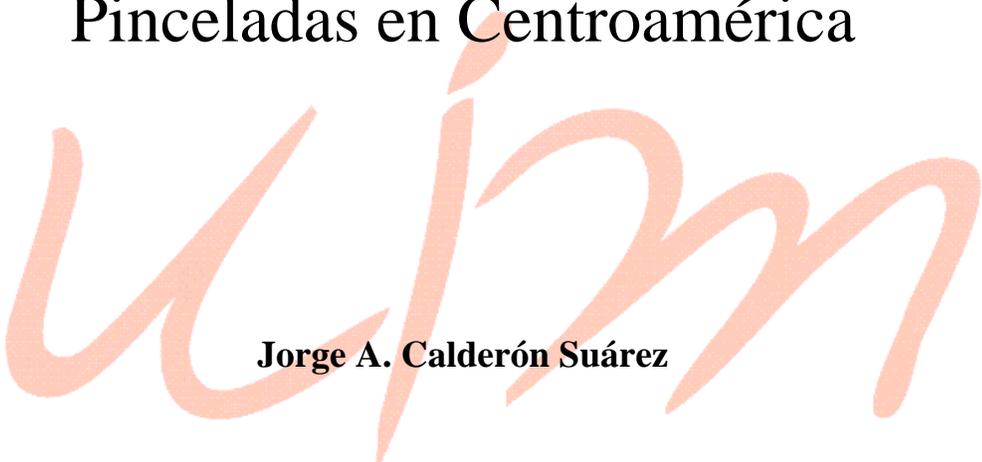


# Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica



**Jorge A. Calderón Suárez**

Consultor Internacional

[jcalder@racsa.co.cr](mailto:jcalder@racsa.co.cr)

Guatemala, Centroamérica

Enero, 2007

## INTRODUCCIÓN

La Región ha conocido en las últimas décadas diversos intentos de reestructuración del Estado, que incluyen la redefinición de los referentes espaciales del Aparato institucional. Los avances han sido desiguales y han puesto el énfasis en aspectos considerados, en cada escenario nacional, como estratégicos. No obstante, se puede señalar que todavía impera en toda la Región una sensación de frustración en cuanto a lo alcanzado y una idea generalizada de que se trata de procesos incipientes, truncados o inacabados: .... "da la impresión de que la descentralización es algo que no se asume como un proceso consolidado ni tan siquiera en los países en los cuales ha habido mayores y más significativos cambios legislativos y operativos. En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, esta sigue siendo una tarea por concretar...."<sup>1</sup>

Si en general predomina esa idea, cuando se enfoca la descentralización política el optimismo es aún menor. Este innegable hipodesarrollo de la descentralización política está asociado con varios factores: la primacía de un enfoque economicista-fiscalista que persigue un reequilibrio de las finanzas atendiendo criterios de territorialidad, la falta de discursos integrales que contemplen la reforma política, el desinterés de las "comunidades nacionales" respecto del tema, la aparente inamovilidad del sistema político, etc. No obstante, en sentido opuesto el rechazo por la política tradicional<sup>2</sup> ha llevado a las sociedades a demandar un rediseño del sistema político, sobre todo, del Aparato Institucional. En algunos casos esta modalidad de contestación y reclamo adquiere una forma orgánica primaria, en otros tantos, es una manifestación de hecho. Esta descripción nos lleva a constatar la ausencia del tema de la descentralización política tanto en la agenda gubernamental como en la agenda ciudadana, a pesar de una persistencia en el señalamiento de su ausencia por parte de los actores gubernamentales y de algunos actores sociales en el ámbito local y regional.

En otros términos, se trata de una carencia identificada, pero que no alcanza legitimidad suficiente en el peticorio ciudadano ni es tematizada consistentemente por los gobiernos. En consecuencia, encontramos una situación muy compleja, que se caracteriza por su invisibilidad, la insuficiencia en términos de información, conocimiento profundo y la inexistencia de una estrategia operativa. La idea de potenciar la descentralización política pareciera ser uno de los grandes faltantes de las propuestas de reestructuración institucional en América Central y el Caribe. Desde esta perspectiva existen dos problemas que tiene que enfrentar la Región: el problema político de la descentralización, que hace que avance de manera desigual, que se frene y en algunos casos retroceda y el de la descentralización de "lo político", incluido por supuesto, lo político-institucional.

---

<sup>1</sup> Rivera, Roy. "Red institucional de apoyo a los municipios en Costa Rica". Red Institucional de apoyo a los municipios en Centroamérica. FLACSO Programa El Salvador. 2001.

<sup>2</sup> Algunos autores hablan del malestar con la política para hacer referencia a la actitud de reticencia que muestran los ciudadanos respecto del viejo paradigma de la política. Véase por ejemplo Norberth Lechner. "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos". en: Rosalía Winocur (compiladora) "Culturas políticas a fin de siglo". FLACSO. México. 1997.

La descentralización política es un tema poco explorado. Dentro de los pocos estudios disponibles, destaca Roy Rivera (“Descentralización y gestión local en América Latina”, 1996), simultáneamente, FLACSO sede El Salvador, realizó otros estudios sobre la temática del “Gobierno Local y Participación Ciudadana” (Córdova Macías, 1996) y las “Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades”. Por su parte, la Fundación DEMUCA ha venido promoviendo la elaboración de una serie de publicaciones sobre el Régimen Municipal en Centroamérica y República Dominicana e investigaciones nacionales en el marco de los estudios de Maestría en Gestión Pública Local, asimismo destacan algunos textos de Luis Fernando Mack, FLACSO Guatemala, que abordan el tema desde un enfoque neo-institucional y el proyecto dirigido por Jorge Calderón Suárez para el Banco Interamericano de Desarrollo y la UPD/OEA, durante los años 2002 y 2003, en el cual se pretendía diseñar un conjunto de variables e indicadores sobre Descentralización Política para luego elaborar un informe situacional en los países de Centroamérica y República Dominicana.

En balance tenemos por un lado, un déficit considerable en cuanto a estudios y evaluaciones de la descentralización política, y por el otro, la urgencia de diseñar salidas prácticas al aparente estancamiento de las iniciativas y acciones de descentralización política en la Región.

Este documento resume algunas de las reflexiones que realizaron prestigiosos académicos en cinco textos, en los cuales se recoge de manera especializada cada una de las dimensiones del tema de la descentralización política; dichas dimensiones fueron planteadas por mi persona y acá apporto una síntesis de un extenso y amplio esfuerzo académico realizado en el marco de la investigación anteriormente mencionada, dichos académicos fueron: Daniel García, España; Moisés Starckmann, Honduras; Roy Rivera, Costa Rica, Víctor Gálvez, Guatemala y Guido Monge, Costa Rica.

Los elementos extraídos de este esfuerzo de análisis, se combinan con las reflexiones académicas con el Dr. Luis Fernando Mack, en el curso “El Proceso de Descentralización”, de la Maestría de Políticas Públicas de la URL, Guatemala durante el mes de Septiembre del 2006.

## 1. La Noción de Descentralización.

Uno de los esfuerzos más arduos es tratar de ponerse de acuerdo en torno a un concepto que se ha convertido en un mecanismo político o “politizado”, zarandeado ideológicamente por representantes de todas las tendencias<sup>3</sup>. Por ello a riesgo de caer en uno de esos tópicos o de sufrir algún encasillamiento, aquí se entenderá por descentralización aquel o aquellos procesos que, en términos generales, pretenden una redefinición de los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades (entre ellas notoriamente las financieras) para decidir y actuar (social, política o institucional, pública, o privada) y que suponen tanto una reducción esencial o eliminación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización de las entidades no centralistas. Esto podría incluir también, por ejemplo, un reequilibrio entre lo público y lo privado, entre el papel, funciones y responsabilidades de Estado, y por otra parte, la sociedad, o entre los entes de decisión colectiva y los propios individuos.<sup>4</sup>

Por otra parte, y en consonancia con la perspectiva de este trabajo, la descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los “espacios y entes periféricos” de decisión política, distintos y diversos que por su naturaleza son responsables de diseñar y ejecutar políticas en su ámbito de actuación.

Podemos afirmar, que el sistema político institucional vigente, se resiste a considerar a la descentralización (tal y como la hemos definido) como un proceso que debe concretarse en el ámbito político administrativo del Estado en el territorio; y que, por lo tanto, pasa por la revitalización y el fortalecimiento de la administración municipal de los gobiernos locales.

El interés reciente por la *descentralización* en América Latina, coincide con los *procesos de democratización* por una parte y con las *políticas de modernización del Estado* por la otra y supone la revalorización del ámbito local y del municipio. Dentro de este contexto, se

---

<sup>3</sup> Es importante señalar que la descentralización es multisignificante. A pesar de que no existe mucha elaboración y producción de discursos sobre la descentralización en la Región, si encontramos que hay una variedad de formas de significación o resignificación que tienen que ver con las características de los actores, sus intereses y el tipo de saberes a los que echan mano para poder delimitar el concepto. Es esto lo que lleva con alguna frecuencia a desencuentros a la hora de definir una "agenda" de la descentralización. Hay una “babelización” en términos de Roy Rivera, que no logra ser operativamente revertida y transformada en una visión asumida socialmente. En todo caso, podemos partir de dos asertos: primero, los actores manejan ideas no siempre coincidentes del tema; segundo, como analistas, que buscamos no solo comprender sino también promover un proceso de cambio de signo democrático o democratizante, podemos entenderla como un conjunto de preceptos que se organizan alrededor de una idea-fuerza, que ha tenido ya posibilidad de materializarse en actos, operaciones y estrategias, pero que sigue todavía cumpliendo el mismo rol. En este sentido, la descentralización puede ser vista, también, como un modo de vida - institucional y ciudadano-. Esto quiere decir que las propuestas de rediseño de la relación entre poder político-institucional y territorio, así como la relación entre el Estado y las sociedades regionales, locales o sublocales finalmente pueden ser concebidas como propuestas de redefinición de ese conjunto de acciones cotidianas encadenadas y de las representaciones que los ciudadanos se hacen en torno a esos procesos.

<sup>4</sup> Rivera, Roy. “La descentralización y la modernización sin fin”. FLACSO. Costa Rica. 2000.

registra una coincidencia en el tiempo entre la crisis de los regímenes autoritarios y la democratización política que se produjo en la década de 1980 y el *discurso descentralizador*. En igual forma, también aparece una proximidad histórica entre la *descentralización* por una parte y la modernización económica (los programas de ajuste estructural y el cambio en la concepción de la función económica del Estado), la globalización, los programas de reforma del Estado, así como la aplicación de nuevas políticas sociales (focalización del gasto público, fondos sociales, búsqueda de eficiencia en los ministerios sectoriales tradicionales, etc.).<sup>5</sup>

El conjunto de coincidencias arriba indicado llevó a interpretaciones de tipo causal y a percibir la descentralización como un subproducto de aquellos fenómenos. No obstante, algunos trabajos han llamado la atención sobre el carácter relativo de tales interpretaciones<sup>6</sup>.

Paralelamente a lo indicado, fue también durante la década de 1980 cuando se le asignaron a la descentralización significados diversos y hasta contradictorios. En efecto, fue primero identificada con la *privatización, revitalización del mercado y la eficiencia en la asignación de recursos*. Posteriormente pasó a ser equivalente de *democracia participativa, poder local, empoderamiento y participación ciudadana*, como consecuencia de la aplicación de... "paradigmas e intencionalidades políticas relativamente opuestas"<sup>7</sup>. En algunos países centroamericanos por ejemplo, estos enfoques contradictorios sobre la descentralización, generaron desconfianza y confusión respecto de las políticas de descentralización<sup>8</sup>.

En el sentido anterior y según Luis Fernando Mack, existen tres "agendas" detrás de la descentralización: i) La Agenda Liberal: la premisa fundamental es que los particulares frecuentemente son más eficientes en el ejercicio de las políticas públicas que los Estados mismos y por lo tanto hay que mejorar la capacidad de respuesta del Estado, lo que implica establecer criterios de costo/beneficio en todos los procesos que se desarrollan

---

<sup>5</sup> Montero, Alfred P. y David Samuels. "Descentralization and Democracy in Latin America : The Politics of Decentralization in Latin America", University of Minnesota, February 2000.

<sup>6</sup> Así por ejemplo, Montero y Samuels indican que pueden citarse ejemplos tanto de gobiernos desarrollistas (como los de Perón en Argentina y J. Kubitschek en Brasil) que optaron por descentralizar, como de sus sucesores neoliberales en las décadas de 1980 y 1990, que aplicaron políticas de re-centralización del Estado. No obstante, reconocen que la descentralización en el reciente período neo liberal de América Latina, es una respuesta específica para enfrentar los déficit fiscales (2000:13). En igual forma, María Cecilia Escobar-Lemmon señala cómo algunas de las más viejas democracias del continente -Costa Rica, Colombia y Venezuela- se mantuvieron centralizadas y sus experiencias de descentralización fueron relativamente tardías y separadas de su permanencia democrática, ver pg6 de Escobar-Lemmon, María Cecilia. "Descentralización en las democracias: los casos de Colombia, Venezuela y Costa Rica". Ponencia al Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, julio 2002.

<sup>7</sup> Veneciano, Alicia. Evolución de la descentralización y algunas sugerencias para su abordaje ([www.iuperj.br/forum/textos/alicia\\_01.pdf](http://www.iuperj.br/forum/textos/alicia_01.pdf)).

<sup>8</sup> Este fue el caso en Guatemala en 1987 cuando la administración demócrata cristiana decidió impulsar los consejos de desarrollo urbano y rurales -la organización que el gobierno diseñó para fomentar la participación ciudadana y la descentralización-. Cuando ello sucedió, grupos conservadores se opusieron pero también dirigentes sindicales y de organizaciones populares, al igual que partidos políticos, quienes optaron por no asistir e integrarlos, por desconfianza a la supuesta manipulación política que tal administración intentaba. Este rechazo se extendió durante varios años y fue una de las razones de las dificultades de las políticas de descentralización durante aquellos años.

en la administración pública, lo cual se logra mediante la sustitución de los particulares en las tareas que realiza el Estado (privatización), así como todas las modalidades de concesión de servicios; ii) La apuesta por la eficiencia del Estado: acá la descentralización pretende corregir uno de los problemas básicos de la centralización: el alejamiento ó desconocimiento del burócrata de la realidad local, por lo que al transferirse el poder de decisión a instituciones más cercanas a la población, se favorece el que las acciones de gobierno sean más efectivas y iii) la búsqueda del Control Ciudadano: se visualiza la descentralización como una oportunidad para la democratización de la sociedad y/o “empoderamiento” de la misma.<sup>9</sup>

## **2. Tipología de la Descentralización.**

### **2.1 Descentralización Política, Administrativa y Económica.**

En reiteradas ocasiones, se ha establecido que la descentralización, es un proceso político-administrativo, por medio del cual se transfiere a los órganos territoriales de gobierno, parte o la totalidad de la autoridad o funciones que detenta el Estado. Según sea el nivel y la naturaleza de la transferencia que se realiza, la descentralización puede ser política o administrativa. No es un fin, sino un medio para lograr la obtención de mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de cometidos públicos y para acercar el poder al ciudadano, posibilitando así la apertura del sistema a una más directa y responsable participación de la población <sup>10</sup>.

Alicia Ziccardi citando a Rondinelli la define como “la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales...”.<sup>11</sup>

Von Haldenwang (1990) amplía el concepto de descentralización y distingue tres formas: la administrativa, que comprende tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que es la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas y; la descentralización económica, que equivale a privatización.

Puede entenderse entonces -en una primera aproximación- tomando como base teórica las anteriores definiciones, que la descentralización política implica una distribución del poder político, entre la colectividad o gobierno central y las colectividades o gobiernos

<sup>9</sup> Mack, Luis. “La descentralización como fenómeno de poder: Algunos elementos conceptuales”. Presentación para la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Rafael Landívar, Septiembre, 2006.

<sup>10</sup> Calderón Suárez Jorge, “Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central”, UPD-OEA-BID, 2003.

<sup>11</sup> Ziccardí, Alicia. “Descentralización, capacidades locales y participación”. Conferencia presentada en el Seminario Internacional “construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía” organizado por el Woodrow Wilson Center for Scholars, Fundación Interamericana y FLACSO, Guatemala, 2005.

regionales con atribuciones de carácter administrativo, de gobierno y legislativas (Participa citado en J Calderón 2004: pg7).

Más allá de su importancia formal, -que la tiene-, es un espacio para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el “modus operandi” de la descentralización administrativa, (ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno).

A partir de un enfoque del proceso de provisión de bienes públicos: la descentralización política sería la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. Implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. En este sentido resultaría incompleta, cuando se transfiere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.

Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos, ya que son éstos la realidad del poder y; responde, a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.<sup>12</sup>

Este tipo de descentralización, posee una serie de rasgos particulares y diferenciadores, que constituyen los elementos complementarios a esta distribución del poder político -dicho sea de paso no debe confundirse con autonomía política, como se verá posteriormente-. Entre los rasgos que se pueden destacar como elementos característicos de la descentralización política se encuentran: los sistemas y mecanismos de elección de las autoridades políticas en el ámbito local; los mecanismos de participación de la comunidad; la autonomía normativa; la autonomía política y los sistemas de actores políticos, entre los más destacados.

Por otra parte, la descentralización administrativa sería la transferencia, a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados (J Calderón 2004: pg8).

La descentralización administrativa se limita a la transferencia de funciones para una mejor organización de la administración y, puede ser definida como un proceso de transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la administración central, hacia una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que cuenta con un

---

<sup>12</sup> Para mayor referencia sobre este tema, ver : “Descentralización y Participación : Base Fundamental de la Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica”, Jorge Calderón Suárez, Revista FORTAL - Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 9, No.21, Junio del 2003, Buenos Aires, Argentina.

órgano decisorio elegido mediante sufragio con participación de los interesados y, que puede decidir irrevocablemente y de manera independiente, en el ámbito de sus nuevas potestades específicas.

Es tan amplia o restringida, como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir (J Calderón 2003: pg 11).

Finalmente, solo diremos que la descentralización económica sería la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado.

## 2.2 El concepto de “Descentralización Democrática”.

Algunos autores han venido desarrollando el concepto de “descentralización democrática”, diferenciándola principalmente de la desconcentración administrativa. Según Fischer, la *desconcentración*, se refiere a una transferencia de poderes de la burocracia central a las oficinas regionales o locales del aparato público (Fisher 1999). Esta forma de descentralización no busca una verdadera redistribución de la autoridad y, según Crook y Manor (1998)<sup>13</sup>, tiende más bien a extender la autoridad central a nivel territorial a través de una simple reubicación de sus agentes.

Asimismo sostiene que la desconcentración busca transferir atribuciones o competencias a órganos dependientes de la administración central, en tanto que la descentralización democrática supone una transferencia de funciones y competencias desde la administración central a las autoridades territoriales, regionales o locales, con el objetivo de aumentar su autonomía, reducir su dependencia de la administración central y redistribuir el poder.

Bajo este concepto, lo que se requiere para que la descentralización sea “democrática” es que las autoridades territoriales sean reconocidas legalmente y cuenten con cierta autonomía de decisión o poderes para tomar decisiones discrecionales (Crook y Manor 1998: pg20). También requiere que las autoridades que reciben esos poderes sean representativas de la población que las elige y rindan cuentas de sus acciones a esas

---

<sup>13</sup> Crook, Richard C. and James Manor. “Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance”. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

poblaciones y a una administración local transparente (Manor 1999, Agrawal y Ribot 1999. pg113).<sup>14</sup>

### **3. Descentralización y Régimen Político.**

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial; si por el contrario, el predominio es legislativo, el régimen es parlamentario. El auge de uno u otro es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, como se observará posteriormente, la descentralización política y administrativa se determinan por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso del proceso de descentralización.

Esta inicia cuando se rompe el principio de jerarquía. La descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril; la fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún, cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución, las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado (JCalderón 2003: pg15).

De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y, que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. Por tal motivo, la trayectoria de la descentralización política provoca reacomodos en la estructura del poder y, por tanto, las relaciones entre la administración central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los

---

<sup>14</sup> Manor, James. "The Political Economy of Democratic Decentralization". Washington, D.C.: The World Bank. 1999.

poderes públicos. Para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz, una forma para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública (JCalderón 2003: pg16).

En su acepción política, el ciudadano desde el ángulo de la descentralización política tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno. Desde la óptica de la descentralización, los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. El ciudadano advierte cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales, obligando con ello a que la capacidad del gobierno sea constantemente mejorada para evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo y de la burocratización.

#### **4. Concepto y Dimensiones de la Descentralización Política.**

La descentralización, ha cumplido un rol relevante en el ámbito político; sin embargo, los resultados obtenidos no son alentadores y por el contrario, se hace cada vez más visible el distanciamiento y poca armonía del discurso, con la práctica. En el caso particular centroamericano, no ha sido posible desarrollar una estrategia dirigida a la descentralización; no obstante, el tema ha sido ampliamente abordado conceptual y académicamente, logrando un alto consenso al considerar que este proceso conlleva un aumento de poder, mayor autonomía en la toma de decisiones, mayor control sobre los recursos, mayor cantidad de responsabilidades, así como de competencias para los gobiernos locales.

Sobre este tema -entre otras aproximaciones-, algunos autores lo han contemplado como un proceso complejo y multifactorial, que profundiza la democracia y hace más racional, simple y efectiva la gestión pública del territorio, por ser un proceso político y no meramente técnico<sup>15</sup>; sin embargo, para que exista una auténtica descentralización -con la participación de los ciudadanos-, son necesarios tres requisitos: un traspaso de competencias, un traspaso de recursos financieros y una capacitación previa de los agentes locales<sup>16</sup>.

De esta manera, puede establecerse a partir de los alcances y objetivos, que la descentralización no es la única forma de democratización, pero puede favorecerla mediante la apertura de cauces para la participación ciudadana complementando así la democracia representativa formal y, reforzando el derecho al sufragio; enfatizando la elección popular de las autoridades de los distintos niveles territoriales<sup>17</sup>. Asimismo,

---

<sup>15</sup> Cardona Recinos, Rockael. "Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y perspectivas hacia el Siglo XXI". En: FUNDEMUCA. "Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional". 1ª ed. San José, C.R., 1998.

<sup>16</sup> Spaett, Guenther. "Localización y globalización: los principales retos para el siglo XXI". En: Rivera, Roy. "La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica". San José, C.R.: FLACSO/Fundación Konrad Adenauer, 2000.

<sup>17</sup> Marsiglia, Javier y Revello, María del Rosario. "Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del MERCOSUR y estados asociados". CLAD. Buenos Aires, Argentina. 2000.

puede ser concebida como un proceso multidimensional, que integra dinámicas administrativas, fiscales y políticas (Montero y Samuels 2000: pg4).

No puede dejar de mencionarse, el fortalecimiento de la democracia participativa. El objetivo que subyace de brindar espacios para que la ciudadanía y los actores sociales organizados participen más activamente en la toma de decisiones, la gestión y la fiscalización de los programas y proyectos del sector político, o nivel del gobierno local y del poder central, son elementos necesarios para el proceso. Así, aunque la descentralización se manifiesta más claramente en los procesos administrativos, la toma de decisiones, la planificación y las diversas transformaciones institucionales, es - objetivamente-, el resultado de una conjugación o concierto de voluntades políticas.<sup>18</sup>

Puede decirse, que la descentralización es un proceso largo, con múltiples componentes que se definen en tiempo y espacio, global e integral, ya que articula a Estado, sociedad, territorio y sus relaciones; inacabado, es decir que no tiene fin, no es un fin en sí mismo; es un proceso histórico cultural (nacional/regional), de ida y vuelta y, que trata de la reorganización de la sociedad y el Estado en conjunto.

En consecuencia, alrededor del centralismo se conjuga un problema de eficiencia de la acción del Estado en el tanto redundante en enormes disparidades de carácter regional, así como, de eficacia de la democracia, pues asume una creciente concentración del poder. Frente a ello surge como opción la descentralización. Su lógica parte de la idea de distribuir territorialmente competencias, poder de decisión y recursos en manos de un Estado altamente centralizado. En este sentido, "...se descentraliza auténticamente cuando en realidad se desplaza o transfiere el poder, la autoridad y la capacidad de acción y dirección de determinadas funciones (competencias administrativas, financieras, programación, planificación, evaluación, etc.), de una instancia administrativa nacional "...hacia una instancia de gestión inferior, normalmente ubicada en otro ámbito territorial político, pero que, en realidad, implique una acción concentrada de quienes desempeñan responsabilidades en un ámbito político territorial más próximo al ciudadano o a quien, en definitiva, va dirigido el servicio público o la acción gubernamental"<sup>19</sup>.

Desde esta perspectiva, la descentralización política implica la delegación de competencias, por parte del Estado central, a organismos políticos electos por voto popular, que tienen un ámbito jurisdiccional en un territorio determinado; descentralizando competencias políticas, se aspira a ampliar los espacios de participación de la ciudadanía a nivel local y regional, creando - para colectividades sociales a nivel subnacional - la posibilidad de articular e imponer sus intereses. En un sentido general, se trata por tanto del conjunto de estrategias, procesos y mecanismos desarrollados con el objetivo de distribuir territorialmente el poder del Estado. Consecuentemente, señala hacia la toma de poder de unidades subnacionales, sobre

---

<sup>18</sup> Fundación DEMUCA. "Los municipios y la descentralización en Centroamérica". AECI, Costa Rica, 1998.

<sup>19</sup> Pérez, Edelmira y Farra, Adelaida. "Descentralización, municipio y desarrollo rural. Retos para la participación ciudadana". 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana; Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Santa Fe de Bogotá, 1999.

todo de los municipios, en su capacidad de gestión, dotación de recursos y ámbitos de responsabilidad. Asimismo, implica la traslación de amplios espacios de control al ciudadano, con el consiguiente desarrollo de mecanismos y herramientas de participación. Por políticas de descentralización se entiende el conjunto de mecanismos, procesos, planes, programas, proyectos, a través de los cuales se implementan los programas de descentralización política.

Como aporte en este campo y siguiendo la propuesta de análisis de Jorge Calderón (BID-OEA 2003) se propone como eje de abordaje de la descentralización política, la necesidad de investigar y abordar analíticamente una serie de áreas, ámbitos o componentes que conforman la misma y que para el desarrollo de este particular se denominaron: “dimensiones”, estas dimensiones son cinco: i) la institucionalidad y autonomía local; ii) el contexto político y normativo; iii) los sistemas y mecanismos de participación ciudadana; iv) los actores políticos y v) el régimen municipal y el sistema electoral local.

#### 4.1 Dimensión No.1: “Institucionalidad y Autonomía Local”.

En primer lugar, se debe realizar una precisión en cuanto a los conceptos. Así, se entenderá por institucionalidad esencialmente las estructuras, formas y contenidos organizativos y funcionales dentro del ámbito de lo público, y más específicamente de lo público estatal. De la misma manera, se entenderá por autonomía local, estrictamente la autonomía de los municipios y, por consiguiente, también de la organización y ejercicio (gestión) de los asuntos públicos municipal por parte de los gobiernos y administraciones municipales.<sup>20</sup>

Es importante también establecer la relación entre institucionalidad y autonomía municipal dentro de las realidades y procesos de (re)organización, democratización, modernización o de reforma del Estado, de los gobiernos y administraciones públicas.

Tal y como veníamos mencionado, la descentralización es un complejo proceso multifactorial que, en ciertos contextos puede profundizar la democracia y hacer más racional, simple y efectiva la gestión pública local. En lo esencial la descentralización es un proceso político y no meramente técnico; además, un aspecto fundamental de la descentralización es el desarrollo de los factores que potencian la democracia local, o en otros términos, la veta explícitamente política de la descentralización. El tema del lugar de la decisión y de los procedimientos que se utilicen para transformar las voluntades regionales, locales o sublocales en decisión es fundamental para poder ponderar los alcances de cualquier iniciativa de descentralización y de profundización de la democracia local (JCalderón 2003: pg25).

Como señala D García, los procesos de descentralización política “...suponen una serie de cambios dirigidos a la refuncionalización de las competencia institucionales...y de la gestión institucional y democrática del territorio” Implican además, procesos de

---

<sup>20</sup> García Daniel. “Autonomía Municipal”. En : Calderón Suárez Jorge, “Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central”, UPD-OEA-BID, 2003.

adaptación y ajuste cuya valoración es esencial para determinar la dirección o profundidad alcanzada en los procesos de descentralización política.

#### A) Organización del territorio y formas de subgobierno.

Desde el punto de vista de la organización y gestión del territorio y de la participación democrática de los sujetos que lo habitan (los ciudadanos), pueden definirse niveles y ámbitos de la descentralización según la naturaleza y forma organizativa de los Estados. En los estados unitarios (como los de Centroamérica y el Caribe), las circunscripciones territoriales de la descentralización y las correspondientes instancias de gobierno y de autonomía comprenden hasta el momento tres niveles:

- El mesoterritorio en donde se ubican unidades tales como los departamentos, las provincias, las regiones. Estas no siempre cuenta con una instancia de gobierno, solamente existen en Nicaragua (la comunidad autónoma) y en Panamá (las comarcas).
- El microterritorio el cual coincide con la idea general de localidad (el municipio en casi todos los países de la América Central y el “cantón” en Costa Rica). En general poseen instancias de gobierno.
- El submicroterritorio que incluye a los distintos componentes en que se divide la localidad. Ese es el caso del corregimiento de Panamá<sup>21</sup>, el distrito en Costa Rica y la aldea en Guatemala; En estos tres niveles, en algunos contextos nacionales, se realizan elecciones para nombrar a las autoridades.

En lo que atañe a los microterritorios se aprecian algunas diferencias en las formas de gobierno. Así por ejemplo, en Guatemala (desde 1945), Honduras (desde 1982), El Salvador (desde 1983), Panamá (desde 1994) y Nicaragua (desde 1995), los gobiernos municipales son presididos por Alcaldes electos democráticamente, quienes fungen como jefes del gobierno y de la administración municipal. Mientras tanto, en Costa Rica y República Dominicana los gobiernos de los microterritorios son ejercidos por los concejos municipales electos democráticamente (en Costa Rica se realizó la primera elección directa de alcaldes en diciembre del 2002). Esta figura solamente ejerce funciones ejecutivas de la administración, sin derecho a voto en las deliberaciones del Concejo.

Por otro lado, en las formas de subgobierno presididas por el Alcalde (como en Guatemala, El Salvador y Honduras), se ha percibido el debilitamiento de la función directiva del Concejo Municipal y la preeminencia de dicho funcionario en la toma de decisiones. Para tratar de balancear estos aspectos, se han hecho algunos intentos, donde la versión mejor lograda es la Ley de Municipalidades de Nicaragua, reformada

---

<sup>21</sup> Bajo esta estructura, pareciera que el país más descentralizado desde el punto de vista político es Panamá, en el cual el gobierno Torrijista de la época dio lugar a un modelo de Estado participativo poco estudiado y conocido. En el ordenamiento jurídico panameño el corregimiento es considerado como la unidad política básica del Estado, en el que se elige una junta comunal encargada de velar por su desarrollo.

en 1997, la cual busca reforzar la función ejecutiva de la municipalidad con la elección popular de los Vicealcaldes. (Ver cuadro 1).

Como fórmula que puede permitir la democratización y el aumento de la eficiencia de la organización y gestión del Estado Democrático, la descentralización es un proceso que crea condiciones para que en el microterritorio se interrelacionan los siguientes elementos del aparato institucional municipal y del subgobierno a) la existencia de una estructura deliberante y representativa, es decir con facultades ejecutivas y legislativas; b) la facultad de definir una política propia y de carácter global, ya que se trata de un ente descentralizado con autonomía en el ejercicio de sus competencias, lo que supone poder tomar decisiones sin otro condicionamiento más que el legal; c) las competencias del ente descentralizado deben ser de carácter decisorio en las materias sustantivas que le corresponden (competencias propias o exclusivas) o que, por lo menos, impliquen una participación en el proceso de toma de decisiones; d) la capacidad de coacción para ejecutar las decisiones, es decir, el poder y la autoridad suficientes para hacer cumplir las decisiones del gobierno municipal dentro del ordenamiento del Estado de Derecho; e) la capacidad para programar, dirigir y ejecutar sus propias atribuciones sin tutela alguna, en otros términos, autonomía de gestión pública municipal; f) la autosuficiencia económico-financiera, es decir, el reconocimiento al ente descentralizado de las competencias para desarrollar su potestad tributaria municipal mediante la creación de mecanismos para captar sus propios recursos, asimismo, el derecho a recibir transferencias fijas exclusivas de las instancias nacionales y transferencias de otros ingresos provenientes de su coparticipación tributaria; g) el reconocimiento de la competencia para utilizar los recursos que le pertenecen en el desarrollo de sus actividades, sin ningún condicionamiento o fin específico (libertad de gestión del presupuesto de gastos); h) la facultad de dotarse de cartas locales o autonormatividad de tercer grado, a pesar del rápido proceso de urbanización y conformación de regiones metropolitanas que harían necesaria una normatividad específica, todavía no se contempla la existencia de dicho instrumento legal en la región y finalmente; i) la facultad de coordinación o seguimiento de las actuaciones de las distintas instituciones del gobierno nacional en el territorio del ente descentralizado, y la progresiva tendencia a asumir (gestión directa) o participar (gestión indirecta), en la prestación de servicios dirigidos principalmente a la población de dicho territorio.<sup>22</sup>

### Cuadro 1

“Centroamérica y República Dominicana:  
Niveles de descentralización gubernamental y territorial por país 1998”

<b>País</b>	<b>Nivel 3</b>	<b>Nivel 2</b>	<b>Nivel 1</b>	<b>Elecciones municipales separadas de las elecciones generales</b>	<b>Duración del gobierno municipal (años)</b>	<b>Elección popular del alcalde</b>	<b>del</b>
	Región o comunidad	o Municipio	Corregimiento <sup>23</sup>				

<sup>22</sup> Esta clasificación, así como algunos conceptos anteriores, tienen como fundamento académico la ponencia del Dr. Rockael Cardona, publicado en el libro sobre “Municipios y Descentralización en Centroamérica y República Dominicana”, publicado por FUNDEMUCA, en 1999.

<sup>23</sup> Equivalente al distrito en el caso de Costa Rica y, a la aldea en el caso de El Salvador.

autónoma						
Guatemala		330 <sup>24</sup>	<sup>25</sup>	No, desde 1995 <sup>26</sup>	4	Sí, desde 1945 <sup>27</sup>
Honduras		297		No <sup>28</sup>	4	Sí, desde 1983 <sup>29</sup>
El Salvador		262		Sí	3	Sí, desde 1982 <sup>30</sup>
Nicaragua	Comunidad es autónomas del atlántico	145		Sí	4	Sí, desde 1995 <sup>31</sup>
Costa Rica		81 <sup>32</sup>		A partir del 2002	4	A partir del 2002
Panamá	Comarcas indígenas (2)	67	Elección <sup>33</sup>	No <sup>34</sup>	5	Sí, desde 1994
República Dominicana		154 <sup>35</sup>		Sí, a partir de 1996	4	No, pero hay un proyecto de reformas
<b>TOTAL</b>	---	<b>1 336</b>	---	---	---	---

FUENTE: Reproducción total de FUNDEMUCA. Los municipios y la descentralización..., pp. 19.

En términos generales, pareciera que los países centroamericanos, están bastante lejos de contar con un proceso sistematizado de descentralización de los procesos de toma de decisiones; los mayores avances se evidencian en el aspecto político, aunque persisten limitaciones, que impiden el desarrollo pleno de la cultura democrática y de las autonomías municipales.

La explicación va más allá de los aspectos propios de la coyuntura política de las últimas dos décadas, más bien tiene que ver con la debilidad de las estructuras de los gobiernos, su falta de legitimidad política, e incapacidad, para conducir el desarrollo socioeconómico de los territorios; el alto centralismo político y burocrático de los

<sup>24</sup> Número de municipios.

<sup>25</sup> Una modalidad inicial en este sentido se ha experimentado en Guatemala con la elección popular de juntas de aldea, desde 1993 en Huehuetenango, y desde 1996 en el municipio de Quetzaltenango.

<sup>26</sup> Anteriormente desde 1945 que fue establecida la autonomía municipal por la Revolución de Octubre de 1944, las elecciones municipales eran separadas de las gubernamentales, en la mayoría de municipios. A partir de la reforma constitucional de 1994, llevada adelante por el gobierno de Ramiro De León Carpio, se eliminaron las categorías de municipios y se determinó un mismo número de años para los gobiernos municipales, los cuales coincidirán con los del gobierno central en su totalidad, a partir del año 2000. Todavía 31 municipios tuvieron sus elecciones separadas en junio de 1998.

<sup>27</sup> La elección popular de alcaldes se practicó desde 1945 hasta 1974, seguida de un periodo de institucionalización del fraude electoral (1974-1982) y; posteriormente de un gobierno militar de facto que designó Alcaldes (1982-1985). A partir de las elecciones generales de 1985, bajo una nueva Constitución, los Alcaldes han vuelto a ser electos por el pueblo.

<sup>28</sup> Según Danilo Castillo (1997) está pendiente una reforma para la elección de las autoridades municipales en fecha separada a las elecciones generales.

<sup>29</sup> Según la nueva Constitución de Honduras emitida en 1998.

<sup>30</sup> Según la nueva Constitución de El Salvador emitida en 1998.

<sup>31</sup> Según la Reforma Constitucional de Nicaragua en 1998.

<sup>32</sup> Los Alcaldes serán electos por primera vez a partir del año 2002.

<sup>33</sup> Elección de Concejales y elección de Junta Comunal en el Corregimiento.

<sup>34</sup> Existe un proyecto de reformas en discusión que no contempla con claridad este aspecto.

<sup>35</sup> Incluye los distritos.

Estados contrasta con las grandes desigualdades territoriales; la gran dispersión y pobreza de los municipios; etc.

Es por lo anterior, que un abordaje serio de la Descentralización Política, debe pasar - primero que todo-, por un amplio análisis del grado de la autonomía de los más de 1300 municipios de la región, estudiándola desde varias perspectivas y enfoques (análisis multi-causal e interdisciplinario).

## B) Autonomía local.

Entenderemos autonomía local -en una primera aproximación-, como la capacidad individual que poseen los gobiernos locales de generar, tomar y llevar a cabo sus propias decisiones, sin que medie injerencia alguna por parte de terceros, en particular del gobierno central, subdividiéndose a su vez, en autonomía política y normativa.

Asimismo, cuando hablamos de autonomía política, nos referimos a la posibilidad de que el ente municipal defina libremente sus fines, objetivos, metas y líneas de acción, dentro de los lineamientos dados por la ley. Es también entendida como la actividad del ente público que le permite definir los fines y límites propios ante los restantes entes, con el objeto de establecer los planes y proyectos de acuerdo a un orden de prioridades. La autonomía normativa, por su parte, se refiere exclusivamente a la posibilidad que posean los gobiernos locales de crearse un derecho propio, reconocido por el Estado.

El abordaje de la descentralización y la autonomía local, refiere entonces a la relación directa existente entre los gobiernos locales y la potestad de fijar sus áreas prioritarias de trabajo, los planes y proyectos que consideren más importantes, -en relación con las funciones y servicios-, sin interferencia del gobierno central o cualesquiera otra institución, así como la oportunidad de que el gobierno central reconozca la capacidad individual de los gobiernos de dictar sus propias normas. Para ello es necesario enfocar elementos tales como la capacidad de definir los planes, propuestas y proyectos; los niveles de injerencia del gobierno central, instituciones autónomas, grupos de presión y sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones; la dependencia del gobierno central; la ausencia de disposiciones constitucionales; la carencia, ambigüedad o inconsistencias en la definición de las competencias; los conflictos entre leyes; las competencias compartidas; los ajustes o las modificaciones para adecuar las exigencias de un contexto político, económico o social y las iniciativas de procesos de reforma legal, entre otros.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Según D García la Autonomía Municipal se soporta ideológicamente en cuatro ideas: i) "Pouvoir municipal" El moderno municipalismo arranca de la asamblea que toma medidas para generalizar el espacio municipal, la uniformidad de su régimen y el autonomismo ciudadano de su gestión. Esto vino a volcar la práctica totalidad de los asuntos administrativos sobre las entidades locales, sin apenas conexión con las instancias centrales. Esto provocó un cierto desorden y la reacción que se tradujo por un lado en la política jacobina primero, y luego napoleónica. La primera construyó el centralismo revolucionario al amparo rusioniano de la voluntad general. Y en el segundo caso, creando una serie de agentes jerárquicos, monocráticos y atribuyendo a las corporaciones colegiales un reducido papel de deliberación y consejo. Luego el sistema evolucionó: reconocimiento del carácter electivo de algunos órganos; y la idea del *pouvoir municipal* que permite crear un espacio de asuntos privativos del municipio, donde actúa con autonomía; ii) Sobre la "participación ciudadana", concepción democrática: dar oportunidad a que la ciudadanía participe

Asimismo D García señala que en la autonomía municipal se expresa en el hecho de que las municipalidades son gobiernos plenos que, dentro de su jurisdicción territorial y en su ámbito municipal, están llamadas a definir, aprobar y poner en práctica las políticas públicas locales, en algunas materias sustantivas de su quehacer como pueden ser:

- Políticas de organización y funcionamiento interno e institucional (autoorganización).
- Políticas de gobierno y administración básica de la vida pública local (normativas e instrumentos relacionados con la seguridad ciudadana, la información y la comunicación).
- Políticas territoriales y urbanísticas (de planificación y gestión territorial y urbana).
- Políticas de cobertura universal de prestación y gestión de los servicios públicos municipales.
- Políticas de financiación y gestión financiera municipal: en este sentido merece la pena resaltar la necesidad de que los procesos de elaboración y gestión presupuestaria; así como los sistemas e instrumentos de fiscalización (contralorías) debieran ser revisados.
- Políticas de promoción y gestión del desarrollo local (municipal e intermunicipal) o regional, que sean no sólo de desarrollo económico, que se asiente en la promoción del empleo, la creación de riqueza y la preservación del patrimonio natural, cultural, histórico; sino en aquellas políticas sociales (de servicios, de promoción social)
- Políticas ambientales como planteamientos transversales de otras políticas específicas como las de planificación territorial y urbana, de prestación y gestión de servicios públicos básicos.
- Políticas de equidad de género, como parte de las políticas sociales, pero con el énfasis que impone la necesidad de promover la participación activa del 50% de la sociedad en las tareas de gobierno y del desarrollo y como obligación, a su vez, de asumir la perspectiva de la “discriminación positiva” en el ámbito de las políticas municipales.

---

más activamente en la gestión del Estado y, nada mejor, que en el ámbito municipal donde administra sus asuntos bajo su entera responsabilidad; iii) La “teoría de la descentralización”, que significa sobre todo reparto de poderes de decisión sobre diversos asuntos administrativos entre diversas personas jurídicas y entre sus órganos. Con la descentralización, el sistema administrativo se complica pero resulta más jurídico. El mundo administrativo se puebla de una gran cantidad de seres, secundarios sin duda, pero con los que hay que contar. Es Estado entra en relaciones múltiples, por ello aparece como una personalidad jurídica, al mismo tiempo las administraciones locales se revisten también de personalidad jurídica, estableciéndose una serie de contactos de tal intensidad que la administración cotidiana se convierte en una coadministración jurídica. Las autonomías locales son plataformas de libertad política, como forma más acabada de la práctica democrática, suponen una entrada directa del pueblo en la administración, el espacio institucional donde el Estado sin dejar de serlo se integra en la sociedad civil y, ésta, se asume como Estado y iv) el llamado “Local Government” (Gobierno Local), modelo inglés que deja en manos de los gobiernos locales una serie de tareas de educación, salud pública, etc... que suple así la inexistencia en ese país (Inglaterra) de una estructura territorial del poder central que el modelo francés impulsó en casi toda Europa. Las competencias de los entes locales son definidas por la ley, que es a la que se confía el diseño de todo el sistema, al no existir lo que en el continente es el respaldo constitucional de la autonomía local.

En realidad, el conjunto de las políticas arriba mencionadas, se relacionan con todos aquellos factores que afectan la vida y los intereses de los habitantes - vecinos de cada municipio; es decir, desde el plano teórico, no debería existir ninguna materia de la realidad política o del ámbito de lo colectivo, y de su gestión, en el territorio municipal que escape del conocimiento y participación de los gobiernos municipales (D García 2003: pg 7).

Por lo tanto, resulta determinante que, al amparo de una política de Estado para el fortalecimiento municipal y la gestión territorial descentralizada, que defina los contenidos de esa autonomía municipal y de su ejercicio (ámbito competencial propio, medios y capacidades suficientes) y con la normativa general del Estado y de las leyes específicas; se establezcan las reglas esenciales para la actuación de todos los niveles de gobierno en el territorio

#### 4.2 Contexto Político y Normativo.

No se puede abordar la Descentralización Política y tratar de hacer un balance aproximado a la realidad, sino se estudia -de manera amplia y detallada-, la existencia o no de Marcos Legales precisos, claros y actualizados, como condición indispensable para el fortalecimiento y buen desempeño de estos procesos.

Al igual que otras instancias de la administración pública, las municipalidades han luchado por contar con un marco legal que les procure procedimientos e instrumentos de gestión y ejecución, eficientes para satisfacer las necesidades de su gente. No obstante, los estudios preliminares que se han realizado en la subregión, arrojan resultados no muy prometedores, evidenciando una serie de obstáculos que entorpecen la labor de los gobiernos locales, entre ellos se destacan la falta de autonomía municipal en la práctica, la dependencia del gobierno central en la toma de decisiones y asuntos financieros; la ausencia de disposiciones constitucionales o un Código Municipal; la carencia, ambigüedad o inconsistencias en la definición de las competencias; los conflictos entre leyes; las competencias compartidas; etc.

El análisis de los marcos normativos como elementos que impulsan u obstaculizan la descentralización, se ubica en lo que Luis Fernando Mack *-siguiendo a North-*, ha llamado "aspectos formales de la descentralización" y su impacto positivo o negativo queda demostrado en el caso de Guatemala: "...pese a que existen algunos elementos positivos en las tres leyes de la descentralización, el diseño institucional de la descentralización no ha sido adecuadamente armonizado con el del Estado en su conjunto, habiendo entonces múltiples vacíos y contradicciones legales que impiden el buen funcionamiento del sistema. De la misma forma, parece que la tendencia en el marco de la regulación es establecer determinados "cuellos de botella", por medio de los cuales en última instancia se centralizan las decisiones o se facilita la aplicación discrecional de la misma, lo cual es un serio problema para un proceso de tal envergadura..".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Mack, Luis Fernando. "Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía en Guatemala: La democracia en un contexto institucional incierto". Ensayo presentado al II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center: "Descentralización, Iniciativas Locales y Ciudadanía", Washington, 2005.

Por otro lado, es indispensable analizar el Contexto Político (Marcos Políticos Referenciales), en el que se desenvuelven estos procesos. Como ejemplo de la importancia de este análisis complementario, tenemos el hecho que para que la autonomía (analizada anteriormente), sea efectiva, se requiere de la coexistencia de elementos institucionales, políticos, legales y financieros, que si bien, forman parte del planteamiento teórico-constitucional y normativo de los municipios, se han visto lesionados a la hora de llevarse a la práctica (dimensión política de la descentralización).

La descentralización política, comprende el traslado de poder, de órganos superiores del Estado, hacia entidades que gozan de autonomía, así como la creación de espacios para la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas y la ejecución de acciones.

Desafortunadamente, la diversidad de definiciones e interpretaciones del concepto; la presencia de múltiples actores e instituciones sin la suficiente coordinación y concentración; la indecisión de éstos para transferir y recibir competencias; la consideración de la descentralización como asunto importante pero no urgente; la extrema dispersión y relativa debilidad de los municipios; la ausencia de una instancia administrativa o de gobierno en el nivel intermedio y sobre todo la “difícil de medir”, falta de voluntad política, dificultan la puesta en práctica de una estrategia de descentralización real en los países de la región centroamericana.

La aplicación desigual de las políticas ha estado marcada por la heterogeneidad, motivo por el cual es necesario virar al desarrollo de iniciativas regionales conjuntas, que establezcan como resultado la aplicación, análisis y creación de instrumentos con una orientación base, para el desarrollo de reformas y políticas descentralizadoras que favorezcan el permanente acercamiento de los actores políticos a los procesos de descentralización.

Algunos de los principales elementos que deben considerarse son: los problemas políticos relevantes, nos referimos a aspectos tales como : formas y frecuencia de alternabilidad política de los Gobiernos; el centralismo del régimen presidencialista; existencia de controles efectivos por parte del legislativo y el judicial; margen (sesgo antidemocrático) entre las demandas de la sociedad y la capacidad institucional de los actores políticos –principalmente los locales-, para responderlas y procesarlas; idoneidad de los mecanismos políticos existentes; programas estatales de fortalecimiento de los gobiernos locales; relación existente entre el gobierno local y el central en el proceso de descentralización; legitimidad y gobernabilidad en los gobiernos locales; entre otros.

Los procesos relativos a una descentralización política señalan hacia una serie de condiciones, que varían según los distintos autores considerados. Sin embargo, se puede señalar algunos como fundamentales:

A) Análisis del Aspecto Normativo/Institucional: Desde el punto de vista de la descentralización la consideración de lo normativo<sup>38</sup> como coadyuvante de la transformación institucional<sup>39</sup> pero también social es muy importante. La descentralización señala hacia procesos políticos que tienden a transformar instituciones formales, con el objetivo de construir nuevas formas de convivencia. En ese sentido, la transformación de las estructuras políticas formales, como condición necesaria, puede resultar insuficiente sino se consideran los elementos culturales o informales sobre los que se va incidir. Es insistente la literatura en términos de la existencia de recursos formales de uso limitado o nulo por su contradicción con formas culturales concretas. Un ejemplo reiterado se refiere a la dotación de recursos económicos, que per se no resuelve nada, sino se brindan las capacidades de administración de ese recurso. De la misma manera, la participación popular en sociedades sometidas a situaciones de guerra, o abierta represión militar, durante muchos años, difícilmente se logra con sólo el retorno a una condición de elecciones libres. En consecuencia, el cambio institucional puede tener origen en cambios a través de cambios en la normatividad formal y de los organismos que los originaron a partir de ellas, así como en cambios en los contextos que produzcan transformaciones significativas en la forma de percibir el medio social.

Las transformaciones de los organismos resultan fundamentales. Es claro, que uno de los elementos que se busca con las transformaciones normativas abarca desde limitaciones a los ámbitos de intervención de algunos organismos y la traslación de sus competencias, o parte de ellas, a otras entidades de carácter regional o local, principalmente los municipios, así como, su propia transformación a efectos de ser funcionales a nivel de las regiones periféricas. No puede hablarse de descentralización, en ningún sentido, si la transformación normativa no involucra cambios en los

---

<sup>38</sup> La normatividad, o las limitaciones derivadas de las instituciones, son de carácter formal o informal. Las informales se refieren a códigos de conducta, tradiciones, costumbres y otras pautas que tiene su origen en el bagaje que en general se denomina cultura, a través de la cual los seres humanos aprenden a captar, cifrar e interpretar la información que reciben de lo sentidos. Uno de los rasgos mas importantes de la normatividad es su permanencia, a pesar de grandes procesos de transformación, como las denominadas revoluciones. "La cultura japonesa sobrevivió a la ocupación militar de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial; la sociedad estadounidense posterior a la independencia de ese país siguió siendo muy parecida a la de la época colonial; judíos, curdos y muchísimos grupos han persistido a lo largo de siglos pese a cambios incontables en su situación formal. (North, D, 2001: 55) Por otro lado, "...la normatividad formal se refiere a reglas políticas, judiciales y económicas. La jerarquía de tales reglas desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales y finalmente, contactos individuales, define limitaciones que fluctúan desde reglas generales a especificaciones particulares." (North, D, 2001: 67). La función de las normas es facilitar el intercambio político y económico. Se crean teniendo en cuenta los costos de su cumplimiento, la violación a la norma y el grado de dicha violación.

<sup>39</sup> Según North las instituciones son la normatividad que le da sentido y coherencia a las sociedades. En general, definen las reglas del juego, por medio de las cuales se establecen los límites dentro de los cuales se crean y se recrean las relaciones sociales, al fijar, entre otras cosas, las formas de intercambio entre los seres humanos en el orden político, social o económico. Como se infiere, las instituciones son de origen social. Sin embargo, son también, un producto social que a su vez determina la sociedad que lo origina. Al definir la construcción de las relaciones sociales las instituciones particularizan, le dan una identidad, y establecen una forma de percepción de la realidad que le da coherencia a esa sociedad a lo largo del tiempo.

organismos. Dicho en otras palabras, la forma que adquiera la estructura orgánica del Estado define la profundidad de los procesos de descentralización.

Una valoración de los marcos constitucionales y legales (normativa) implica una revisión de los estatutos constitucionales y del marco legal vigentes a la luz del alcance y contenido de la descentralización que se pretende. La descentralización no es un proyecto viable, si hay ausencia de un tipo de organización o estructura política, que contemple la representatividad, legitimidad y relativa autonomía, de las autoridades o instancias de gobierno, a los niveles intermedios y locales. Tal como se ha venido indicando, implica una transformación institucional profunda, en primera instancia, a partir de la normatividad formal. Como tal demanda de al menos la existencia de una ley marco. La naturaleza de los marcos legales o normativos, y en particular la existencia de una ley marco de descentralización, o al menos proyectos de ley en esa dirección se constituye en un elemento esencial de valoración.<sup>40</sup>

Dado lo anterior, es importante hacer notar que el contexto institucional y normativo esta marcado por una fuerte tensión o dicotomía entre fuerzas democratizadoras y nuevas formas (participativas) de hacer política, así como por la resistencia de regimenes presidencialistas, partidos políticos, burocracia por controlar el proceso de descentralización con formas tradicionales (clientelistas) de hacer política. El proceso de descentralización político bien puede ser caracterizado como un proceso de cohabitación dinámico o un híbrido entre centralismo y descentralización. Dos tipos de lógica o dos maneras de mantener la cohesión social motivada por la necesidad de buscar equilibrios entre ambas fuerzas y superar el conflicto generado por su implementación (o una sola lógica cuya expresión es el híbrido antes mencionado). La cuestión central es si el contexto o arreglo institucional y normativo que regula el proceso de descentralización provee los incentivos adecuados para que los actores del proceso sean inducidos o adopten prácticas de gestión participativa compatibles con un equilibrio entre las fuerzas citadas (GMonge 2003: pg6).

- B) Previsión de recursos: Un elemento fundamental dentro de estos esfuerzos de índole normativo es la dotación de recursos, tanto para el desarrollo del proceso como para el cumplimiento de las competencias en las unidades hacia las que se orienta la descentralización. Un componente importante de este esfuerzo normativo se refiere al desarrollo de la capacidad de los municipios de poder fijar impuestos, tasas, etc. respecto a las competencias que ejerce. Por otro lado, dicho proceso involucra transformación en el orden de la institucionalidad central, en el tanto se den modificaciones en las relaciones de poder. La autonormatividad permite la obtención de recursos que facultan al municipio una mejora sustancial de los bienes y servicios que brinda, lo que hace que tenga una mayor incidencia en la vida cotidiana de las familias, y es de esperar un mayor interés en el Municipio, como institución local (ibid pg7).

---

<sup>40</sup> Monge, Guido. "Normatividad y Política Local". En: Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

- C) Alcances variados: La descentralización puede tener distintos, y de hecho tiene diversos alcances, dependiendo de la voluntad política y la decisión que soporte al proceso, así como también las particularidades constitucionales y legales que rigen la materia. Existen competencias que son de la exclusividad del gobierno central y otras que pueden ser transferidas a los entes descentralizados, bien sea de manera exclusiva o compartida; la infraestructura carretera, por ejemplo, los sistemas de riego público, la prestación de servicios de salud, de educación y enseñanza, los servicios para la sanidad animal y vegetal, la electricidad, y otros; difícilmente pueden ser de la responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales o regionales. La relación entre competencias o responsabilidades de gestión municipal y la provisión de nuevos recursos permitiría determinar la idoneidad de los mecanismos políticos de transferencia de competencias.<sup>41</sup>
- D) Progresividad y flexibilidad: La descentralización política debe entrañar procesos progresivos, cargados de una gran flexibilidad que permita una transformación efectiva y eficaz no solo del ejercicio de la competencia, sino de la forma como se construyen las relaciones de poder a nivel local, regional o local y como se expresan estos en los cambios institucionales que produce. El análisis de los diferentes procesos e iniciativas a nivel legislativo, así como, la presencia de estos temas en la agenda de los partidos políticos y grupos organizados de la sociedad civil, señala la velocidad, la profundidad y los ajustes que deben irse produciendo en estos procesos (GMonge 2003: pg9).
- E) Proceso legislativo: Más que la aprobación de una u otra ley dentro del ámbito del Congreso, se debe señalar hacia la construcción de consensos societales que involucren partidos políticos, sociedad civil y demás actores, que se traduzcan en marcos legales y reglamentarios que crean o propician acciones descentralizadoras. En general, se trataría de la construcción de legitimidad que haga de la descentralización política un compromiso y una meta social (ibid pg10).
- F) Evaluación permanente: Los procesos asociados a la descentralización son complejos, abarcan muy diversos grados de complejidad y, por ende, deben ser monitoreados durante su implantación, con el fin de establecer los ajustes necesarios que sean revelados.
- G) Limitantes: Una de las limitantes que representa mayor restricción a la implantación del proceso de descentralización, es la inexistencia de una estructura y una práctica organizativas adecuadas, así como de recursos humanos suficientemente capacitados para absorber la competencia que se pretende obtener. Es claro que el proceso no puede esperar que se hayan completado los requerimientos de capacitación y organización, pero asimismo existe un riesgo evidente en transferir funciones para cuya ejecución las entidades de recepción no se encuentran debidamente organizadas y

---

<sup>41</sup>Alegrett Ruíz, José Raúl. "Dimensión Política de la Descentralización". En: <http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/sustdev/ROdirect/Rofo0015.htm>

- capacitadas. Uno de los aspectos al cual debe dedicarse especial atención es el que se refiere a la operatividad de la transferencia de bienes, de personas, y de recursos financieros (ibid pg11).
- H) Voluntad Política: La descentralización política exige no solamente un acuerdo político, social y financiero a nivel nacional que reduzca conflictos y ofrezca respuestas, sino una voluntad política comprometida con su aplicación y de unos depositarios que comprendan que el Estado es uno sólo y que es necesaria la coordinación, la cooperación y la solidaridad entre todos (ibid pg12).
- I) Fortalecimiento del municipio: Un elemento clave en el proceso de descentralización es el fortalecimiento y la presencia activa de los municipios. Como ya se ha indicado, es en estos donde se concentra y armoniza la participación de los entes públicos y privados, para la producción y distribución de bienes y servicios (ibid pg13).
- J) Formación de capacidades: Ello involucra la satisfacción de la demanda capacidades gerenciales que permitan articular las múltiples dimensiones del desarrollo. De ahí la importancia de la formación, tanto en aspectos técnicos como en políticos e institucionales a los diversos actores involucrados en estos procesos. El papel de los municipios y otras instancias locales, como animadores del proceso y como promotores de la organización de los grupos de población, debe tener especial relevancia (ibid pg13).
- K) Participación Ciudadana: Ello involucra desde la precisión de las barreras formales e informales que impiden la participación, hasta la definición de estrategias, mecanismos y procesos para superarlas. La participación ciudadana no puede concebirse como una meta del proceso, sino como un insumo permanente de este, que será creciente en la medida que los procesos se vayan consolidando.

#### 4.3 Sistema y Mecanismos de Participación Ciudadana.

El concepto de participación ciudadana adquiere, en el mundo moderno, un papel y un significado muy importante en la democratización y progreso de la sociedad. La participación es considerada como una de las estrategias para el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Desde esta óptica los ciudadanos adquieren gran importancia en las decisiones políticas: planificación del desarrollo, formulación de la política pública, reformas del Estado, programas gubernamentales, ámbito municipal y social, etc. En este sentido, puede hablarse de la participación ciudadana como una extensión, un paso más hacia la democratización de nuestra sociedad.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Carbuccia, Sucre Feliz, "La participación ciudadana y el fortalecimiento mediante cabildos abiertos, en República Dominicana", en "Los municipios y la descentralización en C.A. y R.D.", FUNDEMUCA, 1999.

Desde el punto de vista de la descentralización del Estado, podríamos entender el concepto de participación ciudadana como la interrelación de la ciudadanía del municipio con su gobierno local, con el objetivo de incidir en su constitución (vía las elecciones), exigir derechos, cumplir obligaciones, influenciar sus procesos decisorios y controlar su gestión.<sup>43</sup>

El análisis de los espacios y mecanismos de participación ciudadana y el uso que de ellos hacen los ciudadanos, pueden mostrar el grado de apertura del aparato estatal a la incidencia ciudadana, así como los obstáculos a la misma. De esta manera, la participación política democrática se combina con la participación social de las organizaciones, grupos comunitarios e individuos en el proceso más cotidiano del ejercicio del poder en los espacios locales, sin perder finalmente su carácter político.

En esta óptica, el espacio local -con su entramado de múltiples relaciones sociales, a veces contradictorias- incorpora lógicas heterogéneas de diversidad de actores, a veces excluidos de otros espacios y, aparece como la instancia más adecuada para la concertación y la participación ciudadana, pues alberga al gobierno más cercano a la población (CHMolina 2003: pg6).

La participación aparece así como la condición fundamental para que la descentralización contribuya efectivamente a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos.<sup>44</sup> Pero no cualquier participación sino aquella que se refiere a las decisiones tanto sobre gasto como sobre aporte local, hasta en los ámbitos territoriales más reducidos, incluyendo las organizaciones de base, donde se viabiliza la participación deliberativa directa, y a partir de ellas se aplica el principio de subsidiariedad del Estado. En los distintos niveles del Estado, este tipo de participación tiene que efectuarse necesariamente a través de representantes electos, pero en estos casos sería imprescindible que la participación no se redujera solamente a depositar un voto sino que existan mecanismos obligatorios de consulta de los representantes a los representados y de control de estos últimos sobre los primeros, es decir, que tengan que actuar efectivamente como agentes de un principal, que son sus representados.

Esta participación se hace tanto más viable, en la medida en que las instancias de poder y decisión se encuentren más cercanas a la población que constituye el objeto de su acción. Evidentemente que esta relación será más estrecha y más fluida en la medida en que los representantes de los poderes públicos hayan sido designados por la comunidad para la cual ejercen sus atribuciones. En este sentido la vigencia de un estado democrático se convierte prácticamente, en una condición. Para acelerar el proceso de participación es necesario aumentar la información de los ciudadanos sobre las reformas

---

<sup>43</sup> Molina, Carlos Hugo. "Participación Ciudadana y Descentralización". En: Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

<sup>44</sup> Según Ziccardi existe cierto consenso respecto a que tres son las principales funciones de la participación ciudadana : i) Otorgar legitimidad al gobierno; ii) Promover una cultura democrática y iii) Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

legales y constitucionales, así como sobre los recursos con que cuenta su respectiva circunscripción y las propuestas para su utilización y distribución (ibid pg7).

En un proceso de descentralización, debe agotarse a las distintas instancias todo el esfuerzo necesario para garantizar la participación de los sujetos de este proceso. Por un lado deben establecerse las instancias, los instrumentos, los mecanismos, para que la población involucrada participe activa y efectivamente en la definición de acciones y en la toma de las decisiones relacionadas y; por otro lado, que la población en su conjunto, directamente y a través de sus distintas organizaciones, pueda asumir el control y el seguimiento, y brindar el apoyo necesario para que las iniciativas y acciones publicas que la benefician sean realizadas con la mayor eficacia, eficiencia y transparencia posible (ibid pg8).

Estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización, pero del análisis anterior se desprende que la participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública.

#### A) La descentralización política y la participación ciudadana.

La descentralización entre uno de sus principales objetivos, determina la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, mediante la creación y puesta en marcha de mecanismos que permitan acercar más a los gobiernos locales como instituciones democráticas a los ciudadanos. En el marco de la descentralización política, la participación ciudadana puede entenderse como aquel proceso de intervención de personas y grupos -en cuanto sujetos y actores- en las decisiones y acciones que afectan su entorno. (Participa 2001: pg10)

Asimismo, puede constituirse como el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas de su gobierno local, es decir, la capacidad de transmitir información a su gobierno. Se trata de concebir la participación de manera que se reconozcan los diferentes grupos o sectores sociales como focos de poder autónomos, capaces de participar, demandar, exigir en la gestión local, así como de influir en la elaboración de planes diseñados por los entes municipales. Puede tomarse en consideración a su vez, como elementos integrantes de este proceso, si se estimula a nuevos sectores de opinión a participar democráticamente en el proceso y qué mecanismos de participación ciudadana son apropiados para garantizar la presencia de los gobernados en la toma de decisiones y para ejercer el control social y político sobre los elegidos.

Sobre este punto Alicia Ziccardi menciona que en la descentralización subyace en la intención de traspasar recursos y funciones del gobierno central a los gobiernos locales pero también implica traspaso de poder a la sociedad local y para efectivizar esto es necesario crear espacios e instrumentos de participación ciudadana (AZiccardi 2005: pg3).

Asimismo la autora menciona que sobre esto no hay coincidencias, por un lado existe una propuesta de carácter tecnocrático y neoliberal que plantea la descentralización como un mecanismo de reestructuración de los complejos e ineficientes aparatos estatales para atender la demanda social, por el otro existen posiciones que surgiendo del nivel local consideran que es imprescindible que puedan recibir recursos para atender en ese espacio territorial y social dicha demanda. Esto último inscribe la descentralización en un plano diferente, aquel que pretende remplazar un funcionamiento tecnocrático y autoritario para instalar una gestión local democrática y participativa (Borja, 1982 citado por Ziccardi).

La ciudadanía, en su acepción moderna, tiene básicamente dos alcances reconocidos por la mayoría de las constituciones políticas vigentes: i) El derecho a elegir a las principales autoridades políticas a través del sufragio universal y ii) El derecho a ejercer un cargo público sin otro requisito que la idoneidad.

En el centro del debate está el desgaste de las autoridades políticas elegidas conforme a las reglas del sistema democrático representativo. Lo que ayer fue revolucionario ahora es burocrático. En la sensibilidad ciudadana es cada vez más palmaria la sensación de distancia que despierta el poder político. Por ello, en las dos últimas décadas, se ha vuelto recurrente la polémica en torno a “la legitimidad”, que alude más a una insuficiencia moral en el ambiente político, que a una categoría susceptible de precisiones académicas (CHMolina 2003: pg10).

Ludolfo Paramio va mas allá, y relaciona todo lo anterior –problemas de legitimidad- en América Latina con lo que ha denominado: “la desvalorización de la política democrática”, fenómeno producido como consecuencia de un desgaste multifactorial que va desde expectativas sociales incumplidas-sobre todo las económicas-, siguiendo por caudillos poco atinados y corruptos y terminando en problemas serios de escasa institucionalidad y “cultura política”.<sup>45</sup>

Precisamente por ello, despierta especial atención, la posibilidad de encontrar mecanismos que permitan acercar el poder a la sociedad. Se trata de moralizar el ejercicio del poder en la sensibilidad del ciudadano, generando escenarios que le permitan involucrarse en su administración, influyendo directamente en las decisiones que se toman para la mejor gestión de los asuntos comunitarios. Para decirlo en otros términos, se trata de que la democracia no se agote simplemente en la Representación Política, dando espacio para la participación directa del ciudadano.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Paramio, Ludolfo. “Reforma del Estado y Desconfianza Política”. Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

<sup>46</sup> La relación de conceptos: legalidad-participación-legitimidad están íntimamente relacionados con el de gobernabilidad; en el marco de las reflexiones precedentes, la descentralización del sector público, como forma institucional de acercar el poder al ciudadano, es un requisito de la legalidad. De igual manera, la participación, como forma social de vincular a la comunidad con el poder descentralizado, es un requisito de la legitimidad. La legalidad sin legitimidad, es casi pura coerción. A su vez, la legitimidad sin legalidad, es energía sin concreción. Por ello, la gobernabilidad, tiene en la convergencia de la descentralización y la participación, dos condiciones importantes para su vigencia. De acuerdo con este criterio, los Estados excesivamente centralizados, por la inexistencia de una red institucional sólida que abarque el conjunto de

“...Se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas...”, es lo que afirma Alicia Ziccardi, estableciendo que en este sentido la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales) (AZiccardi 2005: pg10).

Para que lo anterior sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia (Cfr. Cunill,1991; Ziccardi, 1998 citadas por Ziccardi 2005).

Participación. Sin negar la Representación Política, pero Participación del ciudadano. ¿Cómo?. Ahí está el reto. Ya la doctrina y la práctica han ido consolidando lo que académicamente se conoce como “Democracia Semidirecta”, que son formas de participación directa del ciudadano en la definición de temas trascendentales, a saber: 1) El Plebiscito, que permite que el pueblo, a través de una consulta popular, defina un asunto de interés político que revista máxima importancia como puede ser el adelanto de las elecciones generales. 2) El Referéndum, que también permite que el pueblo a través de una consulta popular, apruebe o rechace un proyecto de ley que pretende modificar la Constitución o introducir cambios normativos que revistan especial importancia. 3) La Revocatoria del Mandato, que por el mismo mecanismo de consulta popular, permite al pueblo decidir sobre la continuidad o revocatoria del mandato otorgado a los representantes políticos. 4) La Iniciativa Popular, que permite que los ciudadanos, con un número significativo de firmas, puedan promover un Proyecto de Ley para su consideración en el Poder Legislativo.<sup>47</sup>

Estos mecanismos de participación ciudadana permiten un modelo democrático “semidirecto” porque no eliminan la representación política en la gestión ordinaria de los asuntos políticos. Son formas extraordinarias de participación que buscan que el pueblo exprese su voluntad soberana sin intermediarios por la trascendencia especial de un tema en la vida institucional del país. Precisamente por ello, tienen carácter vinculante, es decir, obligan al aparato institucional del Estado a respetar las decisiones tomadas directamente por los ciudadanos. En el caso de la Iniciativa Popular, el carácter

---

los recursos políticos, humanos y económicos, a través de todo el territorio, tienen mayores dificultades para ejercer la legalidad. Ergo, no cuentan con buenas posibilidades de enfrentar satisfactoriamente la necesidad de garantizar la gobernabilidad.

<sup>47</sup> Es importante tener en cuenta la advertencia que hace Alicia Ziccardi: “...Los espacios y los instrumentos de participación ciudadana requieren ser diseñados en función de la realidad local y cumplir con un conjunto de prerequisites de información, difusión, definición de objetivos claros, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, legales de comunicación social y/o electrónica. Es decir, en las sociedades complejas la participación ciudadana no es algo espontáneo o que pueda ser resuelto a través de asambleas multitudinarias...”

vinculante se materializa con la consideración respectiva del Proyecto de Ley promovido directamente por una parte de la ciudadanía (CHMolina 2003: pg15).

La “Democracia Semidirecta” genera cierta sensación de legitimidad en el manejo del poder, pero el carácter extraordinario de la participación directa no llega a cubrir la disconformidad cotidiana de la sociedad en su relación con los representantes políticos. No basta con requerir la opinión del ciudadano en situaciones de excepción porque la falta de legitimidad en la administración del poder se respira todos los días, a juzgar por la permanente actitud de interpelación proveniente de los ángulos más dispares de la crítica social. Por ello, en el desafío de diseñar e implementar Sistemas y Mecanismos de Participación Ciudadana ahora se plantea la necesidad de generar espacios para que el ciudadano también pueda tener algún grado de participación en las decisiones relacionadas con la gestión ordinaria de los asuntos públicos.<sup>48</sup>

De cara a este desafío, el espacio municipal presenta ventajas comparativas. Por una parte, es el escenario político, administrativo y territorial más próximo al ciudadano. Por otra parte, es el nivel donde se presentan las formas más desagregadas de organización social, en la premisa de encontrar modelos de participación que no mediaten demasiado al ciudadano, para no repetir los vicios que se le atribuyen a la representación política.

La Participación Ciudadana planteada en estos términos, requiere del cumplimiento de un requisito previo que es parte de la Reforma del Estado y que está indisolublemente ligada a su éxito: la descentralización política en los niveles municipales. Desde la perspectiva de la Participación Ciudadana, la descentralización política es más un medio que un fin; un medio para acercar el poder al ciudadano, creando los niveles indispensables de interlocución pública.<sup>49</sup>

Pese a lo importante de las aseveraciones anteriores, es fundamental relativizar la relación participación - empoderamiento local - descentralización, según sea el contexto histórico-geográfico específico, en este sentido Luis Fernando Mack, menciona que existe otra “motivación” para participar relacionada con una sistemática desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones del sistema político, lo que determina las características que la participación adquieren en la actualidad, utilizando el ejemplo de Guatemala, Mack menciona que en algunos casos –como el del país en mención-, la participación es de tipo *contencioso*, es decir, se ubica frente al sistema político con el

---

<sup>48</sup> Además Alicia Ziccardi clasifica “instrumentos de participación ciudadana”, en función de su composición y de sus objetivos principales, agrupando los mismos en tres tipos: 1) la consulta pública, a través de instrumentos de diferente tipo tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social a través de medios de comunicación masivos o internet o instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum; 2) instrumentos de diseño de políticas públicas como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática (Por ejemplo; ambiental, cultural, de salud, de género) y 3) los instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de políticas públicas como son la planeación estratégica y el presupuesto participativo.

<sup>49</sup> Se puede ampliar en estos puntos en: Ortega Hegg, Manuel. “Macrotendencias de la Participación Ciudadana en Centroamérica”. Ensayo para el Curso de la Unidad para la Promoción de la Democracia, UPD; Organización de Estados Americanos, OEA. Managua, Nicaragua, 2000.

objetivo de *confrontarlo, retarlo y obtener todo lo que sea posible sacarle*. Es decir, se parte de una situación de sistemática desconfianza hacia el aparato estatal, en este caso la participación se autolimita a los ámbitos *socio-políticos, sociales, económicos y culturales*, por lo que no traspasa el ámbito eminentemente político: la participación político-electoral. Es decir, adquiere una lógica eminentemente *instrumental*, manteniendo apego a lo local, por lo que no tiene como fin la construcción de redes políticas que se transformen en un poder regional o nacional, no logrando por lo tanto transformarse en poder local.<sup>50</sup>

#### 4.4 Actores de la Descentralización Política.

Según varios académicos e investigadores, una de las razones fundamentales, por las cuales los ciudadanos se motivan a participar en agrupaciones políticas locales, es para poder ejercer acciones directas y tomar decisiones respecto de la clase de comunidades que desean. Sin embargo estos ciudadanos han comprendido que es necesario acceder al poder político para alcanzar sus objetivos.

Por sus características, la mayoría de estos grupos, responden a la teoría de los grupos de presión, los cuales se convierten en tales “cuando un conjunto determinado de individuos realiza gestiones ante los poderes públicos, con miras a lograr decisiones favorables sobre asuntos que le son de particular importancia”. Se debe agregar que dichas agrupaciones tienden a consolidarse cuando el “grupo de interés que utiliza la presión sobre el aparato gubernamental hace triunfar sus aspiraciones” y, al final, estos grupos, ajenos a los representantes populares, resultan más efectivos en las luchas y en la obtención de resultados, porque no tienen compromisos con el aparato estatal, ni tienen que responder a una estructura centralista.

Otro aspecto importante a considerar, es que los partidos a escala nacional, dedican su esfuerzo a estudiar y analizar problemas de carácter nacional que, generalmente, carecen en su aplicación de propuestas locales.

En este sentido, los partidos políticos locales funcionan a la inversa, planteando soluciones eminentemente localistas y fijando la atención en la figura del municipio como la expresión de gobierno más cercana a los ciudadanos. El impacto social de los partidos locales es lograr atraer una mayor atención hacia la figura del municipio, devolviéndole la importancia que tienen como centro de gestión de la política local. Esto se logrará en la medida en que dichos partidos amplíen las bases de la participación social, integrando sectores que discrepan o no apoyan a los partidos hegemónicos y, por ende, convirtiéndolos en un actor más de la política (RRivera 2003: pg34).

Dado lo anterior, cuando analizamos el sistema de partidos políticos locales (actores políticos fundamentales), es necesario observar de una manera profunda, ya no las características particulares y la tendencia que busca o pretende desarrollar un partido

---

<sup>50</sup> Mack, Luis Fernando. “La participación ciudadana en el ámbito local Guatemalteco”. Documento elaborado en el marco del I Seminario Internacional “Descentralización, Iniciativas Locales y Ciudadanía”, auspiciado por la Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington D.C, 2004.

político, sino más bien, es más importante observar como los partidos políticos, se han constituido en importantes actores políticos dentro del proceso de descentralización política. En otras palabras, el eje de análisis debe centrarse más hacia el sistema de partidos políticos, que sobre la institucionalidad y representatividad que ejercen estos como actores políticos.

Algunos de los elementos que son necesarios de abordar en el marco de análisis de la descentralización política y los actores políticos son, entre otros: la existencia de partidos políticos emergentes; simultaneidad de elecciones nacionales y locales; elección directa de alcaldes y representantes municipales; dependencia financiera; financiamiento y regulaciones; si los partidos políticos actualmente activos tienen en agenda política el tema de la descentralización; deben considerarse las reformas a la Ley Electoral o de partidos políticos relacionadas; existencia de un sistema de documentación fiable y un padrón electoral depurado y actualizado, entre otros.

A) Los actores políticos: locales, regionales y nacionales.

La *dimensión de la descentralización* que se examina en este punto está constituida por dos componentes: *Los actores políticos y la representación política*. Al destacarla como una dimensión propia, se está reconociendo la importancia que tiene la intervención de fuerzas políticas específicas en el proceso efectivo de formulación y ejecución de las políticas de descentralización, pero igualmente en el de su bloqueo o interferencia.

Una primera aproximación del tema lleva a pensar que sería necesario estudiar *actores políticos locales*. No obstante, un enfoque más atento sugiere la necesidad de abordar el ámbito nacional (pasando por el regional en aquellas situaciones o casos que así lo ameriten) pues las decisiones y el impulso de las estrategias de descentralización tienden a concentrarse en el gobierno central. Ello es una de las consecuencias de la propia organización centralizada de los Estados centroamericanos: es en el nivel central y generalmente en la capital de la República, en donde se condensa la mayor capacidad de poder de decisión.<sup>51</sup>

La situación anterior recoge precisamente una de las críticas más comunes al proceso descentralizador en Centroamérica, pues... "cuando existen propuestas y estrategias de descentralización, regularmente son formuladas por especialistas de los gobiernos centrales y luego difundidas a los niveles locales. Resulta paradójico entonces que dos actores considerados claves por dichas propuestas, como lo son las municipalidades y la sociedad civil, no suelen ser tomados en cuenta..."<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Gálvez Víctor. "Actores en la Descentralización". En: Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

<sup>52</sup> Ortega Hegg, Manuel y Wallace, Guadalupe. "Centroamérica, Descentralización y Asociacionismo Municipal". CASC-UCA, Managua, 2000.

### Posicionamientos de los Actores.

Por otra parte es importante precisar el sentido que los distintos actores le están dando a la descentralización y desentrañar la actitud política y el posicionamiento que adoptan respecto de la misma; muchos de ellos tienden a apoyar la descentralización, pero a partir de su propia interpretación de la misma y de la posibilidad de beneficio que ofrezca para sus propios intereses. En este sentido Víctor Gálvez ofrece algunas consideraciones preliminares:

i.- Existe una tendencia dentro de *los empresarios* a identificar la descentralización con el traslado de competencias, funciones y patrimonio de la esfera pública a la privada y en consecuencia, a apoyarla en esa medida. Esto significa que favorecerían la descentralización al considerarla como privatización. Es posible también que estimen que la descentralización, al producir una disminución del poder central, está prácticamente limitando el poder del Estado (pues identificarían gobierno central con Estado) y en consecuencia apoyarían el proceso descentralizador. Una tercera posibilidad estaría representada por el apoyo a la descentralización, en la medida en que a algunos empresarios les resultaría más fácil relacionarse con los poderes municipales, más débiles y fragmentados que con el gobierno nacional.

ii.- Las *organizaciones sociales y sus líderes conciben* la descentralización como una oportunidad para aumentar su participación y las posibilidades de auditoría social de los entes públicos; por tanto, se pronunciarían a favor de ella, en tanto, identifiquen en la descentralización un contenido participativo.

iii.- Entre las *autoridades municipales* podría registrarse una relativa ambigüedad al momento de pronunciarse por la descentralización, derivada de su percepción en cuanto a lo que ésta significa en la práctica para tales autoridades. Ello podría estar relacionado a su vez, con lo que consideran que sería el volumen de recursos que se transferirán, con el grado de "control efectivo" que podrían alcanzar sobre tales recursos y con las posibilidades efectivas de participación y auditoría ciudadana sobre la gestión municipal<sup>53</sup>.

iv.- En el caso de *la burocracia estatal de la administración central* (principalmente de la que se ubica en los servicios públicos sociales como salud, educación, asistencia y seguridad social, trabajo, etc. y que podría ser la más directamente implicada con las políticas de descentralización), es igualmente posible considerar una cierta ambigüedad derivada del temor de los despidos, de la disminución de las prestaciones laborales o de otra modificación de las condiciones de trabajo, como consecuencia del traslado de funciones y recursos del gobierno nacional a los subnacionales (VGálvez 2003: pg10).

---

<sup>53</sup>Es necesario recordar que si bien la descentralización significa una ampliación de la democracia representativa (en la medida en que se fortalecen los gobiernos locales y la elección directa de sus autoridades) y que en la práctica tienden a coincidir las políticas de descentralización con los procesos de participación social, *en sentido estricto*, la descentralización implica un proceso de transferencia de funciones y recursos del gobierno central a otros órganos territoriales de gobierno dentro del propio Estado, *pero no necesariamente a los ciudadanos*. Esto significa que la participación ciudadana puede o no darse con ocasión de los procesos de descentralización, pero no la supone forzosamente. Todo lo anterior justifica entonces, afinar el conocimiento de los actores políticos sobre estos temas no siempre coincidentes.

### Actores de la descentralización:

Para los efectos de este trabajo se entenderá por *actores políticos a las organizaciones, partidos políticos, personalidades significativas e instancias públicas, depositarias de intereses y de la capacidad para introducir tales intereses en la arena política y lograr que se satisfagan*. Del conjunto de tales actores, se enfatizarán aquellos que tenga intereses relacionados con la descentralización, ya sea en favor o en contra de la misma, así como los argumentos que emplean para justificar sus respectivas posiciones.<sup>54</sup> Será necesario distinguir la dimensión nacional de la local como ya se indicó. El concepto operativo anterior, según el propio Gálvez, incluiría los siguientes actores políticos:

**i.- El Estado en su doble consideración como actor y arena política:** Este enunciado supone considerar algunas instancias públicas pertinentes (ministerios, secretarías, organizaciones autónomas y su tecnocracia y burocracia) como actores políticos. En igual forma, se debe enfocar al Estado como espacio en el que otros actores políticos actúan para lograr de él, la toma de decisiones favorables. En efecto... “el Estado está compuesto por actores que deliberadamente se dedican a políticas particulares. Es también una arena en la cual la lucha de actores estatales y fuerzas sociales busca la promoción de intereses particulares” (Lalander citado por Gálvez).<sup>55</sup>

Es conveniente entonces realizar una doble tarea. Relevar la opinión y actuación de las instancias estatales que tienen competencia en el tema así como el comportamiento de sectores de tecnocracia y burocracia. También es conveniente conocer las opiniones e incidencia que tengan otros actores políticos con interés y capacidad para influir en la toma de decisiones públicas en esta instancias estatales por la otra. Esto lleva a incluir a otros actores políticos como los que a continuación se describen.

**ii.- Las principales organizaciones y líderes empresariales:** Las razones de su inclusión derivan del peso económico y político que poseen, de su importancia para influir en la opinión pública y de su relación con los medios de comunicación. Es importante conocer sus opiniones, dudas, recomendaciones (prioridades, requisitos, etc.) en relación al tema.

**iii.- Las organizaciones sindicales, principalmente las de servidores públicos:** Tomando en cuenta que la ejecución de las políticas de descentralización supone el traslado de

---

<sup>54</sup> En todo caso existe *-casi siempre-* una tensión entre “actores locales” y “actores centrales”, es importante el análisis que hace Luis Fernando Mack sobre este punto: “Lo importante que hay que señalar aquí es el imaginario colectivo del que hablábamos antes, el cual ve a lo estatal como sinónimo de exclusión y de impunidad. Este elemento tal como hemos señalado, es muy importante para entender la movilización social, ya que si los actores sociales ven en las reglas *formales* como un ordenamiento completamente ajeno a lo comunitario, se produce fácilmente una *convivencia tensa entre el ordenamiento formal - legal y los arreglos informales*. Es decir, lo formal y lo informal entran en plena competencia, complementariedad y a veces, en franca oposición, siendo entonces lo estatal percibido como excluyente, carente de su función reguladora de lo social como producto de su falta de respuesta a las necesidades de la población; y lo que es peor, se le ve como inoperante para resolver los conflictos de la sociedad, precisamente porque *representa* a una de las partes (LFMack 2004: pg8).

<sup>55</sup> Lalander, Richard. “Descentralización”, en: *Léxico de la Política*, FLACSO-México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinnck Böll, Fondo de Cultura Económica, México: 2002.

competencias y recursos de dependencias del gobierno central a los municipios y que ello supone afectar la distribución del poder al interior de las organizaciones del Estado y del personal que trabaja en el mismo, resulta importante indagar las opiniones, actitudes y posiciones de la tecnocracia y burocracia estatal, fundamentalmente por su capacidad para apoyar o bloquear ciertas iniciativas al respecto.

*iv.- Las organizaciones de base local, de preferencia con ramificaciones o cobertura en varios municipios:* El conocimiento de la opinión y posición de las organizaciones sociales de base local (ong, comités de vecinos, grupos “pro mejoramiento”, etc.) parte de la hipótesis según la cual, se estima que tales agrupaciones son favorables a la descentralización en términos generales, pero es conveniente conocer algunos matices, prioridades, condiciones o diferencias que ayuden a precisar los contornos o características de su opiniones, apoyos o dudas al respecto<sup>56</sup>. La razón de considerar a organizaciones sociales con presencia en varios municipios estriba por una parte, en identificar a las más importantes y representativas y por la otra, en el problema que representa para los límites de la investigación en su tercera fase (diagnósticos nacionales), su dispersión y volatilidad (VGálvez 2003: de la pg11 a la 13).

*v.- Los principales partidos políticos (aquellos con representación parlamentaria):* Las formaciones partidistas constituyen los actores por excelencia. De acuerdo a la situación centroamericana de los últimos años, es necesario relevar tres tipos de organizaciones de esta naturaleza: *partidos nacionales*, que tienen presencia en todo el país y que en el ámbito provincial o departamental, postulan diputados mientras que en el local autoridades municipales. *Partidos provinciales o departamentales*, organizaciones políticas inscritas en estas jurisdicciones. *Comités cívicos y organizaciones de suscripción popular* (que funcionan en Guatemala y Nicaragua respectivamente), que no son considerados como partidos ni se les regula como tales, pero pueden postular candidatos a elecciones municipales (Rivera, Roy 2000: pgs 213-214).

Uno de los problemas que se presenta en relación con estos actores en algunos países de la región, es el elevado número de formaciones políticas (Guatemala y Nicaragua por ejemplo), su volatilidad y débil representatividad. Otro problema también puede derivarse de la cantidad y dispersión de las organizaciones políticas puramente locales: su número y carácter efímero, etc.

---

<sup>56</sup> Por ejemplo, una investigación realizada como parte de otra de carácter regional en el año 1999 y que indagó a 1197 ciudadanos locales en Guatemala, puso de manifiesto que 64.7% de ellos, no había oído hablar de descentralización. Luego de una explicación sencilla que proporcionó el encuestador, más del 80% de los encuestados expresó estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con ella. Y al ser preguntados si la descentralización de “recursos y responsabilidades” del gobierno central debería ir a la municipalidad, a los vecinos o a una forma combinada entre “municipalidad y vecinos”, 53% de las respuestas fue hacia esta última opción (Gálvez, V. y Carlos Hoffman, 2001:88-89). Esta opinión contrasta a su vez con otra investigación similar realizada en 1997 entre alcaldes y funcionarios municipales en el mismo país, cuando 66.1% de éstos señaló que la descentralización debería de dirigirse a las municipalidades y solo 19.8% a una combinación de “municipalidades, vecinos, ong y empresas privadas” (Gálvez, V. y Fernando Mack, 1999). Está clara entonces, la diferencia de percepción que convendría chequear en el caso de las organizaciones de base consideradas como actores políticos.

En todo caso, independientemente del número de actores y/o el contexto parecería que la distribución de poder y su legitimidad está determinado por su capacidad de respuesta de las demandas ciudadanas, o bien lo que Luis Fernando Mack ha llamado: “efectividad de mediación institucional” : “...Frente a la pérdida de legitimidad de las instancias gubernamentales y los tradicionales actores políticos de carácter nacional tales como los partidos políticos, el gobierno local se sitúa como una instancia de intermediación de demandas ciudadanas y de articulación de organizaciones comunitarias que es imposible dejar de mencionar. Sin embargo, este renacer de la participación y de lo que se ha dado por llamar “poder local”, va de la mano con procesos que no siempre son positivos, en especial, la tendencia al caudillismo y su contraparte, la debilidad institucional. Es decir, si consideramos tanto los municipios donde aparece el conflicto violento, y lo contrastamos con aquellos donde se juzga como casos exitosos de participación social, encontramos un factor que hace la diferencia: la capacidad efectiva de mediación institucional...” (LFMack 2004: pg12).

#### 4.5 Sistema Electoral Local.

Las reglas electorales dentro de los gobiernos subnacionales, corresponden a todas aquellas limitaciones a las que están sometidos los actores políticos (sean partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil e inclusive, ciudadanos) y que deben establecerse, para lograr un orden, estabilidad, legitimidad y confianza en el sistema de elección.<sup>57</sup>

Que las reglas electorales otorguen un cierto poder a los partidos como organizaciones, frente a los políticos como candidatos individuales, puede tener implicaciones importantes en el contexto de una proceso de descentralización, al facilitar una cohesión de los grupos políticos, desarrollando nuevas formas de relaciones intergubernamentales. Por tal razón, la propuesta de analizar los partidos políticos, no desde sus características particulares como organización política, sino como actor político dentro del proceso de descentralización política, encuentra sustento en el análisis de los sistemas electorales a nivel local.

Ahora bien, refiriéndonos a otra perspectiva de los sistemas electorales ya no desde el punto de vista de las reglas que limitan su ejercicio (para las instituciones y actores políticos), sino más bien, desde la óptica que procura la participación directa de los ciudadanos en la elección de las autoridades políticas, es sumamente relevante hacer notar, que el sistema político de representación política dual, basado en la elección directa del presidente y diputados, abre dos vías de legitimidad política, una del lado del parlamento, la otra, del lado del ejecutivo. (Jordana;2001:63). En algunos otros países (la gran mayoría a finales de la década de los noventa), también estaban logrando poner en práctica un sistema de elección directa de las autoridades locales, lo que permite ampliar las vías de legitimidad política, pero más aún, con las modificaciones del sistema electoral local para lograr la elección directa de los representantes a nivel local,

---

<sup>57</sup> Jordana, Jacint. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América latina: una perspectiva institucional. INDES - UNION EUROPEA, Series de documentos de trabajo I-22UE. Estados Unidos, Washington D.C.: 2001.

se abren las puertas para una mayor sensibilización política en todos los niveles, que concluye en la necesidad de fortalecer los procesos de descentralización.

#### A) Sistemas Electorales Locales en el Marco de la Descentralización Política.

En el contexto de adecuar los instrumentos necesarios para impulsar sus estrategias de desarrollo, muchos países, con el apoyo de la cooperación internacional implementan desde la década de los 80's Programas de Modernización del Estado que incorporan vigorosos componentes de descentralización. Ante la conclusión de que ese proceso requiere incorporar la dimensión de la descentralización política, han surgido iniciativas para ajustar los Sistemas Políticos y Electorales de manera que los mismos propicien y fortalezcan Sistemas de Elección Local, que sean mecanismos democráticos y de participación ciudadana para las decisiones de los asuntos atinentes a sus localidades. La descentralización política de un estado requiere de un sistema electoral local independiente que le de contenido y sustento.<sup>58</sup>

El planteamiento que sustenta a esas iniciativas es el postulado que la descentralización política de los gobiernos locales radica en la posibilidad que estos puedan libremente y sin dependencia de autoridades centrales elegir sus autoridades, y que las mismas por estar mas cerca a sus electores están mejor posicionados y comprometidos para interpretar, atender las demandas y necesidades básicas de la población, así como para rendir cuentas.<sup>59</sup>

*Según Moisés Starckmann, los procesos de descentralización política en America Latina han sido impulsados:*

i) Desde afuera por las instituciones de desarrollo internacional, bilaterales y multilaterales; ii) Desde el Gobierno Central; y iii) Desde Abajo, por presión de quienes como instancia de decisión se favorecerían de estos cambios. La proveniencia de dichas iniciativas en países específicos es una importante variable ya que en la medida que reflejan consensos locales su apropiación por parte de la población en general y su institucionalización política es más viable. Ejemplo de esto son experiencias en Bolivia y Guatemala con tradición de quasi-autonomías locales basadas en identidad étnica; y El Salvador con los gobiernos locales organizados en las áreas ocupadas por el FMLN durante la guerra civil en ese país.

---

<sup>58</sup> Habitualmente se usan como sinónimos los conceptos Régimen Electoral, Sistema Electoral, e incluso, Ley Electoral, pero son diferenciables dependiendo de la amplitud de sentido que se le dé a los mismos. Una definición amplia de Sistema Electoral es que constituye "el conjunto de instituciones y procedimientos que regulan y posibilitan las elecciones", sin embargo, Dieter Nohlen, es más restrictivo: "Sistema electoral es el conjunto de procedimientos legalmente establecidos, de acuerdo con los cuales, los electores expresan su voluntad en votos, los que a su vez, son traducidos en escaños". Los sistemas electorales son parte integral del sistema político al que sustentan y no pueden ser neutrales, ya que una de sus funciones es precisamente legitimar según las normativas del sistema político vigente, "la conversión de votos en escaños" y que los resultados sean aceptados por la generalidad de la población. Intrínsecamente, son instrumentos de inclusión o exclusión, que regulan la participación ciudadana en el ejercicio del voto y su valorización en el conteo de los mismos para fines de repartición de posiciones.

<sup>59</sup> Starckmann, Moisés "Sistemas Electorales Locales". En : Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003

La descentralización ha sido tradicionalmente impulsada desde una perspectiva institucional- administrativa y han habido avances significativos en esas áreas, en la sostenibilidad de las mismas y en su institucionalización. No obstante, en algunos casos eso es incierto y vinculado a los vaivenes de los acontecimientos y orientaciones político nacionales del momento.

En este contexto, la descentralización política cobra mayor relevancia, no como una mera delegación del gobierno de turno, sino como un nuevo modelo de organización del Estado, que transfiere permanentemente a los gobiernos regionales y locales los atributos y responsabilidades políticas y administrativas propias a esas jurisdicciones en función de la profundización de la democracia y efectividad administrativa. En los países con sistemas de gobierno democrático representativo, esta transferencia implica la necesidad de replicar a nivel local los mismos principios y prácticas políticas incluyendo los sistemas electorales, que en democracia respaldan la legitimidad del gobierno central (MStarckmann 2003: pg5).

La dimensión sociocultural de la descentralización política consiste, entonces, en movilizar el potencial de acción de la población hacia un nuevo sistema y proceso de elección de sus representantes como autoridades legítimas de representación ciudadana local. Las autoridades locales designadas bajo el mecanismo de elección local directa de la población, genera procesos significativos al ser un organismo políticamente capaz de contactar y responder directamente a las demandas de sus electores. Este acercamiento político, fortalece el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía y crea sistemas más eficaces de evaluación de demandas y verificación de ofertas en un espacio geográfico mejor articulado y homogéneo.

Aceptado conceptualmente las bondades que elecciones para autoridades locales producen al sistema político como tal y a la representatividad de los electores, surge la necesidad de ponderar la variable de si esos procesos efectivamente se dan o no en el ámbito de una descentralización de los partidos, o si son meramente extensiones dependientes de los mismos. Solo en la medida en que los partidos posibiliten un juego político en función de la dinámica local, las elecciones de autoridades locales serán un verdadero instrumento de descentralización y gobierno local (ibid pg6).

Uno de los supuestos generalmente aceptado es que los gobiernos locales debidamente organizados son mas eficientes en evaluar los requerimientos y necesidades locales, los efectos de sus realizaciones y sobretodo, en promover mayor participación ciudadana en su desarrollo, que los gobiernos centrales. Sin embargo, para ello, es necesario contar con un modelo de organización y funcionamiento político-administrativo que permita obtener un mayor control político local, expresado en un sistema electoral democrático, directo y representativo con partidos y actores políticos locales independientes y una sociedad civil fortalecida y deliberante con amplia participación ciudadana. Actualmente ocurre lo contrario, el modelo político administrativo esta centralizado en un poder hegemónico local o exógeno a la circunscripción electoral (ibid pg7).

Consecuentemente, la participación ciudadana, en aumento gracias a programas de concientización y educación que promueven la participación de todas las personas aptas para ejercer el derecho del sufragio en las contiendas electorales, como electores directos, se vuelve el método idóneo para expresar los deseos y viabilizar el control de la población sobre la gestión gubernamental en general, al igual que sobre los servicios y realizaciones locales para lograr la satisfacción social. Si no en la totalidad demandada por los grupos específicos, si en forma parcial, en función del peso logrado en los procesos de representación y expresión determinados por la colectividad.

#### B) Hacia una Descentralización Política con Elecciones locales.

En América Latina el modelo de gobierno político administrativo heredado de España y Portugal fue altamente centralizado y autoritario. Cumplieron una función histórica en la organización de “Repúblicas” con fronteras definidas y otros atributos propios a estados jurídicamente independientes (ibid pg8).

Después de casi dos siglos y diversos sistemas políticos de corte caudillista, la región evolucionó a fines del Siglo XX, a la época de su mayor consolidación democrática, con sistemas electorales fundamentalmente abiertos, sufragio universal y alternancia en el poder. Sin embargo, a pesar de las reformas realizadas a los sistemas políticos y electorales, estas aun no han modificado sustancialmente el modelo político-administrativo heredado de la Colonia.<sup>60</sup>

Los gobiernos centralizados no han sido capaces de atender las crecientes demandas sociales y parecen agotar el respaldo popular a los sistemas democráticos que los sustentan, al confundir la ciudadanía como iguales, el sistema político de democracia liberal con el modelo político-administrativo concentrado de gobierno imperante. Sin embargo, ya existe reconocimiento en amplios sectores académicos y políticos de que el problema no radica en las capacidades de la democracia en dar respuesta a sus requerimientos, sino en la exagerada aglutinación político-administrativa del gobierno.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Desde su creación, en algunos países, la unidad básica del Estado lo constituyó un conglomerado de gobiernos locales, que no obstante su incorporación en entidades políticas mayores, sean estados o repúblicas, cedieron parte de su autonomía en asuntos de interés nacional, pero retuvieron para si sus propios sistemas de elección de autoridades locales y ordenamiento político administrativo similar. En otros casos, como en América Latina, desde su creación fueron repúblicas congregadas, en las que desde el centro del poder político, usualmente su capital, emanaba vía delegación, la autoridad para el manejo de los asuntos locales. Congruente con lo anterior y en consideración al ordenamiento político y administrativo nacional que desarrollaron, se pueden identificar tres modelos de gobiernos democráticos representativos con sus diferenciados sistemas electorales nacionales y locales: el Modelo Anglosajón o Parlamentario Inglés con sus diferentes variantes, el Modelo Presidencialista originado en Francia, imperante en América Latina y el Modelo Mixto de los Estados Unidos de América que siendo un estado federado tiene elementos de ambos.

<sup>61</sup> La democratización de los sistemas políticos, el surgimiento de los partidos populares, la adopción del principio de voto universal y la intervención masiva de ciudadanos en procesos electorales, han replanteado la discusión sobre la interrelación entre efectividad de gobierno o gobernanza y participación ciudadana. Lo anterior resulta de la multiplicidad de demandas insatisfechas de diversos grupos sobre el sistema. Cuestionamientos de esta naturaleza, dirigidos a la llamada Teoría Democrática Clásica se han dado especialmente en los Estados Unidos, pero ya aparecen en Latinoamérica en forma consistente y cada vez más creciente.

Los sistemas electorales constituyen, en los países con democracias representativas, el fundamento de su legitimidad y estabilidad, ya que permite la conformación de gobiernos que en representación de sus gobernados pueden funcionar con efectividad en la consecución de objetivos específicos. En consecuencia, la descentralización política, al propiciar elecciones sub nacionales, extiende estos atributos al ámbito local, quedando sus autoridades como el órgano deliberante, electo por el pueblo y máxima autoridad dentro del término local, en lo que concierne a los instrumentos normativos específicos que les confieren las leyes nacionales y el marco constitucional (MStarckmann 2003: pg9).

Independiente del sistema electoral adoptado en un país específico, el peso o participación asignados a los diferentes grupos de ciudadanos que se expresan en las urnas, definen la profundidad y el tipo de representación democrática a elegir. En ese sentido, los procesos de descentralización política vía elecciones locales, en la región, se consideran un avance hacia la consolidación y fortalecimiento de la democracia participativa. Se afianza y aumenta el poder político local para el logro y manejo de la toma de decisiones en el término territorial, mejora la eficacia gubernamental y responsabilidad fiscal y es un medio para disminuir regionalmente las desigualdades del ingreso, el tamaño del gobierno y la corrupción.

Dadas las numerosas cualidades que se atribuyen al fortalecimiento de los gobiernos locales y a los intereses que lo promueven, no debe sorprender que el poder político en la región, esta siendo redistribuido a través de reformas a las leyes electorales que norman los procesos para la elección de autoridades locales; mientras en 1980 sólo en tres países, las poblaciones eligieron directamente a sus alcaldes y regidores, en la actualidad lo hacen en 17, en otros seis países los alcaldes se eligen por concilios municipales (ibid pg10).

## **V. Reflexión Final.**

*Necesitamos de políticas públicas y esfuerzos descentralizadores homogéneos:* Es evidente, que los esfuerzos por impulsar procesos de descentralización política en Centro América han adolecido, en la mayoría de los casos de una visión integral y sistémica de la reforma del Estado y de la misma política de descentralización. Los procesos impulsados carecen, generalmente, de un marco de referencia integrador que articule adecuadamente las diversas modalidades promovidas en la región relacionadas con la desconcentración participativa, la administración delegada, la descentralización funcional, la “descentralización por colaboración” y sobre todo, con una tendencia muy fuerte hacia la privatización, es decir, a trasladar competencias y funciones de la esfera pública, a la privada.

Estas modalidades de acción estuvieron vinculadas, en la década de los setenta, a la planificación de las desigualdades territoriales y se percibió como un subproducto de la planificación regional. Por otro lado, en la década de los ochenta y en los años noventa, la descentralización ha sido un subproducto de las reformas económicas y de la llamada modernización del Estado. Particularmente, los últimos años de la década de los ochenta

y los primeros de los noventa se han constituido en períodos abundantes en reformas al régimen municipal con implicaciones directas en la participación ciudadana. Nuevas leyes y códigos municipales fueron aprobados en El Salvador (1985 y 1986), Nicaragua (1988), Guatemala (1988 y 2003), Honduras y Panamá (1992). En Costa Rica, durante 1997 y el 2003 se tomaron algunas medidas que fortalecieron las finanzas municipales y se han implementado varias iniciativas legislativas (redefinición del marco normativo y político) relacionadas con la esfera municipal y submunicipal (incluyendo la elección directa de alcaldes).

Si bien es cierto, la reforma de las estructuras institucionales del Estado impulsado en los países de la región ha conducido también, a una redefinición de papeles y competencias de los poderes locales y de las condiciones para la ampliación de los espacios de participación comunitaria y ciudadana, con mayores o menores grados de expresión jurídica, resulta evidente que este proceso de democratización y apertura de espacios de concertación aun dista mucho de tener una correlación directa con un marco normativo integral y coherente.

No obstante, no puede definirse como un fracaso la no existencia de una política descentralizadora homogénea. Algunos de los Estados de la Región, están experimentando procesos claves para la consolidación de la fase de democratización, aunado a sus constantes esfuerzos por atenuar las severas crisis económicas y sociales que las acechan. Sin duda alguna estos fenómenos en su conjunto, han hecho que los intentos de los estados, los mismos gobiernos locales e inclusive los provenientes de la sociedad civil, hacia el diseño, la formulación y ejecución de políticas para la descentralización política aunque recientes e innovadoras, se caractericen por ser poco articulados.

Debe reconocerse finalmente y sin querer “pecar de pesimismo al cierre” que, independientemente de que los países desarrollen o intenten desarrollar sus procesos de descentralización, tal y como lo afirman Mack, Paramio, Reyes y otros autores, uno de los elementos que se ha presentado como el principal problema para la operativización de los mismos, lo constituye el histórico centralismo y autoritarismo (ahora caudillismo) que ha marcado las políticas y acciones de los estados centroamericanos. Aunque los países del área han hecho algunos intentos por aplicar políticas descentralizadoras en los últimos años, aún hoy día la sombra de la renuencia del estado para otorgar poder de decisión a los municipios, la insuficiente autonomía financiera, la débil autonomía política y la falta de personal capacitado en la administración municipal, se han institucionalizado como los principales obstáculos que han impedido el desarrollo de los procesos de descentralización política, en forma efectiva en la región<sup>62</sup>.

---

La Editorial de **VOX LOCÁLIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.

---

<sup>62</sup> COSSÍO, Mario. Actores Sociales y Descentralización. En: Actores Sociales y Descentralización. Revista Foro Político 9, I Parte. La Paz, Bolivia; 1993. Pp. 9-10.

## VI. Bibliografía de Referencia.

Alegrett Ruíz, José Raúl. "Dimensión Política de la Descentralización". En: <http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/sustdev/ROdirect/Rof0015.htm>

Calderón Suárez, Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

Calderón Suárez, Jorge "Descentralización y Participación : Base Fundamental de la Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica", Revista FORTAL - Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 9, No.21, Junio del 2003, Buenos Aires, Argentina.

Carbuccia, Sucre Feliz, "La participación ciudadana y el fortalecimiento mediante cabildos abiertos, en República Dominicana", en "Los municipios y la descentralización en C.A. y R.D.", FUNDEMUCA, 1999.

Cardona Recinos, Rockael. "Descentralización y autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y perspectivas hacia el Siglo XXI". En: FUNDEMUCA. "Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional". 1ª ed. San José, C.R.;, 1998.

Crook, Richard C. and James Manor. "Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance". Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

Escobar-Lemmon, María Cecilia. "Descentralización en las democracias.: los casos de Colombia, Venezuela y Costa Rica". Ponencia al Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, julio 2002.

Fundación DEMUCA. "Los municipios y la descentralización en Centroamérica". AECI, Costa Rica, 1998.

Gálvez Víctor. "Actores en la Descentralización". En : Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

García Daniel. "Autonomía Municipal". En : Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

JORDANA, Jacint. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América latina: una perspectiva institucional. INDES - UNION EUROPEA, Series de documentos de trabajo I-22UE. Estados Unidos, Washington D.C.: 2001.

Lalander, Richard. "Descentralización", en: *Léxico de la Política*, FLACSO-México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinnck Böll, Fondo de Cultura Económica, México: 2002.

Paramio, Ludolfo. "Reforma del Estado y Desconfianza Política". Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

Mack, Luis Fernando. "La participación ciudadana en el ámbito local Guatemalteco". Documento elaborado en el marco del I Seminario Internacional "Descentralización, Iniciativas Locales y Ciudadanía", auspiciado por la Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington D.C, 2004.

Mack, Luis Fernando. "Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía en Guatemala: La democracia en un contexto institucional incierto". Ensayo presentado al II Seminario Internacional de la Woodrow Wilson Center: "Descentralización, Iniciativas Locales y Ciudadanía", Washington, 2 de Septiembre del 2005.

Mack, Luis. "La descentralización como fenómeno de poder: Algunos elementos conceptuales". Presentación para la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Rafael Landívar, Septiembre, 2006.

Manor, James. "The Political Economy of Democratic Decentralization". Washington, D.C.: The World Bank. 1999.

Marsiglia, Javier y Revello, María del Rosario. "Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del MERCOSUR y estados asociados". CLAD. Buenos Aires, Argentina. 2000.

Molina, Carlos Hugo. "Participación Ciudadana y Descentralización". En: Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

Monge, Guido. "Normatividad y Política Local". En: Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003.

Montero, Alfred P. y David Samuels. "Descentralization and Democracy in Latin America : The Politics of Decentralization in Latin America", University of Minnesota, February 2000.

Norberth Lechner. "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos". en: Rosalía Winocur (compiladora) "Culturas políticas a fin de siglo". FLACSO. México. 1997.

Ortega Hegg, Manuel. "Macrotendencias de la Participación Ciudadana en Centroamérica". Ensayo para el Curso de la Unidad para la Promoción de la

Democracia, UPD; Organización de Estados Americanos, OEA. Managua, Nicaragua, 2000.

Ortega Hegg, Manuel y Wallace, Guadalupe. "Centroamérica, Descentralización y Asocacionismo Municipal". CASC-UCA, Managua, 2000.

Pérez, Edelmira y Farra, Adelaida. "Descentralización, municipio y desarrollo rural. Retos para la participación ciudadana". 1ª ed. Pontificia Universidad Javeriana; Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Santa Fe de Bogotá, 1999.

Rivera, Roy. "Red institucional de apoyo a los municipios en Costa Rica". Red Institucional de apoyo a los municipios en Centroamérica. FLACSO Programa El Salvador. 2001.

Rivera, Roy. "La descentralización y la modernización sin fin". FLACSO. Costa Rica. 2000.

Spaett, Guenther. "Localización y globalización: los principales retos para el siglo XXI". En: Rivera, Roy. "La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica". San José, C.R.: FLACSO/Fundación Konrad Adenauer, 2000.

Starckmann, Moisés "Sistemas Electorales Locales". En : Calderón Suárez Jorge, "Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política en América Central", UPD-OEA-BID, 2003

Veneciano, Alicia. Evolución de la descentralización y algunas sugerencias para su abordaje ([www.iuperj.br/forum/textos/alicia\\_01.pdf](http://www.iuperj.br/forum/textos/alicia_01.pdf)).

Ziccardi, Alicia. "Descentralización, capacidades locales y participación". Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Construyendo la democracia desde abajo: descentralización, iniciativas locales y ciudadanía" organizado por el Woodrow Wilson Center for Scholars, Fundación Interamericana y FLACSO , Guatemala, 2005.