

DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL EN CENTROAMERICA

*Antonio M. Osorio **

RESUMEN

Este artículo resume la experiencia de capacitación en descentralización y desarrollo local en Centroamérica. Se presentan el número de eventos, participantes, días de capacitación y los documentos y estudios realizados por el Programa de Desarrollo Local del INCAE.

La descentralización se concluye en Centroamérica tiene dos obstáculos:

- a) La falta de voluntad política, y
- b) La falta de capacidad gerencial, política y técnica de los gobiernos locales y comunidades.

Las prioridades de capacitación entonces debe enfocarse hacia: diálogos sobre descentralización y desarrollo local; participación comunitaria; participación sobre

* Consultor. Instituto de Administración de Empresas. INCAE. Programa de Desarrollo Local.

desarrollo municipal; administración financiera municipal; la planeación y presupuestación anual y la administración municipal.

SUMMARY

This article summarizes training experiences related to local development and decentralization processes in Central America. The number of events, participants, days of training as well as the documents received and studies of the Local Development Program conducted by Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) are presented below.

RESUME

Cet article résume l'expérience de formation e descentralisation et développement local en Amérique Centrale. Sont présentés le numero des événements, des participants, jours de formation, les documents et les études réalisés par le Programme de Développement local dans l'INCAE.

NUESTRA MISION: LA CAPACITACION

Cuentan que un curioso se acercó a una construcción y le preguntó a un obrero: «¿Qué estás haciendo?», y el obrero le contestó, «Pegando ladrillos». No contento con esa respuesta, se acercó a otro que estaba ejecutando el mismo trabajo, y le preguntó: «¿Qué estás haciendo?», y este obrero le sorprendió con su respuesta: «Estoy construyendo una catedral».

Así somos, unos pegamos ladrillos, otros construimos catedrales. Todo radica en la actitud (con c) que tenemos ante la vida, nuestra vida; cómo nos comprometemos con nuestra realidad, cómo realizamos NUESTRA MISION, y cómo utilizamos nuestras capacidades o aptitudes (con p) para hacer realidad esa misión.

En este artículo, trato de mostrar una forma de hacer capacitación para fortalecer los procesos de Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica, en los cuales hay que propiciar en sus actores la actitud (con c) de construir catedrales como el segundo obrero, y la aptitud (con p) o capacitación, para poder impulsar tales procesos.

La misma se basa en mis experiencias en este campo; la más reciente, como Coordinador del Programa de Desarrollo Local, el cual se ejecutó en cumplimiento de un Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre la Oficina de RHUDO-CA del USAID y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, entre 1986 y 1992.

Solo para mostrar parte del impacto que este proceso tuvo en los seis países de

la Región quisiera presentar el siguiente cuadro, en el cual se puede observar el esfuerzo de tipo cuantitativo realizado por dicho Programa.

<i>Actividad</i>	<i>Guatemala</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Región</i>
Eventos de capacitación realizados.	11	7	9	10	37
Nº participantes.	378	158	292	235	1.063
Días eventos ejecutados.	18	7	16	26	67
Documentos, estudios e investigac. realizadas.	3	1	8	2	14

Adicional a los anteriores, la sede de INCAE en Nicaragua atendió las actividades de capacitación, investigación, etc. en ese país.

Antes de pasar a comentar los principales hallazgos de este proceso es importante tener en cuenta los siguientes datos:

Centroamérica es una región con 7 países, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice, los cuales en su conjunto cubren una superficie de aproximadamente 500.000 km².

Se estima que para el año 2000 la Región Centroamericana contará con aproximadamente 38 millones de habitantes.

Su población está concentrada hacia las costas del Pacífico en la mayoría de los países, con un 50% de la población localizada en áreas urbanas y un 50% en áreas rurales. La mayor densidad por km², la tiene El Salvador con 250 habitantes por km² y la menor Panamá con 30.7.

Seis países de la Región (exceptuando Belice) cuentan con 1.170 municipios, pero solo 1.5 de ellos cuenta con más de 100.000 habitantes. El 72% de las municipalidades son menores de 20.000 habitantes. Esto implica una gran diferencia en cuanto capacidad y recursos entre los municipios.

Con excepción de Costa Rica, los demás países cuentan con sistemas democráticos muy jóvenes, en los cuales se ha pasado de sistemas totalitarios concentradores del poder y de las decisiones, hay un sistema de democracia participativa, sin haber adquirido la experiencia de pasar por una democracia representativa.

Este gran salto conlleva a una serie de obstáculos o limitantes que hacen más difícil la implementación de procesos de descentralización y desarrollo municipal, si bien, tales procesos se aceptan como necesarios para lograr los cambios estructurales de la Región y adecuarla a una realidad socioeconómica y política internacional.

Tales obstáculos se sintetizan en dos características encontradas como común denominador en los distintos países por los estudios realizados por el INCAE:

- a) La falta de una voluntad política (actitud, con c) para descentralizar el desarrollo, lo cual conlleva a repartir el poder de las esferas centrales, recientemente conformadas por partidos o representantes de partidos políticos, y no por militares, tanto en forma geográfica como social y económica.
- b) La falta de una capacidad gerencial, política, y técnica principalmente, (aptitud con p) de los gobiernos locales y de las comunidades municipales para aceptar, manejar y conducir progresivamente la delegación de funciones y poderes que se están descentralizando, y que permiten afianzar la autonomía municipal.

Es por lo anterior que un estudio realizado para el USAID-RHUDO-CA por la firma PADCO, en el cual tuve oportunidad de participar, establece como premisas del proceso en Centroamérica lo siguiente:

«La premisa implícita que sobresale de tales esfuerzos es la de que los gobiernos municipales, como instituciones permanentes y con representantes elegidos popularmente, se encuentran más cerca de la gente y por lo tanto en mejor capacidad para responder a las necesidades locales y lograr una creciente participación ciudadana en los procesos de decisión y desarrollo... También reconoce y enfatiza la interdependencia funcional entre desarrollo, los gobiernos locales y la participación comunitaria».

En medio de tal realidad, la capacitación y el diálogo político son claves para que los procesos de descentralización cambien la cultura centralista insertada en los genes de los latinoamericanos y por consiguiente de los amigos centroamericanos, por lo menos desde hace 500 años.

El diálogo político sobre: qué poderes se transfieren, cuáles se restituyen y cuáles se constituyen, entre quienes representan el gobierno central y aquellos que estamos en pro de procesos de descentralización del desarrollo hacia los municipios, es una de las condiciones básicas para iniciar procesos de descentralización.

Este tipo de diálogo requiere de la participación y el consenso de por lo menos tres sectores socioeconómicos y políticos, el sector privado, el sector público y el sector de la comunidad organizada. A ellos se les ha denominado los actores o protagonistas del desarrollo local.

Este tipo de encuentros deben dilucidar cuál es la percepción que tiene cada grupo sobre los cambios que implica pasar de una democracia representativa a una participativa, la identificación de los vínculos y bloqueos entre los distintos grupos y niveles de cada uno de ellos, la identificación de recursos, funciones y capacidades que se reparten entre los grupos y los niveles, y a la determinación de tareas y procesos estratégicos que deben realizarse dentro de un período determinado.

Estos seminarios de diálogo realizados por el Programa de Desarrollo Local, han tenido sus impactos muy importantes.

Gracias a la convocatoria e imparcialidad del INCAE, en cada país se realizaron y se seguirán realizando diálogos de concertación sobre el desarrollo local y la administración de procesos de descentralización.

En ellos, representantes del nivel nacional, y del nivel local de los principales municipios del país, provenientes de los sectores público, privado y la comunidad organizada dilucidan cómo debe ser ese proceso de descentralización progresiva.

La modernización de la Asociación de Municipalidades de Guatemala, el Programa Descentralizado de Capacitación y el Proyecto sobre nueva ley de arbitrios en ese país, son producto de los seminarios de diálogo propiciados por el Programa mencionado en estrecha colaboración con el Instituto de Administración Pública de Guatemala, INAP, y la Secretaría del Consejo Nacional Económico y Social, SEGEPLAN.

Por otra parte, la nueva Ley de Municipalidades de Honduras, fue tema central de seminarios de diálogo desarrollados por el Programa en ese país.

El diálogo, tal como así se realiza, es una forma de capacitar a los actores tanto del nivel nacional como del nivel local, que hoy están aprendiendo a dar sus primeros pasos dentro de un concepto descentralista, y que se dijo en forma figurativa, casi que conlleva a cambios genéticos, o al menos mentales, tanto en los protagonistas a nivel central (quienes no están interesados a soltar el poder), como en los protagonistas a nivel de los municipios (quienes están acostumbrados a la posición cómoda del paternalismo del estado).

Por otra parte, hay que capacitar con técnicas gerenciales, con teorías con experiencias de otras latitudes, no solo los actores del nivel local sino también los actores del nivel nacional. Los unos porque parecen muchachos recién casados que no

saben cómo administrar su nuevo hogar; los otros porque parecen padres que no quieren reconocer que sus hijos son grandes, se casaron y son autónomos en sus decisiones.

En otras palabras hay que enseñarles a los unos a manejar su autonomía y a los otros a manejar la descentralización del poder.

Investigaciones realizadas por el Programa determinaron cuáles eran las áreas claves de capacitación para la Región. Vale agregar que un estudio de RHUDO-CA de USAID establece que las prioridades para la capacitación en la Región deben enfocarse hacia propiciar en Centroamérica:

Diálogos sobre la descentralización y el desarrollo local;

Participación comunitaria;

Participación sobre el desarrollo municipal;

Administración financiera municipal;

La planeación y presupuestación anual;

La administración municipal;

entre otras actividades. Tales esfuerzos serían coordinados por medio de FEMICA, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, entidad joven que para ejecutar sus planes estará apoyándose en instituciones de capacitación de carácter regional y nacional como el INCAE.

No deseo terminar este artículo, sin antes hacer una comparación entre tres procesos de descentralización en los cuales he tenido la oportunidad de participar.

Uno, el primero de ellos en la Costa Atlántica Colombiana, conocido en aquel entonces como el SIPUR (Sistema Integrado de Planificación Urbano Regional de la Costa Atlántica Colombiana), y que respondía a un modelo político con disfraz de técnico, en los años 74 y siguientes. En ese entonces, el SIPUR, «luchaba» con un DNP (Departamento Nacional de Planeación), que no tenía en su agenda la palabra descentralización y mucho menos la idea de propiciar una autonomía municipal.

Este proceso de descentralización se generaba de abajo hacia arriba, y luchaba con una armadura muy débil de carácter técnico en sobrevivir para lograr que los intereses de la Región se escucharan en las esferas centralistas de mi país.

Otro, (el segundo de ellos) en los años 76 al 79 en Guatemala, en donde se genera

un proceso incipiente de descentralización apoyado financieramente por un Banco Internacional para establecer un Plan de Desarrollo Regional para el Occidente Altiplano. Aquí el apoyo del Gobierno Nacional era después del famoso terremoto de 1976, el cual causó grandes destrozos en ese bello país.

Ni el apoyo financiero, ni la producción de más de 22 planes globales y sectoriales, ni la decisión de apoyar técnicamente un proceso de arriba hacia abajo, fueron suficientes para emprender una descentralización del desarrollo hacia esa región y su polo regional, la ciudad de Quezaltenango.

Tal programa basado en la tecnocracia no contaba con el ingrediente político (procesos de diálogo entre los poderes centrales y locales), ni con la participación de los sectores privado y de la comunidad organizada en la formulación de las estrategias de desarrollo para esa Región.

Más recientemente (el tercero de estas experiencias) con el respaldo de un contexto mundial de fortalecimiento de la democracia, de la modernización y reforma del Estado, de la expansión y globalización de la economía, de los planes de ajuste estructural, y con toda una variedad de expresiones que responden a la filosofía del cambio, los planteamientos descentralistas, de autonomía municipal, del consenso entre los sectores, de la necesidad de actualizar los procesos políticos, y de democratizar la democracia, de la participación de la comunidad en los procesos de tomas de decisiones, etc., la tesis de volver a los municipios, a la célula nacional, son parte de la atención y de los esfuerzos de quienes creemos, que impulsar procesos de descentralización del desarrollo y de fortalecimiento municipal en forma conjunta y paralela, es una manera de construir una sociedad más justa y balanceada.

Por ello el enfoque de cómo hacer descentralización y desarrollo local es tan importante cuando la academia cumple el papel de capacitar a los actores del mismo.

Resucitan entonces planteamientos tales como:

Los procesos de descentralización y de desarrollo local deben ser autóctonos, vernaculares, es decir, que deben ser elaborados por los mismos sectores con el apoyo de la academia; actuando esta última, como facilitadora de tales procesos, como catalizadora en eventos de capacitación que pueden ser diálogos en el campo político, o seminarios y cursos cortos sobre estos temas.

Son procesos bidireccionales generados tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba.

Son procesos que implican a la academia hacer esfuerzos adicionales, sin buscar una alta rentabilidad en los mismos, los cuales comienzan por redescubrir América (investigación participativa), saber qué somos, qué queremos ser y qué tareas son estratégicas para lograrlo.

Son esfuerzos que demandan el consumo de muchos recursos económicos no disponibles por los municipios o por los gobiernos nacionales.

Son procesos de gran creatividad, de una nueva forma de hacer política, y sobre todo de hacer desarrollo nacional.

Muchos de los que hemos tenido la oportunidad de participar en estos procesos, nos llevamos más de lo que hemos aportado individualmente en nuestra vida profesional, la cual ha sido sesgada por una «actitud y una aptitud» centralista y concentradora, pero me complace que parte de la sinergia que generan estos procesos de descentralización del desarrollo y el fortalecimiento municipal, nos servirá para seguir adelante en estos campos y utilizar al máximo nuestras fortalezas para aprovechar las oportunidades que nos brinda el contexto actual.

Ahora podemos hablar de tales temas sin tapujos, ya que hoy gracias al tiempo y a las circunstancias no son un tabú, como así lo fue años atrás en muchos de los países latinoamericanos.