poder legislativo –parlamentario, relaciones con el gobierno central –no es lo mismo que la jefatura del Estado o presidencia de la república, aunque ambas acepciones aparecen difusas y confusas y, por lo tanto, las relaciones que se establecen en este caso con los gobiernos municipales. También se puede constatar cierta cultura o idiosincrasia de la gestión asociativa y de sus formas y estilos de incidencia entre las diferentes asociaciones nacionales.

La presencia en algunos países de dos o más asociaciones nacionales del mundo municipal, se expresa en una importante debilidad de este tema, sobre todo de cara al impulso de sus principales demandas de consolidación del protagonismo democrático e institucional de los gobiernos locales, pero también para ajustar conveniente y decididamente el Estado centralista todavía muy vigente en todos los países, amén de otras insuficiencias que hacen más complejo su ajuste o reestructuración, en consecuencia con la realidad de gobiernos municipales, federaciones o mancomunidades de gestión territorial.

La instancia asociativa regional, hoy la CAMCAYCA, supone un hito en el avance, pero todavía sufre de la misma enfermedad congénita del sistema de integración regional. El impulso de políticas y estrategias regionales como objetivo y procesos asumidos por sí mismos, son todavía muy incipientes. De esta manera, suele privar más la agenda nacional de cada asociación que preside la CAMCAYCA que la agenda común y regional. Tal insuficiencia se refleja también en la debilidad que presenta el marco de las relaciones con el movimiento asociativo latinoamericano y mundial. Se hace indispensable asumir la agenda regional, por otro lado, adecuadamente estructurada y sustentada, pero muy insuficiente, y desde luego, escasamente asumida a su gestión.

Se plantea con frecuencia la necesidad de abordar planes y estrategias que ayuden a superar los desequilibrios territoriales y, en consecuencia, a forjar un desarrollo más cohesionado, tanto social como territorialmente. Para ello, se alude a la dificultad que presenta la multiplicidad y atomización de los gobiernos locales, como si ese fuera el problema nuclear y no parte de la solución. Esto suele ser, una vez más, una simple excusa para no enfrentar el problema de un Estado centralista, concentrador de riqueza y poder en las áreas metropolitanas, principalmente alrededor de las capitales.

Se alude a la necesidad impulsar procesos de regionalización desde arriba, una vez más, ignorando o minusvalorando la importancia de los avances democráticos en el campo municipal y las medidas –claramente insuficientes y poco integradas– para fortalecer las capacidades de actuación territorial. Pero se ignora, todo lo avanzado en la construcción de bases para un impulso de la región desde abajo, desde lo local, desde los propios territorios, tal como expresan las mancomunidades y federaciones. Esto es de nuevo una suerte de trampa, se ignora o descalifica a los gobiernos locales, sus avances y sobre todo, sus potencialidades para ser actores clave en la construcción de un modelo más integrado de desarrollo y, desde luego, para lograr una efectiva territorialidad democrática de las políticas públicas y del propio Estado, que ha de ser en consecuencia, reconceptualizada y reculturizada su organización, gestión e interrelación entre sus diferentes componentes.

Habría que abordar con decisión todo ello, igual que los fondos de desarrollo territorial que descansa en estas realidades de la cooperación intermunicipal y, sobre todo, en la potenciación de sus enormes virtualidades para ese cambio de escenario en la presencia del Estado en el territorio y en su gestión. En este sentido decir que una reforma constitucional plantea que no menos del 10% de los ingresos nacionales o del presupuesto público ha de canalizar y gestionarse desde los gobiernos locales y sus formas de gestión intermunicipal es simplemente reconocer que el camino de un desarrollo más inclusivo y una democracia de mayor calidad, no tiene otra forma de llevarse a cabo sino es redistribuyendo el poder democrático, competencias, recursos y modalidades de coordinación y complementariedad. No hay otra vía que asumir decididamente la reconfiguración del Estado y, en consecuencia, la consagración de reestructuración general y territorial. Lo demás es seguir remando para que muchos, personas, pueblos y países se queden atrás.





## CAPÍTULO

# 6

## Municipalismo contemporáneo y la agenda de la cooperación internacional

- Municipalismo, democracia y Estado
- 
- Democracia, Estado de derecho  
y autonomía municipal
- 
- Estado, descentralización y municipalismo
- 
- Municipalismo y las agendas regionales  
del desarrollo
- 
- El municipalismo y la integración  
y cohesión territorial del desarrollo
- 
- La propuesta de la autonomía municipal y su  
contribución del desarrollo local
- 
- Seguridad democrática, estrategia regional y  
prevención de la violencia desde lo local
- 
- Violencia e inseguridad urbana
- 
- Violencia de género, desigualdad,  
pobreza y el feminicidio
- 
- Segregación urbana y ciudades segmentadas:  
el reto de la gestión integral
- 
- Fragilidad del estado de derecho y sus  
capacidades frente a la violencia y la impunidad
- 
- Violencia, inseguridad y eficacia de  
las relaciones Estado/OSC
- 
- Cooperación y coordinación intergubernamental
- 
- Atención medular al problema de la desigualdad
- 
- Cooperación internacional y políticas públicas
- 
- Municipios como agentes generadores  
de bienes públicos regionales
- 
- Municipalismo contemporáneo



**H**. Pirenne (1983), ya citado en este trabajo, señalaba que las civilizaciones urbanas se desarrollaron siempre desde la determinación económica (industria y comercio). Los demás elementos (climas, razas, religiones, o las diferentes épocas) establecían las particularidades de aquellos procesos sustantivos, pero no cambiaban para nada la determinación económica. “Su universalidad se explica en función de su necesidad”.

En efecto, el hábitat humano al que alude el historiador belga, sólo podría subsistir mediante un tráfico de “importación de productos alimenticios que obtiene de afuera” y, por otro lado, “de exportación de productos manufacturados que constituye su contrapartida o contravalor. El comercio y la industria son indispensables para el mantenimiento de esta dependencia recíproca: sin la importación que asegura el aprovisionamiento y sin la exportación que la compensa gracias a los objetos de cambio, la ciudad desaparecería” (P. 47).

En nuestros días, sin duda esa fundamentación que establece Pirenne para referirse a la evolución de las ciudades, los burgos, en la Edad Media, se manifiesta de una manera mucho más contundente, ya que las ciudades, las grandes ciudades, las áreas metropolitanas e, incluso, las propias relaciones entre ciudades dentro de un país y a escala global, se han convertido en pilares insoslayables de las dinámicas económicas, financieras, del mundo contemporáneo. Hoy más que nunca, la economía, el PIB mundial tiene como referencia las ciudades, el mundo urbano. Pero también aparecen como el principal espacio en el que se concentra la pobreza y las expresiones de desigualdad, o las diversas formas de injusticia que dan pie a otras tantas expresiones de violencia, inseguridad y de falta de oportunidades para una vida humana de calidad y que, por ello, nos plantean los retos para dar cabida a esa desiderata de ciudades saludables, ciudades sostenibles, ciudades tolerantes, que amparen una convivencia plural, pacífica y enriquecedora.

Cabe asumir así que los cambios que se producen en una determinada sociedad, sean considerados a escala nacional o global, se ligan en principio y en última instancia al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en un período determinado y que responden a premisas o bases históricas y culturales –civilizatorias– sobre las que se fraguan y proyectan las condiciones de un nuevo desarrollo (nuevo nivel o más complejo desarrollo de las fuerzas productivas) con sus diversas implicaciones en la realidad y dentro de una determinada formación social.

Ese avance material muestra sus numerosas contradicciones con las condiciones de vida de la sociedad urbana, de la mayoría de la sociedad urbana, sobre todo en los países en desarrollo y, en particular, en Centroamérica, América Latina y el Caribe. Las grandes revoluciones científicas y tecnológicas que han modernizado las ciudades, no han podido producir el impacto deseado en la erradicación de la pobreza, la desigualdad y otros rezagos sociales. Para ese objetivo, una vez más, se requiere el impulso y concreción de amplios acuerdos políticos y sociales, una recomposición del poder democrático, con capacidad para generar las voluntades y las políticas idóneas que atiendan efectivamente esos desafíos estructurales.

La realidad municipal y, en ella, las ciudades, fueron modificando su fisonomía a lo largo del desarrollo económico, volviéndose cada vez más protagonista sin que todavía, en la mayoría de los casos, se refleje en la importancia y, sobre todo en las capacidades, para tomar decisiones y ejecutar el diseño y desarrollo de la vida social, política e institucional. Los diversos y complejos procesos económicos van gestando nuevas dinámicas de relaciones sociales y políticas que tienen como centro y destino las ciudades y, por extensión, los territorios, las áreas que contienen las principales fuentes de recursos naturales, de agua, los bosques, los territorios de producción de alimentos y otros insumos necesarios para la dinámica económica urbana.

Como se ha indicado antes, las dinámicas económicas terminan por fraguar la identidad de las ciudades. Pero éstas también acaban condicionando el modelo de desarrollo económico y su proyección en los diferentes campos: políticos, de arquitectura de la organización y ejercicio del poder, de las formas y modalidades de relación social y otros impactos en el mundo de las actividades económicas, la literatura y las actividades lúdicas.

En ese sentido, la importancia de las ciudades y del mundo urbano en la economía y en otras esferas de la realidad social, alcanza su explicación contextua-

lizada históricamente desde las lógicas y dinámicas del sistema capitalista, en tanto que aparece como continente y potenciador (dínamis) englobante, que ha ido absorbiendo o integrando en sus lógicas la estructuración de la vida y las relaciones no sólo económicas, sino también sociales, políticas y culturales.

Desde la revolución industrial, el sistema económico, las relaciones capitalistas, han marcado la evolución de los diversos centros urbanos, especialmente desde el consumo pero también recomponiendo otras condiciones necesarias para acometer de manera recurrente los procesos cíclicos de la producción y reproducción del capital: la realización continua y ampliada de la valorización del capital, su acrecentamiento y expansión, donde las ciudades no han dejado de ser un referente insoslayable y hoy muy relevante y consagrado escarapate de la cambiada y cambiante fisonomía. Todo ello ha configurado:

- un planeta urbano, mayormente urbano,
- una inflación de mega ciudades con una más que notable emergencia de áreas metropolitanas y,
- un espectro creciente de territorios conurbados.

Se produce, subsidiariamente, un proceso general de renovación de las relaciones entre lo urbano y los territorios no urbanos (no urbanizados) cada vez más acelerado y determinante, que reconfigura las relaciones con la naturaleza como ambiente determinante para la vida y para una necesaria, aunque no tan previsible, calidad de vida. Los recursos naturales, como recursos económicos (escasos), obligan a diseñar políticas y medidas para garantizar su preservación y gestión sostenible frente a las codiciosas o insaciables apetencias de un capitalismo urbano pujante.

Uno de los efectos que produce esa tendencia predominante es el despoblamiento de municipios, pueblos y hábitats humanos que pasan a ser integrados en la nueva estructura económica urbana, reformulando su gestión socio-ambiental, con un conjunto de ajustes y desajustes de las dinámicas productivas y de oportunidades de empleo y, en algunos casos, con ciertas manifestaciones de des-urbanización.

Significa que se ha instalado una fuerte tendencia a la concentración de los habitantes de los países en las ciudades, áreas metropolitanas, mega ciudades –más de 10 millones de habitantes– (algunas de ellas en América Latina), así como amplios y diversos territorios conurbados. Estos últimos territorios y, desde luego, los que conforman las principales áreas metropolitanas

en Centroamérica, siguen manteniendo una organización político administrativa basada en los límites territoriales de los municipios, aunque esos límites hayan sido superados por las dinámicas de urbanización y conurbación. Todo ello, convierte la gobernanza de esos territorios en un desafío complejo que exige imaginación y, sobre todo, capacidades para poner en marcha los diferentes dispositivos de gestión conjunta, mancomunada, de esos renovados espacios urbanizados o re urbanizados.

En esa perspectiva habría que considerar los problemas y retos que plantean esas realidades para la articulación de la gobernanza de la democracia y del desarrollo sostenible y, como contrapartida, la relativa atomización o dispersión en la que quedan municipios escasamente poblados y, a veces, estratégicamente situados en áreas de control y gestión de los recursos naturales, áreas protegidas o parques naturales, vitales al fin, para la gobernanza democrática de los centros urbanos y para la sostenibilidad de su desarrollo. Sin olvidar el agravante que supondría en todo ello las tendencias y fenómenos del cambio climático y sus efectos más dañinos y que cada día se hacen más evidentes.

Ese panorama, básicamente enunciado, induce la conveniencia de replantear, no tanto el concepto de autonomía municipal, cuanto esencialmente su despliegue organizativo y su ejercicio efectivo, que ha de ser compatible con esas realidades de integración de diversos municipios, en las diferentes formas de aglomeración metropolitana y conurbadas pero también en los asentamientos dispersos peri-rurales que exigen activar economías de escalas y formas de gestión supra municipal y que, siempre, requieren una gestión o actuación eficaz y oportuna de las instituciones públicas para garantizar servicios públicos, además de ampliar y proyectar, contra viento y marea, su marchamo de calidad democrática.

Problemas y desafíos que debieran alimentar, abierta o implícitamente, el pensamiento, el debate y las propuestas que se expresan en la vida política, social y académica, tanto a escala local y nacional/regional, como cada vez más profusamente en el plano internacional o global, y en los que, cada vez más activamente, participan con voz propia los gobiernos locales a través de sus diversas organizaciones de representación en cada uno de esos niveles.

Ese panorama del mundo municipal, territorial, con ese renovado (y en renovación) paisaje de las nuevas aglomeraciones urbanas quedaría insuficientemente representado si no se incluyen las problemáticas sociales, po-

líticas e institucionales que se ocultan o aparecen relativamente desdibujadas o rebajadas detrás del apantallamiento del boom urbanístico, de las grandes edificaciones verticales o conglomerados más o menos horizontales de los mega supermercados del capitalismo que se recrea en el hiper consumo, amén de otros signos del estruendo post modernista. Es decir, será preciso, por ejemplo, realizar un ejercicio de aproximación y tratar de develar esas realidades o preguntarse si ¿Acaso detrás de esa suerte de fetichismo del mega urbanismo se esconde una de las caras o facetas de un capitalismo neoliberal, excluyente, discriminador, jerárquico, escasamente amigable con la preservación ambiental? O para proponer en su caso una ordenación y planificación sostenible y una gestión saludable y humana del crecimiento de las ciudades que, entre otras cosas, propician el modelo urbanístico y de gestión de las ciudades que favorece la segregación social, clasista de los nuevos paisajes urbanos. Sin duda, este es un panorama municipal e intermunicipal, urbano y mega urbano que caracteriza las actuales tendencias mundiales. Al respecto, se considera que las áreas metropolitanas concentran el 41 % de la población urbana mundial y contribuyen de forma significativa a la riqueza de los países (en torno al 60% del PIB mundial) (Web de CGLU).

En los países de Centroamérica puede oscilar entre el 45 % y el 65%, considerando bajo este concepto de áreas metropolitanas no sólo las conurbaciones que se han ido concentrando en torno a la ciudad capital pero también otros territorios del país donde se produce un fenómeno similar: San Pedro Sula en Honduras, Santiago en República Dominicana, Colón en Panamá, etc. Sería así un producto genuino de los cambios económicos, de la expansión y desarrollo del modelo o necesidad de realización del proceso de capitalización de acumulación, pero también de la falta de anticipación planificadora de los gobiernos, de las políticas públicas, para preservar el interés común, la urbanización de racionalidad democrática, integradora de la vida social, cultural y recreativa. Tenemos así servidas, no sólo en la subregión centroamericana, pero de modo muy palmario en ella, toda una serie de asimetrías en las relaciones sociales y en la modificación del paisaje y el paisanaje.

Los gobiernos municipales democráticos deben asumir la responsabilidad de revertir o corregir esa pesada herencia de desorden y segregación y, al mismo tiempo, trazar un proceso de gestión futura más congruente con el mandato democrático, con la centralidad de lo público y la preservación del interés común – público, que no es otro que el de los derechos de una ciudadanía plena, de ciudades articuladas y conectadas para garantizar el disfrute de servicios de la

convención pacífica, saludable, con infraestructuras viales y otros equipamientos urbanos que faciliten eso que se enuncia: ciudades saludables, inteligentes, humanas y sostenibles.

Hay ejemplos en la región de que es posible hacerlo y se hace, pero está lejos de modificar la tendencia general al urbanismo salvaje y a la segregación del mundo urbano en una vorágine de calles saturadas de vehículos, espacios urbanos ruidosos y contaminados, y ambiente social crispado y no exento de diversas formas de violencia. Ante ello, los gobiernos municipales, plantean una reacción lenta, puntual no estratégica y de poco impacto. A pesar de tener a la mano instrumentos como la gestión conjunta de las áreas metropolitanas y las diversas figuras de cooperación intermunicipal que han de servir para elevar radicalmente las capacidades y solvencias frente a la complejidad de los problemas y retos del presente. No hacerlo o recurrir a ello de manera puntual o sin convicción, comienza a situarse en los límites de la irresponsabilidad política de la institucionalidad democrática, municipal y, en lo que toca, también nacional.

No habría que olvidar que este tipo de realidades y procesos han evolucionado desde la lógica y dinámica sustantiva determinada por los detentadores del poder económico y, generalmente, con la complicidad o el servicio prestado por los representantes del poder político. Esto muestra las severas dificultades existentes para controlar y detener esas tendencias y, seguidamente, reencauzarlas oportunamente –desde los poderes públicos, desde el Estado, desde los gobiernos municipales–, con estrategias pactadas que superen los plazos de cada gobierno democrático y más allá de las diversas coyunturas políticas. El interés público, el común - público debe estar por encima de esas temporalidades políticas o electorales y, por el contrario, convertirse en la guía maestra de los sucesivos gobiernos democráticos.

Si el mundo municipal, el ámbito de las ciudades y de la creciente territorialidad urbana pasan a ser el aterrizaje constante e inevitable de un modelo económico y de su sistema social regresivo para aquel tipo de condiciones sistemáticamente reivindicadas para asegurar el ejercicio efectivo de derechos, un desarrollo basado en derechos y una ciudadanía plena, debiera ser también la primera y última referencia para modificar o superar la actual deriva regresiva del modelo de (in) convivencia urbana y social por otro en el que primen las políticas de objetivos en favor del bienestar, la calidad de vida, los derechos y dignidad de las personas y, por ello, una política de medios e instrumentos que aseguren las condiciones de un desarrollo sostenible e inclusivo.



En ese contexto, conceptos como descentralización y autonomía municipal, alcanzan una renovada importancia, pero al mismo tiempo, se colocan en una perspectiva de mayor coordinación, de complemento solidario y de cooperación, intermunicipal entre diferentes niveles de gobierno y con una participación más amplia; hoy difícil y compleja por el enquistamiento de las formas segregadas, clasistas y de desconfianza social, que tiende a atomizar y atrincherar las posiciones y los intereses de las diversas capas sociales, urbanistas. Desde ahí, hay que preguntarse, ¿qué pasa en específico con el municipalismo?, ¿cómo se muestran sus planteamientos y propuestas para digerir y proyectar ese mundo de cambios acelerados que afectan su realidad inmediata y que ponen a prueba su capacidad de respuesta y de innovación para atender esos desafíos desde la democracia y desde la promoción de un desarrollo con enfoque de derechos?

¿Cómo se estructuran aquellos planteamientos y propuestas municipalistas a partir de esas realidades y de otros supuestos políticos, institucionales e ideológicos?, ¿Cuáles son y cómo se abordan sus principales debates sobre esa cuestión, sobre sus problemas y desafíos? Estas y otras preguntas, que se pueden derivar en cadena o cascada, obligan en primer lugar a realizar una toma de posición sobre el concepto mismo de municipalismo.

Por municipalismo se entenderá aquel conjunto estructurado de ideas o conceptos que remiten al municipio – gobierno local o comunal, es la unidad básica de la organización territorial del Estado. Desde esa referencia sustantiva se incorporarán algunas ideas, más o menos amalgamadas como: democracia, libertad (es), autonomía, autogobierno, desde las que se articularán y proyectarán una serie de objetivos e intereses que remiten explícita o, a veces, vagamente al común público, al bienestar colectivo y, eventualmente, a la cooperación y solidaridad (ayuntamientos) con otros municipios o realidades comunales.

Desde esta amalgama de ideas –que no excluye otras de similar extracción o alcance– las diferentes corrientes del pensamiento o del movimiento municipalista pondrán el acento en unas u otras ideas, establecerán una determinada jerarquía entre ellas y, de esa manera, alcanzarán su integración en la estructuración del sistema democrático y en la organización y gestión de la institucionalidad del Estado y de las diferentes políticas públicas, en particular de las llamadas políticas territoriales. O aparecerán también los debates y propuestas que abordan las alternativas al modelo vigente de democracia y de institucionalización del Estado, sea reivindicando un tipo u otro de descentralización, una democracia más participativa, un modelo de desarrollo territorial y urbano inclusivo, integrador.

Estas ideas condicionantes son las del propio Estado, la democracia y, desde ellas, la relación Estado –mercado, público–privado que, con énfasis, van a aparecer en las diferentes corrientes del municipalismo contemporáneo. De esta manera, habrá que diferenciar los discursos o planteamientos sobre el municipalismo, según se perciban las presencias o ausencias de la reivindicación de las libertades, la democracia o el Estado de derecho. O, desde el supuesto de la presencia de ese tipo de reivindicaciones básicas, no será lo mismo proponer un modelo de Estado centralizado (centralista) u otro descentralizado o, en su caso, el reclamo consistente de una voluntad política y un conjunto de medidas concretas y programadas para avanzar hacia un modelo de gestión territorial más descentralizado. Tampoco será lo mismo un municipalismo que aborda el modelo o la calidad de la democracia o del desarrollo con un tipo u otro de equilibrio (o desequilibrio) en cuanto a la relación entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado.

### **Municipalismo, democracia y Estado**

En esta trilogía básica de ideas, el municipalismo se plantea o reivindica como un proceso de configuración de su protagonismo político y organizativo para el funcionamiento institucional de la democracia y del Estado de derecho en todos los territorios o ámbitos territoriales. Es desde aquí que se establece y se asume la formalización de la democracia municipal con la elección de las autoridades del gobierno municipal: alcaldías y concejos. Si bien cobra mayor peso la elección de los cargos a las alcaldías, lo que nos daría un primer énfasis de este municipalismo democrático e institucional más claramente alcaldista o “presidencialista”, distanciado del modelo asambleario.

No se trata de rebajar la importancia de la elección democrática del órgano ejecutivo municipal: del alcalde o alcaldesa (usualmente más el primero que la segunda) si no de mostrar, simplemente, el desequilibrio de la relevancia democrática, en plano más básico de la democracia política electoral, como es el de la elección democrática de los gobernantes, y que suele reflejarse también en el ámbito funcional e institucional. La relevancia que esto cobra en Centroamérica, así como las diferencias o matices fue analizado en otro capítulo de este trabajo.

En todo caso, desde esta perspectiva democrática básica, el municipalismo parece concitar una amplia aceptación y se convertiría en preponderante, excepto en lo que atañe a la elaboración de propuestas de cambio del modelo para dar el debido espacio y recuperar el equilibrio democrático y de eficacia entre los dos órganos básicos del gobierno municipal. También habría que exceptuar lo que supone un profundo *hándicap* en la solvencia de este tipo de municipalis-

mo básico, como es la cuestión de la presencia y participación activa y equitativa de la mujer en los cargos políticos de relevancia en los términos arriba indicados y en los que está ausente, o aparece marginada o tutelada.

Presenta asimismo una deuda histórica respecto a su definición como espacio de libertad y autogobierno (autonomía) al no incorporar con todas las consecuencias las libertades y formas específicas de auto organización y auto gobierno de pueblos y comunidades indígenas o de poblaciones étnico culturales diferenciadas, como sujetos políticos y entidades territoriales diferenciadas.

Este municipalismo, de alguna manera preponderante, presenta ese tipo de desequilibrios o contradicciones sustantivas que lo empobrecen o limitan su despliegue político, democrático e institucional con todas las consecuencias. Sin duda, esa caracterización básica de la relación entre democracia y municipalismo en general y en Centroamérica en particular deja muy desequilibrado y con importantes signos de precariedad a esta corriente municipalista.

La relación entre democracia, participación ciudadana (y social) en la vida municipal y sus vínculos con diversos espacios y mecanismos de gestión institucionales y de políticas públicas del Estado marcaría un primer deslinde o matiz ideológico dentro del municipalismo democrático básico y que se expresaría como una cierta tensión latente, que aspiraría a dotarle de mayor densidad a la democracia, tanto electoral y representativa como, sobre todo, de ampliación y profundización de la gestión democrática.

Lo anterior remite no sólo a las diversas formas y prácticas que permiten establecer una mayor y más fluida información y comunicación (gobierno abierto, rendición de cuentas y transparencias, etc.) si no a espacios y dinámicas de participación activa y relevante de la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunales, como presupuestos participativos, consejos de planificación y gestión del desarrollo municipal, intermunicipal, etc.

Es decir, ese deslinde de mayor calidad del municipalismo democrático tiende a configurar un marco más dinámicamente enriquecedor y de mayor o más clara efectividad de la relación entre democracia-desarrollo con más calidad e innovación de las formas y mecanismos de la gestión pública, tanto en el plano municipal e intermunicipal, como de coordinación con otros niveles de la gobernanza democrática del Estado, que conduzcan a propiciar y garantizar el acceso universal y de calidad a los servicios públicos así como a la creación de satisfactores sociales de desarrollo y de bienestar.

A pesar de los avances habidos en este campo en América latina (Porto Alegre, Brasil; Villa El Salvador, Perú, etc., y otras ciudades o territorios de América Latina y Europa, algunos casos también en Centroamérica, han ido prefigurando determinados ítems (presupuestos participativos, p.e.) de esta propensión al escalamiento de calidad en esta corriente del municipalismo democrático; los cambios registrados no afectan por ahora a la situación de bloqueo estructural en la que casi vegeta este municipalismo democrático básico. Los presupuestos municipales participativos son excepcionales (islotos en el océano de la realidad municipal regional o mundial) o de limitado alcance en cuanto al porcentaje del presupuesto municipal efectivamente comprometido dentro de esta modalidad.

Los consejos de desarrollo municipal o territorial en diversa escala o denominación, están escasamente vinculados con procesos de planificación y ejecución de políticas y fondos de inversión para el desarrollo local y territorial, además de carecer de elementos estratégicos para ese tipo de políticas públicas, como es el enfoque territorial del desarrollo o la integración en ese tipo de procesos de herramientas de la gestión estratégica territorial, como son las mancomunidades o federaciones de municipios.

Asimismo, y por regla general, el conjunto de instancias sociales y territoriales que conforman el espacio territorial municipal, como distritos, cantones, aldeas, caseríos, etc., (según los países esas denominaciones se entrecruzan: lo que en un país es un cantón en el otro es un distrito y al revés), suelen quedar al margen de ese tipo de procesos o no contar con las facilidades necesarias: cauces, medios, voluntad política, etc., para participar activa y consecuentemente en la planificación y ejecución de las políticas y estrategias territoriales de planificación y gestión de fondos de inversión para el desarrollo.

Esta realidad municipal se queda en un planteamiento ideológico que despliegan tanto los propios actores municipales como también las agencias del gobierno central o regional que tienden a sobre calificar estas figuras de participación o coordinación cuando lo que abunda, o se produce efectivamente, es el descreimiento y la apatía ciudadana hacia ese tipo de espacios y mecanismos que inciden muy escasamente en los avances sociales y en la constitución de modelos sociales y territoriales de bienestar social creciente o de mayor calidad democrática.

## Democracia, Estado de derecho y autonomía municipal

Aquí nos colocaríamos ante una variante del municipalismo básico, que introduce la idea o concepto de autonomía municipal, que marca un giro diferencial. La reivindicación de la autonomía municipal y de las condiciones para su ejercicio efectivo han animado permanentemente los discursos municipalistas, desde cada municipalidad hasta las expresiones asociativas de alcance nacional, regional o internacional. Podría decirse que se convierte de alguna manera en uno de los elementos diferenciales y más comunes del municipalismo contemporáneo.

Pero, a pesar de esa expectativa prometedora, esta reivindicación del municipalismo se ha ido volviendo insuficiente en su concatenación con otras ideas fuerza y, a veces, cae en reivindicaciones primarias que se aproximan a la vertiente más rudimentaria de las tradicionales actitudes y comportamientos localistas. Podría incluso decirse que corre un cierto riesgo de convertirse en el canto de cisne del municipalismo contemporáneo, si no se atienden las diversas variantes o matices que definen o engloban la reivindicación y el ejercicio de la autonomía municipal en la actualidad. Algo similar a lo que ocurre con la soberanía de los Estados en el mundo globalizado.

Cabría volver a dejar sentado que la autonomía municipal en democracia remite esencialmente a la ciudadanía y al pueblo avecindado en cada municipio, no al alcalde o alcaldesa, o a los órganos del gobierno municipal, al fin depositarios y gestores de esa autonomía institucional democrática, en el marco de la constitución y las leyes y, por definición, en favor de los derechos e intereses de la ciudadanía municipal, en cualquier caso solidaria ésta y ayuntada con el conjunto de la ciudadanía y de los pueblos que integran el Estado democrático, sea plurinacional o multicultural, o de los ámbitos supraestatales si los hubiere, sin olvidar hoy el resto de ciudadanía y pueblos de la aldea global.

Esa insuficiente concatenación con la democracia, con la ciudadanía y con lo común público (derechos, libertades, bienestar) retrata un municipalismo empobrecido y simplista que utiliza la reivindicación de la autonomía para afirmar una deriva alcaldista y reduccionista, del gobierno democrático municipal, de su contenido y alcance de gobierno de cercanía, que restringe y confunde la autonomía con una figura representativa de la institucionalidad democrática municipal. El Gobierno municipal debe ser eso, municipalista, democrático, ni alcaldista ni concejista. La autonomía es libertad (de) autonomarse y autogobernarse, es democracia de empoderamiento ciudadano y comunal y es, por ello, o debiera ser, desarrollo de condiciones efectivas de bienestar social,

comunal. Por ello, en primera instancia, el vigor y la calidad de la autonomía tendría que estar en correspondencia con la calidad de la democracia y el despliegue efectivo de condiciones y satisfactores de un desarrollo humano, inclusivo. El énfasis debe ser puesto en estos elementos esenciales para la vida de las comunidades, de los territorios, no en referentes corporativistas, presidencialistas o caudillistas.

¿Dónde, si no es así, quedaría esa especificidad de la democracia local, municipal y su propuesta de desarrollo basada en la creación y dotación de servicios públicos y satisfactores sociales, en la creación y desarrollo de bienes y servicios públicos que mejoren la vida cotidiana de las personas y las comunidades?, ¿Se pueden mejorar estos procesos o dinámicas? Por supuesto que sí. Pero no desde las motivaciones y las bases del actual municipalismo básico, conformista o empantanado en el statu quo, que ampara el modelo centralista imperante y que, así, bloquea las potencialidades que podrían desprenderse de un deslinde esperanzador que abrirían las formas participativas, de cooperación intermunicipal y de coordinación multinivel que se esbozan en los párrafos anteriores.

¿Cómo situar o replantear este municipalismo que, al menos formalmente, se sigue fundamentando en la reivindicación y ejercicio de la autonomía municipal dentro de un contexto, cambiado y cambiante, en lo nacional, regional y global, en el que se configuran nuevos escenarios municipales muy diferentes de aquellos en los que se conceptualizó este elemento esencial de la organización y gestión del gobierno y administración municipal?

Se ha insistido reiteradamente que nos vemos emplazados a tratar con escenarios o formaciones de municipios que son grandes ciudades o aglomeraciones urbanas y conurbadas que aglutinan varias jurisdicciones municipales y que, por lo tanto, crean en la práctica nuevas unidades de gestión en espacios territoriales intermunicipales que, en cualquier caso, reclaman otras formas de gobernanza territorial y que, en consecuencia, plantean la necesidad de adaptar el actual marco organizativo y de ejercicio de la autonomía municipal.

Esos cambios tensan las formas actuales de gobernanza y de gestión territorial, no sólo de los gobiernos municipales, también de los nacionales que no suelen disponer de respuestas para atender eficazmente los problemas y retos del desarrollo territorial con las herramientas y la cultura de gestión basada en un modelo organizativo del Estado de anclaje sectorial, a veces pueblerino, cuando no es capaz de potenciar y avanzar en la integración efectiva de formas de gobierno regional. Incluso con referentes institucionales relativamente obsoletos como el entramado de instituciones autónomas, mal llamadas descentrali-

zadas. Ante esas tensiones de los sistemas de gobernanza y de sus incapacidades para dar respuesta con eficacia y oportunidad, la tentación es reducir los contenidos y alcances de la democracia, los objetivos y alcances del desarrollo, de su integralidad y, en consecuencia, restringir la centralidad de lo público.

¿Cómo hacer, si ese conjunto de elementos esenciales, adecuadamente conjugados, deben ser los pilares de la gobernanza –horizontal o de cooperación intermunicipal, o multinivel y de complementariedad con otros gobiernos en la escala nacional o regional – para enfrentar los nuevos escenarios territoriales de la democracia y el desarrollo?

Una primera respuesta básica sería: desde el afianzamiento de la democracia y un desarrollo con centralidad de lo público y, en un contexto de cambios que retan o cuestionan la capacidad de innovación política e institucional, la autonomía municipal ha de recuperar sus fundamentos, su origen: la ciudadanía, sus derechos y aspiraciones, las nuevas construcciones de identidades comunales, ciudadanas/municipales para innovar las formas de autogobernarse, los espacios y mecanismos de participación política, de control del ejercicio delegado del poder democrático, a través de procesos complejos pero necesarios y urgentes de adaptación a esos nuevos escenarios.

En todo ello, no sería difícil intuir al menos un determinado municipalismo alternativo que podría emerger así recurriendo a la soberanía ciudadana, democrática por definición, y desde ahí a la autonomía municipal, o a la autodeterminación y autogestión de las ciudades regiones metropolitanas y territorios articulados por diversas formas de conurbación.

Esa referencia radical a la soberanía ciudadana debería propiciar las formas y mecanismos de gestión apropiados para cada realidad territorial o a los problemas o desafíos que conjugan identidades territoriales culturales, regiones comunes de planificación y gestión que han de atenderse sin renunciar a los procesos y procedimientos democráticos de calidad y a preservar el marco competencial/autónomo de los territorios, sin menoscabo de incorporar la complementariedad de otros niveles, indispensables para asegurar otros intereses u objetivos colectivos y, en todo caso, la calidad de la cohesión social del conjunto nacional regional o global.

En definitiva, los párrafos anteriores pretenden colocar la autonomía municipal a debate, no sólo porque, aún dentro de la corriente de municipalismo básico, no se le otorga la fuerza y calidad que se supone debe tener, sino también porque las nuevas realidad territoriales y urbanas en toda su complejidad

de problemas y desafíos, obligan a reflexionar o reconceptualizar (sin rebajar) este elemento sustantivo de la vida municipal e, incluso, ¿al municipalismo mismo?

Por ello, para poner esta y otras cuestiones en un debate amplio y crítico, teórico y práctico, habría que remitir a las raíces de su salvaguarda esencial: la soberanía ciudadana y, dentro de ella, la recuperación o construcción de las nuevas identidades comunitarias, comunales y cívicas. La soberanía ciudadana que no es otra que la ampliación y renovación de la democracia desde la centralidad de lo público que ha de proyectarse también al reclamo de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Centroamérica, identificada en términos generales con un municipalismo de democracia básica y con una referencia institucional/organizativa relativamente obsoleta, se ve arrojada bruscamente a enfrentar o lidiar en nuevos escenarios territoriales y municipales en los que crecen de manera exponencial los problemas, desafíos, pero también las nuevas herramientas de gestión, los nuevos medios tecnológicos que pueden ser de una ayuda decisiva para actuar en el marco de los objetivos y formas sustantivas de la gobernanza democrática (gobierno abierto, desconcentración de la gestión municipal, activación efectiva de la gestión distrital o comunal, etc.). Frente a ello, hay un rezago de capacidad de los municipios, pero también del conjunto del Estado, dentro de los matices de cada realidad nacional.

### **Estado, descentralización y municipalismo**

La descentralización, según se concebía y se proyectaba en los discursos, prometía la renovación del Estado, del municipalismo, pero también de la democracia (participativa) y del desarrollo (más local, humano, sostenible). Pero esa visión o enfoque de la descentralización no ha tenido traducción efectiva en la realidad de los países de la región, tal como se ha asumido en este balance.

La reducción o empobrecimiento de lo público socavó ese enfoque y su eventual traducción política en la democracia y el desarrollo, en el plano social y en el institucional. Esa descentralización que no ha sido –no como se presumía desde los discursos e, incluso, desde algunas leyes o medidas políticas emprendidas– se ancló en, y nutrió, un municipalismo poco consistente, limitado democráticamente y de reducida incidencia en la configuración del desarrollo comunal, territorial, a pesar de los logros o avances efectivos de la democracia municipal y de su organización y gestión institucional. ¿Qué se podía esperar en un contexto en el que el Estado y lo público se estaban replegando y dejando que el mercado o los mercados ocuparan el vacío dejado?



Habría que hacer notar que la descentralización planteada en la etapa precedente en la subregión centroamericana ha carecido de sustancia, tanto en el plano conceptual como en el diseño político. En lo conceptual porque se solía corresponder con un abordaje multifacético –que lo mismo servía para un descosido que para un roto-; es decir, servía igual para plantear objetivos o procesos de democratización, como para hacerla asimilable a estrategias de institucionalización territorial básica o de propuestas de promoción del desarrollo local o de participación ciudadana, no digamos ya de desconcentración de algunos programas centralizados. O cuando no, se pretendía que sirviera para ocultar una reducción del Estado, o un debilitamiento de lo público.

Ese enfoque empobrecido de la descentralización, como una reivindicación que terminó asumiendo el municipalismo básico, al que se ha aludido en los párrafos precedentes, contribuyó decisivamente a concretar un plan de privatización de servicios o empresas públicas, para asegurar la supremacía de los mercados (concentración de riqueza) y el desprestigio de lo público, así como de las políticas públicas (de gasto social, p.e.) para la redistribución de la riqueza y los avances en el bienestar social general.

A estas alturas, y con lo que ha llovido en las bajuras, más que plantear un cambio de paradigma lo que habría que hacer es un esfuerzo para depurar o precisar el concepto y su aplicación política en la reconfiguración del Estado, lo público, en la mayor o más adecuada territorialización del Estado y de sus capacidades, en su vinculación con el impulso de desarrollo y de una gobernanza democrática de las políticas de desarrollo, que venga a propiciar que éste sea más inclusivo, sostenible, democrático, afianzando en todo ello un enfoque territorial de tal desarrollo.

Es decir, más que un ajuste o cambio en el paradigma de la descentralización, habría que abordar un ajuste o cambio en el paradigma hegemónico de la reforma del Estado, de su modernización institucional, que hasta ahora ha descansado sobre las tesis más radicales (y en mi opinión nefastas) del neoliberalismo, para devolver la centralidad de lo público, de lo común público y, en consecuencia, del fortalecimiento de la institucionalidad pública y de las políticas públicas, aprendiendo de algunos ajustes o planteamientos que han caracterizado la etapa anterior (y actual?) y, también, de los enfoques o estrategias que han desembocado en una mayor precariedad del desarrollo, de la democracia y, por consiguiente, de las capacidades públicas y colectivas para enfrentar los retos actuales en los dos ámbitos y, esencialmente, en la piedra angular de los ODS (agenda 2030) sobre el nuevo imperativo de perfil kantiano: “que nadie se quede atrás”.

Esa relación escasamente ponderada y crítica, entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que se ha hecho desde un municipalismo básico y una descentralización empobrecida, ha propiciado durante las décadas pasadas el fracaso o la vaporización (era líquida nunca fue sólida) de la descentralización. Pero más que fracaso habría que decir imposibilidad de su traducción en una política pública, de objetivos y de instrumentos y medios que, finalmente, ha desembocado en una frustración social y política.

### **Municipalismo y las agendas regionales del desarrollo**

Podría afirmarse sin más que la agenda municipal del desarrollo es aquella que se deriva de su ámbito competencial y, por lo tanto, de las capacidades y medios que están puestos a su disposición por el Estado, más los fondos del desarrollo que específicamente le asignen específicamente las leyes, indispensables para que esa agenda se inscriba con fundamento en el marco de la contribución de los gobiernos territoriales en ese objetivo. Es decir, hilando un poco más fino, cabría suponer que no hay otra agenda municipal del desarrollo que no esté inscrita e integrada, sea con su contribución diferenciada, en la agenda nacional o regional del desarrollo; entendiendo el aporte específico en ese empeño desde un enfoque territorial del desarrollo por parte de los gobiernos municipales, sea por sí mismos o asociados. Dicho de otra manera, ponderando así esa contribución o incidencia de los sistemas municipales y locales en las políticas territoriales del desarrollo.

Al respecto cabe acotar aquí que se ha propagado un cierto mito sobre el desarrollo en las últimas décadas y las posibilidades de llevar a cabo un desarrollo más equilibrado, inclusivo y sostenible desde la agenda global del desarrollo, sea aquella de los Objetivos del Milenio (ODM) o sea la más reciente agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS.

El mito, o si se prefiere el empeño paradójico de esas agendas es que se pretenden impulsar (y alcanzar sus objetivos) en un contexto en el que las lógicas y dinámicas del desarrollo reman en direcciones opuestas, donde las sucesivas crisis cíclicas y, en particular, del último *crash* del 2008, acentuaban las tendencias del sistema vigente hacia una creciente concentración de la riqueza en paralelo a la profundización y ampliación de la brecha de desigualdad. Esos procesos no son producto de ninguna mano invisible, se han fraguado y disparado por la (auto) disminución del poder y la pérdida de capacidad de orientar el desarrollo y sus objetivos (ODM u ODS) por parte del Estado, o los Estados asociados –gobierno democrático mundial que no existe como tal-, unido al incremento del poder decisivo de las grandes empresas multinacionales y, en

particular, del capital financiero y su expresión más perversa, la especulación financiera y el poder de los especuladores, incluida la economía criminal.

Es más, cabe indicar que lo anterior se convierte en un problema casi que irresoluble cuando se plantea desde la realidad de Estados relativamente débiles o pequeños, como puede ser el caso de Centroamérica. Pero no hay que olvidar que en estos pequeños y también en los grandes Estados se ha producido una creciente intromisión o control del poder estatal, de sus políticas, por parte del capital en detrimento de las fuerza e intereses de las mayorías sociales, de lo común – público y de la centralidad de lo público.

Se puede recurrir a un caso muy obvio: el actual gobierno de los Estados Unidos, del Presidente Donald Trump, con sus políticas y ocurrencias irrespetuosas sobre los derechos humanos en materia de migración, refugiados, tratamiento del empobrecimiento social, y otra serie de expresiones de una retórica política plagada de exabruptos que hacen temblar en sus tumbas o estatuas a los ilustrados próceres que lucharon y lograron la independencia, construyendo un proyecto de convivencia desde la igualdad esencial y concreta de todos los seres humanos.

Es perceptible también en la actual Unión Europea que recurre a la gestión de la crisis que afecta a sus sociedades desde políticas de austeridad, no solidarias y de regresión social; y que en política internacional de migraciones está escorándose hacia las formas, métodos y prácticas de construcción de muros, alambradas, racismos y xenofobias. Deben recordar ante el crecimiento de los partidos neonazis, xenófobos y racistas en sus propios países que quien siembra vientos recoge tempestades y, retomar la reconstrucción de su proyecto de cooperación y solidaridad hacia adentro y hacia afuera, antes de que sea tarde.

Lo que ha dado en denominarse, el poder de los mercados, el poder acrecido de los grandes conglomerados empresariales, pero también el capital financiero especulativo, el que procede de la economía criminal y que hace gala de su poder político, han reducido el espacio político por antonomasia de lo público, de la centralidad de lo público, y han logrado acorralar el modelo y las políticas del Estado de bienestar, sean de desarrollo social, de inclusión y sostenibilidad en todas las escalas.

En definitiva, la realidad del poder político sometido a (o en manos de) las dinámicas económicas de acumulación y de concentración de riqueza, que convierten a agendas, como la de los ODS, en simples propuesta de objetivos

ambiciosos y estratégicos, con medidas paliativas o, en discursos bien conceptualizados y estructurados que nos dicen que otro mundo, otra alternativa, es posible, sólo que hoy se encuentra bloqueada por otras lógicas congénitas y ampliamente desplegadas por el sistema de dominación global imperante.

Esa perspectiva no significa que la agenda municipal, la agenda nacional o global de desarrollo hayan de ser descartadas. Por el contrario, más que nunca han de ser impulsadas y enmarcadas dentro de los ODS o de búsqueda de modelos o estrategias alternativas. Simplemente, de lo que se trata es de no ser ilusos, sino conscientes de la complejidad de este tipo de procesos, de las dificultades que entraña acometer cambios en tal contexto y que, en todo caso, es indispensable la construcción de alianzas amplias y sólidas para impedir la imposición de lógicas y dinámicas regresivas, apuntalando desde lo local, territorial, proyectos y procesos que avizoren la alternativa y que potencien las energías sociales y políticas para construir sueños y esperanzas fundamentadas de desarrollo social integral.

### **El municipalismo y la integración y cohesión territorial del desarrollo**

De las herencias históricas que arrastran las sociedades centroamericanas y que suponen un enorme lastre para la democracia y el desarrollo, además de la pobreza que afectan a dos terceras partes de la población junto con la desigualdad social, el desequilibrio territorial es sin duda una de las más evidentes. Desequilibrio que, en cualquier caso, no es ajeno a los modelos económico-productivos y de extracción de riqueza, así como a la consecuente organización y gestión del poder político y de las formas que ha ido adquiriendo el gobierno o la administración de estos territorios.

Los municipios y sus gobiernos como parte del Estado, con una estructura y recorrido histórico democrático muy limitado en casi todos los casos, y con un alto grado de concentración del poder y de la institucionalidad política y administrativa sin excepción, poco o nada podían hacer por modificar esa situación y, por el contrario, los mismos municipios y sus autoridades eran simples correas de transmisión de esa realidad social y de la cultura política e institucional imperante e, incluso, siendo en muchos casos las víctimas de ese estado de cosas y careciendo de la fuerza y perspectiva para actuar en conformidad con los intereses de sus pueblos o comunidades.

Cuando la propia evolución del sistema económico internacional, con el que han estado vinculadas las economías de la región prácticamente desde la independencia o antes, fue estableciendo la necesidad de producir cambios en el

modelo productivo y de extracción de riqueza y, en consecuencia, las diferentes modalidades de ampliar, ajustar o profundizar la explotación, el control y represión social y política. La resistencia y las luchas sociales y políticas fueron allegando las conquistas de la organización democrática del poder político y su expresión en los diferentes niveles o espacios de estructuración del Estado y de su institucionalidad.

Es desde ese tipo de contextos donde cabría inscribir la construcción histórica de gobiernos municipales democráticos y las diferentes formas de su y conquistas de las sociedades llegan condiciones para una organización democrática del poder, de su ejercicio y reproducción, han vuelto a emerger los gobiernos municipales democráticos y su protagonismo político e institucional, junto a otras instancias de organización y gestión de los territorios, como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas en todos los países.

En tales condiciones históricas, planteamientos y propuestas que proyectaban con un cierto fundamento la posibilidad de un contribución significativa de los municipios, los gobiernos municipales, y los sistemas de participación y gestión territorial del desarrollo –y el municipalismo en su conjunto como movimiento del pensamiento político y administrativo de alcance internacional– a los procesos y dinámicas alternativas en pro del desarrollo social y, en su caso, también de un desarrollo más equilibrado en el conjunto territorial.

Así sucedió también en las décadas finales del siglo XX y al menos la primera década del siglo XXI. Pero muy rápidamente hubo que asumir, o desmentir, la ingenuidad de tal expectativa, ya que esa contribución alternativa se volvía prácticamente imposible dentro de los alcances y los límites que ofrecen el sistema socio-económico y el régimen político democrático, esencialmente inmutables y con perfiles regresivos. Al mismo tiempo que el propio despliegue del sistema municipal, de sus capacidades y potencialidad, sólo podrá ser enmarcada dentro de la naturaleza y estructura del Estado y su institucionalidad, de la que forman parte las Municipalidades.

Es decir, su contribución quedará encuadrada dentro de la mayor o menor calidad democrática del sistema político, dentro de las orientaciones fundamentales y sus posibilidades efectivas, de la naturaleza del Estado, del tipo de poder político democrático que se ha podido establecer efectivamente y, por consiguiente, de las limitaciones de sus objetivos democrático y del desarrollo. Nada más y nada menos. Y, en lo más específico, con la mayor o menor autonomía de los municipios, o sea con la adecuada asignación de

competencias y la suficiente dotación de medios de actuación, tanto dentro del sistema de financiación municipal del desarrollo local, como de otras capacidades y mecanismos (como los de coordinación y complementariedad multi-nivel) para asegurar la eficacia y oportunidad de las políticas municipales con enfoque territorial del desarrollo.

El saldo histórico hasta muy avanzado el siglo XX, deja en muy mal lugar los avances de integración y cohesión territorial y, por lo tanto la de aquellos ligados a un desarrollo socio-económico inclusivo, tanto por lo que respecta a los propios municipios-ciudades, como desde luego por lo que se refiere a la gran periferia territorial del Estado, incluyendo el caso de los pueblos y comunidades indígenas en los que se ejemplifica de manera significativa esas carencias de integración territorial y de cohesión del desarrollo económico, social y cultural. Sin olvidar en todos los ámbitos territoriales, municipales y estatales, las exclusiones más notorias, de mujeres, campesinos y poblaciones marginales que fueron alimentando de manera bastante desordenada y precaria el crecimiento de las áreas periféricas urbanas.

Evidentemente, esos vacíos no son achacables a los municipios y a sus gobiernos que, como se ha reiterado, son instancias marginales o ninguneadas dentro de esa evolución histórica de los Estados, sobre todo en el plano territorial. De la misma manera habría que destacar que algunos de los avances durante el período desarrollista, más o menos desde la década de los cuarenta hasta la década de los setenta del siglo XX, no son atribuibles a los municipios y sus gobiernos, sino al Estado centralizado y sus agencias de gestión del desarrollo social, llevado a cabo a través de programas sociales, también durante la segunda mitad del siglo XX. Sin duda esos avances generaron una cierta integración de los territorios, aunque no se pueda plantear que se haya traducido también en resultados de cohesión territorial. Ni el modelo de desarrollo, ni la calidad de la democracia configurados en dependencia de los intereses de los grupos del poder económico y del modelo de dominación social y política podían producir ese tipo de resultados.

Ni siquiera, en el experimento de la integración centroamericana (casi hasta finales del siglo XX) resulta fácil identificar esa perspectiva ordenada, institucional, de plantear avances sistemáticos en la integración y cohesión territorial. Sólo muy recientemente cuando emergen propuestas de estrategias regionales incipientes o poco dotadas, como la seguridad democrática, o iniciativas específicas, como la estrategia de desarrollo rural ECADERT u otras similares,

casi todas con apoyo financiero internacional, se puede percibir que el sistema de integración regional tiende a descubrir ese enfoque territorial de la integración. Queda todavía mucho que avanzar, pero algo se vislumbra.

Los gobiernos municipales, con escaso recorrido democrático y experiencia institucional, deben enfrentar esa serie de desmanes de las improvisadas políticas territoriales, prendidas en las ocupaciones periféricas del desarrollo de las décadas pasadas y de un Estado que creció en tamaño, pero no en calidad y capacidad estratégica para encauzar un desarrollo de calidad.

Desde tales condiciones, ¿dónde habría que fijar la ventaja municipal en ese tipo de procesos en pro de la integración y la cohesión territorial? Sin duda, reto complicado. Pero ha de abordarse. Por una parte, la democratización política establece un anclaje directo de los gobiernos municipales con la ciudadanía y las comunidades de cada uno de los municipios y, consecuentemente, se traduce (o habría de traducirse) en la definición y asignación de competencias propias, u otras descentralizadas, junto con la dotación de medios y capacidades para prestar y gestionar servicios públicos, pero también para realizar obras de infraestructuras y equipamientos de promoción del desarrollo local.

Debería propiciar un avance en el bienestar general de la ciudadanía y las comunidades locales, con indicios crecientes de igualación entre los distintos territorios que tienden a corregir algunos de los desequilibrios geográficos y, sobre todo, vendrían a marcar la ruta a seguir para superar los más graves y estructurales problemas sociales y el desbalance del desarrollo entre los diferentes territorios.

Sin duda eso ocurre y es alentador. Pero lo más relevante de este impulso es que el protagonismo municipal, en una coyuntura de reflujo de lo público y del Estado, viene a poner en evidencia la ausencia de verdaderas políticas o programas nacionales y regionales de cohesión territorial. Han faltado verdaderos programas de inversión pública para la cohesión del conjunto territorial, como complemento de los esfuerzos y avances en los planes de prestación y mejora de los servicios públicos y otras acciones de promoción del desarrollo por parte de los municipios o, en su caso, una dotación consistente, con medios y capacidades adecuadas para potenciar el rol de las figuras mancomunadas de cooperación intermunicipal, que permitieran afianzar así el enfoque territorial del desarrollo local y, por tanto, el apremio a la necesidad de promover la integración y cohesión territorial del desarrollo.

## **La propuesta de la autonomía municipal y su contribución al desarrollo local**

Sin duda, hay elementos positivos que ha contribuido al establecimiento formal de la autonomía municipal y de las condiciones básicas para su ejercicio. Tales como el impulso y funcionamiento del sistema democrático y de su correspondiente ordenamiento jurídico y político, desde la Constitución política hasta las leyes o códigos municipales, pasando por las leyes electorales o de participación ciudadana y otras ligadas a ese funcionamiento democrático y a su desarrollo dentro de las condiciones y procesos particulares de cada país. Por lo mismo habría que dejar establecido que un deterioro o retroceso en ese tipo de procesos sustrae las condiciones para el ejercicio efectivo de la autonomía, las libertades, derechos y responsabilidades de las entidades municipales, como entidades de gobierno y administración del Estado, dentro de la ley.

Hay otros elementos específicos que han contribuido a ese funcionamiento y gestión democrática y autónoma de los gobiernos municipales, como es la fijación de competencias más o menos claras y diferenciadas, los regímenes o sistemas de financiación municipales, tanto de ingresos propios de extracción local como aquellos “propios” asignados por la constitución y/o por las leyes. Por otra parte, en un contexto de cultura política presidencialista, la elección de los alcaldes y alcaldesas ha tendido a reforzar el ejercicio de la autonomía municipal, en tanto que poder o labor ejecutiva diferenciada desde el rol establecido o derivado de o en las alcaldías municipales.

Por otra parte, conviene acotar aquí sobre un cierto equívoco que se produce alrededor en la autonomía municipal cuando se la relaciona con la financiación municipal y, en particular, sobre su relación directamente proporcional con la financiación derivada de los ingresos que recaudan los gobiernos locales en sus propios territorios (régimen tributario municipal, más tasas o precios públicos municipales, etc.), y a la inversa, que esa autonomía perdería consistencia y fuerza cuando los gobiernos locales obtienen una notable proporción de su financiación (ingresos) de fuentes nacionales: sean situados o transferencias constitucionales o de otras leyes o normativas.

Ese supuesto se basa en que a veces se sustenta que estos últimos ingresos proceden del gobierno central, cuando en realidad son ingresos generales del Estado que la Constitución o las leyes determinan cómo se reparten entre los diversos gobiernos o, en su caso, también con las universidades públicas u otras.

El rol del gobierno central se limita en esos casos a fungir como cajero pagador. Nada más. Otra cosa es que esas asignaciones constitucionales o legales a los



gobiernos locales, establezcan algunas pautas o criterios de condicionamiento sobre el destino de esos fondos que afecten negativamente al ejercicio de la autonomía municipal. Esto será lo que hay que cuidar y no la interpretación al uso de que la autonomía municipal se vincule con la fuente de los ingresos.

Podría decirse que la autonomía estaría directamente relacionada con la potestad municipal en la aprobación de su propio presupuesto, sin que importe la forma o modalidades, a derecho lógicamente, en que se allegan los ingresos de ese presupuesto, que conformaría el presupuesto de ingresos municipales que aprueba la Municipalidad con la correspondiente asignación del gasto o las inversiones que, como en el caso del propio gobierno central o de cualquier otro organismo del Estado, siempre ha de estar conforme con las leyes de administración financiera, de contratación, de control y auditoría, etc.

### **Seguridad democrática, estrategia regional y prevención de la violencia desde lo local**

Tras el fallido impulso de las condiciones económicas y sociales para apuntalar la posibilidad de atacar las causas o factores históricos y estructurales que dieron lugar a los conflictos bélicos en la región y, de cuyo éxito dependía el logro de aquella aspiración hacia una paz firme y duradera, la mayoría de los países se ha visto envuelto en sucesivas y complejas situaciones de violencia social de delincuencia y de crimen organizado que marca una nueva etapa de inestabilidad e incertidumbre para la democracia y el desarrollo.

Es necesario que, al hilo de estos nuevos fenómenos de violencia regional, que pasa a tener una cara mayormente urbana, se hace presente un tipo de violencia de alcance internacional en mucho ligado al narcotráfico, pero también a otras formas de la economía criminal dentro de la que destacan el tráfico de personas, la trata de blancas y el feminicidio, el negocio y la violencia alrededor de la emigración ilegal.

En ese contexto complejo se plantean acciones e iniciativas políticas estratégicas de alcance nacional y regional, dentro de las que se da cabida a los gobiernos municipales, principalmente en el ámbito de medidas y acciones de prevención de la violencia. Lo mismo, se plantean alrededor de los efectos del cambio climático y la vulnerabilidad ante esos efectos y, en general, ante los riesgos de desastres a los que son tan proclives los países de la región. Frente a estos también se otorga responsabilidad o rol específico a los gobiernos locales y que, en general, es estructurado dentro del marco de localización de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y en particular, los objetivos que plantea esa agenda.

Lo anterior ha significado que en los últimos años DEMUCA se haya implicado en ambas líneas de acompañamiento al quehacer de los gobiernos municipales, tratando de elevar sus capacidades generales y específicas dentro de ese tipo de procesos de gestión territorial.

En los párrafos siguientes, se rescatarán algunas de las principales reflexiones y valoraciones que han sido abordadas o retomadas por los equipos de DEMUCA y sus socios para situar este tipo de cuestiones y elevar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales por sí solos o asociados y, en todo caso, con el concurso de otros actores públicos o de la sociedad, nacional, regional o internacional.

En relación a la prevención de la violencia desde los gobiernos locales, hay que destacar que, a pesar del protagonismo y la necesaria primacía de las estrategias nacionales en el ámbito de la seguridad, en última instancia son las personas y las comunidades que habitan sobre el territorio quienes padecen las violencias y sus consecuencias. Por ello, el gobierno local, por ser la entidad pública de gobierno más próxima a la ciudadanía, está expuesta a una serie de demandas y exigencias, que a menudo superan y rebasan su ámbito de competencia y función.

Los gobiernos locales están llamados a jugar un papel relevante, por una parte, como receptores de las demandas ciudadanas en el ámbito de la seguridad y, por otra, como líderes y articuladores de los actores institucionales y sociales presentes en el territorio. Si bien, los gobiernos locales están dotados, de acuerdo con las Constituciones y los Códigos Municipales de los seis países y gozan de autonomía política, administrativa y financiera, adolecen, sin embargo, en la práctica de falta de medios humanos, técnicos, materiales y financieros para dar respuesta a muchos de los desafíos que enfrentan. Adicionalmente, y en el ámbito de la seguridad ciudadana, los gobiernos locales, disponen, en el mejor de los casos, de competencias compartidas con las instituciones del gobierno central para abordar las problemáticas de seguridad y justicia.

En los últimos años, y siempre dentro del margen de sus funciones y de su ámbito competencial, los gobiernos locales han venido desarrollado un rol destacado en la prevención de la violencia:

- Prevención social de la violencia: A través del estímulo del desarrollo local, mediante la generación de oportunidades económicas, sociales y culturales efectivas que contribuyan a crear sociedades estables y que coadyuven a impedir el surgimiento de fenómenos violentos y delictivos.

- Prevención situacional de la violencia, aplicando mejoras en la gestión del espacio público, urbano y rural, a través de obras de infraestructura que generen seguridad efectiva y que mejoran la percepción de seguridad, a través de la iluminación de vías públicas, recuperación de solares, etc.
- A través del estímulo de la participación proactiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, así como mejorando la transparencia y la rendición de cuentas en un modelo de colaboración con la policía y las instituciones.
- Liderando procesos de articulación con los actores institucionales y sociales presentes en el territorio.

En suma, es en el desarrollo de este tipo de acciones que la acción del gobierno municipal puede contribuir, en el ámbito de sus competencias, a prevenir la violencia en su territorio. A partir de tales supuestos, que aquí se consideran sustantivos, se reitera también la estrecha vinculación de la inseguridad con los problemas y situaciones de pobreza y de desigualdad social. Que vendría a mostrar indudables efectos e impactos negativos sobre la estabilidad política, la convivencia social y el desarrollo.

Cabe añadir que, en América Latina y el Caribe, se trata de un fenómeno que recorre con diversas expresiones toda la geografía regional, presentando además un caldo de cultivo social propicio para su agravamiento y repercusión en otros ámbitos de la realidad, sobre todo por su relación sustantiva con los problemas de desigualdad y empobrecimiento, ya sea a través de fenómenos como el narcotráfico y el crimen internacional organizado, sobre todo en determinados países y áreas territoriales específicas, en los que se acentúan los hechos y riesgos de violencia.

Esta cuestión del narcotráfico y el crimen organizado tiene efectos dramáticos, tanto en el plano local, como en los ámbitos nacionales y regionales, de manera especial en algunas zonas fronterizas de Mesoamérica. Su manifestación geográfica (geopolítica) se origina en las esferas/territorios de la producción de droga y evoluciona siguiendo una ruta crítica y de ascendente recrudescimiento de la violencia y la inseguridad en su camino hacia los principales mercados de distribución y consumo (Estados Unidos, Europa). Es, por ello, un problema regional y hemisférico (global también), cuyo abordaje y tratamiento exige iniciativas y acuerdos de cooperación de ese alcance, reclamando un conjunto amplio de medidas, no sólo de tipo policial.

Hasta ahora, los enfoques para abordar consecuentemente el problema se han planteado con diferentes énfasis, desde una concentración de las respuestas en el ámbito del centro principal de consumo (el mercado norteamericano o, en su caso, europeo), hasta soluciones con enfoque integral. Por ahora, todas ellas son de difícil o muy lento acuerdo, global o regional.

### **Violencia e inseguridad urbana**

Sin que la onda expansiva del narcotráfico y el crimen internacional dejen de estar presentes en la inseguridad y la violencia urbanas de América Latina, el caldo de cultivo que gesta y propicia este fenómeno, suele situarse más enfáticamente en la desigualdad y el empobrecimiento crónico de importantes núcleos urbanos y de la gran periferia de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Además, del tradicional y crónico abandono de las zonas rurales y los territorios indígenas. En ese macro contexto se conjugan una serie de causas o efectos concomitantes. Entre ellas, cabe citar:

- El desempleo o el empleo precario o de baja calidad,
- el persistente desorden urbanístico, la incapacidad para digerir los viejos problemas estructurales de la relación urbano-rural,
- insuficiencias de capacidades y medios institucionales para diseñar y, sobre todo, para instrumentar políticas públicas que integren mecanismos eficaces de coordinación de las acciones inter gubernamentales en materias como: amortiguamiento del problema de las pandillas, oportunidades de empleo general y para jóvenes, planificación y gestión sostenible de las ciudades, políticas consistentes de recreación y cultura, etc.

### **Violencia de género, desigualdad, pobreza y feminicidio**

“Casi dos décadas han pasado desde que la violencia contra las mujeres se constituyera en uno de los temas más relevantes de la agenda internacional en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres. Desde la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993 y hasta la última resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas para aumentar los esfuerzos por la erradicación de la violencia contra las mujeres, mucho se ha avanzado. El reconocimiento y comprensión de la problemática, la adopción de instrumentos específicos para combatirla, la fuerza con que ha permeado las instancias e instrumentos generales de derechos humanos, la adopción de legislaciones y políticas sociales nacionales destinadas al tratamiento y protección de las víctimas, entre otras, permiten dar cuenta de la inclusión de este tema en el *mainstream* de los derechos humanos. Aun así, millones de mujeres en el mundo siguen siendo objeto de violencia y, a pesar de los esfuerzos multilaterales, regionales

y nacionales, ésta no parece ceder”. (Fríes Lorena y Hurtado Victoria, 2010)  
Esta manifestación de la violencia de género ha adquirido un peso específico y altamente relevante en la consolidación del Estado de derecho, en el funcionamiento y profundización de la democracia y en el diseño e instrumentación congruente de las diversas políticas inclusivas del desarrollo.

En otros momentos pasados del discurso del desarrollo (cooperación para el desarrollo) se (a)notó que la pobreza tiene rostro de mujer, hoy habría que enfatizar que la violencia y la inseguridad suelen reflejar ese mismo rostro de mujer. Porque a la desigualdad social (pobreza), se añade la inequidad de género y la exclusión social, económico, política y cultural de la mujer. Y porque, a la violencia y la inseguridad estructural, arriba referidas, se adicionan la violencia y la inseguridad que prohíjan el machismo y la cultura patriarcal, y en los territorios y espacios de recrudescimiento del narcotráfico y el crimen organizado, quedan delimitados también el problema del tráfico de personas y la prostitución, que afectan principalmente a las mujeres. Asimismo, las olas (oleadas) de acentuada violencia y crímenes en el entorno del narcotráfico y el crimen internacional, las víctimas más notables son las mujeres (feminicidio), como Ciudad Juárez y otras.

Siendo, además, que “...a pesar de que sus expresiones varían de acuerdo a los contextos culturales en que esta se ejerce, su práctica es universal y su impacto, aunque devastador para todas sus víctimas, se exacerba ante situaciones de pobreza y exclusión, y en situaciones de conflicto armado. El lugar social que ocupan las mujeres en nuestras sociedades y en particular el de aquellas que hacen parte de aquellos grupos más vulnerables como las migrantes, indígenas, niñas y adolescentes, entre otras, constituyen factores que afectan de manera dramática las condiciones de vida de la población femenina y sus posibilidades futuras de desarrollo personal y colectivo “ (Fríes L y Hurtado V, 2010).

En definitiva, un problema que exige un tratamiento nuclear específico, no sólo transversal. Que obliga a diseñar y ejecutar políticas en todos los niveles de gobierno y en los diversos sectores de definición e instrumentación de dichas políticas públicas, además de fortalecer las redes y organizaciones de mujeres y, desde luego, las instituciones y organismos de políticas de género y de la mujer en las áreas nucleares del Estado, es decir, no sólo en el gobierno (central, regional y local), sino también en el poder judicial u otras esferas institucionales y sociales.

## **Segregación urbana y ciudades segmentadas: el reto de la gestión integral**

Los problemas de desigualdad y del empobrecimiento crónico, han dado lugar a modelos de urbanismo segmentado con grandes bolsones, periferias u otros espacios marginados o satelizados. Esa cultura o civilización de la segregación, amparadas en las diferencias sociales o de clases y, en consecuencia, en relaciones personales y ciudadanas que se hacen efectivas en procesos de ocupación y gestión de las ciudades, vienen a profundizar la desigualdad y el empobrecimiento de numerosas capas sociales (urbanas), como caldo estructural de la violencia, además de ocasionar enormes complicaciones en las tareas y de planificación de la ciudad y de las inversiones de infraestructuras y equipamientos sociales, así como en elevados costes en la prestación y gestión de servicios públicos, principalmente para las empobrecidas barriadas o ciudades marginales.

La violencia y la inseguridad, de este modo, se convierten en uno de los más importantes, si no el principal vaso comunicante, entre los diferentes segmentos sociales y urbanos como una manifestación explícita o latente de una variante de “diferenciación y lucha de clases” que se observa en muchas de las ciudades y territorios de América Latina.

Las salidas inmediatas que se han dado para enfrentar este problema y su “gestión”, suelen orientarse hacia respuestas “privatizadoras” para que en las áreas residenciales periféricas (grupos y castas privilegiadas) se asegure la disponibilidad de medios y capacidades de protección y seguridad (además de una privilegiada cobertura y calidad de infraestructuras y equipamientos), así como para garantizar los niveles de protección de los centros de producción económica –incluidos los centros comerciales y financieros. Mientras tanto, en el resto de los territorios, principalmente, pero no exclusivamente, en las áreas periféricas u otros bolsones urbanos más empobrecidas, quedan los espacios más o menos delimitados, para que campeen las diversas organizaciones violentas (pandillas, maras, etc.) que, en combinación con el crimen internacional organizado y el narcotráfico (ver más arriba), establecen una suerte de guerras por territorios y por el control de los diversos nichos de la economía criminal.

La respuesta desde los Estados, desde sus diversas instituciones, suele abordarse, por un lado, desde un enfoque que estigmatiza al pobre y marginal como violento y que, en consecuencia, tiende a multiplicar las medidas represivas que generan más violencia y que suelen agravar la violación de derechos hu-

manos y la inacción del Estado de derecho. Desde luego, suelen multiplicar el número de víctimas y el agravamiento de las condiciones de inseguridad (como ejemplifica sobre todo México, y algunos otros países en años precedentes). Este enfoque, además de producir esa cascada de agravantes, tiende a inhibir o debilitar el peso de otro enfoque y otras políticas y medidas de combate efectivo contra las causas de la pobreza y la segregación social y urbana y en favor de la inclusión y la cohesión social.

En ciertos casos, como en El Salvador, se han ensayado otras vías alternativas como acuerdos para el cese de la violencia (guerras de pandillas) que, en el mejor de los casos, supone una tregua para buscar otras soluciones más duraderas y estructurales. Conscientes al mismo tiempo de que, en tanto no se avance en estas últimas, sólo se aplazaría la vuelta, ampliación o intensificación de la violencia y la inseguridad, porque los problemas estructurales (desigualdad, empobrecimiento) y otros de debilidad institucional (insuficientes capacidades de planificación e integración y cohesión de la vida urbana...), lejos de abordarse con la necesaria solvencia, parecen mantenerse, cuando no agravarse, coyunturalmente.

Frente a todo ello, el principal dilema político de las democracias en estos países, pasa por seguir con esas prácticas de incrementar las acciones represivas o, por el contrario, abordar este problema de manera integral y diseñar una respuesta consecuente, con voluntad política suficiente para instrumentar y desarrollar las diversas acciones sectoriales dentro de una sola estrategia o de diversas iniciativas estratégicas convergentes en pro de un desarrollo social efectivo.

En esa perspectiva, la gestión de las ciudades y de las áreas metropolitanas devienen laboratorios privilegiados de esos nuevos procesos/políticas, porque pueden ser también pilares de una economía integrada tanto nacional como regional y con condiciones de inter-sectorialidad capaces de potenciar la equidad y sostenibilidad en y dentro de esos procesos.

### **Fragilidad del Estado de derecho y sus capacidades frente a la violencia y la impunidad**

El Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina, de 2004, del PNUD, hace un balance de un periodo de más de dos décadas y concluye que el reconocimiento del derecho al voto universal y la aplicación sostenida de las

reformas estructurales de la economía no han generado ni desarrollo económico ni inclusión social. El promedio regional del PIB per cápita no varió de manera significativa en los últimos 20 años, los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos y hubo un aumento en términos absolutos. No se redujeron los niveles de desigualdad, que siguen estando entre los más altos del mundo. Durante los últimos 15 años la situación laboral ha empeorado en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y disminuyó la protección social de los trabajadores.

Más allá de este saldo negativo o de esa relativa impotencia para enfrentar la violencia e inseguridad, el problema se agrava porque impide que, los ya de por sí limitados medios y capacidades públicas, se destinen a esta política de corte más represivo, proyectando dificultades añadidas para abordar los factores y causas estructurales (empobrecimiento, desigualdades, segmentación social, etc.), vías que se reclaman como insoslayables si se desea una solución efectiva y duradera de los problemas de inseguridad y violencia urbana.

Los problemas de impunidad que se presentan en algunos de los países no hacen más que abonar a la tesis de la fragilidad de los Estados y sus capacidades, pero también, o por ello, deja abiertas y fundadas algunas sospechas de infiltración y corrupción de las instituciones por parte del crimen organizado. En este marco de referencia, de mantenerse o agravarse, se perciben situaciones de reducción al límite de los márgenes políticos e institucionales para el control de la violencia y la inseguridad, además de graves dificultades para la reversibilidad de tales situaciones.

Asimismo, algunos autores sostienen que esa fragilidad esencial de las instituciones democráticas y del Estado de derecho se relaciona con la "persistencia de un modelo económico excluyente", destacando además que, en el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social se encuentra atravesado por un elevado nivel de desigualdad y exclusión, "la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades". (Fleury S, 2004)

Las dificultades para avanzar en esa nueva cultura de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía o la sociedad, mantienen o agravan el "déficit y la subordinación de la lógica burocrática a la lógica patrimonial y clientelista como responsables de la no democratización del Estado, generando la persistencia de fenómenos como la corrupción y la ineffectividad de las políticas públicas". (FLEURY S 2004).



## **Violencia, inseguridad y eficacia de las relaciones Estado/Sociedad civil**

Aunque el Estado estuviere en condiciones más favorables para enfrentar el problema de la violencia y la inseguridad, según los contenidos y alcances antes enunciados, y aunque sus capacidades fuesen notablemente acrecidas, la complejidad del problema de la violencia y la inseguridad así como la necesidad de atacar sus raíces o causas estructurales, obligarían a comprometer la concurrencia de todos los actores y sus capacidades diferenciadas, actuales o potenciales en una perspectiva de dinamización sinérgica del conjunto social y de la acción política e institucional.

No resulta difícil identificar un desencuentro crónico y coyuntural, cuando no un divorcio manifiesto, de alcance estructural, según las diversas situaciones nacionales en el diálogo y la necesaria concertación de las políticas públicas con las principales organizaciones de la sociedad civil, a las que en ocasiones se suma la propia desarticulación de ésta. Cabe plantear así este balance básico de situación, muy a pesar de la ola participacionista de la sociedad (Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC), amparada muchas veces en los ambiguos discursos de la descentralización o de la democracia participativa, usualmente ligados a la cooperación internacional y a sus estrategias, programas y otros recursos específicos de la AOD.

En muchos casos, a la escasa vertebración de la sociedad se suele sumar la precariedad del Estado y de sus instituciones. Como resultado, la necesidad y el objetivo de aunar voluntades y esfuerzos de todos los actores se complica y resta eficacia a los procesos de diseño de políticas públicas consensuadas e institucionalizadas para enfrentar este y otros problemas y desafíos de la agenda social.

## **Cooperación y coordinación intergubernamental**

Como ya fue señalado, las energías concentradas en la delimitación de los roles entre el Estado y el Mercado de las décadas pasadas, redujo las posibilidades de avanzar con coherencia y profundidad en el fortalecimiento democrático e institucional del Estado y de sus capacidades –por lo tanto, también en los espacios y mecanismos de relaciones con la sociedad (civil). Con lo cual, uno de los retos pendientes es replantear la cuestión del Estado (general y territorial) y de su fortaleza institucional, así como la dotación de capacidades y medios suficientes, no sólo para atender con solvencia este tipo de problemas, sino también para actuar con un rol renovado pero eficaz tanto en las reformas estructurales de la economía y los sistemas productivos como también y, al menos, con igual ahínco para enfrentar la superación de la desigualdad como problema estructural del desarrollo regional y de cada país.

Con las salvedades anteriormente enunciadas, habría que destacar que los avances en la democratización, en la reforma del Estado y en la descentralización, han configurado un espacio institucional más claro, aunque en general todavía muy insuficiente, para los gobiernos locales (municipales/ciudades) y otros gobiernos territoriales, si los hubiere. Sin embargo, en el nivel de los cambios acaecidos, ha sido manifiesto el déficit tanto en la delimitación clara de roles y competencias como en la consecuente dotación de medios y, a su vez, en la definición y dinamización de los espacios y mecanismos de coordinación y cooperación entre esas diferentes esferas de gobierno, reiteradamente reivindicadas por unos u otros, y casi nunca concretadas.

En consecuencia, frente al problema de la inseguridad y la violencia, se ha puesto de manifiesto esa falta de coordinación de esfuerzos que se asienta en una escasa definición de roles y en una manifiesta insuficiencia de medios y capacidades institucionales. Así, los gobiernos locales suelen aparecer como meros apéndices de las políticas o medidas centralizadas y, en algún caso, como puntas de lanza de las políticas o medidas represivas. Mientras tanto se sigue escamoteando un proceso integral del fortalecimiento integral de sus capacidades y, en particular, la definición más precisa del rol municipal/territorial en particular respecto a las mancomunidades, p.e., mediante el fortalecimiento del rol de éstas últimas en las políticas preventivas y en su papel estratégico a la hora de enfrentar las condiciones y factores estructurales que originan, o de los que se nutren, la inseguridad y la violencia, también mencionados arriba.

Se requiere un amplio y diversificado esfuerzo en todos los ámbitos y niveles. Específicamente, en el ámbito territorial (local) y urbano: estrategias claras y programaciones articuladas para superar la segmentación socio económica y urbanística, así como para promover una nueva planeación de utilización de los espacios urbanos y territoriales, universalizar y mejorar las estrategias de prestación y gestión de los servicios públicos, promoción de empleo, de vivienda social, equipamientos sociales, culturales y deportivos, etc.

### **Atención medular al problema de la desigualdad**

Antes de poner punto final a estas reflexiones, convendría hacer unos apuntes finales sobre el problema de la desigualdad que, no es casualidad, que aparezca como el principal y más destacado problema de América latina y el Caribe en relación con otras regiones del mundo. A pesar de esta reconocida importancia para la región en sí mismo como, en lo inmediato, por sus efectos, tanto en la consolidación de la estabilidad política y de los sistemas democráticos como para en la superación de los obstáculos a la sostenibilidad del desarrollo,

debería avanzarse con un grado mayor de congruencia y sistematizado en la identificación de las medidas claves y, en consecuencia, en los compromisos políticos para acordarlas y ponerlas en ejecución. Probablemente, además de los acuerdos y consensos nacionales, se requerirían también alianzas nacionales y apoyos regionales (también hemisféricos) e internacionales. Tampoco la cooperación internacional, y dentro de ella la Cooperación Española, ha logrado identificar la estrategia de un apoyo medular en determinadas políticas o ámbitos políticos e institucionales para enfrentar y superar este desafío esencial del desarrollo en la región.

Aunque se identifican algunas medidas de cierta eficacia, como las reiteradas en sucesivos programas y estrategias de apoyo a la lucha contra la pobreza, habría que plantear, con mayor contundencia y mejor dotación de capacidades, de medios y de instrumentos, las políticas efectivas de desarrollo social como eje central del empeño, asegurando también la coherencia del conjunto de políticas públicas de desarrollo con una mayor y mejor equilibrada política fiscal.

De nuevo, lineamientos como el dialogo político, el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento pudieran ser herramientas auxiliares y facilitadoras de las estrategias de cooperación, sean de enfoque más intra-regional (sur-sur) u otras convergentes deberían ser reforzadas con el apoyo de una cooperación internacional más coordinada y mejor dotada de instrumentos y mecanismos de incidencia.

### **Cooperación internacional y políticas públicas**

A partir de la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Foro de Alto Nivel febrero-marzo 2005) y el Programa de Acción de Accra, AAA, (septiembre 2008), no sólo se dejaban claramente establecidos los principios que debían orientar la Agenda del Desarrollo, sino que se daban pautas para acelerar sus resultados y la consecución de los objetivos propuestos, entre otras cosas, sumando y asegurando una complementariedad adecuada de los roles y acciones de los diferentes actores. Para ello el AAA urgía a fortalecer los diálogos sobre políticas públicas con los países y sus diversos actores, reforzando desde esa perspectiva las capacidades de diseño e impulso o ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, en el IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda, conocida también como Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo de Busán (noviembre-diciembre, Busán, Corea, 2011), viene a destacar precisamente eso, el reforzamiento de esa alianza, haciéndola más amplia e

incluyente, demandando un mayor compromiso y esfuerzo por parte de todos para alcanzar los objetivos y metas propuestas.

No hay que olvidar que todos esos Foros se celebraban dentro del proceso de seguimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que hay que considerar que se quedaron bastante lejos de las expectativas desencadenadas, y que la cita de Busán se llevó a cabo cuatro años antes de la fecha prevista para alcanzarlos, 2015.

A pesar de los muy limitados éxitos o, como algunos expertos destacan, como un categórico fracaso de ese tipo de agendas de compromisos internacionales, algunos de sus principios y herramientas de encauzamiento y gestión de la cooperación llegaron para quedarse y siguen operando para avanzar en armonización, alineación, consecución de resultados, rendición de cuentas, coordinación, etc.

El problema es que esas agendas, como el desarrollo mismo, en ese camino de notables frustraciones, perdieron fuerza, calidad y adecuada dotación de recursos, además de algunas otras claves esenciales del desarrollo, como es la centralidad de la política pública, que el impacto del Consenso de Washington, de sus principios doctrinarios y, sobre todo, de sus imposiciones y repercusiones sobre el conjunto de políticas de desarrollo internacional, había dejado ya en franca desventaja, amén de otras modalidades de la cooperación como el fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas, o la coherencia y complementariedad de las políticas públicas del desarrollo. Como contrapunto de esas pérdidas han surgido, algunas ocurrencias o ideas esencialmente liquidadas, como la alianza público-privada, la cooperación sur-sur o la cooperación triangular.

Pretender que este tipo de propuestas, dentro de las que se inscriben proyectos y otras acciones puntuales y, en su mayoría, intrascendentes para avanzar en calidad o densidad del desarrollo, pueden sustituir o hacer olvidar la ausencia de políticas comunes, coordinadas y reforzadas con medios y capacidades adecuadas, en todos los países y regiones del desarrollo, no es otra cosa que asumir un recorrido amparados en un conjunto de propuestas poco o nada eficaces. Significa que no existe la entereza suficiente para reconocer que el desarrollo y la cooperación para el desarrollo, quedó en coma tras el crash financiero del sistema económico internacional.

Plantear la eficacia de las políticas públicas para un desarrollo más equilibrado, con resultados sociales, con enfoque de derechos, al mismo tiempo que se imponían (o condicionaban) las ayudas a que se redujeran los déficits, a que

se pagara la deuda y otras medidas del corte neoliberal y monetarista, no se correspondían en absoluto con las premisas de las declaraciones de tan altos foros o de los ODM y, ahora, de los ODS.

La búsqueda de eficacia de la ayuda a través del apoyo a las políticas públicas coherentes y complementarias carece de las condiciones y garantías para un recorrido estratégico, como exige una apuesta decisiva para cambiar la situación social del mundo, incluyendo aspectos hoy especialmente remarcados, como la adaptación para enfrentar los efectos del cambio climático. Ni hay políticas públicas de ese calibre ni, cuando asoman en ciertas coyunturas, es perceptible en ellas y en su entorno político y social la fuerza y proyección que requieren los procesos de cambio efectivo. Pero tampoco del lado del apoyo internacional es posible detectar el vigor y la transcendencia que cabía desprender de la elocuencia prometedora que contenían las sucesivas declaraciones de los Foros Internacionales, todos de Alto Nivel.

La cooperación internacional cayó en barrena, tras el referido crash sistémico de 2008, si bien ya mostraba signos de agotamiento y de muy escasa efectividad estructural, que se trataba de ocultar con una acrecida y desmesurada retórica en los planteamientos (declaraciones) que se comportaban así de manera inversamente proporcional a la eficacia de la ayuda. Esta fue mostrando la pérdida de densidad de sus propuestas y dinámicas del desarrollo, cuyos contenidos esenciales sufrieron un proceso de licuefacción, provocada por la prevalencia del pensamiento y las políticas neoliberales a escala global.

Cabe destacar aquí, que estas políticas neoliberales eran sólidas, tanto que para hacerlas efectivas se recurría incluso a la intervención militar, al derrocamiento de gobiernos democráticos y a otras prácticas igualmente determinantes como, además, se expresó a través de la intervención del sistema financiero público para rescatar a la banca privada en el conjunto de los países del desarrollo. Las políticas líquidas o aquella expresión de licuefacción son aplicables esencialmente a la consecución de los objetivos y resultados del desarrollo, a la eficacia de la ayuda para el desarrollo: la justicia, la equidad, el bienestar social, etc.

En ese contexto, ¿cómo quedaba la cooperación horizontal o descentralizada? Esta como tal había marcado un importante hito al hilo de diferentes motivaciones, como la solidaridad que es en sí misma un activo y un bien público nacional e internacional. Pero más allá de eso se desperdiciaron grandes oportunidades de trazar vías alternativas mediante una mayor coherencia, convergencia de agendas y complementariedad. Se produjo mucho voluntarismo y

casi otro tanto, de aventurerismo en la cooperación descentralizada. Se dieron casos como el Programa Municipal de la Cooperación Española que pretendía corregir algunos sesgos negativos de ese empeño, como la atomización, el particularismo y otros mediante la definición de una estrategia de coordinación *in situ* y de reforzamiento de las programaciones estratégicas en los territorios. La iniciativa era prometedora, pero fue torpedeada y no se permitió que alcanzará su propósito de programación estratégica, quedándose en proyectos aislados, pero sin estrategia.

Está claro que la Cooperación Sur-Sur cuando es referida a los clásicos o históricos acuerdos o convenios de colaboración o de asociación entre países en desarrollo, incluyendo los procesos mismos de integración, son los prototipos esenciales de cooperación sur-sur. Pero convertir, por ejemplo, algunos proyectos de menor calado, o acuerdos para realizar asistencias técnicas puntuales, en las expresiones más llamativas de la cooperación sur-sur o triangular no es más que esa recurrencia líquida en la que ha devenido el panorama de la cooperación al desarrollo.

La preocupación de la comunidad internacional por las cuestiones de la inseguridad y la violencia ha aumentado en relación con la creciente importancia que este tipo de problemas está teniendo en los países del desarrollo, pero también por su incidencia en las propias sociedades desarrolladas, así como de cara a la eficacia pretendida en la lucha contra la pobreza y en otros ámbitos del socorrido empeño e incidencia de que pretende asumir diversos actores internacionales del desarrollo.

Cabe destacar que, algunos actores más que otros, han mantenido la atención a los problemas de inseguridad motivado por el narcotráfico y el crimen internacional a gran escala. Asimismo, se percibe en los discursos de la agenda del desarrollo y de la cooperación internacional, una preocupación específica por la estabilidad política y social para asegurar el dinamismo económico, la atracción de inversiones, las oportunidades de empleo/ingreso, etc., en tanto que tiende a privilegiarse para superar la pobreza (extrema y la marginalidad) dentro de la renovación de la agenda para el desarrollo. O, dentro de un nuevo enfoque/modalidad de cooperación para el desarrollo, que promueve nuevas formas y mecanismos de actuación, como la cooperación reembolsable, o la alianza público-privada, la cooperación sur-sur/triangular y otras modalidades similares. Por otra parte, la renovación de la cooperación y de la agenda del desarrollo, obliga a resituar y a proyectar también los principios de alineamiento,

apropiación y del apoyo a políticas públicas en el núcleo central de la política de desarrollo y de la arquitectura de las relaciones de la cooperación para el desarrollo, con criterios de diferenciación de situaciones, escenarios y procesos o niveles de institucionalización del Estado en general y, en particular, en el plano territorial.

En principio, lo anterior parece dejar claras las cosas sobre qué hacer, pero no tanto en el cómo hacer y por dónde empezar. Es decir, sitúa la cuestión en terrenos no siempre adecuadamente definidos o, como en los casos de la inseguridad (el objetivo de seguridad ciudadana), con una evidente ausencia/ insuficiencia de esas políticas o, abiertamente, con la fragilidad o precariedad de los soportes institucionales y estatales de tales políticas. Ante lo cual, el principio del alineamiento y del apoyo a políticas, aunque no desmerece, genera algunas perplejidades y retraimientos de algunos actores del desarrollo que será necesario enfrentar desde otro marco conceptual o con una diversidad de herramientas (enfoque y actuaciones diferenciadas).

### **Municipios como agentes generadores de bienes públicos regionales**

La importancia de los gobiernos locales en el desarrollo ha quedado ampliamente reconocida en el marco de resultados de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, aprobados en 2015. En este contexto, se establece la capacidad de los gobiernos locales para, a través de los servicios y políticas públicas municipales que proveen dentro de su ámbito competencial y territorial, convertirse en proveedores de Bienes Públicos Globales y Regionales. En esta afirmación es particularmente válida en la región centroamericana y en relación a los municipios fronterizos.

Los Bienes Públicos Globales (BPG) y los Bienes Públicos Regionales (BPR) son definidos como “oportunidades y objetivos de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global o regional.”, En contraposición a los bienes privados, los BPR se caracterizan por una doble atribución. En primer lugar, los BPR tienen la propiedad de “No Exclusividad”, y por ello sus beneficios están al alcance de todos y no excluyen a aquellos que no contribuyen a producirlos o proveerlos. En segundo lugar, los BPR se caracterizan por el elemento de “No Rivalidad”, puesto que el consumo de una determinada cantidad, por un individuo o país, no disminuye la oferta global disponible.

Los BPR son consecuencia del creciente proceso de globalización y regionalización. El aumento de procesos transnacionales como los flujos comerciales, turísticos y migratorios, así como el creciente intercambio de información favorecido por la tecnología provocan un proceso de pérdida de intensidad de las fronteras nacionales. Aparejado a estos cambios, se encuentran también una serie de problemáticas, o males globales, como el calentamiento global, la diseminación de enfermedades contagiosas, las crisis financieras, la delincuencia internacional, etc. Todos ellos son problemas que no se limitan a un solo país y, para ser enfrentadas con eficacia, requieren acción colectiva y concertada, así como un sistema de gobernanza compartido.

Para el objeto del presente estudio, una de los más relevantes ejemplos de BPR es la convivencia pacífica y armoniosa y la seguridad ciudadana, comprendido como oportunidad estratégica que requieren ser abordada con un enfoque territorial inclusivo y mediante un trabajo coordinado más allá de las fronteras de los países.

La generación y provisión de BPR, en el marco del nuevo regionalismo que vive América Central y El Caribe, a través del SICA, permite incrementar los beneficios y reducir el impacto de las pérdidas. Al concentrarse en un número limitado de países, con proximidad geográfica y cultural, la acción colectiva se ve favorecida por factores que limitan la incertidumbre y disminuyen los costes de transacción y, por lo tanto, facilitan la provisión de BPR. De ahí que la acción colectiva desarrollada en el marco del proyecto BE1/SICA Territorios inclusivos, por los gobiernos locales, nacionales e instituciones de integración regional sea uno los elementos esenciales para la sostenibilidad en la producción de BPR, basada en la idea de la complementariedad (y no en la de sustitución) de las políticas regionales y nacionales.

No obstante, de esos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantean 169 metas globales de desarrollo que deberán ser cumplidas al 2030 para todos los países, el ODS 16 está directamente vinculado al sector seguridad y justicia: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. (UN, 17 Objetivos para transformar nuestro mundo).

En definitiva, un ODS que remite, en su alusión a “promover sociedades pacíficas e inclusivas” a aquella amplia concepción de la seguridad a la que aquí



se remite y a la que desde diferentes ángulos específicos han de contribuir los otros 16 ODS y sus respectivas metas. Por ello los 17 ODS han de verse como enfoques y atenciones diferenciadas, pero necesariamente convergentes en función de la estrategia u objetivos global del desarrollo sostenible.

El ODS 16 tiene 9 metas y dos medios de implementación. En su consecución contempla la lucha contra la pobreza, la eliminación de la violencia y el abordaje del cambio climático como aspectos claves a enfrentar, poniendo énfasis en lograr la equidad y la igualdad, con especial atención en las poblaciones marginadas, se trabajen o no de manera específica y contundente desde este ODS o se complemente con la efectiva y complementaria aplicación de los demás ODS.

En lo más inmediato, este empeño fundamental que recoge el ODS 16 se configura dentro de los procesos y desafíos para consolidar y fortalecer la calidad del funcionamiento del ordenamiento democrático y del Estado de derecho. No de otra manera habría que interpretar que el “desarrollo sostenible” sólo es alcanzable si hay sociedades en convivencia pacífica y que, a su vez, sólo ésta es imaginable si esas sociedades se pueden caracterizar como inclusivas; es decir, donde el funcionamiento efectivo del Estado de derecho sea una realidad y, al mismo tiempo, condición y garantía del acceso efectivo a la justicia para todos. Sin descuidar el necesario y amplio nivel de consolidación de la institucionalidad del Estado en todos los sectores y ámbitos institucionales, centrales y territoriales y, sobre todo, en la capacidad de impulsar, ejecutar y dar seguimiento a las políticas públicas de desarrollo inclusivo y sostenible, con espacios y mecanismos apropiados de participación ciudadana y social, que contribuyan a hacer efectiva la rendición de cuentas, la transparencia y el desarrollo de la conciencia crítica de la sociedad, cívica y políticamente.

### **Municipalismo contemporáneo**

Es en ese mundo de lo municipal, de lo urbano creciente y complejo, donde el capitalismo dominante proyecta las características de su actual etapa de expansión que, algunos tildan de etapa final o decadente y, otros, simplemente, consideran que en su maleabilidad a toda prueba está ocupando y colonizando todos los recovecos de la vida humana, individual y social, en aras de ampliar y hacer cada vez más selectivas las necesidades y el consumo, la construcción de los modelos de acumulación (concentración de riqueza y desigualdad) en ciudades y mega ciudades del mundo actual. Todo ello nos pone ante el nuevo experimento del capitalismo renacido y de sus graves contradicciones y

desquiciamientos de la vida y de los recursos del planeta, expresada en estos nuevos escenarios de aceleración de un urbanismo desordenado y que, por ello, reta las capacidades de los innovadores sociales, de los promotores de una democracia de más calidad y de los que buscan un desarrollo más inclusivo. Al fin fundamento para plantear una agenda tan ambiciosa y cuasi utópica como la agenda 2030, ODS.

Para concluir estas reflexiones sobre el municipalismo contemporáneo, a continuación se recoge una cita de Ricardo Gamaza, (Periódico Público, 2018) permite ejemplificar y ahondar sobre la relación entre lo público y lo privado o lo que hoy se ha dado en denominar “alianza público-privada”. Y, en particular, sobre las formas ambiguas o poco rigurosas con las que se aborda esta cuestión. En esta referencia se alude a un Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, equivalente a las Contraloría de Cuentas de los países centroamericanos

“El Tribunal de Cuentas Europeo es contundente y claro: la UE no debe seguir financiando infraestructuras o servicios públicos con participación privada. En un reciente informe que acaba de publicar el principal órgano de control financiero de la Unión Europea, al que ha tenido acceso Público, la institución critica duramente las asociaciones público-privadas para acometer infraestructuras o servicios públicos por “insuficiencias generalizadas”, “gastos ineficaces”, “falta de transparencia”, “retrasos” y “sobrecostes”, entre otras deficiencias. Además, recomienda que ni la Unión Europea ni sus Estados miembros promuevan asociaciones público-privadas hasta que se resuelvan los principales problemas identificados en su informe especial *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*, publicado el pasado 20 de marzo.

En concreto, el documento analiza 12 asociaciones público-privadas cofinanciadas por la UE en Francia, Grecia, Irlanda y España en los ámbitos del transporte por carretera y las tecnologías de la información y la comunicación, que han supuesto 5.600 millones de euros de financiación europea. Y concluye que la participación privada en estos proyectos “no puede considerarse una opción económicamente viable para el suministro de infraestructuras públicas”.

En un análisis devastador, añade que la entrada de capital privado en los proyectos del sector público ha supuesto “insuficiencias generalizadas y beneficios limitados, con gastos ineficaces e ineficientes”, donde “la relación coste-beneficio y la transparencia se han visto gravemente perjudicadas, en particular, por políticas y estrategias poco claras, análisis inadecuado, registros fuera del balance patrimonial y acuerdos”.

El informe asevera que los proyectos público-privados analizados han sufrido “ineficiencias considerables en forma de retrasos durante la construcción e importantes aumentos de los costes”. En total, siete de los nueve proyectos completados –con costes de proyectos agregados de 7.800 millones de euros– sufrieron demoras que oscilaron entre dos y 52 meses. Además, fue necesaria una cantidad adicional de casi 1.500 millones de euros de fondos públicos para completar las cinco autopistas auditadas en Grecia y España, de las cuales la UE proporcionó alrededor del 30% –422 millones de euros–, denuncia el informe especial. El Tribunal considera que estas cantidades “se han gastado de manera ineficiente por lo que respecta a la consecución de los beneficios potenciales”.

Los proyectos financiados bajo el modelo público-privado “se aprovechan para proporcionar bienes y servicios que habitualmente suministra el sector público”, explica el informe, que indica la gran magnitud del negocio que supone esta fórmula en la que las multinacionales privadas hacen negocio con el apoyo financiero público: desde la década de 1990, en la UE se han llevado a cabo 1.749 proyectos público-privados por un valor total de 336.000 millones de euros. Según revela el informe, la “mayoría de estos proyectos se llevan a cabo en el sector del transporte, que en 2016 representó un tercio de las inversiones de todo el año, por delante de la atención sanitaria y la educación”.

Finalmente, las grandes constructoras ya no tienen sus miras puestas en entrar en infraestructuras de transportes como las autopistas, que consideran un sector agotado financieramente; sino que se centran en el negocio del agua pública, donde como explican los expertos, hay un mercado garantizado.

“El agua es un servicio público que se presta bajo condiciones de monopolio natural; desde una visión mercantilista, estos servicios presentan el gran atractivo de disponer de unos clientes cautivos, una demanda estable y capacidad de pagar por estos servicios, ya sea a través de presupuesto municipal o de tarifas a los usuarios. Acceder a este “mercado” es el sueño de cualquier multinacional”, asegura Luis Babiano, gerente de la Asociación Española de Operadores de Agua Pública (AEOPAS).

En efecto, según datos del Tribunal de Cuentas, los servicios ya privatizados (sea como empresas que se han hecho con la concesión del servicio de aguas o empresas mixtas público-privadas) presentan sobrecostes que van del 22% a más del 90%, respecto del servicio prestado de forma directa, con encarecimientos medios del 27% en recogida de basuras o del 71% en limpieza viaria

(que se suelen abonar en el recibo del agua). Estas anomalías llevan añadidas una prestación del servicio de menor calidad y una infra inversión, según estas mismas fuentes.

En una situación de emergencia social, de duras críticas sobre este modelo público-privado o privatizador, la patronal española del agua AEAS-AGA, que agrupa a las tres principales multinacionales del agua –FCC Aqualia, Grupo Suez y Acciona– ha mandado recientemente una carta a los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (Parlamento español) para incluir los mecanismos de contratación público-privados como una prioridad dentro del denominado Pacto Nacional del Agua en el que trabaja el Ejecutivo: una vuelta de tuerca a un modelo que busca hacer negocio a partir de los servicios públicos que requiere de la connivencia de los representantes políticos.

Es y ha sido en ese contexto neoliberal y de acorralamiento de lo público, de pérdida de su presencia destacada y transcendental para la democracia y el desarrollo, por lo tanto, en sus más sentidas ausencias o déficits estratégicos, genéricamente esbozados, en el que ha emergido la cuestión territorial, municipal, y el impulso por dotar de mayor protagonismo y capacidad a los gobiernos locales y, consecuentemente, también a otros actores o mecanismos de participación territorial. Por lo tanto, sería ahí también donde habría que situar esa reconsideración de la relación entre lo público y lo privado en términos generales y en ese ámbito territorial en particular, tal como se deriva del informe y conclusiones del TCE antes citado.

Tanto la vuelta a la centralidad de lo público, el reequilibrio en esta relación entre lo público y lo privado que ha distorsionado gravemente el modelo actual de capitalismo neoliberal, debiera propiciar la reubicación de las políticas públicas y los procesos de renovación democrática y de impulso y gestión de un desarrollo imbuido integralmente de sostenibilidad y de los objetivos y condiciones para garantizar la inclusión, la cohesión social y la participación activa de sociedades, comunidades, ciudadanía en general, municipios –gobiernos y actores sociales– en la construcción de esos nuevos escenarios que asumen la centralidad de lo público para garantizar que los seres humanos todos son sujetos de derecho, de reconocimiento de dignidad. Para ello, también, habrá que hacer arduos esfuerzos para acabar –superar– el divorcio entre la vida económica, la vida social y la vida política, por un lado y la ética basada en aquellos principios y valores, por otro.

Todo es cuestión de empezar, partiendo de la confianza, a la sumatoria para la solidaridad y la cooperación. Y, a soñar...

## A modo de conclusiones o algunas ideas para avanzar

Hace veinte años, en el contexto de las reformas del Estado y las propuestas específicas de descentralización que se planteaban en prácticamente todos los países de la región, el balance sobre la *cuestión municipal en Centroamérica* concluía que los debates y propuestas sobre el avance en la democratización y la ampliación de los beneficios del desarrollo y, en su caso, sobre la renovación del rol de los gobiernos locales en ambos procesos, no iban a satisfacer las expectativas políticas y sociales o, ni siquiera, iban a tener mayor recorrido, si la POLÍTICA no pasaba a ocupar el núcleo esencial de los debates y las propuestas y que, en consecuencia, se asumiera con mayor energía y congruencia el conjunto de políticas públicas para producir los cambios necesarios y oportunos que además de agrandar y mejorar el debate, otorgaran la consistencia y calidad indispensables a la democracia y al desarrollo.

Se advertía además que, ante una coyuntura que parecía estancarse sin dar los frutos esperados o prometidos, resultaba urgente pasar de las políticas de objetivos –de grandes enunciados– a una política de instrumentos y de medios, a una política que ofreciera resultados que apuntaran efectivamente hacia aquellas calidades de la democracia y el desarrollo. Dentro de esa perspectiva, avanzar en el conjunto de medidas planteadas, y otras complementarias era imprescindible abordar, como las relacionadas con la renovación del sistema político -democrático (partidos, elecciones, representatividad, etc.), se convertía en un objetivo sustantivo, para trazar un perfil más democrático y sólido del sistema institucional, así como un nuevo marco de relaciones dentro del Estado, entre los dos niveles de gobierno, y de ambos con la sociedad civil.

Esta relación estratégica con la sociedad civil debía ser reconfigurada, ojalá dentro de un proceso de renovación efectiva del régimen de partidos políticos, como se ha indicado anteriormente, pero también en el marco de un Estado más fuerte y con una concepción organizativa más acorde con los nuevos retos de la democracia y el desarrollo, que exigen adaptar y fortalecer las

capacidades de su institucionalidad. De esa manera, se podría ayudar a superar la etapa anterior de desencuentro o confrontación hacia nuevos escenarios de relaciones estratégicas para hacer efectivas las agendas heredadas del postconflicto y, en todo caso, un nuevo esquema de articulación de esfuerzos para enfrentar los problemas y retos cada vez más alarmantes y complejos de la nueva etapa de globalización neoliberal.

Empeño que tendría que ser retomado tanto en el ámbito local y en el nacional como en el propio ámbito regional de la integración. Para avanzar en la construcción de esos nuevos escenarios, resultaba casi indispensable que la cooperación internacional para el desarrollo reforzara su apoyo, revisando algunas formas y prácticas de actuación que mostraban estar obsoletas, como el asistencialismo, *la proyectitis*, impregnadas de paternalismo y, no raramente, acompañadas de algunos resabios colonialistas; en cualquier caso, se debía avanzar en la armonización de agendas y en la eficacia y coordinación de los actores y sus programas o estrategias, apoyando decididamente el diseño e implementación de las políticas públicas de los gobiernos centroamericanos que, una vez más, tendrían que pasar por una insoslayable redefinición e implementación, como políticas de objetivos y, sin excusa y consecuentemente, también como políticas de medios e instrumentos.

Desde ese anclaje en las conclusiones básicas de hace veinte años, lo que se ha hecho en el conjunto de reflexiones y valoraciones, que se recogen en las secciones o apartados del balance actual, no ha sido otra cosa que tirar del hilo que se dejó apenas enhebrado en el balance del 2001. No es casual que tales reflexiones y valoraciones queden encuadradas en el entorno del debate político, desde la preocupación por la calidad de las políticas públicas, tanto como por sus resultados y sus diversas formas de instrumentación.

Algunos de los principales dilemas que se plantearon hace veinte años sobre las políticas públicas de los Estados centroamericanos, pero también presentes en el debate social y académico, entorno al mantenimiento del modelo de Estado centralizado o, alternativamente, avanzar hacia un modelo de gestión territorial más descentralizada, no fueron resueltos. Pero, lo que es más grave, se quedaron simplemente colocados en una suerte de limbo. El modelo centralizado no ofrecía, y sigue sin ofrecer, muestras de mejorar su consistencia organizativa, su capacidad y calidad de funcionamiento y, sobre todo, su implantación y capacidad estratégica dentro de una indispensable y sostenida eficacia de las políticas públicas para y desde los objetivos de la democracia y el desarrollo.

Tampoco la descentralización que se enunciaba, ni siquiera en aquellos casos en los que se llegó a otear alguna iniciativa con tal connotación, como venían a ser de alguna manera las medidas para institucionalizar el nuevo protagonismo de los gobiernos municipales, se presentaba con la solidez y congruencia necesarias y, en cualquier caso, carecía de los diversos medios y de la dotación de las capacidades para lograr su viabilidad.

En consecuencia, hoy habría que dejar asentado que el dilema entre modelo centralizado o descentralizado habría perdido relevancia, por su propia inconsistencia, pero, sobre todo, porque tendría que ser corregido y replanteado radicalmente – éste es el principal hilo conductor de nuestras reflexiones– a través de la fundamentación de ambos conceptos, pero también de realidades y procesos con el objetivo de promover un nuevo escenario político, democrático y de desarrollo, que recupere la centralidad de lo público, tanto en el ámbito de la gobernanza nacional como en la gobernanza territorial y, específicamente, en la gobernanza municipal; en los objetivos y aspiraciones democráticas y del desarrollo, es decir, para incidir eficazmente en el conjunto de las políticas públicas democráticas y de desarrollo; configurando tanto la forma y la praxis política, social e institucional, como las mismas relaciones de colaboración dentro del ámbito nacional, así como también en el regional y en el internacional.

Sin esa centralidad, proponer más o menos descentralización territorial del Estado, acaba por ser intrascendente en sí misma y respecto a los objetivos fundamentales que se enunciaban, o enuncian, para sustentar ese tipo de políticas, y que hoy también se retoman de manera más ambiciosa en el caso de la Agenda 2030 y sus compromisos para lograr el desarrollo sostenible. No es que se considere igual un modelo centralizado que, otro, descentralizado. En todo caso aquí se sigue manteniendo un planteamiento favorable a ampliar y profundizar la descentralización de los Estados y su consecuente y necesaria reestructuración. Pero sólo si en aquella se recogen e integran debidamente los ingredientes básicos (consistencia, medios y capacidades) para la consecución efectiva de los objetivos, que solían contener la mayoría de los discursos y de las propuestas o iniciativas políticas y de ley en favor de una democracia más amplia y de mayor calidad, o bien de un desarrollo justo, equilibrado y cohesionado territorialmente y hoy, inclusivo y sostenible, como reclaman los ODS.

Se entiende que la inoperancia de la descentralización planteada, aunque nunca impulsada, nos deja sin saber qué resultados hubiese producido. No obstante, la persistencia o agravamiento de las condiciones y factores que siguen limitando los avances y logros del desarrollo y, sobre todo, su impacto social,

así como el deterioro mismo de la democracia, nos llevan a sostener que, tanto la persistencia del atascamiento estructural de la democracia y el desarrollo, como en particular, la inoperancia y la retórica inútil de las propuestas de descentralización, tienen mucho que ver con la pérdida o la ausencia sistémica de la centralidad de lo público.

Esa petición por la centralidad de lo público, exige sin duda, una redefinición y un renovado posicionamiento estratégico de lo público para hacer efectivo su asentamiento en el Estado y en la sociedad, en todos los niveles y en todos ámbitos de la realidad nacional, regional e internacional, una nueva cultura política, social e institucional.

Como reitera la Agenda 2030 y se ha expresado en algunos de los apartados de este trabajo respecto al logro de los objetivos de esa agenda, tampoco la efectividad de la centralidad de lo público sería posible si no se asume en todos sus ámbitos. Promover la producción y distribución, de manera justa y solidaria, de bienes públicos, implica que el Estado sea fuerte y se encuentre en todos sus ámbitos sólidamente imbuido de su condición de amparo y motor de la centralidad de lo público, capaz de contribuir el respeto y la promoción de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los individuos y las colectividades, capaz de contribuir eficazmente a escala internacional en la hegemonía de lo público, de lo global-público, de las condiciones necesarias y suficientes para que el debate y las decisiones internacionales sobre los derechos de la personas, sobre la paz y el desarrollo sean, primero efectivamente democráticas y, en segundo lugar, que estén impregnadas de la firme voluntad política –de objetivos y de medios, para garantizar *que nadie se quede atrás*, como condición *sine qua non* de esa hegemonía de lo público, de la centralidad de lo público.

Transcurridos veinte años, el sistema municipal centroamericano, países del SICA –incluyendo por consiguiente, República Dominicana– ofrece un panorama general de funcionamiento democrático básico, una democracia electoral y formal que opera y se reproduce al menos en las mismas condiciones formales o procedimentales que el conjunto democrático nacional y regional, sin obviar la valoración inexcusable de los retrocesos que al respecto se observan en la democracia electoral para la renovación periódica y normalizada del gobierno en varios países de la región.

Se produce una elección democrática, por voto ciudadano en las circunscripciones municipales, en la mayoría de los aproximadamente 1200 gobiernos municipales de la subregión, el conjunto de las autoridades municipales, con-



cejos o consejos municipales y de las alcaldías, y en varios países también de las autoridades de las instancias de la organización y división territorial de los municipios, como juntas de distrito (Costa Rica), representantes de corregimientos (Panamá) o similares en algunos otros países. Además, la organización y estructura de la gobernanza y gestión de esos órganos de gobierno municipal permiten alcanzar razonablemente los objetivos y fines de la democracia municipal y de la prestación de servicios administrativos a la ciudadanía, así como una organización de la prestación de los servicios públicos básicos en la mayoría de los municipios, aunque de manera más acentuada en las cabeceras municipales, ofreciendo el resto de los territorios municipales una creciente pero muy desigual atención en los países de la región.

Los procesos de ordenación del territorio y de planificación urbana muestran significativos avances en la mayor parte de los países, aunque todavía muy insuficientes o poco eficaces y, sobre todo, siempre con mucho rezago respecto al aumento y complejidad de los problemas del crecimiento desordenado de las ciudades y de las disparatadas aglomeraciones periféricas de esos centros urbanos tradicionales, o el surgimiento atropellado de urbes metropolitanas hasta ahora carentes de una respuesta intermunicipal, acorde con la dimensión alcanzada por esta realidad, con sus complejos y multiplicados retos para la economía y el empleo, el transporte y la movilidad, la salud y, en general, la prestación –financiación y capacidades de gestión– de servicios públicos de calidad y en condiciones garantizadas de bienestar social en esos espacios donde se concentra en proporciones cada vez más altas la población de los países.

No se percibe una respuesta intermunicipal acorde con esos ámbitos metropolitanos, pero tampoco respecto a los diversos territorios del nuevo reto para el desarrollo y la gobernanza democrática (la gran periferia nacional de cada país, los territorios fronterizos o transfronterizos), que emergen desde la evolución reciente de la relación urbano - rural, o desde las reivindicaciones étnico-culturales en diversos territorios. Lo mismo se podría decir en lo que respecta a la reclamada, y casi nunca concretada, necesidad de activación sistemática y conforme al ordenamiento jurídico democrático de las formas y mecanismos de gestión multinivel. En todo ello brilla por su ausencia la nula efectividad que tuvieron las propuestas de descentralización del Estado que se promovían o pregonaban en las décadas precedentes.

Por otra parte, la agenda de desarrollo internacional, sobre todo a través de las políticas y programas de la cooperación internacional, multilateral, bilateral o multi-bilateral, que acompañaron o apoyaron esta serie de procesos, ha conocido varios hitos. Desde los programas asistencialistas y de compensación

social, como el combate a la pobreza, por ejemplo, para paliar los impactos negativos que producían los efectos de los conflictos y guerras regionales, así como los inmediatos o paralelos programas de ajuste estructural neoliberal, hasta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o, hasta la más reciente agenda 2030, de los ODS.

En general, ninguna de estas agendas ha tenido un significativo impacto sobre las políticas públicas democráticas y de desarrollo, a no ser que se tomen como avances o resultados de esas agendas, los documentos declarativos, las propuestas de planes o de políticas que se presentan en los diversos foros que recorren la vida de esas agendas que realizan los propios organismos o agencias de cooperación internacional. No se pretende concluir sin más que no haya servido para nada ese esfuerzo de la cooperación internacional que, en todo caso, exigiría diferenciar los diversos enfoques y prácticas de las agencias y organismos de la cooperación internacional los compromisos. Sólo eso: que no se ha reflejado en resultados significativos ni en un impacto notable en la calidad de la democracia y el desarrollo.

En cualquier caso, los avances o resultados que se alcanzaron durante las décadas precedentes, han sido prácticamente barridos por la desorientada gestión que se ha hecho desde la crisis de 2008, a veces disfrazada de la excusa de los cambios operados en los países de América Latina, donde un número dado de países habría avanzado en el *ranking* del desarrollo (OCDE) calificando como países de renta media y media alta.

Como si, a estas alturas, las brechas de desigualdad y los altos índices de pobreza y de pobreza extrema hubiesen dejado de existir, mediante un recurso falaz a las estadísticas y datos macro económicos, o a los promedios que disfrazan aquellos problemas estructurales, que de manera recurrente se ven agravados coyunturalmente, terminan por ocultar la voraz concentración de riqueza en pocas manos, la exportación de capital (riqueza) – la descapitalización de las sociedades y de sus potencialidades de desarrollo, que así terminan por ser presa fácil de la economía criminal, de las actividades lucrativas paralelas y, en general, del resquebrajamiento en diferentes capas de empobrecimiento social general. Qué se lo digan si no a importantes sectores sociales de los propios países, llamados desarrollados con el impacto de la crisis de 2008 y su gestión mediante políticas socialmente regresivas.

Es verdad que la agenda 2030 se encuentra en fase de ejecución y seguimiento de adquiridos y podría ser un tanto temerario avanzar ahora su probable

fracaso o los previsible incumplimientos de la mayoría de los compromisos, nacionales o internacionales. Pero, seguramente, habría que modificar diseños, prácticas, formas y estilos de implicación de unos y otros actores, así como poner a disposición de una manera cierta y sistemática los medios y recursos que serían necesarios, para evitar un muy probable y frustrante fracaso. Además de un conjunto de medidas correctivas en el conjunto del sistema –hoy casi inimaginables–, sobre todo buscando un equilibrio entre lo público y lo privado.

Algo como lo que buscaba la llamada *Tasa Tobin*, hoy prácticamente olvidada, y que fue propuesta originalmente (1971) por el economista norteamericano James Tobin y que luego, amparados en esa propuesta fue retocada por diferentes grupos de economista y activistas por un desarrollo más solidario y de impacto social pero que tampoco resultaron ser de aceptación para el establecimiento del poder económico - financiero y político internacional. Lo mismo ha ocurrido como otras iniciativas del mismo calibre.

¿Podría concluirse, entonces, que hoy el balance nos deja igual o peor que hace veinte años respecto a la calidad de la democracia y del desarrollo? Y que, en consecuencia, ¿los gobiernos locales de la región, no se encuentran en mejores condiciones para contribuir en esos procesos de cambio? O, si acaso hubiesen dado esas condiciones, ¿no lo habrían podido hacer por propia incapacidad, o bien por qué el sistema no da más de sí? ¿Acaso cabe identificar (tal vez, ¿certificar?) que las condiciones objetivas del sistema municipal han alcanzado una notable maduración a partir de una normalización de su presencia y protagonismo democrático e institucional, dentro de las características y el momento actual de las democracias o las actuales dinámicas o debates del desarrollo, como se expresan en el marco de los ODS y sus compromisos?

Es un hecho insoslayable que los gobiernos municipales de la región, a través de sus organizaciones asociativas nacionales y regionales, cuentan con sus propias agendas municipales de desarrollo, también de alcance nacional y regional. En ellas se recogen las principales y recurrentes reivindicaciones para elevar el perfil institucional y de capacidades, sobre todo, financieras para responder a las necesidades y demandas de servicios públicos y de bienestar básico de las poblaciones; en lo que se suma un socorrido planteamiento en favor de una mejor y más efectiva coordinación con el gobierno nacional y, en lo que corresponda y sea viable, también en el ámbito regional de la integración.

En esas agendas no se percibe, o queda muy desvanecida, la presencia de lo público, la reivindicación de lo común público, el debate sobre la democracia

de calidad y el desarrollo inclusivo y equilibrado en todos y cada uno de los territorios, como amparo sustantivo de la producción y reproducción ampliada de bienes públicos, locales, territoriales, nacionales y regionales. El desarrollo con enfoque de derechos queda así muy desdibujado, tanto por la crónica desventaja en la que se mantiene a las mujeres y a sus justas reclamaciones sobre los derechos de participación política, al menos en igualdad de condiciones, o del impulso efectivo de políticas coherentes y complementarias para acabar con la violencia de género y otras formas de exclusión de la mujer. Y unido a ello, las propuestas igualmente sustantivas para abordar el presente y el futuro de la juventud, con políticas educativas, culturales, de oportunidades profesionales y de ingresos suficientes dentro de economías sociales, con enfoques territoriales del desarrollo.

Las agendas municipales que sirven principalmente para ocupar espacios propios y diferenciados en los foros nacionales, regionales e internacionales, pero de los que tampoco se derivan propuestas o iniciativas concretas que permitan abrigar una reconducción de los procesos y políticas del desarrollo y de una democracia con una gobernanza local y territorial de mayor calidad, en la que se fragüen escenarios estimulantes para la ciudadanía, para las colectividades territoriales, para un desarrollo nacional más inclusivo.

Desde el impacto de la crisis financiera internacional, tras el *crash* del 2008 y su gestión con políticas y medidas socialmente regresivas, tanto la cooperación internacional para el desarrollo, como la agenda internacional del desarrollo, pasaron a mostrar un panorama poco esperanzador, atascadas por la falta de compromisos ciertos y concertados de los principales actores políticos, económicos y militares internacionales, centrados estos actores en cuestiones y medidas que devuelven el enfoque de derechos a las catacumbas en virtud del impulso de políticas regresivas en materia de derechos humanos, de desprecio por los derechos fundamentales de los pueblos (*entre los individuos como entre las Naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz* –Benito Juárez Julio 1867). Se refuerzan las políticas que niegan el derecho de los pueblos y comunidades, naciones, al uso y disfrute de sus recursos económicos, o a ser tratados como iguales en los debates y en las acciones para el desarrollo común, además de la incapacidad y desgana para dar una respuesta estratégica en favor de los derechos de los migrantes y refugiados.

La imposición de un modelo de globalización neoliberal en el que la circulación del capital financiero y de las mercancías no sólo es libre, sino que se ha multiplicado su flujo y acelerado sus procesos de capitalización, mientras que

las personas y sus derechos a la movilidad y al intercambio social y cultural, o a ingresos justos, equitativos, son negados cuando no aplastados.

Todo ello, nos lleva plantear y proponer la vuelta, renovada y más acentuada, a la centralidad de lo público, desde la entronización efectiva de los derechos de las personas y de las colectividades, de las sociedades humanas, así como el afianzamiento del derecho a un Estado (o un Gobierno Democrático Mundial) y a una institucionalidad, impregnados de su carácter de promotores y garantes de lo público, de su centralidad, y de la afanosa y sistemática producción y reproducción de bienes públicos locales, nacionales, regionales y globales.

La activa conjugación entre democracia y desarrollo, ha de hacerse de tal manera que pueda ser mutuamente enriquecedora, tanto como conceptos tratados a la luz de las exigencias planteadas por la nueva generación de derechos, garantías y aspiraciones hacia una ciudadanía plena: democracia integral (política, social, económica, cultural), sobre todo como realidades o procesos de transformación, en los que se asienta o ampara la vida y dinámica de las diversas sociedades nacionales e internacionales. Conjugada desde tales consideraciones se vuelve una propuesta ambiciosa, tal como se expresa por ejemplo en la agenda 2030, ODS.

Se plantea recurrentemente la necesidad o la apuesta política (generalmente más retórica que efectiva) por la regeneración democrática. Pero este propósito debería implicar muy probablemente la inoculación política, social e institucional de *genes* alternativos que, además, fragüen una cultura política y social alternativa. Esa renovación genética tendría que nuclearse en la centralidad de lo público y en la producción y distribución solidaria de bienes públicos, ¿cómo si no se podría regenerar la democracia y el enfoque y resultados para un desarrollo sostenible e inclusivo?

Aquí radicaría la clave o una de las claves esenciales de interpretación del conjunto de reflexiones que integran los capítulos anteriores. Lo que ocurrió con la implantación de las políticas neoliberales, *Consenso de Washington*, fue el impulso de una estrategia que haría recular y perder peso y centralidad a lo público. Este pasaría a ser, según el hilo argumental medular de este balance, el referente para determinar ese momento de inflexión que va impedir o limitar el despliegue de políticas y procesos que aseguren su eficacia y una deseada contribución efectiva y diferenciada de los gobiernos locales, de los sistemas territoriales, sea como se pretendían impulsar, desde una mayor gestión territorial descentralizada, a través del empeño y logro de una democracia y un desarrollo de calidad.

Democracia y desarrollo, con o desde el reposicionamiento de lo público, de lo público estatal y de lo común público, para dar y asegurar una cabida estratégica a lo público no estatal, pero armonizado y articulado con lo público estatal, para blindar un gran espacio y proyecto de lo público, amparado en nuevos y mejor sustentados bloques sociales e históricos, cosidos nacional e internacionalmente. Todas esas instancias públicas multinivel estarían llamadas a asumir y garantizar la gestión pública hegemónica y determinante de lo público: de los derechos y las libertades, de las condiciones y garantías de su ejercicio efectivo, de la viabilidad y sostenibilidad de la vida de calidad en los territorios, en todos y cada uno de los territorios locales, nacionales, regionales y en el conjunto del planeta. Por consiguiente, desde la defensa y promoción de la democracia, del Estado de derecho, y de la institucionalidad pública nacional e internacional, del patrimonio de lo público, de los bienes públicos en todas las esferas, desde lo local a lo global, con la debida y congruente implicación creciente de los diferentes organismos e instancias de organización y gestión de lo público en el plano internacional.

No es casual que en las últimas décadas se haya hecho énfasis en promover y obtener bienes públicos: locales, nacionales, regionales y globales. Asumiendo a su vez que el bien público que hace posible y sobre determina la consecución y preservación de esos bienes públicos no es otro que el afianzamiento y centralidad de lo público, de lo público estatal y de lo común público. Es decir, la consolidación de las condiciones políticas e institucionales que fijen los pilares estructurales, sistémicos, de esa hegemonía de lo público y de su gestión.

Consecuentemente, tampoco basta con plantear las cuestiones de la democracia local, más participativa, de la autonomía municipal o regional, del desarrollo local con enfoque territorial, o la descentralización territorial del Estado, si no pasan o se asientan en la (re) construcción y entronización de lo público, de lo público institucional, en el ámbito municipal o inter municipal, precisamente ahí donde se imbrican de una manera inmediata, casi natural, lo público estatal/institucional, con lo común público, mediante una serie de interacciones dinámicas, de cercanía, con los diversos actores sociales que confluyen en la vida local/territorial para que, así, puedan fraguarse sociedades y comunidades locales que se asienten y proyecten su desarrollo colectivo particular, desde la hegemonía de lo público. Para hacer viable una democracia de calidad y un desarrollo sostenible, solidario e inclusivo.

Claro está, no habría que caer en la ingenuidad. Todo lo anterior implica un ajuste o cambio de paradigma. Supone dejar atrás aquel marco paradigmático que, en las décadas pasadas, permitió fraguar y consagrar el proyecto de sociedad, el proyecto político (e ideológico) neoliberal que asumía una reforma del Estado y un ajuste de lo público estatal, la modernización institucional e, incluso, la descentralización, pero desde el apocamiento (desprestigio) del estado, de lo público, desde el debilitamiento de su institucionalidad, así como desde la denostación de principios y valores como la solidaridad y la cooperación, entre otras las relativas a las políticas fiscales progresivas y otras medidas similares que han sido sistemáticamente negadas o regateadas, mientras se acrecientan y se agravan los problemas y retos de las sociedades.

Ese paradigma, aquel *Consenso de Washington*, se anclaba y se desarrollaba desde el repliegue, arrinconamiento y el desprestigio de lo público, de los valores y criterios esenciales que impulsaban y justificaban el afianzamiento hegemónico de los productos y bienes públicos. Es probable que el balance en Centroamérica (y en otras partes) haya que situarlo en un saldo de derrota o fracaso del proyecto político – democrático en favor de las mayorías sociales, populares y, en consecuencia, como una lógica contracara del triunfo del proyecto excluyente en favor de las minorías a las que aupaba el Consenso de Washington y sus pautas doctrinarias, con sus diversos instrumentos, internacionales y nacionales. Todo ello, ha sido muy frecuentemente apropiado con singular entusiasmo, y no raramente engrandecido, por los grupos de poder en ALC y en cada país.

Cabe acotar aquí que ese camino de derrota y frustración social se facilitó a partir de la descomposición de las propuestas de las élites políticas que habían impulsado o gestionado la etapa del desarrollo y sus políticas reformistas; en muchos casos, desertando y pasando con todo y sus miserias al campo del nuevo paradigma o a una especie de limbo basado en el *diversionismo* ideológico (discursos y prácticas del *new age*), o al espiritualismo político y social, sea también, como una de las derivas más deprimentes, asumiendo también los nuevos discursos oscurantistas y esotéricos de las iglesias y corrientes seudo religiosas contemporáneas, que parecen situarse decididamente en alianza con los poderes económicos, financieros y mediáticos a ocupar el vacío del poder político de lo público estatal en Centroamérica y en América Latina y el Caribe, pero también a escaló global, con los matices en cada subregión o país.

## **¿Cómo producir bienes públicos desde la centralidad de lo público?**

Lo público, lo común público, se convertirían así en referentes esenciales para fundamentar los objetivos y procesos del desarrollo democrático y de su avance en calidad e integridad (democracia política, social, económica, cultural e institucional) y en un desarrollo sostenible, inclusivo y general: un desarrollo basado en derechos, de todos los seres humanos como sujetos de derecho, en derechos de igualdad de la mujer, de desarrollo humano, que tendría que pasar a permear los procesos y medidas de ordenamiento territorial y de planificación urbana, de los centros urbanos –ciudades y áreas metropolitanas–, para el desarrollo de las zonas interurbanas y áreas de amortiguamiento.

Para ello, se requiere que el estado social de derecho, y la democracia que desde él se ampara, sean el soporte indispensable y sustantivo de ese afianzamiento de lo público en todos los niveles, también lógicamente en el nivel local/territorial. La elevación y mejora de sus capacidades institucionales, con una presencia y efectiva gestión en la interacción con los diversos espacios e instancias llamadas a promover y garantizar las condiciones del desarrollo humano, sostenible e inclusivo. Avances y medidas que, de ese modo, deberían pasar a convertirse en los bienes públicos para la producción y reproducción ampliada y de calidad de los bienes y servicios comunales en todos los espacios o niveles territoriales.

*Para que nadie se quede atrás, para que ninguna persona, comunidad, pueblo, para que ningún país o nación queden rezagados, para que el planeta –la Madre Tierra– no se malogre, para que la vida de calidad, y toda la vida, sea salvaguardada. Para ello, ha de asegurarse esa centralidad de lo público, de lo común público y el sentido de pertenencia a ese principio fundamental de ciudadanía que nos iguala y ha de garantizar a todas las personas, a todas las sociedades, su efectivo disfrute.*

## **Lo municipal, lo territorial, un nuevo siglo y una nueva concepción**

Sin duda, buena parte de las consideraciones expresadas en el apartado anterior, en particular, a aquellas que apuntan a los elementos centrales de la cuestión territorial como cuestión política, seguirán marcando esta cuestión municipal, como cuestión de Estado en el siglo XXI en buena parte al menos de su recorrido, dado que ya vamos acercándonos al primer cuarto de siglo y no se ven indicios de que esto vaya a mutar. Aunque sí podemos encontrar una serie de hechos o tendencias que pueden apuntar a un importante cambio de ritmo en algunos de esos procesos y, en su caso, a retomar la relación Estado - municipio, municipio/ciudades/desarrollo.



¿Cómo avanzar y consolidar la institución democrática territorial? ¿Cómo hacerlo desde los cambios en el paisaje urbano, en el nuevo escenario de interacción entre lo urbano, lo mega urbano y lo rural o no urbano, aunque mediatizado por la gestión política y la dinamización económica que se impone desde lo urbano como referente de organización del poder y del control social y de los recursos naturales, dentro de las desigualdades e inequidades sociales y políticas internacionales?

La idea/propuesta que aquí se ha tratado de promover es que eso es posible si se logra reposicionar, redefinir y rehabilitar en plenitud la centralidad de lo público. Pero, ¿cómo se haría esto y cómo se podría trasladar hacia un mejor reposicionamiento de la cuestión municipal? ¿Cómo abordarlo y ponerlo en marcha en el ámbito municipal centroamericano, en la realidad de las sociedades y estados centroamericanos?

### **Democracia y desarrollo para los ODS: gobernanza democrática remozada**

La relación entre la democracia y el desarrollo es un referente esencial y recurrente de la preocupación y ocupación de DEMUCA en torno al rol y protagonismo de los gobiernos municipales, así como respecto a la necesidad de elevar sus capacidades institucionales y de gestión en el conjunto regional, y en cada país según sus peculiaridades.

En ese sentido está asumido, o debiera estarlo, que tanto la revitalización democrática e institucional de los municipales y del desarrollo territorial y, en consecuencia, el conjunto de las políticas públicas territoriales, forman parte de un pre-supuesto político o estratégico que plantea o proyecta:

- a) *un nuevo modelo de democracia* (más amplia, de mayor calidad en su versión representativa y más o mejor participada) y, por otra parte, *un modelo de desarrollo* (más equilibrado y cohesionado territorialmente, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible). Para lo que, en consecuencia, se plantearía,
- b) *Una recomposición y reforzamiento de la gobernanza territorial, municipal y general.*

De alguna manera, lo anterior viene a calzar con la agenda del desarrollo sostenible, agenda 2030, con sus objetivos (ODS) y sus metas. En ella se plantea reforzar la gobernanza democrática y articularla mejor, tanto en el plano público, de los gobiernos o entidades responsables de políticas públicas; pero también en la sumatoria y articulación del conjunto de los actores de la sociedad, incluyendo, eso que se viene planteando como alianza público-privada.

Todo ese empeño sobre la nueva gobernanza no tiene otro propósito que construir y sacar adelante un nuevo modelo de democracia y un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, cohesionado en todos los territorios, *para que nadie se quede atrás*.

¿Cómo se podría dinamizar así, en términos generales y, particularmente en cada país y, más enfáticamente, en el plano territorial municipal? Primero la centralidad de lo público (los derechos – humanos, civiles, políticos, culturales–, las libertades, la democracia, el Estado, el mercado y su regulación, los municipios, los servicios públicos, el patrimonio público) y, con ello, la producción y reproducción de bienes públicos locales, territoriales, nacionales, reforzados con la producción regional y global de bienes públicos.

Segundo, aunar las voluntades, la sumatoria de voluntades políticas y sociales, que aseguren la masa crítica para empujar tan ambicioso, pero necesario, proyecto. Un cambio de cultura y, en consecuencia, un compromiso desde las políticas educativas, mediáticas y de comunicación en los principales medios, pero también en las redes sociales, etc., con sus expresiones y alcances nacionales, pero también locales y territoriales.

En tercer lugar, esclarecer las claves de la nueva gobernanza y dotarlas o reforzarlas con medios y capacidades para hacerlas efectivas. ¿Cuáles serían estas claves? En el plano nacional, los acuerdos, los pactos de Estado, la adaptación y renovación del marco legal, la coherencia y complementariedad de políticas públicas. La descentralización y la reconfiguración general del Estado.

En el plano territorial:

- a) Reforzar la gobernanza democrática municipal, articular mejor la relación de alcaldía y concejos, y Juntas de Corregimiento.
- b) Elevar las capacidades de planificación y gestión de los Municipios y de visión y gestión territorial del desarrollo (el enfoque territorial del desarrollo local).
- c) Construir o reforzar las estructuras o instancias intermunicipales que permitan asegurar la calidad, pertinencia y la eficacia de esos esfuerzos de planificación y gestión
- d) Los mecanismos de participación ciudadana y social
- e) Los mecanismo y espacios de coordinación y complementariedad –gestión multinivel.

- f) La introducción de un instrumento singular y diferenciado: la defensoría de lo común público, que podría estar asentada su organización y gestión en las estructuras de cooperación intermunicipal.

Todo ello se podría resumir como el afianzamiento de una política de objetivos, generales, pero también de los específicos en cada nivel o ámbito. Una política de objetivos que sea más consistente y ordenada, pero, sobre todo, que esté complementada con una verdadera e inexcusable política de medios o instrumentos, una política de implementación. ¿Cómo se podría sintetizar este empeño? Mediante la construcción de un plan estratégico de acompañamiento y asistencia territorial (municipal) de la nueva gobernanza para una mayor calidad democrática y un desarrollo más equilibrado y mejor cohesionado en todos los territorios. *¿Cuál sería el núcleo vertebrador de las políticas, tanto de objetivos como de medios o instrumentos (implementación)?* Asegurar la centralidad de lo público y, con ello, la producción y reproducción ampliada de bienes públicos locales/territoriales y, en consecuencia, nacionales.

### **Producción de bienes públicos locales/territoriales**

- En la calidad del funcionamiento democrático electoral, de participación ciudadana, de representación y de la gestión democrática de la convivencia, de la preservación de lo común público, del desarrollo y del bienestar general.
- En las formas, espacios y mecanismos de relación con toda la ciudadanía, mujeres y hombres, desde el respeto y la promoción de su condición y dignidad de seres humanos iguales y el compromiso para crear y preservar los satisfactores sociales del bienestar común.
- Desde la promoción y hegemonía de lo común público en el ordenamiento territorial, en la planificación y gestión urbana y de territorios saludables, seguros y sostenibles.
- Desde la prestación y gestión de servicios públicos municipales, universales y de calidad. Con la atención prioritaria a los distritos o territorios más rezagados.
- Desde la ampliación y mejora de los sistemas y modalidades de información ciudadana y social, la transparencia y la rendición de cuentas, como responsabilidad y obligación democráticas, ante los representados, ante la ciudadanía.
- Desde una concepción, diseño y ejecución de un desarrollo territorial con enfoque de derechos en general y de equidad de género, de respeto y animación de la pluralidad cultural.

¿Cómo? Promoviendo y elevando esta nueva cultura política e institucional, democrática, y con ello, activando los cambios efectivos en las formas y estilos de pensar y hacer política, gestión municipal y territorial; Además hay que trazar planes sistemáticos y permanentes de fortalecimiento y mejora de las capacidades generales, sectoriales y transversales de los Municipios y sus diversas instancias de actuación:

- i. Para ordenar y planificar el territorio y la convivencia y dinámicas de realización y disfrute de la vida urbana y territorial,
  - ii. Para la gestión y atención administrativa de la ciudadanía y de los asuntos del funcionamiento y gestión ágil y eficaz de los Municipios.
  - iii. Para el diálogo y la concertación política y social.
- Impulsando un enfoque territorial del desarrollo local, creando y reforzando los espacios y mecanismos de cooperación intermunicipal (mancomunidades y otros) que permitan elevar la eficacia de la gestión y permitan abrir y consolidar perspectiva de desarrollo territorial y de cohesión general, nacional, de la democracia y el desarrollo.
  - Promoviendo la movilización y articulación de los diversos actores económicos, sociales y culturales para la prevención de la violencia, las condiciones de seguridad democrática y la calidad general de la convivencia urbana y territorial.
  - Promoviendo y orientando dentro de esos requerimientos y propósitos las agencias de desarrollo local, territorial (ADL), dentro de un enfoque integral de su quehacer: económico, social, cultural, desde los presupuestos del enfoque de un desarrollo con enfoque de derechos y de equidad social y de género.
  - Creando (demandando) Fondos de Inversión para el Desarrollo Local y Territorial (FIDELs), basados en las instancias de cooperación intermunicipal y el reforzamiento oportuno y congruente de la coordinación y complementariedad del gobierno nacional, de la gestión multinivel (Fondos de Inversión para el Desarrollo y la Cohesión Territorial (FIDECOs).
  - Impulsando desde todo lo anterior los mecanismos de cooperación intermunicipal y de coordinación y complementariedad, gestión multinivel, con el acompañamiento de Programas de Asistencia Técnica y Financiera para la gestión integrada de las políticas públicas de la gobernanza y el desarrollo territorial desde la centralidad de lo público, de lo común público.

Si todo lo anterior no se asume y se cumple en su conjunto, en su integralidad, será muy difícil avanzar en la consecución sistemática de los ODS en el ámbito territorial y, en consecuencia, en el cumplimiento de los compromisos y objetivos de los planes nacionales de desarrollo sostenible ni, por consiguiente, tampoco en el ámbito regional y en el global. No, al menos, si se mantiene la fuerza y validez de ese empeño ambicioso de los ODS, *para que nadie se quede atrás*.



# DESAMBIGUACIÓN MUNICIPAL

## Catálogo

Desambiguar es poner de manifiesto que la conceptualización asumida dentro del enfoque estratégico, es consecuente con el significado atribuido a los conceptos claves en cada capítulo, sección o en conjunto del discurso cuestionador y reflexivo que hilvana el documento.

Ordenamos los principales conceptos relacionados con el planteamiento central, buscamos facilitar el uso de algunos conceptos, eliminando en lo posible ambigüedades, confusiones y contradicciones tanto en los aspectos medulares del enfoque como de las principales consideraciones teóricas e ideológicas.

### • **Adaptación al cambio climático**

El cambio climático se manifiesta como un fenómeno socio–natural, que amenaza con efectos e impactos negativos para la degradación de la vida, para las formas de vida en su conjunto y, particularmente, para aquellos sectores sociales, asentamientos humanos y grupos más vulnerables.

Las medidas globales, nacionales y locales de adaptación implican un reforzamiento y mejora de las capacidades políticas, económicas, culturales, sociales e institucionales, necesarias para lograr un desarrollo con enfoque de derechos, aprovechando el conocimiento acumulado y compartido, el desarrollo tecnológico y la energía resiliente de la comunidad humana en su conjunto. La economía verde, la gestión multinivel, el cambio cultural, la planificación urbana, entre otros son solo algunos de los conceptos y procesos que apuntan hacia ese proceso de adaptación.

### • **Administración pública (municipal)**

La administración municipal se configura como parte de la administración territorial del Estado. Es una parte singularizada de la administración pública.

Se define como acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos (en el ámbito municipal), para lo cual dispone de los órganos y funciones que la ley determina, y está sujeta a las normas y procedimientos que rigen para el conjunto de la administración pública, en consonancia con la autonomía municipal y las condiciones necesarias y oportunas para su ejercicio efectivo.

- **Agenda internacional de desarrollo**

En este texto agenda internacional es el conjunto de objetivos, compromisos, acciones, tareas, así como medios e instrumentos de gestión de las diversas políticas de democracia y desarrollo a escala global –internacional– debidamente estructurados o categorizados dentro de una propuesta de gobernanza global. Hoy la Agenda de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, ODS. Hay otras agendas internacionales que expresan las a políticas de presencia y de relaciones internacionales de cada país, donde los países desarrollados, hacen valer sus intereses y aspiraciones y buscan fijar un equilibrio inestable y, por ello, cambiante. En ese contexto, se destaca las actividades del capital internacional y del poder económico – financiero concentrado en pocas manos y cuya capacidad de incidencia e influencia es alta.

- **Agenda municipal**

Acota el ámbito de actuación municipal como contribución específica al logro de los objetivos de las agendas, planes o estrategias nacionales e internacionales.

La agenda municipal, propone objetivos y metas del desarrollo basados en derechos, en la creación y gestión de bienes y servicios públicos, en defensa de lo común público, y reivindicando reformas y medidas que eleven su capacidad democrática e institucional para la eficacia de su gestión. Contra la agenda municipal está la división y atomización organizativa de las asociaciones municipales que debilitan la solidez y eficacia de las agendas municipales.

- **Agencias de desarrollo local (ADL)**

Son iniciativas conjuntas entre los gobiernos y administraciones territoriales y las organizaciones sociales, económicas, culturales de un ámbito territorial determinado que comprenderá uno y, normalmente, varios municipios. Responde a la voluntad de las partes de promover y aumentar las potencialidades económicas, sociales y culturales en beneficio del desarrollo, de lo común. De lo público. El nexo entre estas agencias y las formas de cooperación intermunicipal (mancomunidades y otras).



### • **Áreas metropolitanas**

Entendido como los procesos de conurbación en América Latina alrededor de determinados núcleos urbanos, como la capital de cada país o cabeceras departamentales o provinciales. Normalmente ligados a los procesos migratorios del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades de empleo, servicios, etc., esto genera la integración urbana de varios municipios en lo que se denomina “áreas metropolitanas”. Se requiere ordenar radicalmente los territorios metropolitanos si de verdad se pretende que se inserten en la lógica y dinámica del desarrollo sostenible, la inclusión social, la salud pública, etc.

Hoy impera lo más parecido al caos: zonas industriales que se mezclan con zonas escolares, escasa calidad de los espacios públicos urbanos y otra serie de desajustes en cascada: tráfico y transporte irracional, centros urbanos desligados de políticas de preservación y gestión del patrimonio público son solo algunos ejemplos.

### • **Asociación de municipios**

La asociación es una expresión que recoge los hechos u objetivos de la cooperación, la colaboración o la coordinación como parte del afán de eficacia o de eficiencia, de complementariedad o de convergencia de esfuerzos. En este caso por lo que se refiere al ámbito específico de la actuación de los gobiernos municipales.

Las leyes o códigos municipales suelen incluir en sus articulados referencias específicas a esta facultad asociativa, que pueden tener diferentes formas o alcances, que el código o ley puede especificar y detallar o, simplemente, enunciar como ejemplo de ese recurso administrativo y de gestión. Debe distinguirse las figuras asociativas de defensa y promoción de los intereses generales de los municipios, que será normalmente atribución principal de la organización asociativa nacional. Y, por otra parte, las formas asociativas de cooperación intermunicipal para la gestión de los gobiernos municipales y para promover diversas iniciativas de desarrollo común.

### • **Autonomía municipal**

Se refiere a la facultad para autogobernarse y auto administrarse en cada municipio, conforme a la ley y mediante el libre ejercicio de la actividad democrática (elegir y ser electos). Se debe traducir en la organización de la autoridad institucional de gobierno y administración (alcaldías, concejos municipales), pero también a una suficiente y oportuna disponibilidad de medios e instrumentos

de organización y funcionamiento institucional. Que, al ser, hoy, limitados, confina necesariamente el ejercicio efectivo de la autonomía y de la propia gobernanza democrática para el desarrollo inclusivo. Cuanto más amplio y denso sea el ámbito de capacidad de los medios financieros y técnicas de gestión de las mismas, más consistente y amplia será la autonomía municipal.

### • Bienes públicos

Más allá de su concepción economista, son bienes de libre acceso a todas las personas. No son o no debieran ser objeto o uso mercantil. Y si esto, sucede debe estar regulado y controlado por el Estado social y democrático de derecho. Luchar para evitar que nadie pueda ser privado de su acceso y disfrute. Hoy esto aparece muy desdibujado, y el Estado no actúa con la eficacia y orientación que le estaría reservado como garante de lo público.

Se enfatizará la acepción que sitúa los bienes públicos en el ámbito de los derechos humanos, de la ciudadanía plena, para el ejercicio de la ciudadanía política, social, económica y cultural. Por lo tanto, en ese concepto se integra al desarrollo basado en el enfoque de derechos, incluye al Estado, en tanto que dotados de esas estructuras que le hace aparecer y ejercer como Estado social y democrático de derecho. Teniendo los medios y capacidades suficientes para lograr sus propósitos genuinos de amparar la centralidad de lo público, de lo común – público ajenas a un ánimo de lucro. Por ello los bienes públicos forman parte del gobierno municipal, la autonomía y las condiciones que hacen posible una democracia de calidad y un desarrollo inclusivo y con equidad social y de género.

### • Centralidad de lo público, lo común – público

El interés general está por encima del interés particular, o el interés público prevalece sobre el interés privado, puede resultar formalmente convincente, aun que deje a determinados sectores dubitativos o escépticos.

Se contraponen la expresión “a según...” Lo público se define a partir de los derechos humanos, las libertades y garantías sociales, la justicia, la equidad social y de género, el desarrollo inclusivo, así como las capacidades suficientes de las instituciones públicas del Estado para garantizar esos objetivos y las condiciones para el ejercicio de esos derechos, o la afirmación de ese tipo de desarrollo, probablemente las dudas y el escepticismo de muchos desaparezca de toda la población, la comunidad y el conjunto humano sin exclusión. Sólo los acérrimos defensores de la explotación del hombre por el hombre pueden

oponerse al bien común. La centralidad de lo público queda despejada y, al mismo tiempo, se manifiesta y despliega en su crisis múltiple contemporánea.

- **Concejo municipal**

Concejo (del latín concilium) Es el órgano formado por muchas personas y grupos democrático deliberativo, con funciones legislativas, aprobación de normativas de gobernanza municipal y de gestión de servicios públicos y otras materias del desarrollo local.

Es el órgano de control democrático del ejecutivo municipal. Hoy, la democratización política (elección de alcaldías) ha significado un proceso de equilibrio democrático y funcional entre ambos órganos, pero aún se quedan lejos del equilibrio eficaz y enriquecedor de la gobernanza municipal al que deberían aspirar. En el resto de países predomina el alcaldismo, aunque con algunas singularidades según el país en el que se analice.

- **Confederación**

Es una federación de federaciones. En el caso municipal y por lo que respecta a Centroamérica se corresponde con la Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA)

- **Concejos de desarrollo/territorial**

Son grupos humanos vinculados al reforzamiento de la elaboración, ejecución y gestión de las políticas públicas municipales, intermunicipales, aseguran y deben asegurar una participación social y sectorial balanceada y equilibrada. Todo para lograr la calidad de la participación ampliamente representada y alcance la calidad del desarrollo. A través de ellos se espera que mejore la gobernanza municipal, territorial y las estrategias de desarrollo adaptadas a las particularidades y vocaciones de los diversos territorios.

- **Corporación municipal**

Forma de referirse a la Municipalidad, es una forma verbal de referirse y rebaja su caracterización esencial de gobierno democrático y de institucionalidad pública local/territorial.

Corporación remite a una connotación de interés lucrativo-mercantil. La naturaleza democrática, y el objetivo el interés común - público y la gestión

desde lo público, el gobierno municipal, de lo público, lo común público y el bienestar general dentro de su contribución solidaria al desarrollo nacional y regional es excluyente de lo lucrativo-mercantil.

- **Desarrollo (local) (regional)**

El desarrollo se define como proceso de avance en la satisfacción de las necesidades básicas humanas y su profundización, desde el enfoque de los ODS, podría ser efectivo al cumplimiento de las metas para el 2030. Por ello, en lo local – es en los territorios donde se debe establecer que esos objetivos se cumplen, en todos los sectores y niveles se cumplen las políticas públicas territoriales, como expresión de la coherencia del conjunto de políticas públicas de desarrollo. Pueden ser evaluadas en todos los territorios. El desarrollo local es la clave para avanzar.

- **Descentralización territorial (del Estado)**

Este proceso, se plasma en el reforzamiento de las capacidades de los territorios y en la creación de otras formas de gobiernos regionales. Hasta ahora no ha sido más que un planteamiento estético y retórico. Debe reflejarse indefectiblemente en una reconfiguración general y sectorial del Estado en los territorios, readecuando el rol del gobierno central y sus agencias con capacidad de actuar.

- **Desconcentración**

Capacidad del Estado a abrir oficinas ejecutoras delegadas del gobierno central en los territorios. En Centroamérica, salvo excepciones, la presencia desconcentrada del Estado en el territorio es frágil y con notables insuficiencias.

- **Enfoque territorial del desarrollo local**

Protagonismo democrático e institucional de los gobiernos locales en ese tipo de procesos concebir el desarrollo de manera integral: económico, social, cultural e institucional. Es la co-ejecución de políticas para impulsar el desarrollo. Es multisectorial y transversal, obliga a colocar el rol de los gobiernos locales y la cooperación intermunicipal, la convergencia con las políticas territoriales de los gobiernos nacionales. Construido desde las bases territoriales y la incorporación de los diversos actores del desarrollo.

- **Estado social y democrático de derecho**

Es un concepto ambiguo que apremia la fortaleza de lo público, de los bienes públicos, al mismo tiempo mantiene en tensión sus posibilidades de realización

efectiva en razón de las contradicciones sociales, y los antagonismos de los modelos que se dirimen en todos los ámbitos de la realidad (local, nacional, regional y global).

- **Federación de municipios**

Desde las asociaciones o federaciones nacionales, pero también aquellas otras que así se denominan para referirse en algunos países (Costa Rica) a las formas asociativas o de cooperación intermunicipal para lograr o mejorar la eficacia y oportunidad del funcionamiento y gestión de las Municipalidades y la promoción del desarrollo. La fortaleza asociativa suele estar correlacionada con la fortaleza de los gobiernos locales. La debilidad o atomización de las asociaciones, son federaciones nacionales o regionales, mantienen un perfil bajo en el diseño y gestión de las diversas agendas municipales.

- **Finanzas municipales**

Son los medios indispensables para alcanzar el funcionamiento y gestión democrática de calidad y las posibilidades de hacer efectivo un desarrollo inclusivo y sostenible desde un enfoque territorial del desarrollo. Han de combinar y balancear oportunamente las fuentes de financiación (ingresos) – de origen local y de su participación en los ingresos nacionales; estos últimos para asegurar la cohesión social y el equilibrio territorial del desarrollo.

- **Fondos de desarrollo (Territorial)**

Los Fondos de Desarrollo Territorial son, o debieran ser, Fondos de Inversión Pública para avanzar sistemáticamente en el equilibrio y la cohesión de los territorios dentro del desarrollo inclusivo y sostenible. Estos fondos tendrían que configurarse a partir de las estrategias del desarrollo local con enfoque territorial, la construcción de regionalidad desde abajo y diferentes modalidades de construcción de la gobernanza de arquitectura múltiple, tanto de cooperación intermunicipal como de gestión multinivel. Han de estar ligados a las políticas y planes de desarrollo y la utilización de herramientas de política territorial de desarrollo como las Agencias Locales y regionales de Desarrollo.

- **Gestión del riesgo de desastres**

Es la política y el conjunto de acciones y medidas establecidas en los diferentes territorios, países o regiones e, incluso, a escala global, para evitar los daños y desastres que se derivan de los fenómenos naturales o del cambio climático.

Esas estrategias de anticipación, suponen una nueva estructura de la gobernanza en todos los niveles, fundamentada en la centralidad de lo público y, en consecuencia, en la dotación adecuada y en grado de suficiencia de medios y capacidades para sacar adelante la producción y reproducción de bienes públicos: desarrollo con enfoque de derechos, ordenamiento territorial, planes urbanos sostenibles entre otros.

### • **Gestión pública**

Es el conjunto de estructuras y capacidades institucionales y de políticas del Estado, que aseguran la centralidad de lo público y la prevalencia en todos los aspectos de lo común-público.

### • **Gobierno departamental/provincial**

En Centroamérica, estos gobiernos no existen de manera diferenciada. Lo que funciona es una “gobernanación” desconcentrada del gobierno central; con atribuciones integradas en las competencias de los ministerios (de gobernación) del gobierno central.

Algunos países, de la región han suprimido directamente esa figura de los gobernadores. Lo más aproximado a gobiernos intermedios diferenciados del gobierno central y de los gobiernos municipales serían las formas de gobierno y gestión de Comarcas Indígenas en Panamá y las regiones autónomas del Atlántico de Nicaragua.

### • **Municipalidad**

La municipalidad, el municipio, el gobierno municipal, son diversas acepciones de referirse a lo que en otros lugares denominan el ayuntamiento. Con frecuencia la homogeneidad que integra el municipio, tanto geográfica, como económica, social, étnica y culturalmente, no sólo dificulta la gobernanza, sino que en la práctica se convierte en pequeños reductos inmanejables, dentro de Estados empequeñecidos y carentes de vocación y capacidad para integrar estratégicamente todos los territorios y realidades plurales, diversas y potencialmente enriquecedoras.

En la mayoría de los países de Centroamérica se usa la denominación de Municipalidad, en Panamá, la de Municipio o el República Dominicana la de Ayuntamiento. En cualquier caso, se trata de la institucionalidad que integra el gobierno municipal, que comprende tanto la alcaldía como el Concejo Municipal, además de todo el conjunto de funcionarios o empedados que administran y gestionan esta entidad territorial del Estado. Lo que, en ocasiones se utiliza

y es poco congruente es la expresión de Corporación Municipal o Local que, aquí, rechazamos por su acepción al interés de una estructura de interés privado o de grupo y alejada del sentido democrático y de lo común público a lo que nos remite el municipio y el gobierno democrático municipal.

#### • **Objetivos de desarrollo del milenio (ODM)**

Son aquellos objetivos que marcaron la Agenda Global del Desarrollo desde el inicio del nuevo milenio hasta el 2015, cuando toma el relevo la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, ODS.

#### • **Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)**

Se trata de la Agenda ahora en marcha y comprometida por los diversos actores del desarrollo, conocida también como Agenda 2030. Tras los muy limitados resultados alcanzados por la agenda de los ODM, la comunidad internacional al amparo de las Naciones Unidas (NNUU) dobla o eleva las apuestas y los compromisos por el desarrollo sostenible e inclusivo, para que nadie se quede atrás.

#### • **Ordenamiento y planificación territorial**

El espacio normalmente se ocupa o se invade según marcan los intereses privados, dado que la tierra está dividida y apropiada y exageradamente concentrada en pocas manos. Lo público, el Estado, los gobiernos democráticos cuando se rigen por la primacía de lo público y lo común público establecen un conjunto de normas e instrumentos para ordenar el territorio y su aprovechamiento; atendiendo a la racionalidad del bienestar general, corrigiendo o anulando la desproporción de desajustes y desequilibrios que genera el uso y aprovechamiento privado y de explotación irracional de los recursos naturales.

Lo público, el Estado sus instituciones, incluidos los gobiernos locales por sí mismo o asociados (áreas o zonas metropolitanas y otros territorios gestionados mancomunadamente) debieran contar con la voluntad democrática y las capacidades y medios apropiados para corregir y ajustar esas realidades.

#### • **Organización y participación de pueblos y comunidades indígenas**

La exclusión socio económica y política de los pueblos indígenas determina su exclusión étnica y cultural, dentro de ello se manifiesta una ciudadanía escasa o rebajada que afecta a lo más pobres, entre ellos y singularmente a las mujeres. Las constituciones de la mayoría de los Estados asumen la plurinacionalidad o

la multiculturalidad, esto no se traduce en la efectiva universalización de los derechos de ciudadanía, la equidad social, de género y cultural. Lo que hace que, en el marco de un sistema de exclusiones sociales y políticas, los pueblos y comunidades indígenas aparezcan casi invisibles en la democracia y el desarrollo. Los que se encuentran a la cola de los que quedan atrás.

#### • **Participación ciudadana**

La participación ciudadana es la participación política por excelencia. Marca el reconocimiento de la condición de los seres humanos como sujetos de derecho y de las potencialidades que se derivan de ese ejercicio de ciudadanía política para reclamar y promover el ejercicio de la ciudadanía económica, social y cultural. Los gobiernos democráticos, las instituciones del Estado de derecho, entre ellas, los gobiernos municipales, son la expresión imperfecta de esa condición de ciudadanía y de su ejercicio, no son dueños de otra cosa que no sea servir y actuar mediante políticas públicas que aseguren el ejercicio efectivo de esas condiciones de ciudadanía plena.

#### • **Participación social**

Es una expresión de la condición de ciudadanía, organizarse socialmente para defender y promover sus derechos al empleo, al ingreso digno, a la vivienda, a la salud, a la educación, ciudades y territorios ordenados y planificados para el disfrute de derechos y para el bienestar general.

Sin movilización social la condición de ciudadanía tiende a empobrecerse, como también sin un ejercicio universal y de calidad de la condición de ciudadanía, las dinámicas sociales se empobrecen en cada uno de los ámbitos antes citados y se cuestiona la validez o legitimidad del sistema democrático.

#### • **Planificación municipal**

Es aquella planificación que se hace desde el municipio, gobierno municipal, o tiene como referencia el ámbito municipal. Puede ser relativa al ordenamiento del territorio municipal, a la planificación urbana y de otros objetivos del desarrollo económico, social y cultural del municipio.

La planificación municipal democrática ha de ser y estar ampliamente participada, tanto en lo interno como en lo externo y fijar las medidas y acciones de coordinación y complemento con otros niveles de gobierno, principalmente cuando se trata de políticas o estrategias de desarrollo. Las dinámicas económicas, urbanas y territoriales, hoy reclaman una planificación intermunicipal y multinivel.



- **Planificación urbana**

La que no existe o suele ser muy escasamente determinante del bienestar social y de la calidad de vida en las ciudades y en los territorios. Es, así para el desarrollo sostenible e inclusivo más que una necesidad, una dramática urgencia en la mayor parte de los países centroamericanos.

- **Políticas municipales**

Los gobiernos democráticos municipales son gobiernos, no corporaciones u ONG, como algunos sectores intencionalmente o por simple ignorancia suelen entender. Por ello, su actuación fundamental es en el ámbito de las políticas públicas, democráticas, dirigidas al bien común – público y al bienestar de la ciudadanía y los habitantes de cada municipio, como una contribución al bienestar general de la sociedad nacional y al logro de los objetivos y fines del Estado social y democrático de derecho, como empeño fundamental de éste a garantizar la centralidad de lo público.

- **Política(s) pública(s) territorial(es)**

Expresiones del funcionamiento efectivo del Estado social y democrático de derecho y de sus diferentes instituciones, incluidos los gobiernos nacionales y locales. Son, así, las políticas de los gobiernos municipales cuando actúan por sí solos o asociados para promover y garantizar los bienes públicos que amparan el afianzamiento de lo común público y la oportuna satisfacción de los derechos de ciudadanía plena y del bienestar social colectivo. Son las políticas y actuaciones públicas territoriales del resto de instituciones del Estado y de la institucionalidad de la integración y del desarrollo regional.

- **Prevención de la violencia**

Son los resultados de la convergencia de políticas públicas de calidad democrática y de desarrollo social que aseguren el acceso universal y de calidad a la salud, la educación, la vivienda, el ingreso digno, así como la promoción de medidas de integración social, de planificación urbana que supere la segregación y la exclusión social.

Una confluencia de políticas públicas coherentes, diseñadas y ejecutadas con la convergencia de las políticas regionales e internacionales para producir y garantizar bienes públicos regionales y globales. Es un ejercicio de cooperación internacional efectiva para la paz, la democracia y el desarrollo. Algo que suele estar muy lejos de la realidad y prácticas de las diversas políticas que amparan los intereses de la codicia y la concentración de poder económico, político y militar.

- **Resiliencia**

Lo que se demanda a los sectores sociales, empobrecidos, marginados y más vulnerables para que soporten las calamidades socio naturales y los efectos perversos de la conflictividad política y militar. Plantea a los territorios y ciudades desordenadas, caóticas y de condiciones poco aptas para la calidad de vida y carentes de protección y de medidas y mecanismos de previsión social. Y que, además, puedan lograr resistir, aguantar y volver a levantarse para luchar por un mundo más humano, solidario y justo.

- **Sociedad civil (fortalecimiento de la sociedad civil)**

Está vinculado a los derechos, de las libertades, de las garantías sociales, el desarrollo social, de la creatividad y de la innovación para ser más libre, más justos, más solidarios. Son los movimientos sociales que reivindican y luchan por esos derechos, por la equidad social y de género, por las libertades de expresión y de libre organización para seguir construyendo un mejor futuro, por la no discriminación, contra el racismo y la xenofobia. Es el Foro Social Mundial. Es el territorio en permanente construcción y reconstrucción para que se haga valer el respeto a la dignidad de todos los seres humanos.

- **Sociedad política**

Son los mismos (véase sociedad civil) pero construyendo entramados, proyectos solidarios y de cooperación para que no sigan sustrayendo un presente de democracia, de ciudadanía plena y de derechos y que no arrebaten el proyecto de democracia y desarrollo para un mejor mañana.

Bloque social que promueve, defiende y hace valer la centralidad de lo público, la prioridad en la producción y reproducción de los bienes públicos en todos los niveles: locales, nacionales, regionales y globales. Esto se expresa en conflictos abiertos y latentes en las sociedades y genera violencia cuando no se encauza hacia la negociación para ajustar y superar las más graves contradicciones sociales y políticas.

- **Territorio**

El territorio es una construcción social y política que configura la realidad física, geográfica. Hoy, el planeta entero ha devenido una realidad territorial, sometido al vaivén de las lógicas y dinámicas económicas y, en consecuencia,

de las diferentes estructuras sociales y de los entramados del poder político. El Planeta Tierra, nuestro Mundo, se encuentra delimitado, marcado desde los procesos y objetivos de desarrollo, de explotación – o en el mejor de los casos de preservación y uso sostenible de los recursos, desde lo local a lo global.

El territorio es la expresión de nuestras dificultades y de los diversos retos por amalgamar sociedades y hábitats humanizados para un desarrollo sostenible inclusivo y de dignidad de todos los seres humanos y de la vida en general del planeta. Nada nuevo, pero hoy más complejo, probablemente más evidente y, con seguridad, más urgente.

### • **Violencia de género**

Una expresión sangrante de las enormes dificultades estructurales, históricas, culturales, que limitan las posibilidades de construir sociedades basadas en la equidad social y de género. Es hoy la distancia infinita para dar el salto civilizado, de humanización de la especie. Es el vacío político fundamental de las democracias y del desarrollo inclusivo y con equidad.

### • **Vulnerabilidad**

Suele ser el término más común para poner de relieve la ausencia de la centralidad de lo público, de la creación universal de condiciones, medios y capacidades que garanticen el amparo y la solidaridad social. Es aquello que expresa la precariedad o clara insuficiencia de la fortaleza y presencia en todos los sectores y ámbitos territoriales del Estado social y democrático de derecho. Es un concepto que oculta las múltiples razones y el cúmulo de intereses espurios, codiciosos, que explican por qué tantas personas, tantas comunidades, pueblos y sociedades se están quedando atrás.



# DIÁLOGOS ABIERTOS

## **GUATEMALA..... 253**

- Catalina Soberanis
- Caryl Alonso
- Luis Linares
- Renzo Rosal

## **EL SALVADOR..... 263**

- Andrew Commings
- Vanesa Ortiz
- Carlos Pinto
- Blanca Benavides

## **HONDURAS..... 271**

- Guadalupe López.
- Miguel Macías.
- Luis Castillo.
- José Luis Mejía.

## **COSTA RICA..... 279**

- Jorge Mora
- Rolando Rodríguez
- Jonathan Espinoza
- Alberto Cortez & Federico Ruzicka
- Mayela Cubillo
- Jorge Vargas Culler

## **PANAMÁ..... 293**

- Ada Vergará
- Wilberto Quintero
- Narciso Machuca
- Marinelda Varela & Yon Millán

## **REPÚBLICA DOMINICANA..... 303**

- Ana Vásquez
- Pedro Hernández
- Ramón V. Vamejo & Manuel Parra
- Rafael Hidalgo



## Catalina Soberanis<sup>1</sup>

*Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente. Ministra de Trabajo y Asistencia Social en el gobierno del Presidente Vinicio Cerezo. Presidenta del Congreso de la República. Secretaria Presidencial de la Paz, y posterior Coordinadora de la Comisión Presidencial para el Diálogo, para el tema de análisis y transformación de conflictos sociales. Actual Coordinadora de la Unidad de Análisis Estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).*

– Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2017 en la ciudad de Guatemala

<sup>1</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” - Separata Guatemala, versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se presenta un extracto interpretativo de una pregunta.

**Daniel García.** *Los partidos políticos, son un elemento fundamental en el desarrollo democrático cotidiano e institucional de un Estado, pero muestran signos crecientes de precariedad, planteando un panorama poco esperanzador. ¿Cómo percibe y analiza esto? ¿Qué balance puede hacer sobre el papel que juegan los partidos políticos?*

**Catalina Soberanis.** Hay tres escenarios históricos. El primero, lo identifiqué a partir de la Constituyente y de la primera Constitución Política (1985). El segundo, en la Reforma Constitucional de 1993 que fue aprobada en 1994; y el tercero, en la crisis política de 2015. Los cuales se complemen-

tan con tres etapas de presentación y representación de los partidos políticos en la sociedad guatemalteca.

En la primera etapa, se manejó la legislación que elaboró el Consejo de Estado del gobierno de Facto de Efraín Ríos Montt. En este periodo convocó a la Constituyente para hacerla funcionar y era respecto a los partidos políticos. Esta legislación exigía un mínimo de 50 mil (50,000) personas afiliadas. Luego se trabajó con la legislación que impulsó el general Óscar Humberto Mejía Víctores, la cual provocó un juego de relevos. Esta tenía la prohibición expresa hacia partidos vinculados a corrientes internacionales o a partidos

afines a los movimientos comunistas o marxistas, asimismo permitía que cualquier ciudadano se opusiera a la inscripción de un partido político. El Rector del Registro de Ciudadanos, era nombrado por el Presidente y, prácticamente era un personero de la Presidencia. El sistema partidista era por demás excluyente, se sustentaba en el fraude electoral para el acceso al poder y reprimía toda forma de oposición al régimen vigente.

Esta legislación crea el Consejo de Estado para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que eliminó ese número de firmas, bajándolo a tres mil (3,000) para la formación de un partido político. Se constituyó un Tribunal Supremo Electoral que regiría los procesos electorales independientes al Ejecutivo, y además abrió la posibilidad que cualquier tipo de pensamiento pudiera participar de manera abierta en política partidista. Eso marcó un antes y un después en el régimen autoritario que había estado vigente hasta entonces.

Un elemento trascendente es que resurgen con plena libertad los partidos históricos que habían sobrevivido a toda esta etapa autoritaria, pero que estaban formándose desde la época de Jacobo Árbenz Guzmán y Juan José Arévalo Bermejo. Todo esto se puede encontrar en los contenidos constitucionales, textos que corresponden a las diferentes vertientes de

pensamiento presentes en el país en ese momento. Una de esas es el tema de la autonomía municipal y la asignación del porcentaje constitucional a las municipalidades. Veníamos de una etapa en la que las alcaldías tenían muy poco poder, incluso los Alcaldes eran nombrados por el Presidente. Llegaron a tener cierta envergadura durante el régimen revolucionario, pero luego con la etapa autoritaria fueron de nuevo acorralados. Aunque siempre eran electos, tenían un presupuesto tan bajo que muchos de ellos ni siquiera cobraban salario, su participación en el sistema político era mínima y subordinada.

En la Constitución anterior se hablaba de una autonomía funcional, y eso significaba que políticamente no poseían autonomía; cuando la Constituyente conceptualiza esa parte de forma diferente, da plena autonomía y se les asigna a las municipalidades el 8% constitucional. Fue un cambio dramático, un salto cualitativo, donde las corporaciones municipales se convirtieron en un centro de poder atractivo; no solo para los propios partidos políticos, sino para las propias fuerzas internas de las comunidades y las localidades. Elevando el perfil de los aspirantes a las alcaldías, pues ya su trabajo, no sería casi voluntario.

Estos cambios dieron oportunidad a todos los miembros de la planilla electoral de llegar a ser concejales,



pues su posición dependería de la proporción que tuviese su partido; mientras que en la actualidad ponen en las primeras casillas a los candidatos que el partido desea lleguen al Consejo Municipal. De esta manera, quien esté en el puesto séptimo, jamás llegará a formar parte de la Corporación Municipal.

En esta nueva legislación se establece esta dinámica electoral, los candidatos llevan el orden en el que fueron postulados por los partidos. Nunca

los que iban en las posiciones finales tenían oportunidad alguna de llegar a la Corporación, lo cual es importante y por otra parte, esta asignación del 8% (que posteriormente se elevó al 10% actual) constitucional les ha permitido dar un salto cualitativo al volumen de fondos que una corporación municipal puede tener, porque hasta entonces dependía exclusivamente de sus arbitrios y de sus tasas municipales, lo cual era un ingreso mínimo.

## Caryl Orlando Alonso Jiménez<sup>2</sup>

*Doctor en Política y Sociología, Universidad de Salamanca, España (2014). Magister en Dirección y Gestión Pública, Universidad Carlos Tercero de Madrid (1998). Especialista en temas de territorialidad, políticas públicas y descentralización. Docente en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Consultor independiente en políticas y gestión pública. Cuestionario realizado el 3 de abril de 2018.*

<sup>2</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Guatemala, versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se presenta un extracto interpretativo de una pregunta.

**Daniel García.** *¿Cuáles son los principales logros de la descentralización a nivel político, administrativo, económico y territorial en la región?*

**Caryl Alonso.** Una perspectiva histórica permite explicar y valorar con mayor objetividad este proceso en la región y en Guatemala particularmente. Al hacerlo es obligado reconocer que la denominada modernización del Estado de los años 80, impulsó el retorno a las democracias constitucionales, en las que se avanza en el posicionamiento del régimen municipal y la elección de gobiernos a nivel local, esto significó el primer paso político para sentar las bases del gobierno municipal en Centroamérica, que buscaban eliminar gradualmente

la centralización estatal que provenía de la Guerra Fría.

En Guatemala, se reconoció el Régimen Municipal no como avance político sino se extendió administrativamente al incorporar la participación del gobierno municipal en el Presupuesto anual de ingresos y gastos del Estado que alcanza el 10% del gasto ordinario anual. El municipio pudo elegir autoridades legítimamente y recibir recursos constitucionales, pero no se extendieron mayores capacidades para enfrentar los desafíos del desarrollo.

Las transformaciones Constitucionales de la Región al incorporar al gobierno edilicio como actor político legítimamente electo, propició el surgimiento

de liderazgos políticos territoriales que centraron agendas de servicios públicos e inversiones en infraestructura que permitió graduales cambios en la fisonomía del abandono territorial de los gobiernos autoritarios del pasado. Sin embargo, fueron insuficientes, y aún con el nuevo marco político y administrativo no se siguieron procesos estables de crecimiento y desarrollo sostenido territorial, por el contrario, extensas áreas rurales quedaron al margen de los beneficios sociales de la inversión estatal, generando amplias áreas y bolsones de marginación, pobreza y exclusión social particularmente de poblaciones indígenas.

En ese marco, los procesos democráticos constitucionalistas devolvieron la elección libre, la generación de liderazgos territoriales alineados a los partidos políticos nacionales, inversión en infraestructura incipiente y de baja calidad. Se incorporaron regulaciones como parte del ajuste estructural y el consenso financiero internacional para la apertura hacia la inversión internacional de carácter extractivo y generación de energía eléctrica que finalmente no generó inversión en capital social, sino exclusiones que culminaron en desempleo masivo rural y esto derivó en migraciones internacionales.

Pareciera que en la perspectiva de los 20 años, la descentralización no se entendió como medio para fines de

largo plazo y de carácter más estructural del Estado. En este tiempo los procesos de descentralización avanzaron más desde el carácter administrativo, pero nunca tuvieron como objetivo la generación de autonomías municipales.

El proceso si bien avanzó políticamente, en términos económicos y sociales no fueron procesos sostenibles traducidos a largo plazo. Desde la perspectiva estatal, no existió el modelo de fortalecimiento institucional, al contrario, se dio el dismantelamiento de las entidades públicas. Se permitió el debilitamiento de la incipiente institución territorial, la cual se expresó tanto en la incapacidad de enfrentar modelos de desarrollo territorial que impactaran en procesos graduales de transformación de la realidad social de los espacios que hoy presentan abandono en la inversión pública. Sin embargo, se avanzó en términos de una mayor política ciudadana.

En la actualidad, los guatemaltecos tienen mayor claridad del papel y función del gobierno urbano, y qué roles debe jugar para incidir en la mejora de las potencialidades de desarrollo, lo que abre la expectativa para emprender una nueva estrategia para el 2030, que deberá contar esta vez con la institucionalidad de los partidos políticos, de los Congresos y sobre todo, de la participación ciudadana.

## Luis Linares<sup>3</sup>

*Abogado, investigador, columnista, analista, escritor y conferencista guatemalteco. Graduado de la Universidad Rafael Landívar de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Secretario ejecutivo adjunto y asociado de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar. Entre sus especialidades sobresalen temáticas como: Administración pública, políticas públicas y gobiernos locales.*

---

<sup>3</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Guatemala, versión electrónica de ¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana, se presenta un extracto minúsculo de las primeras dos preguntas intercambiadas por el autor y el entrevistado.

**Daniel García.** *Quiero invitarte a reflexionar en voz alta sobre: la cuestión municipal en Centroamérica y en especial en Guatemala, buscando un balance que suponga en sustancia un aporte integral que nos permita vincularlo a objetivos democráticos y del desarrollo a base de una serie de tópicos o parámetros como: la institución estatal, el fortalecimiento de capacidades, estado de derecho, política pública y de desarrollo, la misma descentralización, competencias comunitarias y su vínculo con todo el aparato estatal, podemos iniciar por éste si prefieres.*

**Luis Linares.** La descentralización del 2002, vino a darse por la vía de la financiación, es decir, el situado constitucional que traslada los recursos y qué indica además en qué se pueden invertir esos recursos, lo hace sin delimitar el marco de competencias entre los gobiernos locales y las entidades del gobierno central, incluidos los fondos de desarrollo u otras entidades como el INFOM.

Este marco no ha indicado qué materias o aspectos del sector educativo son competencia del municipio, de los gobiernos locales (en salud, en ambiente, en promoción del desarrollo)

para mencionar algunas. Simplemente les han trasladado recursos con una competencia genérica en infraestructuras, equipamientos y mantenimiento de redes viales.

Hay una acotación al marco competencia guatemalteco, y es que al contrario de otros países de Centroamérica en donde el agua potable, el alcantarillado, incluso las vías urbanas están a cargo de entidades del gobierno central o entidades descentralizadas, aquí desde siempre podríamos decir, las municipalidades han tenido un marco de competencia propio, amplio, que incluye agua potable, drenajes y alcantarillados, desechos sólidos, mercados, transportes, mataderos, alumbrado público, en fin, un menú de servicios amplio. Antes el problema era que no tenían recursos para prestarlos. Ahora con el Situado Constitucional, el IVA-PAZ y otros ingresos, ya pueden prestar estos servicios.

Hay una frase que he usado un par de veces, que dice: ***“Los municipios hacen lo que no deben de hacer y no hacen lo que deben hacer”.***

**Daniel García.** *Es un buen resumen. ¿Por qué la descentralización que se aprobó en 2002 no se centró en arreglar un poco este enredo y avanzar en eso; igual no había que plantearse muchas más cosas, por lo menos en una primera etapa, ¿no?*

**Luis Linares.** Fue un proceso que quedó relegado, prácticamente en el olvido, porque se inició con la creación de la subsecretaría de descentralización y la emisión de la ley sobre esta política; después entraron a estas políticas específicas, la educativa, la de salud, de esto y lo otro, pero con el cambio de gobierno, especialmente el del 2012, esta fue suprimida; y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, la que se suponía impulsaba el proceso, perdió importancia política, dejó de ser ejecutora de proyectos. Asimismo, los recursos que manejaba esta secretaría y los programas de cooperación dejaron de tener importancia política y los que quedaron, tuvieron un perfil totalmente bajo, sin recursos, sin influencia y el proceso prácticamente se diluyó, como aquel riachuelito que se muere antes de llegar al mar, y desaparece.

## Renzo Rosal<sup>4</sup>

*Politólogo, columnista y consultor político guatemalteco (Universidad del Valle de Guatemala, 2015). Graduado en la Universidad Rafael Landívar. Perteneció al Consejo de Dirección de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Se desempeñó como director de Incidencia Política de la Universidad Rafael Landívar y miembro del Foro Guatemala entre otros cargos de proyección político social. Entrevista del 10 de noviembre de 2017 en la ciudad de Guatemala.*

---

<sup>4</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Guatemala, versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se presenta un extracto de las primeras dos preguntas. En esta versión la entrevista culmina con puntos suspensivos porque la extensión del intercambio es amplia. Se sugiere al lector, trasladarse para apreciar el análisis de coyuntura que se presenta.

**Daniel García.** *Hablemos de coyuntura en Guatemala. ¿Cuáles son los aspectos medulares de la vida política del país y su impacto sobre el conjunto del proceso de la convivencia democrática?*

**Renzo Rosal.** Hoy por hoy en Guatemala, estamos en un momento de continuidad de hechos histórico-políticos, que vienen desde los últimos 20-30 años; pero que tienen su propia naturaleza. La pregunta es ¿cómo intentar jugar con esos factores? En términos de ¿qué elementos son de arrastre, y qué nuevos elementos se están instalando? Y brindan modificaciones o transformaciones, obviamente centradas todas en el ámbito de los gobiernos locales.

Desde allí, deseo comenzar mi planteamiento. Primero, la vigencia que tiene aspectos de la cuestión municipal vista tras 20 años y que sigue manifestándose en el país y en toda la región. Esa ausencia se centra en la falta de políticas públicas y de legislación complementaria que la hagan caminar en dirección correcta.

**Daniel García.** *Las políticas de las ausencias son las que debemos considerar para lograr comprender a fondo la actual encrucijada, no sólo en Guatemala, ¿sino en toda la región?*

**Renzo Rosal.** Sí. Debemos adentrarnos en el análisis de términos de institucionalidad, como en términos

normativos, que favorezcan y den protagonismo a los gobiernos locales. Que de alguna forma se centren en las medidas de fortalecimiento municipal de los primeros años del siglo XXI. Y cuándo digo consciente, es porque está claro y ahora se vislumbra, que las organizaciones centrales, los gobiernos centrales han dejado totalmente al margen a los gobiernos locales. Han pasado de ser el factor fundamental, como lo planteábamos desde la perspectiva de la gobernabilidad. Hoy está más que vigente, el tema de la ausencia del Estado, porque su ausencia es una ausencia consciente; ¿desde qué sentido? En materia de gobiernos locales pasa por dos factores, el primero, es para que se instalen poderes paralelos o para que se fortalezcan, el segundo, es reconocer soy ausente. Antes no sabía que era ausente, pero ahora que reconozco esa ausencia, le veo sus ventajas.

Todo esto facilitó la penetración de varios actores en el Estado ¿De qué tipo de actores estoy hablando? Inicialmente corporativos. Me refiero a que está claro, que todo lo que es el presupuesto público y gasto público, está invadido en dar concesiones o proyectos de servicios públicos.

La ejecución del presupuesto público por parte de actores privados. Empresas de contratación de obras entre los años 80 y 90, cuando había una suer-

te de grupos empresariales en materia de infraestructura, que dominaban el escenario de las constructoras de obras públicas, eran unas cuantas empresas, pero ahora, ese escenario de alguna forma se ha democratizado, si lo quisiéramos decir de alguna manera, se ha creado una dinámica, qué ha aumentado el mercado de las constructoras, y ha creado las de élites, que son las que construyen las grandes obras de infraestructura vial. Pero existen otros dos segmentos que han tomado control en los últimos 10-15 años, de la obra pública a nivel local, que no están todavía en el ojo del huracán, en los casos de corrupción, que yo le denominé las constructoras territoriales, qué son las que se han adueñado de la ejecución de obra pública a nivel departamental, o inclusive a nivel inter departamental. Han fincado sus negocios en controlar las municipalidades de franjas territoriales, de la franja de la Costa Sur, de la franja de los municipios de los altiplanos de Guatemala, Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché, San Marcos y otras que se han especializado en controlar la obra pública, en Alta o Baja Verapaz y así podríamos segmentar todo el territorio. Han dominado a las municipalidades en materia de su presupuesto. En el último año, se han detectado especialmente con investigaciones del Ministerio Público y de la CICIG, una serie de casos de corrupción a nivel estrictamente municipal.

Regresando al punto central del tema de la cooptación del Estado, podríamos hablar del crimen organizado, hoy por hoy, se ha fortalecido enormemente la presencia de narco-alcaldes, o de municipios que están tomados por autoridades que tienen altos cuestionamientos y relaciones con el crimen organizado. Hay casos paradigmáticos como Huehuetenango, San Marcos y Jutiapa. Donde la presencia del narcotráfico ocupa los espacios de control social y político del territorio, pues saben que tomar el control del Concejo Municipal y de la Alcaldía es absolutamente vital, aunque no es ese su objetivo.

Finalmente, les interesa la intermediación, o sea tener operadores en el Congreso de la República, pero para

llegar, tienes que pasar en alguna medida, por tener control estrictamente municipal, podemos referirnos a casos concretos como el de la Gran Alianza Nacional, que hizo gobierno con Óscar Berger; justamente cuando el tema de centralización se intentó desarrollar. Ese partido en los últimos 5-6 años, sus dos operadores centrales, los dos dueños del partido, ambos diputados distritales y miembros prominentes en el gobierno de GANA, se encuentran actualmente en la cárcel, por casos de corrupción mientras eran diputados. Lo que queda del partido fue adquirido por otros actores. Le cambiaron el nombre, hoy se llama "Crecer", es aparentemente un nuevo partido, una nueva opción, pero en presencia no lo es...



## Andrew Cummings<sup>5</sup>

*Antropólogo Cultural, Especialista en Innovación y Sistemas Territoriales de Innovación. Director de la Maestría en Desarrollo Local de la UCA. Con 20 años de experiencia en procesos de desarrollo local en la región centroamericana. Entrevista realizada el 22 de mayo de 2018.*

5 La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata El Salvador, versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se presenta un extracto del intercambio.

**Daniel García.** *¿Cómo ves o percibes los procesos territoriales en términos generales en la región y enfáticamente en El Salvador?*

**Andrew Cumming.** En los años 90, y quizás un poco antes, las ideas sobre desarrollo local venían de Sudamérica. Por ejemplo, en las ideas de desarrollo regional de la UPES, y de Sergio Laser hubo un grupo de instancias trabajando en desarrollo local, que generaron pensamiento, había otras instancias como DEMUCA que, desde Costa Rica, daban y siguen dando un enfoque regional a la labor de los territorios. Algo que no existía. El pensamiento sobre enfoque territorial es relativamente nuevo. Existían enfoques de desarrollo rural, integrando cierto enfoque regional, no con este abordaje, pues había datos antes de la regionalización, pero yo diría, con poco enfoque endógeno.

Esto ha evolucionado significativamente, y ha sido una contribución valiosa al debate, pone en relieve la importancia del área rural y sus desequilibrios en los territorios urbanos y rurales. Esto empieza a ser una discusión, pero no desde arriba, sino viendo los territorios, sus conexiones y las desigualdades. Este enfoque incorpora: enfoque de género, prioridad sobre grupos indígenas, y en países como Guatemala, se tenía en un principio esta vinculación de lo global como local, y esto era contrapuesto a diferentes escalas de lo global, no se hablaba de municipios, sino de una estructura global contra algo que era como sub-nacional, a diferentes escalas, y lo llamaban local, con una dinámica propia; estos diferentes enfoques se vienen fusionando y han ido abriendo nuevas discusiones sobre desarrollo y trabajo

en los territorios. Se suma, una nueva discusión sobre desarrollo territorial, hay mucho por integrar, como las nuevas visiones económicas y en algunos casos las nuevas concepciones de micro empresas.

A nivel de la región, conozco poco la experiencia de Guatemala. Tuve una experiencia muy rápida en Costa Rica, en donde hay dos o tres fenómenos que están marcando el momento actual, hay un retorno a la planificación del desarrollo y primero surge la democratización, y eso es lo valioso. De ahí los gobiernos locales, empiezan a trabajar en estas áreas, y las ONGs que estaban trabajando en desarrollo local comunitario asumen este enfoque, al igual que con las municipalidades estaban impulsando este tipo de desarrollo local, hablaban de democracia a nivel local y de planificación participativa.

Este es uno de los fenómenos que ha ido surgiendo. Recordemos que siempre es mucho más fácil planificar que implementar, siempre se llega a un tope con las capacidades, lo cual antes era desvinculado a lo nacional de lo territorial. Hoy día surge un regreso a la planificación de desarrollo local y desarrollo territorial desde arriba.

La planificación era por sub regiones y los desautorizaron con las leyes nacionales, entonces hay un cortocircuito. Se sube al nivel de las asociaciones de municipios, que es en sí un fenómeno nuevo, o sea, hay un fenómeno de planificación y democracia a nivel local, a nivel meso.

Lo territorial se configura a una escala arriba de la configuración regional en conjuntos de localidad o micro regionales, movilizadas por las municipalidades organizadas en asociaciones, que se van consolidando como un fenómeno que configura territorios conceptualizados por modelos de desarrollo de territorios a otra escala; y el país a nivel nacional empieza a planificar territorio, progresivamente. Se inicia a dinamizar más la política pública. Recordemos que, sin descentralización real, no hay un sujeto intermedio que pueda captarla, los municipios son muy pequeños y fragmentados para hacerlo, entonces no ha ocurrido, pero hay algunas cosas alrededor de esto (ahora) que sí están ocurriendo. Lo valioso, es que se ha logrado reunir piezas de una forma coherente para lograr pasar los momentos de inestabilidad política local y nacional. Y lo que sí genera es un poco más de estabilidad.

## Vanessa Ortiz Santamaría<sup>6</sup>

*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador y Guatemala. Coordinadora de proyectos de la fundación DEMUCA en El Salvador y Panamá (7- 8 años aproximadamente). Politóloga de formación. Entrevista realizada el 7 de noviembre del 2017 en San Salvador.*

---

<sup>6</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata El Salvador, versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, se presenta un extracto del diálogo.

**Daniel García.** *¿Cómo ves en términos generales la cuestión municipal en la región? ¿cómo percibes los procesos que se han desarrollado en las últimas dos décadas? Las medidas, las reformas o los cambios ocurridos en el periodo más reciente desde finales de la década de los 90.*

**Vanessa Ortiz.** Primero, hay que tomar en cuenta que, en cada país, el sistema municipal tiene particularidades grandes y que no es fácil hacer una identificación común del tema corporativo a nivel regional, porque cada uno a través de sus legislaciones, su propia dinámica política, hace lo interno muy diferente. La dinámica propia en cada uno, tiene incidencia fuerte en el ámbito local y eso hace que no sea tan comparativo. Aunque hay muchos niveles que pueden compararse sin duda, pero no es uni-

forme. A nivel centroamericano hay debilidad de tener voz común desde los gobiernos locales a las instancias que están en el ámbito regional, sobre todo en el SICA. Todos los países en Centroamérica son países tradicionalmente muy centralistas, casi todos han pasado por procesos no democráticos, en tiempos no tan lejanos, eso tiene incidencia en la cultura política. Por lo tanto, son países muy centralistas en donde el ámbito municipal ha sido generalmente un proveedor de servicios básicos más que un desarrollador de política pública.

No hay una identificación como actores claves en procesos de país hacia los gobiernos locales. Si bien es cierto, gradualmente ha ido cambiado por la necesidad de mejorar la gestión, de que el Estado llegue al territorio y por las problemáticas que han

generalizado los niveles de pobreza, de falta de infraestructura, de desarrollo económico, el surgimiento de la violencia en muchos casos por esas inequidades y esa falta del Estado en los territorios. Cuando el Estado no está en el territorio hay otras fuerzas que asumen esa presencia. En el caso de El Salvador, el tema de las maras y pandillas imponen otras dinámicas, en otros espacios temas como narcotráfico se consolidan y definen la cotidianidad en los territorios. A nivel de la región esa falta de posicionamiento de los gobiernos locales ante los Estados y ante las instituciones

regionales, les ha limitado para tener una interlocución eficaz en aspectos clave como la descentralización. Un ejemplo claro, es la transparencia de recursos y traslado de competencias a los gobiernos locales, ha hecho que muchas de las problemáticas se visibilicen. El crecimiento desordenado genera una serie de necesidades, que desde los gobiernos locales no se tiene la capacidad técnica ni económica para dar respuesta y que desde los gobiernos nacionales no sean identificadas como una problemática de nación.

## Carlos Pinto <sup>7</sup>

*Ingeniero Agrónomo de profesión con un diplomado en desarrollo regional de la Universidad de Carolina del Norte de Estados Unidos. Maestría de Organización Pública Local en la Universidad Carlos Tercero en España, su trayectoria en el sector municipal es desde 1985 hasta la fecha. Director Ejecutivo de COMURES, El Salvador.*

---

<sup>7</sup> La entrevista completa esta transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata El Salvador, versión electrónica de ¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana. Se presenta un trozo de la conversación.

**Daniel García.** *Desde tu acompañamiento a COMURES a las políticas y medidas que han repercutido el régimen municipal ¿Cómo defines el actual estado del sistema municipal en Centroamérica y El Salvador?*

**Carlos Pinto.** El régimen municipal en el caso salvadoreño tiene un antes y un después de 1997 y 1998, y que bajo una negociación política bastante forzada se logró hacer realidad el FODEX en la asignación por Constitución de la República que tienen las municipalidades. Por parte del Estado antes de 1997 esta representaba cerca de tres millones de dólares, era una cantidad fija y paso a ser un porcentaje de los ingresos netos del presupuesto general de la nación. En el 97 fue de 6% y así se ha venido incrementando hasta la fecha se les asigna un 8%. Marcando una diná-

mica a veces más intensa, a veces de baja intensidad.

El municipalismo en El Salvador ha madurado, con respecto a la relación con el resto de instituciones del sector público y de la cooperación a través de su gremial COMURES, ha desarrollado una agenda de negociación política la cual ha sido diseñada y autorizada de manera participativa con sus miembros. Somos una de las pocas asociaciones que tienen una membresía voluntaria con costo. Hoy por hoy, de los 262 municipios solamente tres no están afiliados de manera voluntaria y no están pagando su participación, eso implica que la asociación ha tomado un liderazgo en la negociación política.

Obviamente hay liderazgo institucional, pero acuerpado por sus miem-

bros, muy activamente a través de diferentes instancias, con el Congreso Nacional y la Asamblea General de Alcaldes, los consejos departamentales como instancia intermedia para tratar de tener una actualización permanente del Congreso durante todo el año, eso no es un evento, sino que es una actividad dentro de un proceso permanente y la relación con el resto de instituciones del Estado. Ya dejamos de vernos como enemigos, como antagónicos y hemos aprendido a respetarnos como dos instancias del Estado. Como dos niveles de gobierno, como dos lógicas a veces un poco diferentes, pero con un objetivo común que es el desarrollo. Un factor importante es que la gremial nunca históricamente ha estado estacionada o recibiendo directrices del gobierno nacional y de los partidos políticos, éstos ya han empezado a respetarla y a reconocerla sustancialmente, con

sus propuestas; de una relación antagónica hemos pasado a una relación de diálogo permanente en función de desarrollo a nivel local y territorial.

Un hito histórico ha sido la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que es una guía para el desarrollo territorial a nivel local, que busca darle poder a las municipalidades o los gobiernos locales. Actualmente, estamos en una revisión de esta ley para una reforma, o actualización. Y el componente de desarrollo que se basa en la búsqueda de la articulación del presupuesto de inversión, de la instancia nacional con las instancias públicas locales, esto con el objeto de hacer atractivo el sector para inversiones privadas. Con esto iniciamos a identificar a grandes rasgos el sector municipal, su proceder y objetivos colectivos.

## Blanca Benavides<sup>8</sup>

*Directora de desarrollo territorial. Anteriormente Directora general de FUNSALPRODESE. Con al menos 10 años de experiencia en desarrollo local y desarrollo territorial. Experta en género, participación ciudadana en Funde. Con 20 años de trayectoria en los temas de desarrollo territorial, hablando de estos temas de desarrollo territorial, descentralización, participación, género. Entrevista realizada el 7 de noviembre 2017 en El Salvador.*

---

<sup>8</sup> La entrevista completa ha sido transcrita en el apartado "Diálogos Abiertos" Separata El Salvador, en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*.

**Daniel García.** *Conversemos sobre procesos territoriales, de políticas de fortalecimiento municipal, de desarrollo territorial, de la descentralización bajo la perspectiva de cambios provocados. Los avances y obstáculos que visualizas en el fortalecimiento de los gobiernos locales en El Salvador y la región Centroamericana.*

**Blanca Benavides.** Un primer elemento que vino e irrumpió en 2015 en El Salvador, son los gobiernos municipales pluripartidarios. Estamos ensayando esa forma de ejercer poder en los municipios, como sabemos hasta antes del 2015 eran gobiernos unipartidarios. Quien ganaba las elecciones, ganaba todo y el que perdía pues perdía todo y quedaba sin posibilidad de tener algún nivel de voz en los gobier-

nos municipales. Ahora no, esto es un cambio histórico. Este elemento, juega un aspecto central en la forma de gobernar.

**Daniel García.** *Hablando de logros y de avances notables en este gobierno. ¿Cuál es el balance previo desde el 2002 hasta el gobierno actual ¿Qué y cuáles son los cambios significativos que identificas?*

**Blanca Benavides.** Es prudente mencionar, que en 2007, participé en la realización de un trabajo sobre descentralización del Estado y mecanismos que promueven los derechos de las mujeres. Este es un trabajo con dos organismos internacionales, entonces nos dedicamos hacer un análisis de todas las propuestas de descentralización del

## EL SALVADOR

Estado; el estudio contenía una propuesta interesante de este tema, pero se quedó justamente a este nivel y eso no permite desarrollar o fortalecer las capacidades, especialmente, las de los gobiernos municipales. Es decir, lo lamentable es que, sí han habido pro-

puestas de cómo descentralizar el Estado, pero solo a nivel de discurso, y aún a ese nivel, solo se plantea con una visión de desconcentración. Y eso ha limitado enormemente el desarrollo y fortalecimiento de las municipalidades.



## Guadalupe López<sup>9</sup>

*Director de la Secretaría Técnica, de carrera administrativa municipal; instancia adscrita a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Instituto de Desarrollo Municipal por primera vez en Honduras, también adscrito a la SEDCAN y desde luego a la Asociación de Municipios de Honduras. Entrevista del 19 de marzo de 2018.*

---

<sup>9</sup> La entrevista completa ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Honduras, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿En el plano nacional y el regional cómo y cuánto ha avanzado el fortalecimiento democrático e institucional de los gobiernos municipales, qué importancia tiene el desarrollo territorial y la relación entre democracia y desarrollo en Honduras en las últimas décadas?*

**Guadalupe López.** En lo territorial puedo decir que ha existido trabajo de enfoque territorial en los planes municipales, ya no el plano simplemente estratégico del crecimiento y ensanchamiento del territorio, sino con un enfoque de ordenamiento del territorio. Se está hablando de fomentar la ley de descentralización, que en muchos países ya fue aprobada, sin embargo, en Honduras, todavía no ha sido sancionada por

el Poder Ejecutivo y se mantiene la expectativa de cuándo será. Esta ley permitiría establecer el camino por el cual se debe transitar, especialmente en el área de competencias, asignación de funciones, atribuciones a la municipalidad y conocimientos sobre el uso de esas competencias, para que el municipio las pueda cumplir. Además, una nueva ley de municipalidades que se está promoviendo es la de finanzas edilicias, que ya días se viene batallando con la fundación DEMUCA y las Asociaciones Nacionales de Municipalidades de otros países, para lograr que avance y sea aprobada. La apuesta con esta ley es lograr un instrumento regional que permita adecuarlo a cada uno de los países para efecto de generar pe-

queños códigos de finanzas locales y municipales a nivel de país.

**Daniel García.** *¿Los gobiernos locales en Centroamérica, en particular los de Honduras, han avanzado en los objetivos de la Agenda 2030? Especialmente, en el proceso de desarrollo sostenible con una planificación más ordenada e integral con enfoque territorial, y sobre todo en la gestión de procesos que provean desarrollo humano, con enfoque de derechos.*

**Guadalupe López.** Sí. Por ejemplo lo que persigue este objetivo del desarrollo sostenible (ODS), se ha venido implementando en los gobiernos locales, hay agendas municipales de comisiones ciudadanas y de comisiones corporativas que tienen una agenda que depende de la buena gobernanza que se tenga por parte de los recursos naturales. Es muy importante en cuanto al bosque, al uso del suelo, al agua y desde luego, son esas grandes líneas claves que tienen los ODS, lo que permite que el municipio desarrolle sus agendas y vayan hilvanadas con el pensamiento nacional y con el cumplimiento de las metas que se plantean.

El trabajo es muy fuerte a nivel municipal, a tal grado que ha permitido la

organización territorial regional. En el caso de Centroamérica y el Caribe, se ha logrado la creación de una organización que responda debidamente a los intereses del municipio y se crea simplemente con el deseo de las propias Asociaciones de Municipios, que ven la necesidad de crear la Confederación de Asociaciones Nacionales de Centroamérica y el Caribe (CAMCAYCA). FUEMUCA también apoyó ese inicio, y logró el despegue de un pensamiento unido político y unitario de la región centroamericana y el Caribe para lograr avanzar en el propósito de una confederación, que estableció tres grandes líneas estratégicas centradas en: a) Prevención, b) Seguridad y participación ciudadana, impulsando un componente de ambiente y cambio climático; y c) el componente que tiene que ver con desarrollo económico local. Estos componentes se complementan con tres grandes líneas estratégicas en función del interés de poder generar políticas regionales aplicables a cada uno de los países, y a cada uno de los gobiernos municipales. Estos son algunos ejemplos que nos ratifican que hay avances, y que hemos logrado fortalecer ese principio de institucionalidad en la región y el Caribe.

## Miguel Alonso Macías<sup>10</sup>

*Coordinador de la carrera de Desarrollo Local, adscrita al departamento de Sociología, sociólogo de formación, con una especialidad en Desarrollo Local. Entrevista realizada el 20 de marzo de 2018.*

---

10 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Honduras, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿La agenda municipal ha logrado facilitar un cambio de modelo de desarrollo en Honduras?*

**Miguel Alonso Masías.** A veces hemos pensado que muchas cosas funcionan por mandato, hablando de objetivos de desarrollo sostenible que hay muchos asuntos que se mueven a nivel de pactos políticos y hay temas definitivamente que trascienden en estos pactos políticos y que pasa necesariamente por procesos de empoderamiento y creación de ciudadanía; me he preguntado en el caso de Honduras si para los años que vienen nosotros tendremos mayores procesos de fortalecimiento, de institucionalidad a nivel local y en algunos momentos se ha dicho bueno este gobierno es pro-municipalista, pero uno se pregunta si se puede ser municipalista y seguir retrasando el que se sancione

la ley de descentralización. Entonces existen algunas herramientas pero todavía no existe una voluntad expresa por parte de quiénes hoy día administran la cosa pública y entonces la tendencia más bien es concentrar el poder, por lo tanto, en ese esquema lejos de fortalecer la institucionalidad pública a nivel local, yo creo que se apuesta y se apunta hacia un debilitamiento de lo público, o sea tenemos entrega de servicios de agua, de hospitales, algunos procesos del sistema educativo que no son procesos de descentralización, sino más bien de transferencia en todo caso.

**Daniel García.** *Hay un elemento que has introducido, que es muy importante. Decías las competencias tienen que llegar. ¿Qué propones en esta línea?*

**Miguel Alonso Masías.** El cuestionamiento es una buena manera para ir poniendo cómo los puntos sobre la mesa, nos hace falta una revisión crítica. Cuántos años lleva la cooperación internacional (por ejemplo) acompañando estos procesos. Me dirá usted casi 30. Entonces debemos hacer un alto y decir cuánto hemos realmente avanzado.

Desde una mirada crítica vamos a evaluar el avance del municipalismo en la región centroamericana, y lo vamos a ver país por país. En Honduras hemos avanzado en materia de fortalecimiento del municipalismo, y probablemente no existe una correspondencia entre la cantidad de recursos

invertidos y la generación de procesos de institucionalización; justo ahí quiero enfatizar en el rol importante que tiene la carrera administrativa municipal. Hay un tema que es fundamental, si queremos garantizar sostenibilidad de procesos, tenemos que trascender al sujeto político partidario, a la creación del funcionario municipal; pero estamos hablando de un funcionario que se somete a procesos de evaluación, de gestión por resultados, que tienen claridad de cuál es el rol del municipio, que ha pensado en su crecimiento en función de su institución y en función del servicio que debe prestar.

### Luis Castillo<sup>11</sup>

*Gerente de Centralización y Desarrollo Municipal de la Asociación de municipios de Honduras. Máster en economía y desarrollo; se ha desempeñado dentro de la asociación en el Área de Desarrollo Económico. Gerente de descentralización y desarrollo municipal. Entrevista del 19 de marzo 2018.*

---

11 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Honduras, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *El municipalismo hondureño ha sido un ejemplo de capacidad de propuesta y beligerancia en pro de la Autonomía, de la dotación de capacidades y medios necesarios para su quehacer institucional y democrático. ¿Cuál sería a tu juicio la característica fundamental del municipalismo hondureño y, particularmente de su marca asociativa AMHON? ¿Cuáles serían los principales avances y donde ubicarías los principales obstáculos o limitaciones para consolidar procesos emprendidos y avanzados en las décadas anteriores?*

**Luis Castillo.** Los principales avances en 1990, se aprueba la ley de municipalidades en Honduras, los gobiernos municipales recobran una serie de competencias y funciones que desde 1974 había sido sustraída por el

gobierno central, con esta ley se le permite definir con más claridad su rol, con competencias y atribuciones, donde se desprende el rol del gobierno central, en el desarrollo de algunos servicios públicos y le queda más cercano al ciudadano servicios directos que el gobierno municipal puede prestar a partir de esa fecha. Los gobiernos municipales también reciben por primera vez una transferencia de recursos descentralizada que en aquel momento representaba el 5% de los ingresos corrientes del presupuesto general de ingresos y egresos de la República; a partir de esa fecha los gobiernos municipales comienzan a fortalecerse en su estructura y organización para brindar mejores servicios al ciudadano y sobretodo, con cumplir su rol de ser promotores del desarrollo integral en el ámbito

territorial municipal. Durante esa década se trabajó fuertemente en fortalecer la capacidades de las autoridades municipales, que por primera vez iban a ser electas por voto directo del ciudadano, se dividen las elecciones, el alcalde es electo directamente con una planilla propia, separada de la planilla presidencial, eso en lo político cambió un contexto muy bueno, porque fortaleció también el liderazgo y la gobernabilidad a nivel territorial al ser la corporación y el alcalde los responsables de liderar los procesos locales para poder ser electo por su ciudadanía.

En el ámbito administrativo implicó algunos retos porque construir la administración municipal marcó esa década, establecer las pautas, parámetros, en los cuales los gobiernos municipales debían definir su modelo de gestión administrativa para poder recepcionar la transferencia que el gobierno central le hacía, pero de igual manera generar los mecanismos de recaudación propia que les permitieran contar con recursos tanto para inversión pública, como gasto corriente. En el 2,000

estas transferencias municipales no eran suficientes para sobrellevar las responsabilidades que ha implicado la gestión municipal, después de la respuesta de éstas ante una catástrofe natural, viendo el desempeño que habían tenido y que venían de un incipiente marco regulatorio, se ve la necesidad de generar una estrategia para la reducción de la pobreza. Por ello, en la década de los 2,000, iniciamos una estrategia de reducción de la pobreza liderada en gran parte por los gobiernos municipales, pero aun así con recursos que se recibieron de condonación de deuda, los gobiernos municipales comenzaron a hacer su labor de inversión un tanto de infraestructura social, de recuperación de la infraestructura y se vio necesario que se fortaleciera más la transferencia de fondos descentralizados hacia los gobiernos municipales para poder cumplir con su rol. Por ello, en el 2009 se hace una reforma a la ley de municipalidades que afinó un poco más los roles de competencia e incremento de la transferencia municipal del 5% en una escala gradual hasta llegar al 11% que es lo que tenemos al día de hoy.

### José Luis Mejía Aguirre<sup>12</sup>

*Ingeniero Industrial. Director de Descentralización de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Entrevista realizada el 20 de marzo de 2018.*

---

<sup>12</sup> La transcripción completa ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Honduras, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *Hablando de municipalismo, ¿Qué ha pasado en Honduras, qué aspectos marcan la diferencia entre el proceso hondureño, qué representaciones adquieren los avances en cuestiones de democratización, descentralización y municipalización durante las últimas dos décadas?*

**José Mejía.** Dentro de lo que ha pasado en los últimos 20 años, hemos visto que sectores como el de salud, el de agua, saneamiento y parte de lo que son licencias ambientales, se han empezado a desconcentrar, algunas a descentralizar y han dado resultados que han impulsado procesos positivos y democratizadores en el territorio. Esto ha validado, la teoría que descentralizando se aprovechan más los recursos, la cobertura es mayor, de mejor calidad, que la gestión

se hace de manera más transparente, con mayor participación ciudadana y se minimiza la corrupción. Además, demuestra que es un arma para poder salir del subdesarrollo y de la pobreza que tiene nuestro país. Hay muchas lecciones aprendidas, los proyectos, en el caso del agua y salud, han sido impulsados por los cooperantes comprometidos con esta visión.

En el caso del agua se hizo una reforma a la ley de agua y saneamiento donde se obligaba al gobierno a descentralizar los sistemas del vital líquido, pues había un convenio internacional. Lo sucedido en salud es más interesante, fue el Banco Mundial o Fondo Monetario, los que crearon un proyecto en el cual se empezaron a buscar gestores para desconcentrar la parte de la red primaria de salud, lo que vino a demostrar que los municipi-

## HONDURAS

pios o fundaciones u otras entidades dentro del territorio podían hacerse cargo de este servicio, con muy buenos resultados, mejorando la cobertura, la calidad y disminuyendo en un buen porcentaje las muertes materno-infantil, a finales de la primera década del 2000.

Para el 2008, se tenía una reforma de la ley del ambiente, donde alrededor de siete municipalidades podían gestionar licencias ambientales de manera descentralizada, lo cual funcionó muy bien. En Tegucigalpa, San Pedro Sula, Puerto Cortez, Catacamas; se

cometió el error de incluir a Islas de la Bahía, pues es una reserva. Además, estaban también la Ceiba y Choloteca, quizá se me escapa alguno, pero con todos se inicia a trabajar. Con la *Política de Descentralización* que da los lineamientos a seguir para poder modernizar las Secretarías de Estado y lograr así la descentralización, junto a los lineamientos jurídicos y el marco regulatorio que se tenía ha servido para fortalecerla. Por ejemplo, la nueva ley de municipalidades, junto con las de finanzas municipales, es una sola en la actualidad, pensando en una mejora continua.



## Jorge Mora<sup>13</sup>

*Vicerrector Académico y Rector de la Universidad Nacional. Profesor en la Maestría sobre Expertos en Gestión Municipal con DEMUCA y AECID. Miembro del tribunal evaluador de los trabajos de tesis de la maestría y trabajos de experto. Investigador sobre el desarrollo municipal y desarrollo territorial rural en Costa Rica.*

13 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *He escuchado que... hablar sobre la cuestión municipal es un modelo agotado, ¿Cómo ves en términos generales el panorama regional? ¿Dónde estamos ahora en ese ciclo que se habló, se hizo o no se hizo, se hizo mucho, se hizo poco de descentralización? Y bueno, estamos dónde estamos en términos regionales, puedes hacer una valoración regional y una particularmente de Costa Rica*

**Jorge Mora.** Me parece (en décadas pasadas) que los gobiernos locales y sus organizaciones nacionales y regionales, definieron una estrategia en donde el tema de descentralización ocupaba un lugar preponderante, me parece que alrededor del desarrollo de esa estrategia, de las acciones que se impulsaron, de los vínculos con los gobiernos, de la propia movilización

de los gobiernos locales y de otros actores que apoyan al desarrollo del gobierno local en Centroamérica, se presentaron avances significativos.

En Costa Rica, el nivel que alcanzó la descentralización no es el mismo que se tiene en otros países centroamericanos. Eso tiene que ver con coyunturas, con correlaciones de fuerza, con las propuestas que han impulsado los gobiernos y también con un nivel de centralismo muy fuerte que exhibe el país. El sistema social y político es muy centralizado, de hecho, cuando se presentó el índice de Desarrollo Social del 2017, fue impresionante ver el poco avance que ha habido en términos de desarrollo social en los litorales del país.

**Daniel García.** *¿La descentralización ha fracasado?, Si el objetivo de ésta*

*es más democracia, más desarrollo, equilibrio territorial, y no se ha logrado, ¿ha fracasado?*

**Jorge Mora.** Sí, porque de alguna manera el Estado central no tiene ni capacidad, ni tiene intención de impulsar ese proceso. Está más concentrado en los procesos económicos de la región central, abandonando a los gobiernos locales, que ni tienen las competencias ni los recursos para ser ellos quienes impulsen ese proceso. Entonces algo tendrá que pasar ahí,

tiene que haber alguna modificación a la estrategia. Es muy interesante, porque realmente no ha habido un partido político, que proponga el proceso de descentralización como un proyecto esencial, sino más bien son sectores dentro de los partidos con más o menos fuerza los que lo han impulsado, pero eran algunos actores. Esto hacía que dentro de los propios partidos y propuestas existieran diferencias, sin embargo, hubo avances escasos, pero los hubo

## Rolando Rodríguez<sup>14</sup>

*Alcalde de la municipalidad de Cartago. Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL), Presidente de la Confederación de Asociaciones Nacionales de Centroamérica y del Caribe CAMCAYCA. Entrevista realizada el 14 de marzo, 2018.*

---

14 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Qué está pasando con el municipalismo, qué se ha logrado, para dónde vamos, qué retos tenemos por delante, tanto en la perspectiva de Costa Rica, como la de Centroamérica? ¿Cómo está la agenda municipal en Costa Rica?*

**Rolando Rodríguez.** Iniciemos por los modelos que se venían implantando tanto en Centroamérica como en Costa Rica hace tres décadas atrás. Son modelos centralistas y que prácticamente ya están feneciendo. Hay agotamiento de los mismos y a partir de ahí, los ciudadanos han venido buscando otras opciones para poder lograr los objetivos de satisfacción en todas las áreas del convivio que llevamos, que tienen todas las personas, desde esa perspectiva diaria y lógicamente el municipalismo ha toma-

do fuerza para poder solventar esas necesidades, desde esa perspectiva, por un lado, y por otro, ha tratado de fortalecerse, pero para poder tener ese fortalecimiento, debe tener competencias y recursos económicos que le permita salir adelante. Ese camino ha sido tortuoso en toda Centroamérica, porque si bien es cierto, existe conciencia de parte de las personas, principalmente de los dirigentes políticos de que ese es el rumbo que hay que tomar, pero existe un gran celo, a la hora de concretar acciones para poder tomar ese nuevo modelo.

Todo el mundo está de acuerdo, que se debe migrar hacia eso, pero cuando ya se tiene que poner en práctica vemos que no pasan las leyes o los proyectos de ley. Observamos que, aunque existan las leyes en muchos

## COSTA RICA

casos no les dan los recursos necesarios. Existe una reticencia real para lograrlo, por supuesto, es un proceso que todos entendemos, pero debemos buscar facilitar su práctica, y está

la contraparte, las Municipalidades, que deben actuar para que lo poco o mucho que hagamos sea bueno y de excelencia.

## Jonathan Espinoza<sup>15</sup>

*Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Alcaldes. Politólogo de formación, con una especialidad en Comunicación Política y Gerencia Pública local.*

15 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Cuál es el momento del municipalismo costarricense, y del resto de Centroamérica?*

**Jonathan Espinoza.** El de Costa Rica, lo definimos a partir de datos tomados de la Contraloría General de la República (2017) y con éstos, se puede hacer dos tipos de análisis, local versus lo central. Aún el día de hoy los gobiernos locales costarricenses solo ejecutan el 4% del presupuesto de la Administración Pública. Entonces, seguimos en un Estado centralizado, concentrado. No solo en materia de competencias, sino de recursos. 81 municipalidades cuentan con un marco competencial muy amplio, pero con muy pocos recursos. Es un análisis muy general, pero nos sirve de marco. A nivel de Gobierno Central, desde lo local propiamente, los presupuestos presentan disparidades muy grandes. Hay casos extremos

como el de la municipalidad que cuenta con 300 millones de colones al año de presupuesto. Hasta una municipalidad como la de San José, que para el 2018 ronda los 98 mil millones de colones en presupuesto ordinario. Ese análisis, por sencillo que parezca, el de los recursos, nos permite determinar qué tipo de municipalidades tenemos.

**¿Cuál es la realidad de nuestro territorio?** Una realidad muy básica, muy sencilla de percepciones rurales y urbanas, pero curiosamente a nivel presupuestario, lo cual ve la composición de ese presupuesto municipal por ingresos corrientes e ingresos de capital. Nos encontramos que existen dos tipos de municipios en este país. **Primero.** El municipio que tiene la capacidad de generar suficientes ingresos corrientes, que tienen menos cabida de llegar a un 50, 60 % de su

presupuesto de ingresos corrientes; pueden captar impuestos, ya sea de bienes inmuebles, por patentes, por construcciones u otros más. Dependen mucho de su realidad socioeconómica, hablemos de cantones como San José, Santa Ana, Escazú, que son como los tres primeros de esos municipios que generan ingresos corrientes y que no dependen entre comillas del gobierno central. **Segundo.** En el otro extremo, se ubican aquellos que su presupuesto anual es de un 82% que es el caso extremo, y lo ejemplificamos con municipalidades como la de Tarrazú, que posee un presupuesto proveniente del Gobierno Central. Si en algún momento, el Gobierno

Central tiene que condicionar las transferencias de recursos, ese tipo de municipios prácticamente caen en un proceso de no operativizar ningún tipo de servicio-proyecto. En las municipalidades como San José, normalmente se encuentran programas como intervención de barrios, recuperación de espacios públicos etc. Pero municipios que dependen mayoritariamente del presupuesto del ingreso de capital que le asigna el gobierno central, se han convertido prácticamente en unidades ejecutoras en materia de red vial cantonal. Esos son los matices de la realidad desde un enfoque local al día de hoy.

## Alberto Cortez & Federico Ruzicka<sup>16</sup>

**Alberto Cortez.** Gerente del BCIE Costa Rica

**Federico Ruzicka.** Director de Costa Rica, asistente ejecutivo de Gerencia en BCIE, director en algún momento también y gerente del banco, a inicios de los 90` asesor de la presidencia ejecutiva, luego fue gerente del sector privado.

---

16 La transcripción completa de la entrevista ha sido transcrita en el apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de ¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *Conversaremos sobre la evolución del sistema municipal centroamericano. ¿Cuáles son esos avances, limitaciones, obstáculos que han impedido que un verdadero y efectivo aporte de los gobiernos locales y sistemas territoriales de gestión de la democracia y el desarrollo, pero, ¿dónde estamos realmente en este tipo de proceso? ¿Cómo se ve desde el BCIE estos procesos de democratización de los gobiernos locales y de reforzamiento, al menos teórico, de su papel en la promoción y gestión territorial del desarrollo?*

**Alberto Cortez.** Es valioso responder desde dos puntos de vista. **El primero:** basado en cuál es mi percepción, reforzada posteriormente por un análisis más sistemático de los datos; y

**segundo:** un poco lo que ha sido la dinámica del banco. Por una valoración rápida de estos 20 años y el papel del gobierno municipal en el desarrollo regional, lo primero que señalaría, es que Centroamérica tiene un desarrollo muy desigual de las gobernanzas que determinan el papel local en el entramado político institucional de cada país, y en donde Costa Rica (posiblemente) es el país que tiene el gobierno municipal más débil. Esto tiene que ver con la escala, tiene que ver con su historia y con su trayectoria, pero ciertamente es el país en el que el gobierno local tiene el desarrollo más débil, en el que su nivel de desarrollo está más atomizado y en parte es por el hecho de que en nuestro país se pasa de gobierno central a gobierno cantonal, sin tener

la mediación del gobierno provincial; para señalarlo de alguna forma, pasas de un gobierno central que tiene una fortaleza muy grande desde el siglo XIX a gobiernos locales que están atomizados a nivel cantonal.

En el resto de la región hay gobiernos que son departamentales fundamentalmente y eso permite que tengan un mayor musculo económico, político, demográfico que hace que los gobiernos municipales tengan un rol más preponderante, Esto se evidencia en el papel político que juegan los actores que participan a escala municipal que es mucho más relevante y mucho más significativo que el que tiene los actores municipales en Costa Rica. Dicho esto, hemos tenido un proceso de debilitamiento general del gobierno municipal, por razones políticas como por el hecho de que hayan llegado gobiernos que tienen una visión, mucho más centralista, pienso en Nicaragua por ejemplo, en donde hay un direccionamiento muy claro del gobierno central que de alguna manera alinea a locales en función de las prioridades que define el central, y eso por ejemplo, se ha reflejado en una menor participación de los locales en programas que antes fueron muy exitosos.

A nivel de banco tenemos capacidad de convocatoria para actores institucionales locales por una razón obvia. Sin embargo, con poca posibilidad de recursos, entonces, generalmente necesitamos de actores como

DEMUCA, que al asociarlo al BCI puedan facilitar convocatorias para generar fondos orientados al fortalecimiento de capacidades de gestión. Nosotros lo consideramos una alianza de alto impacto.

**Daniel García.** *¿Qué opinas de estos planteamientos y de los hechos?*

**Federico Ruzicka.** Para antes del 90, el banco por malas experiencias se concentró solo en el sector público, con la crisis que hubo a finales de los 80 al 90 en Centroamérica. El banco tuvo que tomar varias medidas de apoyo, de reestructuración, de volver a inyectarle gasolina a esos dos motores; **a) el de infraestructura.** Del sector público y además se incluye la parte de apoyo a la producción pero también la parte social y financiar al sector privado para generar producción, riqueza, impuestos y empleos, pero con una diferencia de lo que se había hecho en el pasado y es, no hacer un banco extremadamente grande, sino pequeño y eficiente para conseguir recursos y trasladarlos. El banco crea el programa PROMUNI, que atiende problemas serios con respecto a la basura, pero también otros servicios que daban las municipalidades.

En el banco, todo el recurso que capta internacionalmente es en dólares y muchas veces a las municipalidades se les dificulta endeudarse en esta moneda. Esta es la única institución a nivel de Centroamérica que tiene



grado de inversión, lo cual debería tomarlo en cuenta el inversionista local para poder captar en colones o en moneda local, la tasa de interés que hemos logrado es más accesible para las municipalidades. Hoy en día se presenta una serie de oportunidades que no teníamos antes, tenemos municipalidades que reciben y van a recibir más dinero, hay que ayudarles a cómo administrarlo, colocarlo y además, han cambiado algunas legislaciones, dándoles mayor apertura para endeudarse.

Hay una realidad que nosotros conocemos bien tanto a nivel de los países como a nivel local que son países que tienen un grado de endeudamiento complejo, que sería mejor empezar a buscar otras alternativas que no les generen tanta presión. Hubo una época que las tasas de interés bajaron tanto que en lugar de aprovechar y acomodar las cosas hubo más en-

deudamiento. Entonces la pregunta se centraba en ¿cómo hacer para ayudar? Ya hemos ido resolviendo el problema de la deuda, de los créditos con moneda local y la posibilidad en las municipalidades pequeñas de generar fideicomisos. Ahora, se puede apoyar en esta figura, y al ser manejada por un banco local de mucha experiencia les puede auxiliar muchísimo en toda la parte de ejecución de los proyectos. Igual pueden existir por subsidios de municipalidades.

Hay algunos proyectos municipales de índole bastante social que requieren un apoyo financiero más allá que un financiamiento normal, entonces hay algunos proyectos que estamos manejando también a ese nivel. Un ejemplo es el programa relacionado con el cambio climático, que estamos aplicando con el sector agrícola, el cual tiene éxito.

## Mayela Cubillo<sup>17</sup>

*Socióloga. Maestría en administración pública. Doctorada en Ciencias de la Educación. Trabaja en la Universidad de Costa Rica. Directora de la Escuela de Administración pública. Vice-Decana de la Facultad de Ciencias Económicas. Directora del Centro de Investigación y Capacitación de Administración Pública (CICAP). La entrevista se realizó el 15 de noviembre de 2017.*

---

<sup>17</sup> La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Qué opinión le merecen estos planteamientos? La preocupación en Costa Rica no ha sido consolidar el Estado de derecho, la democracia, el funcionamiento democrático, sino recuperar el protagonismo de los gobiernos locales, ¿de la institucionalidad democrática y del desarrollo en los territorios?, ¿cuáles han sido los hitos o las principales medidas que han cambiado el panorama, del régimen municipal?, y ¿en qué medida ha repercutido una cierta reconfiguración del estado?*

**Mayela Cubillo.** El Estado costarricense ha sido un Estado centralizado y que, en toda la historia desde la

Colonia, podría decir que hasta los 50 el gobierno local, el municipio como tal, estaba desaparecido de la conformación, no solo del imaginario de la sociedad que no veían en las municipalidades o en los gobiernos locales un aporte real a la vida democrática, y menos al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Los gobiernos locales y las instituciones autónomas del 50 en adelante comienzan a tener relevancia; del 50 al 70 se crean la mayor parte de instituciones autónomas. Antes de eso no estaba la figura del gobierno local, ni siquiera como objeto de estudio. Cuando entré a trabajar en el CICAP

básicamente había, un programa de apoyo a los gobiernos locales, y este programa era de capacitación a sus funcionarios. Sin embargo, como se pensaba todo el siglo pasado, fortalecer los gobiernos locales era importante, pero se fortalecían bajo una visión centralista. Se trabajaba en la capacitación de regidores síndicos, pero básicamente sobre el Código Municipal, algunas técnicas parlamentarias para poder tomar decisiones en el Concejo Municipal. También en los 80-90 se empieza hablar de la importancia del Gobierno Local como el ente más cercano a la ciudadanía, que podría conocer cuáles son sus necesidades básicas y aportarles soluciones rápidas.

Desde mi perspectiva, colaboro a que se comiencen a hablar de los problemas propios del Estado bienestar en América Latina. Costa Rica es uno de los ejes más claros por la inversión social que se hacía en salud y educación producto de visiones y organismos financieros internacionales y de palea dominante en ese momento. Había que darles protagonismo a los gobiernos locales, pero cuando se habla de protagonismo y se usa la palabra descentralización es básicamente para quitar funciones al Estado central, que se permitiera a las regiones, nacionales y territorios que

puedan resolver en el nivel local micro regional, problemas que ya quedarían quitarle al Estado Nacional.

Las propuestas de descentralización o desconcentración que empiezan a originarse muy claras en los 80-90 tenían una función, buscar opciones para que el Estado Nacional no tuviera que hacer esa cantidad de inversión social, y pudiera pagar más deudas externas, que eran altas.

Es necesario mencionar, muchos de los organismos financieros y la cooperación internacional que tuvo el país, hablaban de la descentralización y el protagonismo para el desarrollo del territorio que tenían que tener los gobiernos locales, en función básicamente de los mismos objetivos. A medida que empieza a calar ese discurso dominante que también la academia lo acoge, y desde las aulas universitarias empezamos a hablar del tema y que los gobiernos locales deben ser el eje de desarrollo local; los partidos políticos lo toman como discurso, pero lo hacen básicamente para lograr objetividad, ya que nunca lo plantearon abiertamente desde las estructuras políticas (*que es donde empieza la descentralización*), como darle competencias y presupuestos propiamente a los territorios para que se tomaran ahí las decisiones.

## Jorge Vargas Cullel<sup>18</sup>

*Director del programa Estado la Nación, con cinco frentes de trabajo: a) Informe de Estado la Nación, b) Estado de la Región, c) Estado de Educación, d) Estado de análisis de desempeño del poder judicial, e) Plataforma en ciencia y tecnología e Innovación, nuestra especialidad son los datos y el análisis, sobre todo la divulgación de información para que la gente pueda tomar decisiones.*

18 La transcripción completa de la entrevista ha es parte del apartado “Diálogos Abiertos” Separata Costa Rica, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto. En este caso la síntesis termina en puntos suspensivos porque la respuesta original es amplia.

**Daniel García.** *Al hilo de todo lo que abarca el trabajo del Estado de la Nación, recuerdo que en el pasado se trabajaron algunos apartados relativos al estado de la cuestión municipal en la región. ¿Fue así?*

**Jorge Vargas Cullel.** Claro. Fue hace mucho tiempo, en aquella época estábamos muy interesados en poder llegar no sólo a determinar cuestiones de gastos municipales. Nos importaba mucho crear datos comparables en materia de inversión municipal, nos costó un ojo de la cara, pero pudimos llegar a algunas cifras preliminares. Una de las lecciones más importantes es la enorme desigualdad que hay de los gobiernos locales de Centroamérica (cerca de 1200). En materia de sistemas de informa-

ción, registros, había municipalidades muy grandes en donde era posible aproximarse al tema del registro de inversión, del gasto; y otras municipalidades, que cabía en 30 metros cuadrados, y la persona que estaba al frente de la función administrativa con suerte sabía leer y escribir, nos costó mucho. En la actualidad hemos trabajado una serie de estadísticas municipales para Centroamérica en varias ocasiones y también tenemos en este momento un esfuerzo, prácticamente está lista la actualización de todas las cifras que tenemos a nivel municipal en Centroamérica.

**Daniel García.** *Sabiendo que ha habido y hay dificultades para obtener información generalizada sobre la cuestión municipal, y sobre los distintos*

*procesos, o líneas de actuación de los gobiernos locales por la diversidad de municipios y realidades que hay en la región. Sobre los cambios que se planteaban en la década de los 80s, 90s, para elevar el músculo territorial de los Estados, ¿qué ha pasado?, ¿cómo se ha avanzado?*

**Jorge Vargas Cullel.** En retrospectiva y animados por corrientes europeas, en los años 80 y 90, se plantea el tema de la descentralización territorial de funciones y competencias del Estado. Algunos lo pusieron como el fortalecimiento de las municipalidades, **¿Por qué hacer eso?** Desde el punto de vista de conveniencia, las municipalidades son las instituciones públicas más cercanas a las personas. Entonces si queremos un Estado que sea más sensible, más respetuoso y al mismo tiempo más capacitado para reaccionar a estas demandas, fortalezcamos a las municipalidades, y el otro argumento fue: si se quiere conceputar lo teórico y decir en la medida en que fortalecemos los gobiernos locales van a ocurrir dos cosas, uno, vamos a emplear la Democracia, porque la gente verá que las decisiones locales ahora tienen un efecto para sus vidas, se van a involucrar, van a pedir y rendir cuentas y quienes dirigen las municipalidades van a lidiar con los ciudadanos.

Ciertamente va a tierra todo este proceso de democratización que se vivió después de la guerra civil en Centroamérica, y el primero era que íbamos a fortalecer el Estado, creamos un

montón de patas para el Estado que antes no estaban; es decir, si lo fortalecemos va a haber más democracia y va a haber más Estado. En nuestra retrospectiva uno diría la tesis de descentralización es una estrategia que uno la puede defender pero no hay ingenuidad espectacular, no es cierto que uno construye más Estado al descentralizar, incluso puede uno desarmar lo poquito que hay y no es cierto tampoco que por descentralizar usted genera más democracia. Hoy en día cuando uno habla de descentralizar, uno lo hace con mucho menos ingenuidad sabiendo qué una estrategia correcta es descentralizar ciertas cosas, pero por sí misma no le va a dar ni más cercanía a los ciudadanos, ni más democracia al Estado. Depende enteramente de cómo se haga, y del contexto en que esa estrategia se desarrolle.

Recuerdo haber dicho hace algunos años – y caí re-mal al decir-, la centralización en sí misma y por los resultados es buena. Hoy día la descentralización para mí *ES NECESARIA* pero el diablo está en los detalles. Todo depende de cómo usted la implemente, y además en el contexto que lo haga. **¿Por qué está promesa de descentralización no dio frutos?** Sí. Claro que dio frutos en algunos pocos sitios, en muchos otros no. Porque precisamente uno no puede aislar la estrategia de descentralizar de lo que está pasando con los Estados centrales, y lo que está pasando con los temas políticos...



## Ada Lourdes Vergara Villamontes<sup>19</sup>

*Abogada de profesión. Especialista en temas de legislación municipal. Asesora legal en la Alcaldía de Panamá. Especialista en temas de desarrollo local en la región centroamericana. Entrevista realizada el 19 de octubre de 2017.*

19 La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado “Diálogos Abiertos” Separata Panamá. Puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Cuáles serían los principales logros de la descentralización, en el ámbito regional, en particular en Panamá? ¿Tanto en la vertiente política, administrativa, financiera y, si quieres desde el punto de vista del cambio cultural político e institucional?*

**Ada Vergara.** A nivel de la región, se estableció y se ponderó la elección de las autoridades locales, de manera directa. Eso dio un paso para asegurar, que esa participación política fuera dada, nadie cuestiona un retroceso a la designación de las autoridades locales, sino a su elección.

La Constitución en el caso panameño, podía o alternaba la posibilidad, tanto de la elección, como la designación por el órgano Ejecutivo y creo que en esa línea, todas las constituciones

hicieron sus modificaciones allanando una sola forma de la participación o la elección de las autoridades locales; otro elemento, que ha pesado en la región, fue las reformas legales, para incluir, bien o mal, el tema de descentralización como único.

No tanto como una acción de desprendimiento de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, si no entrar en lo que es la semántica de esta palabra, por ejemplo: ésta es un paso político. Hacer efectivo el hecho de: te paso esto, sin decir que se está descentralizando; y se adoptó un nuevo concepto, que no se manejaba dentro del lenguaje jurídico en los regímenes locales, pero no se fortalecía los gobiernos municipales pero se adoptaban políticas de descentralización de la cual dimanaban leyes, aprobadas por las asam-

bleas, entonces eso fue, digamos otra novedad dentro de este proceso y hablamos a escala de la región, en el caso de Guatemala; Costa Rica, también tuvo lo suyo y de ahí vinieron elaborándose otros proyectos, otras normativas, que era la carrera administrativa municipal como tal.

Todos han tenido carreras administrativas, para el quehacer público, pero se fueron creando espacios autonómicos o de leyes de la Asamblea con medidas generales, que aplica-

ban a contextos meramente municipales, respetando, esas condiciones especiales que pueden tener, por razón de su propia soberanía. Hay que agregar, que a la asignación tributaria de algunos impuestos, se asignó un porcentaje de los ingresos del Estado a los municipios, estas son, las tres, cuatro cosas más importantes y posiblemente, me atrevo a decir, sin conocer el régimen municipal de toda la región que el elemento que ha dinamizado el proceso, es la participación ciudadana.



## Wilberto Quintero<sup>20</sup>

*Abogado. Graduado en derecho y ciencias políticas. Docente, líder deportivo, social y político en Panamá y Centroamérica. Director de asesoría legal del municipio de San Miguelito, un colaborador destacado del Programa DEMUCA.*

---

20 La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado “*Diálogos Abiertos*” Separata Panamá, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *Para situarnos en el momento actual y tratar de dibujar algunos escenarios en los que se pudiese mover la dinámica municipal regional y particularmente, en Panamá. ¿Qué avances consideras que merecen ser destacados de este período último de 20 años en Panamá, y cuáles los resultados o cambios más destacados, que puedan ser referentes de un antes y después en la historia del municipalismo panameño?*

**Wilberto Quintero.** Cuando comenzamos a incursionar en las actividades municipalistas, fue cuando es creada DEMUCA en los 90. En Centroamérica, excepto Costa Rica, estaban afectados por las dictaduras. Hubo un avance extraordinario, solamente que en el camino hay que hacer los ajustes necesarios, y creo que

esto depende también de la voluntad política de cada gobierno en un momento dado, pero el ciudadano es el que tiene que empujar y ahora lo está exigiendo.

Los ciudadanos cada día exigen más, porque ahora con esto de las redes sociales no hay nada oculto, ahí todo el mundo sabe y manda información a través de los teléfonos, y creo que todas las autoridades, tiene que saber que aquí no hay nada que pueda esconderse. El mundo sabe lo que está pasando, hay algunos detalles que sería bueno aclararlos, no sólo en el caso de Panamá sino en toda la región.

Este proceso se inició en la década del 90, pero claro fuimos los primeros, para después ahondar en lo otro,

## PANAMÁ

---

Panamá tenía un problema fundamental, la Constitución no permitía desarrollar un proceso de este tipo. No era tan flexible, para darse un proceso mucho más efectivo, entonces en la década del 2000, se hizo una Reforma Constitucional bastante profunda, por ejemplo, cuando hablamos de los procesos de descentralización; hay artículos de la Cons-

titución que marcan el camino y el paso a seguir, pero consideramos que hay que desarrollar más adelante la ley sobre esta temática, pues hay que seguirla mejorando, y que algunos aspectos constitucionales tengan más rigor. En este tema sí, se ha dado un buen paso, pero realmente nos falta mucho...

## Narciso Machuca<sup>21</sup>

*Sub-Secretario de la Secretaría Nacional de Descentralización en Panamá.*

21 La transcripción completa de la entrevista ha es parte del apartado “Diálogos Abiertos” Separata Panamá, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Cuál es el balance global del proceso de descentralización en Panamá? Desde la aprobación de la ley y los pasos dados para su instrumentación. ¿Cuáles son los principales hitos de este proceso? Y luego, ¿cuáles son las perspectivas?*

**Narciso Machuca.** Panamá ha tenido una desventaja, que se ha convertido en ventaja a nivel del área. **¿Por qué desventaja?** Porque hemos comenzado de ultimo en este proceso de descentralizar. Lo que ha significado una ventaja en virtud que hemos aprendido casi de todo de los demás países, que han estado manejando este tema. Cuando estábamos haciendo estos esfuerzos tuvimos que conocer la experiencia de casi todos los países centroamericanos, suramericanos e incluso países europeos, de qué cosas han hecho bien, dónde había que poner atención etc. Podríamos decirte que en estos últimos 20 años

Panamá ha estado en un proceso de sube y baja con respecto al tema. Se firmó hace 20 años, lo que se llamaba “*Un pacto nacional por la descentralización*”, en el cual todos los candidatos presidenciales, firmaron el deseo de poder impulsar este proceso, sin embargo y aunque no se concretó, sí se impulsaron varias cosas: una de ellas, el tomar consciencia de lo que era. Panamá no tenía consciencia de lo que significaba, si hacemos una comparación de que el tema surgió en los 92-93 y lo comparamos de cuando se firmó el pacto, no habíamos crecido en ese deseo de transformar la gestión pública. Diríamos que han existido iniciativas, de los diferentes presidentes, y nosotros hemos considerado que, de una u otra forma, algunos de ellos han contribuido con algún aspecto del proceso, pero ninguno ha concretado el esfuerzo.

De 1990-1994, se dio un proceso de transformación democrática en el país, después que tuvimos la intervención de los norteamericanos, en ese momento y a raíz de la dictadura militar que teníamos en Panamá, las municipalidades se debilitaron. En este periodo los alcaldes nuevamente llegan a ser reelectos por el voto popular, eso significó un avance. A partir de ahí, comenzó a trabajarse un proceso de mayor fortalecimiento municipal y de incorporar algún principio, con una visión del desarrollo, para que las comunidades se vieran más beneficiadas. Con el Presidente Ernesto Pérez Balladares, se hicieron algunas comisiones importantes para revisar el proceso de descentralización, se abrieron proyectos que se gestionaban a nivel de la Presidencia de la República, dirigido hacia los municipios, pero siendo controlado por alguna institución del Estado. En ese periodo se abrieron, dos-tres proyectos, que estaban en manos del FIS, que era un Fondo de Inversión Social, adscrito a la Presidencia. Se aumentaron los salarios a algunos representantes de corregimiento, el gobierno nacional se comprometió con los municipios en impulsar el desarrollo. Se abrieron comisiones para poder crear algunas normativas que permitieran un fortalecimiento de los municipios y todo quedó ahí.

En plena campaña se firma el pacto por la descentralización, todos lo firman, menos Mireya Moscoso, y resulta que una vez en el poder nombra una comisión para que revise el proceso de descentralización, crea las comisiones de trabajo, se consulta con muchas agencias de Cooperación Internacional y todo queda en deseos de querer transformar. Sin embargo, en su gobierno, sucede un fenómeno muy interesante, se reforma la Constitución Política de Panamá, y nosotros los municipalistas pensamos que no se iba a impulsar el proceso, pero de la noche a la mañana existe un texto constitucional, en donde se aborda el tema de la descentralización y se señala que es de los temas fundamentales para el desarrollo, artículo 233 de la CPR-Panamá, y donde se lee que la ley desarrollará el contenido de descentralización, dando pie a un proceso mucho más fortalecido.

En el siguiente gobierno, el de Martín Torrijos, se lleva a cabo la reforma al artículo constitucional y se aprueba tal como había sido pactado el texto en el 2004 y, Martín Torrijos adquiere un compromiso de campaña, fortalecer a los municipios; la mayoría de los Alcaldes y de los representantes con regimiento son del mismo partido, lo que significaba que había un doble compromiso, pero adicional

a eso había otro mayor, porque fue justamente su padre, con el golpe de Estado en el 68 y con la reforma que dieron a la norma en el 73, que se aprueban las primeras leyes en Panamá, que tienen que ver con el proceso de descentralización y el proceso de fortalecimiento municipal; fue cuando se le da facultad al municipio de

poder gestionar desarrollo, mantener cierto grado de autonomía, cobrar impuestos, tasas y contribuciones.

Martín Torrijos firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, y aprovechó esa firma para que el banco diera un fondo al gobierno panameño y dentro de ese, uno de sus objetivos, era el fortalecimiento de la descentralización, se crean las políticas nacionales y todo el espacio administrativo correspondiente y se comienza a trabajar a partir de entonces en lo que era una nor-

mativa que permitiera desarrollar el texto constitucional. Esta oficina, que estaba creando las políticas y poniendo la norma que era financiada por el BID, adscrita al Ministerio de Economía, tuvo un texto, pero no como se pretendía, sino que se trabajó un Código Municipal incorporando lo que era este tema municipal.

El Presidente Torrijos firma una serie de compromisos, donde estaban presentes casi todos los sectores sociales del país, y tomó la batuta de impulsar lo que era la descentralización municipal. Un mes antes de su salida de la presidencia, la asamblea de diputados aprueba la ley 37, con lo cual se aprobó esta, o sea tenemos texto constitucional, también texto de la ley y ya sabemos por dónde podemos caminar. En enero de 2016, comenzó a funcionar la Secretaría Nacional de Descentralización en Panamá.

## Marinelda Varela & Yon Millán<sup>22</sup>

*Especialistas en descentralización, desarrollo municipal, procesos de fortalecimiento institucional a nivel municipal en Centroamérica y Panamá. Colaboradores de DEMUCA.*

22 La transcripción completa de la entrevista ha es parte del apartado “Diálogos Abiertos” Separata Panamá, y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *Sobre la descentralización, ¿cuáles son a tu juicio los principales logros en Panamá, ya sea a través de una ley o propuesta de política?*

**Marinelda Varela & Yon Millán.**

Administrativamente los municipios están haciendo el esfuerzo de mejorar su actuación, desde el punto de vista técnico es una acción visible, no sólo porque cuando hablan de lo técnico, no hablan de una visión de actuar técnicamente sino del fortalecimiento a sus estructuras de recursos humanos, como ejemplo, ya se habla de un planificador, de un arquitecto, con la visión de que el municipio cambié su modo de actuar y pase de improvisar y actuar por conveniencia, a actuar técnica-

mente. Eso es una mejora que la ley les obliga, y que les ha permitido mejorar la estructura básica administrativa. Hay muchos que hacen el esfuerzo de mejorar su desempeño técnicamente y no depender solamente de lo que amanezca inspirado el Alcalde.

**Daniel García.** *Es importante que asumamos, reflexionemos vinculados al ámbito político ¿Se tiene claro cuál es el concepto del Estado y qué es lo que significa el concepto particularmente en el territorio que se explicita o subyace en la Ley de Descentralización, y las propuestas políticas que hace? ¿Se vislumbra en la actual fase de implementación que se sacarán las debidas consecuencias para todo el proceso, para los objetivos propuestos?*

**Marinelda Varela & Yon Millán.** Yo considero que no está claro. Hay desconocimiento de actores del gobierno central e incluso de algunas autoridades locales más que otras, hay unas que sí tienen claro y otras que no. Esta primera fase yo la veo como una práctica, un ensayo.

**Daniel García.** *No podemos pensar que se va a lograr o que se haya podido lograr algún avance en la modificación del Estado, o en la reestructuración ¿Es eso?*

**Marinelda Varela & Yon Millán.** Ni siquiera el Presidente creo que lo entiende en su justa magnitud. Hay una debilidad conceptual y también metodológica de cómo se plantee el proceso. Identifico tres etapas. 1. La que depende del gobierno municipal, de la capacidad para asumir lo técnico. 2. La parte del gobierno central, pero ellos siguen interviniendo como si no existiera la ley de descentralización. Intervienen en cosas que no les compete, y 3. El componente del ciudadano porque en ninguno de los tres creo que existen la visión del Estado descentralizado.





## Ana Vásquez<sup>23</sup>

*Representante del centro Integral para el Desarrollo Local CIDEL, que es una ONG, con trayectoria en el tema de trabajo de desarrollo local, inició con el Consejo Nacional de Reforma del Estado o el CONARE y Analista en el Ministerio de Administración Pública, con CIDEL desarrollan trabajo en República Dominicana y cabe señalar que representa al país en la Unión Iberoamericana de Municipalidades.*

<sup>23</sup> La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado de “Diálogos Abiertos” Separata República Dominicana y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *El primer abordaje se centraría en el balance de los procesos de fortalecimiento municipal y de la nueva gestión territorial en República Dominicana. En síntesis ¿cuál es el balance, en términos de desarrollo local, de fortalecimiento municipal o descentralización, cultura territorial? ¿En qué medida se ha reflejado en la vida de las comunidades, de la ciudadanía, en los servicios públicos y otras expectativas de bienestar social el fortalecimiento institucional municipal en la región?*

**Ana Vásquez.** Hacer un balance de todo el tema de la descentralización territorial, políticas, si se quiere en República Dominicana, definitivamente no es como tomar una vari-

ta mágica y decir hemos avanzado o estamos en retroceso. Todavía se mantiene un poco de claro oscuro en todo el tema de descentralización. Sin embargo, sí hemos tenido avances significativos, si nos remontamos al 2000 que es cuando por decreto dejó de existir CONARE porque se entendía que había cumplido la misión de Consejo de Reforma en la Organización del Estado; desde esa época eran muchas las metas que nos habíamos planteado y todas eran difíciles.

El tema precisamente de la descentralización, incluso que hoy exista y esté fortalecida la Federación Dominicana de Municipios, aunque está en este momento en proceso de

## REPÚBLICA DOMINICANA

darnos una nueva ley municipal “Ley 176-2007” esto a raíz de toda esa demanda es sumamente importante. Ese trabajo que se hace en procura de lograr mayor descentralización sobre todo política, en República Dominicana, una de las primeras luces que nosotros pudimos ver, es tener elecciones separadas, para sacar un poco el clientelismo político, porque todavía persiste bastante y que se pueda tener cierta independencia, que la ciudadanía no esté con ese presidencialismo que tenemos en la mayoría de nuestros países. El hecho de que los municipios tengan otras potestades, otras competencias municipales son algunas luces, pero dentro de esas luces también mantenemos algunas sombras, especialmente en el campo político.

La separación de la elección, garantizar que el liderazgo local sea quien se mantenga y quien ocupe funciones dentro de los diferentes municipios, pero dentro de las competencias municipales están a la sombra todavía la muy baja recaudación propia. Hemos avanzado con todo el tema de la descentralización, pero en la parte económica, podemos decir que ha habido un estancamiento. En República Dominicana tenemos la Ley de Transferencia donde los ayuntamientos están recibiendo un 10% del presupuesto general de la Nación. Actualmente, se recibe menos de un 4%, por las razones que sean, es una debilidad y una flagrante violación a la Ley...

## Pedro Hernández<sup>24</sup>

*Licenciado en Historia en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, estudia ciencias políticas, una maestría en planificación social, trabaja el tema de la municipalidad del cual ha escrito algunos textos y en FEDOMU, realiza consultorías y asesorías. En la actualidad coordina un proyecto de fortalecimiento institucional que auspicia la Unión Europea, docente de la clase de Sociología y ciencias sociales en la Universidad Autónoma de Santo Domingo.*

---

<sup>24</sup> La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado de “Diálogos Abiertos” Separata República Dominicana y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Qué balance haces del municipalismo dominicano? ¿En definitiva, considerando los tópicos o planteamientos más sobresalientes puedes hacer referencia a esas tres o cuatro claves que nos permitan entender y valorar los sucesos en RD en estos 20 años?*

**Pedro Hernández.** Hacer una comparación entre la actualidad y las últimas dos décadas en el régimen municipal dominicano; tiene avances y retrocesos. Digo que tenemos avances en términos eminentemente institucionales, de fortalecimiento institucional de los municipios, los gobiernos locales realmente han fortalecido su desempeño, se han dotado de un

conjunto de herramientas de gestión. Hay también comprensión por parte de los funcionarios municipales, de los alcaldes, alcaldesas, regidores, regidoras etc. La importancia que tiene trabajar con herramientas de gestión más o menos normatizadas, es invaluable. Hay bastante avance en términos de planificación. Se entiende cada vez más la importancia de planificar las tareas, de planificar lo que pudieran ser las líneas estratégicas de desarrollo y como consecuencia una mayor parte de los municipios dominicanos y los gobiernos locales han logrado elaborar planes municipales de desarrollo.

Hay alrededor de más de cien planes municipales de desarrollo que

se han hecho siguiendo un ejercicio bastante democrático en el sentido de la participación plural, tanto de los técnicos de los municipios con el acompañamiento de técnicos de FEDOMU, y de la dirección general de ordenamiento de desarrollo territorial que es una entidad del Ministerio de Economía de Planificación y Desarrollo que tiene también algunos temas estratégicos. Estos planes de desarrollo han sido vitales, o sea, que físicamente existen y además ha habido en su elaboración una suerte de trabajo conjunto de coordinación,

entre técnicos, autoridades municipales y militantes, miembros de organizaciones, la sociedad civil, que por lo menos se conocen o que tiene algún nivel de relación y de objetivos de desarrollo comunitario. El hecho de que los mismos planes hayan servido también para crear una especie de metodología, con la cual se establece, se buscan las informaciones, se procesan y finalmente trae como consecuencia tener el plan, es uno de los aspectos que destacan como de los grandes avances que ha tenido el municipalismo dominicano.

## Ramón V. Vamejo & Manuel Parra<sup>25</sup>

*Especialistas en desarrollo municipal, procesos de fortalecimiento institucional a nivel municipal en República Dominicana. Colaboradores de DEMUCA a nivel Centroamericano.*

---

25 La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado de “Diálogos Abiertos” Separata República Dominicana y puede ser consultada en la versión electrónica de ¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *Estimado Ramón ¿cuál es el actual balance de la situación municipal en República Dominicana.*

**Ramón Ventura.** Nosotros entendemos que hemos dado un gran paso en el fortalecimiento de la institucionalidad municipal y desarrollar la capacidad de gestión de los ayuntamientos, bajo el convenio con la Unión Europea. Esto ha tenido varias repercusiones muy positivas para el país, una de ellas es que por primera vez ha habido coordinación de órganos rectores para trabajar por los ayuntamientos. Además, está la federación de municipios, la cámara de cuentas, el Ministerio de la Presidencia y otros más que están coordinando Economía y

Planificación. Está la contraloría y lo del presupuesto, en fin... varios actores que tienen indicadores de un sistema, para dar seguimiento al cumplimiento de todo ello, por ejemplo, hablemos de transparencia, calidad de políticas públicas, el cumplimiento con la norma de la ley de función pública de la calidad de presupuesto. El gasto, todo lo han asumido los ayuntamientos y hoy hay un *ranking* que sirve de principal fuente de medición. Por ejemplo, cuando se juntan dos alcaldes, antes se preguntaban, como está su familia ahora preguntan cómo estás en el SISMA, porque es tan competitivo que yo tengo como más de una semana que no lo veo y seguramente no está como yo lo dejé. Hay mucha competencia.

## REPÚBLICA DOMINICANA

**Daniel García.** *Si me permite señor ministro, yo creo que hay que convencerse de que se ha hecho una apuesta territorial, hay una voluntad política para sacar adelante un proceso integral de reestructuración de ese conjunto institucional que conocemos como Estado. ¿Qué opinión le merece este proceso?*

**Ramón Ventura.** Hay una lucecita importante, el año pasado me reuní con varios de los directivos de organizaciones internacionales y nacionales, y especialmente algunos extranjeros me plantearon que pudiera haber la opción importante de firmar un acuerdo triangular, y ese tipo de apoyos es sumamente importante, porque nos indica que algo estamos haciendo bien.

## Rafael Hidalgo<sup>26</sup>

*Especialista en descentralización, desarrollo municipal, procesos de fortalecimiento institucional a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana, colaborador de DEMUCA.*

---

26 La transcripción completa de la entrevista es parte del apartado de “Diálogos Abiertos” Separata República Dominicana y puede ser consultada en la versión electrónica de *¿...y para cuándo los bienes públicos? democracia, desarrollo y territorio en Centroamérica y República Dominicana*, que complementa este extracto.

**Daniel García.** *¿Cómo es que la asignación de los recursos se hace por distritos, quién recibe directamente la asignación, sin que pase por una planificación del conjunto municipal? Por otra parte, ¿cómo potenciar condiciones o modelos de planificación y financiación que apuesten por la eficacia de los esfuerzos de planificación y promoción del desarrollo territorial, municipal? O, incluso, ¿cómo lograr que municipios pequeños puedan articular su gestión para obtener resultados eficientes?*

**Rafael Hidalgo.** Vamos avanzando. Hace un tiempo atrás estaba disociada la planificación para el municipio incluyendo los distritos municipales. El **SISMAD** municipal hizo posible que no solamente el nivel de articulación entre municipios FEDOMU existiera, sino también en-

tre gobiernos e instancias de Cooperación Internacional. Prácticamente nos obligó, a venir sin que los distritos municipales sintieran la necesidad de articular junto a nosotros lo que es la planificación en el territorio, las disposiciones financieras están desconcentradas, a cada municipio le llega su recurso y a cada distrito municipal.

Esto no solo obedece a una planificación central, cada quien recibe su porcentaje de manera religiosa, de manera mensual. Allí está un poquito de la diferencia en la capacidad de la gestión del recurso de ingreso propio, en la parte asociativa a nivel de la federación en la misma ley 1 del 2012, la ley de estrategia nacional de desarrollo que llama a la asociatividad y a la creación de mancomunidad para la regionalización del país.

## REPÚBLICA DOMINICANA

Ya tenemos experiencia y se está avanzando en muchas provincias, ya muchos municipios estamos asociados, le puedo hablar por ejemplo del caso de mi provincia, nosotros ahora mismo tenemos una mancomunidad que ha empezado la gestión de residuos sólidos y ya tenemos un vertedero mancomunado. Hace dos años teníamos la provincia entera encendida con los vertederos, ahora tenemos más distritos mancomunados con nosotros, ocho oficialmente distritos municipales, estamos en una mancomunidad de gestión de residuos sólidos. Hemos logrado la asesoría técnica y el apoyo de JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, por sus siglas en inglés), tenemos equipos y ahora mismo estamos en

una etapa de “Dominicana limpia”. Se va hacer una intervención real en el destino final de residuos sólidos con la creación de una laguna, el enrejado, el pesaje y todos los centros de acopio para diferenciación, es una experiencia que en el caso de nosotros se da en gestión de residuos sólidos pero hay otros temas que se están dando en otras mancomunidades. Esto se debe al apoyo del gobierno y de la FEDOMU (Federación Dominicana de Municipios), que nos permite lograr la mayor cantidad del fortalecimiento de la mancomunidad, antes esto no ocurría pero ahora se puede lograr. Esos cambios por pequeños nos permiten optimizar recursos, y hacer un ejercicio verdadero de interlocución municipal...



## BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN Zigmunt, *La modernidad líquida* (México FCE: 2003).
- CHASSUDOVSKY m., *Cómo las mafias gangrenan la economía mundial*. (En *Le Monde Diplomatique*. Ed. Española: 1998). Pensamiento crítico vs pensamiento único, 1998.
- DUNN John. *Democracia. El viaje inacabado* (508 a.C. – 1993 d.C.).
- FLEURY Sonia. *Ciudadanía, exclusión y democracia*. Nueva Sociedad. (septiembre-octubre 2004).
- FRIES Lorena y HUERTADO V. *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*. (Santiago, CEPAL, 2010)
- Fundación DEMUCA. Coordinador. J. Paul Vargas C. *Territorialización de políticas públicas* (San José, CR, 2011)
- GAMZA Ricardo. *Demoleedor informe de la UE contra la injerencia privada en el sector público*, (Diario Público. España, 30 de marzo 2018)
- GARCIA De ENTERRIA Eduardo. *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*. 1960. (Revista de Administración Pública. No 33. 1960), 79-110
- GARCIA Daniel. *La cuestión municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado (una década en claroscuro)*. (Fundación DEMUCA: 2005 San José de CR)
- FONSECA Elizabeth. *Centroamérica. Su historia*. FLACSO (CR1996)

- HINKELAMERT Franz. *La maldición que pesa sobre la ley. Las raíces del pensamiento crítico en Pablo de Tarso*. (San José, Costa Rica Ed. Arlekin. 2013)
- KLEIN Naomi. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. (Madrid: Paidós Ibérica 2007).
- MAIZ Ramón. Comp. *Teorías políticas contemporáneas*. (Valencia Edit. Tirant Lo Blanch 2001).
- O'DONELL Guillermo. *Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. (Texto preparado para el Proyecto "La democracia en América latina", DRALC PNUD)
- PAREJO ALFONSO Luciano. *El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy: algunas de las transformaciones en curso*. (Congreso CLAD 3, 1998)
- PIRENNE Henri. *Las ciudades en la edad media*. Trad. Francisco Calvo), Madrid Alianza editorial, sexta edición, 1983.
- PIREZ Pedro. *Descentralización y Gobierno Local/VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*. Santo Domingo, octubre 2002.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (PNUD 2004)
- PORRUA Francisco. *Teoría del Estado. Teoría política*. (Ed. Porrúa. México 2005)
- ROHT Laura. *¿Qué municipalismo?* (D.P. España 2017)
- SABATINI F. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. BID 2003
- VAROUFAKIS Yanis. *El minotauro global. Estados Unidos, Europa y el futuro de la economía mundial*. (Barcelona: 2015)
- Quinto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica. Programa del Estado de la Nación - Región. Costa Rica 2016.



Impreso en noviembre de 2018  
en Ohio Print and Paper, S.A.  
Guatemala, Centroamérica  
1,000 ejemplares.



## ¿... y para cuándo los bienes públicos?

En una sencilla oración, Daniel García & Vivian Chacón, abren un universo de diálogos reflexivos, críticos y cuestionadores, motivados por 20 años de experiencias propias de la región centroamericana y el Caribe.

El texto a veces coloquial, casi autobiográfico, es el encuentro oportuno de conceptos que distan de ser una estricta revisión bibliográfica, en el que se logra proponer aspectos teóricamente estratégicos, necesarios y oportunos para abordar procesos sólidos de desarrollo multinivel.

**LO PÚBLICO** es un presente urgente, en el cual todas las personas, absolutamente todas, debemos contribuir. Recibe otro libro polémico, esclarecedor desde su título hasta su última página.

ISBN: 978-9929-644-47-2



9 789929 644472

