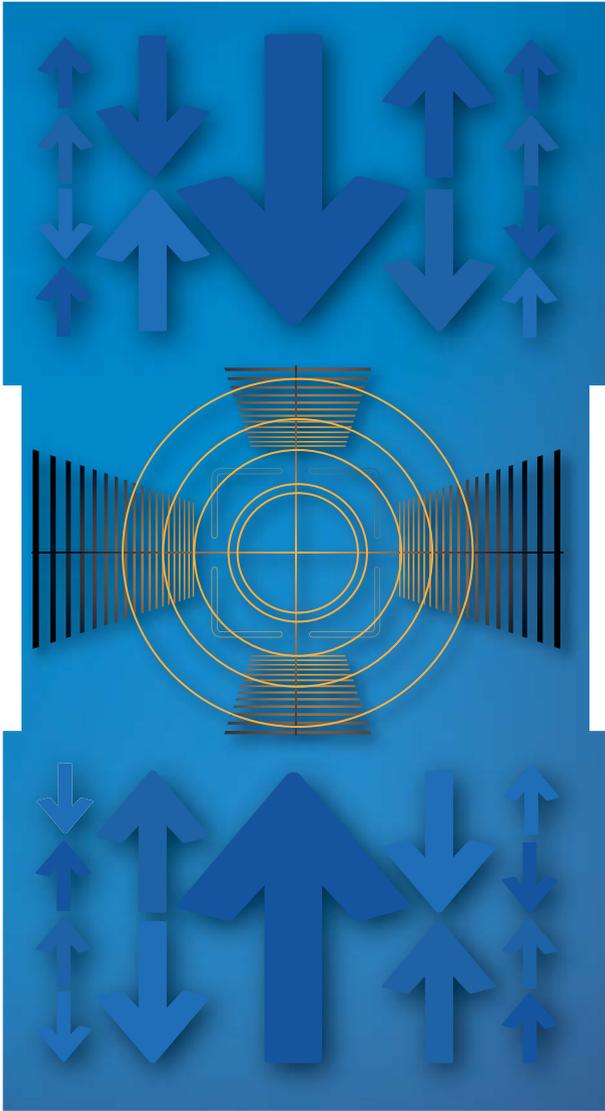


Territorialización de Políticas Públicas



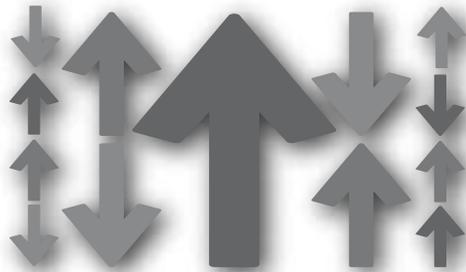
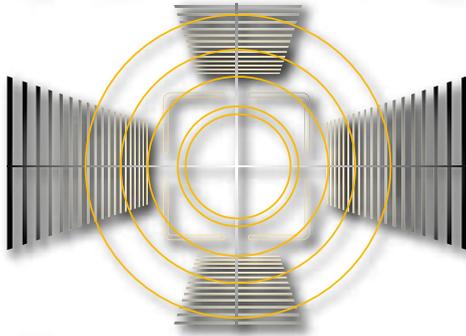
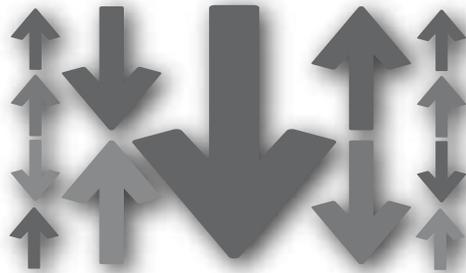


MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Territorialización de Políticas Públicas

Coordinación Interinstitucional
en Centroamérica y República Dominicana



324.07286

F981-t

Fundación DEMUCA

Territorialización de Políticas Públicas : Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA – San José, C.R. : DEMUCA, 2011.

264 p.

ISBN 978-9968-809-66-5

1. Gobierno Local. 2. Políticas Públicas. 3. Gobierno Electrónico. 4. Participación política. 5. Desarrollo Local. I. T.

Coordinación técnica

Jean Paul Vargas Céspedes

Coordinador Regional

Programa Gerencia del Conocimiento

Natalia Camacho Monge

Asistente Técnica Regional

Observatorio de Autonomía Municipal

Supervisión editorial

Luis Bruzón Delgado

Diseño y diagramación

Arte Vía Creativa Set, S. A.

Tel. (506) 2289-2678 arteviacreativa@ice.co.cr

**© Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA)**

Primera edición: Febrero de 2011.

Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297.

www.demuca.org • info@demuca.org

Impreso en Costa Rica.

Contenido

PRESENTACIÓN	v
INTRODUCCIÓN	ix
CAPÍTULO I Gobernabilidad y gobernanza local <i>Jean-Paul Vargas, Claudio Monge</i>	1
CAPÍTULO II Territorialización de las políticas públicas <i>Jean-Paul Vargas</i>	35
CAPÍTULO III La planificación participativa y estratégica: en búsqueda del desarrollo local sostenible <i>Liz Ortiz Laureano</i>	73
CAPÍTULO IV Implementación de las políticas públicas: El déficit de coordinación en el proceso de territorialización <i>Kevin Parthenay</i>	87
CAPÍTULO V La coordinación como instrumento de políticas en las dinámicas de gobierno y en el marco de la gestión pública <i>Caryl Alonso Jiménez</i>	105
CAPÍTULO VI La dimensión local en los planes nacionales de desarrollo: La experiencia de FEDOMU, República Dominicana <i>Víctor D'Áza</i>	119
CAPÍTULO VII La coherencia municipal en las políticas públicas: Un ejercicio permanente de incidencia para el desarrollo local <i>Anayansi Guerra</i>	127
CAPÍTULO VIII Gobernanza y gobernabilidad territorial: El uso de las tecnologías de información y comunicación <i>Alexander Castro</i>	135

CAPÍTULO IX	
Participación política de la población afrodescendiente en el ámbito local de Centroamérica y el Caribe <i>Natalia Camacho Monge</i>	159
CAPÍTULO X	
Herramientas de gestión local en contextos pluriculturales <i>Manuel Rodríguez Macià</i>	189
CAPÍTULO XI	
La Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y República Dominicana <i>Carlos Olivas</i>	201
CAPÍTULO XII	
La Agenda Legislativa Municipal en Guatemala: La labor de la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de Guatemala <i>Juan Francisco Cardenas Argueta</i>	219
CAPÍTULO XIII	
Territorialización de las Políticas Públicas: Un análisis de cara a los paradigmas convencionales de planificación y gestión pública <i>Ricardo Sancho Chavarría</i>	231
ACERCA DE LAS Y LOS COLABORADORES	241

Presentación

Hoy en día, con la necesidad de garantizar una adecuada legitimidad de origen como de ejercicio a la gestión pública, capaz entonces de canalizar las múltiples demandas sociales que desbordan al Estado nacional y local; y cuyas respuestas sean de forma eficiente y eficaz, han obligado intrínsecamente a que los gobiernos centrales de turno se sitúen en un proceso social caracterizado por la creciente predominancia de actores colectivos, las organizaciones de intereses de todo tipo, que mediatizan la acción social individual en formas estructuradas del conflicto político.

Al concebir la relación entre gobierno, partidos políticos y políticas públicas tiende a ser fundamental la rendición de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones y las repercusiones de la formulación de políticas de los partidos en la gobernabilidad del sistema político. Esta afirmación adolece de un error fatal, parece dar por sentado que, si los dirigentes del gobierno central, en su papel de formuladores de políticas, son receptivos y rinden cuentas: el resultado será automáticamente la gobernabilidad democrática.

Falacia que la praxis evidencia, cuando cada vez más se necesitan rendimientos institucionales capaces de generar mejores condiciones de vida a la ciudadanía. Rendimientos que solamente son posibles cuando existe una fuerte coherencia y cohesión en las intervenciones nacionales y locales a partir del respeto de la autonomía municipal y del principio de subsidiariedad.

En la actualidad, la ingeniería de los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana exige que las y los operadores de la política tengan una mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina, como de cohesión intrapartidaria.

Por tanto, la calidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

Asimismo, la capacidad para promover una adecuada *calidad de gobierno* está cada vez más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio como de eficacia, expresándose la acción pública en el espacio nacional y local. Por lo tanto, los sistemas políticos requieren dar un giro hacia un concepto de gobernabilidad inclusiva, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquica centralizada del poder.

Es así como la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA) parte de una perspectiva del desarrollo regional y nacional basada en la dignidad humana, la ampliación de oportunidades para las personas y el aumento del bienestar de la gente. Este desarrollo se fundamenta en la democracia como sistema político que puede producir dicho desarrollo de una forma más justa y equitativa.

La Fundación DEMUCA responde de una manera estructural a su principal objetivo o visión, a saber, el fortalecimiento de la capacidad de gestión técnica, política y administrativa de los gobiernos locales para que gestionen y promuevan el desarrollo local. Para ello nuestra institución trata de alcanzar este objetivo mediante estrategias claras y actores claves en su accionar.

El principal actor de vinculación lo constituyen las municipalidades o gobiernos locales, quienes desde el principio de asociativismo se expresan a través de las asociaciones nacionales municipales o mancomunidades¹. El gobierno local constituye un actor fundamental, puesto que, desde nuestra visión institucional, entendemos que la base del sistema político son los gobiernos locales. Como expresión del Estado en el territorio, las municipalidades son instituciones democráticas reconocidas constitucionalmente en todos los países de la región, cuyas autoridades son legítimamente electas. Además, son las instituciones más cercanas a la ciudadanía, a las comunidades y a sus intereses cotidianos.

Para el cumplimiento de sus finalidades, la Fundación DEMUCA estimula y promueve el conocimiento científico, técnico y operativo que, transmitido con adecuados procesos de formación y capacitación, se faculta generar, promover, reflexionar, modificar, crear e incidir en aquellas iniciativas y políticas públicas cuyos efectos directos posean algún impacto en la esfera municipal en Centroamérica y República Dominicana, así como en todos aquellos procesos vinculados con el fortalecimiento de la autonomía financiera, política y administrativa de los gobiernos locales. Lo anterior exige convertir el conocimiento y la información

¹ Los municipios tienen la posibilidad de asociarse de forma voluntaria con el fin de abordar conjuntamente la defensa de su autonomía; o bien, resolver muchos problemas que, debido a sus características y criterios de racionalidad económica y eficiencia técnica o administrativa, resultan difíciles de afrontar de manera individual. Así, apoyar y consolidar las iniciativas mancomunadas se considera estratégico para el actuar de los municipios.

en una herramienta de acción, para lo cual será necesario el uso de adecuadas metodologías de mediación pedagógica.

El trabajo con y desde las asociaciones nacionales de municipios constituye la estrategia de intervención por excelencia. Asumiendo esta intervención como un principio operativo, se pretende crear adecuadas sinergias entre la reflexión, el pensamiento y la acción-transformadora, convirtiendo así el conocimiento en una herramienta operativa a disposición del fortalecimiento de la autonomía municipal en sus esferas financiera, administrativa y política. De esta forma se logra la co-gestión de acciones entre diversos actores del sector municipal con miras a promover procesos de políticas públicas de abajo hacia arriba.

Por tal razón, desde el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) de la Fundación DEMUCA, con el apoyo técnico de las asociaciones nacionales de municipios, se inicia una línea de investigación y formación definida como “*Territorialización de las políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*”, materializándose en dos encuentros regionales, siendo el primero de ellos sobre planificación estratégica de políticas públicas locales –celebrado en San José, Costa Rica en el año de 2009– y el segundo de ellos sobre la capacidad de coordinación inter-institucional para la generación de políticas públicas territorializadas –celebrado en San Salvador, El Salvador en el año de 2010.

Estos encuentros regionales responden de forma directa y transversal a contribuir con el fortalecimiento de la capacidad de gestión técnica, política y administrativa de los gobiernos locales en su relación con el gobierno central, bajo la gestión asociativa liderada por las respectivas asociaciones nacionales de municipios.

Si bien la mayoría de asociaciones nacionales de municipios han desarrollado estrategias de formación y capacitación hacia el sector local, en la actualidad se requiere aunar además con procesos que de forma eficaz promuevan no solo una buena gestión de los servicios municipales, sino también el desarrollo del gobierno local como articulador de la cohesión territorial, la cohesión económica y la cohesión social, para lo cual el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas en generación e implementación de políticas públicas asumen un papel protagónico para la gobernabilidad local.

Desde el presente estudio “*Territorialización de las políticas públicas. Coordinación inter-institucional local en Centroamérica y República Dominicana*”, se asume como objetivo la identificación y promoción de una reflexión regional orientada al desarrollo de habilidades cotidianas en la promoción de políticas públicas locales desde el enfoque de estrategias de coordinación para la gobernabilidad democrática local.

Se pretende así, ir más allá de las tendencias del enfoque de construcción de las políticas públicas de *“arriba hacia abajo”*, o de *“abajo hacia arriba”*, para introducir elementos ordenadores prácticos que faciliten la apropiación del modelo constructorista de la política pública, diferenciado la importancia de programas políticos-administrativos homogéneos como heterogéneos.

La capacidad de territorializar las políticas públicas no viene a erradicar la existencia de los conflictos sociales, pero sí viene a revertir situaciones y relaciones caracterizadas por actitudes ampliamente competitivas o de exclusión entre el gobierno central y los gobiernos locales, puesto que a lo interno de la ingeniería del Estado, su capacidad de canalización debe incluir entre su racionalidad el control técnico y político para la generación de más y mejores condiciones político-institucionales para la calidad de vida de las y los ciudadanos.

Introducción

El gobierno local, por su condición de institución pública autónoma, puede y debe potencializar las competencias que le corresponden, tomando decisiones coherentes para el bienestar de la ciudadanía y que se adaptan a sus prioridades organizacionales. En este sentido, la sinergia de los municipios con la comunidad, las posibilidades administrativas, entre otras, son fortalezas indispensables para redefinir el rol municipal en la promoción de modelos de desarrollo local, las cuales contribuyan a fortalecer la cohesión social, para lo cual se requiere fortalecer: (a) la adecuada gestión financiera, (b) el desarrollo político y democratización de los procesos electorales locales, y (c) la capacidad de generar posibilidades administrativas para la toma de decisiones.

La capacidad de los gobiernos locales como promotores del desarrollo local se encuentra condicionada no solo por su capacidad de gestión pública, sino también por las sintonías que se puedan desarrollar con otras instancias del gobierno central, como con los actores de la sociedad civil. Sin una comprensión de estos aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial de las políticas públicas, difícilmente se podrán mejorar las condiciones institucionales para la gestión local; puesto que los procesos de innovación política son necesariamente limitados, tanto por las restricciones que lleva la compleja interacción de los marcos competenciales, como por la influencia de múltiples discursos ideológicos, quienes determinan las orientaciones en el diseño institucional como en su puesta en marcha.

El gobierno local constituye un actor fundamental para la implementación de los modelos de cohesión social y cohesión económica; pues al ser la base del sistema político se constituyen por excelencia en la expresión del Estado en el territorio. Sin embargo, el role de la municipalidad como institución cercana a la ciudadanía y cuya responsabilidad fundamental es dar respuesta a las necesidades de servicios básicos y de coordinación de acciones que contribuyan al desarrollo, de alguna forma se han visto obstaculizadas por una serie de limitaciones político-institucionales –de carácter jurídico, institucional, presupuestarias, administrativas, entre otras– que afectan su desempeño. Entonces, *¿cómo territorializar las políticas públicas?*, o *¿requieren las políticas públicas ser concebidas desde una lógica de articulación territorial?* De ser así, *¿cuál es el nivel protagónico que asumen los gobiernos locales más allá de sus marcos competenciales?*, *¿qué relevancia asumen las competencias municipales impropias en la generación de la cohesión social, territorial y económica?*

La presión de demandas sociales insatisfechas en el terreno local han obligado a los gobiernos locales a la adopción de “*competencias impropias*”, entendidas

por éstas aquellas que pertenecen a otra Administración del Estado pero que ejecutan finalmente las corporaciones locales, dada la falta de coordinación inter-institucional, capacidad de respuesta o simplemente voluntad política, entre otros aspectos.

Ante esta realidad existen tres elementos centrales que permiten identificar una política pública territorializada como tal: (a) implicación del gobierno local en el proceso de la política pública, (b) percepción territorializada de los problemas, (c) definiciones de objetivos y proceso de forma segmentada a las realidades del país y al modelo autonómico municipal².

La autonomía municipal constituye una herramienta para el desarrollo local, pues permite a las municipalidades participar en los asuntos que por su naturaleza institucional le son atribuidos. Un gobierno local que articule la toma de decisiones con una adecuada gestión administrativa y con una planificación de los recursos financieros eficiente, es una municipalidad que cumple con las cualidades para fomentar el desarrollo e impulsar a la población a participar en actividades e iniciativas favorables para la localidad.

El proceso de territorialización de las políticas públicas implica de-construir y re-construir los procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales; a efectos de identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados. Dilucidar sobre las capacidades de los gobiernos locales en el proceso de implementación de las políticas públicas territorializadas implica comprender un complejo andamiaje de relaciones inter-institucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado.

De esta forma, se pone el énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, en una dinámica de relaciones de mutua dependencia donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales la atención a las prioridades locales. Por tanto, la formación de la agenda pública territorializada depende de tres factores que terminan su viabilidad: análisis de la solución, el grado de apoyo, y el impacto. El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, pues se pueden formular planes de contingencia

² La autonomía municipal es la capacidad con la que cuentan los gobiernos locales para autoregularse, autodirigirse y planificar sus recursos, según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen, para lo cual posee la potestad de elegir sus autoridades desde una forma democrática.

en lo coyuntural –el aspecto detonante que volvió a poner el tema en la palestra política– y no precisamente sobre los ejes estructurales que generan la necesidad de la respuesta gubernamental.

El segundo de ellos, entendido como el grado de apoyo puede ser de carácter político o social, el cual hace mención a la capacidad de articulación que se pueda generar por la naturaleza misma de la solución propuesta, creándose así el dilema que entre más apoyo social se logre obtener se debilita la capacidad de apoyo político y viceversa. La explicación se suele encontrar en el hecho de que los actores políticos tienden a preferir soluciones ambiguas, centradas principalmente en los elementos coyunturales y que no afecten las relaciones de poder existentes; mientras que los colectivos sociales prefieren soluciones estructurales, de una clara intervención que a su vez afecta o reconfiguran las relaciones de poder existentes.

El tercer aspecto, impacto hace mención al conjunto de posibles efectos –positivos o negativos– sobre el objeto de intervención de la política pública. En ocasiones una propuesta de intervención puede lograr su solución y viabilidad política, porque su impacto real tiende a estar difuminado o bien, no existe la capacidad institucional necesaria para su adecuada implementación.

Plantear la pertinencia de la territorialización de la política pública implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el problema no se da exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la política pública, sino en las bases institucionales donde emergen las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales en los procesos de implementación, y más aún en las diferentes modalidades de cooperación inter-institucional para su desarrollo.

Una política pública constituye un objetivo en movimiento, un proceso en el cual los resultados no están lo suficientemente claros, que se caracteriza por la constante intervención de diversos interlocutores, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad –una dinámica de rompecabezas que está constantemente en transformación entre las dimensiones del gobierno central y los gobiernos locales.

Sin embargo, en el imaginario colectivo persiste la necesidad de una respuesta centralizada a los problemas que agobian a la sociedad, con lo cual se tiende a desconocer o invisibilizar la función vital de los municipios en la promoción del desarrollo local, entendiendo por tal la promoción de cohesión social, territorial y económica. De forma tal que las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales se encuentran determinadas por un marco jurídico e institucional, cuyas prácticas formales e informales potencializan o limitan la capacidad de éstos últimos para promover modelos de desarrollo más allá de una connotación de simples instancias prestadoras de servicios públicos.

El proceso de territorialización de la política pública puede asumir diversas expresiones para su análisis, siendo las más frecuentes las atenuaciones de las políticas y prioridades nacionales al ámbito local (i), la generación de políticas públicas provenientes de las redes inter-institucionales de actuación territorial (ii), o simplemente por aquellas emanadas desde los gobiernos locales con una aplicación territorial específica con el apoyo de las instancias del gobierno central o sin el apoyo de las mismas (iii).

Las lógicas de intervención que influyen en las combinaciones político-institucionales del proceso de territorialización de las políticas públicas son: (a) el modelo secuencial, (b) el modelo constructorista, y (c) el modelo de redes.

El *modelo secuencial* analiza los actores en el proceso de formulación de políticas públicas en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado. De forma tal que el proceso de las políticas públicas constituye otra forma de regulación del conflicto del poder, dados los procedimientos, jerarquías e institucionalidad formal e informal.

La política pública trata de re-construir las lógicas que presiden las formas de decisión política y las interrelaciones que se van estableciéndose entre organismos públicos y privados, sea a nivel nacional, regional y local. El Estado se interpreta entonces como un actor más –*de naturaleza heterogénea*–, dotado de una dimensión específica, con medios y técnicas de acción especiales, que le facultan su relacionamiento con otros protagonistas en una arena de toma de decisiones asimétricas.

Sin embargo, desde éste enfoque se tiende a reducir al Estado en muchas ocasiones como un actor unitario, focalizándole principalmente al papel del gobierno central, sin entrar a considerar las dinámicas que articulan sus relaciones formales e informales con los gobiernos locales, y particularmente, el ejercicio del modelo autonómico municipal. Por tanto, se requiere avanzar en una concepción constructorista de la política pública.

Desde el *enfoque constructorista* las políticas públicas se convierten en una herramienta fundamental para de-construir y re-construir el imaginario colectivo, pues desde ellas se articulan lógicas de representación, las cuales se deben modificar no sólo para lograr los rendimientos institucionales esperados, sino también un cambio de cultura –el enfoque es por excelencia el utilizado desde las teorías del cambio institucional.

Las fases de planificación de éste modelo parten de una necesidad de integrar los aspectos macro con los micro, tanto a corto como largo plazo, para ello lo fundamental es la planificación de la estructura de valores sociales deseables desde un proceso de construcción y sedimentación político-institucional que parten por

“identificar los valores que reflejen una imagen global deseable”. Posteriormente se determina que actuaciones y normas -restricciones e incentivos institucionales- contribuyen a esa transformación de una forma evolutiva, clarificando las normas que diferencian lo deseable de lo posible y prescriben un cambio.

De esta forma, se determinan las relaciones causales que explican el cambio y contribuyen a la definición del mejor enfoque metodológico³, contribuyendo a una combinación de imágenes que contribuyan a generar las coaliciones político-sociales para la aceptación de la política pública y a la generación de una estrategia de intervención. Construcción de consensos que no pueden obviar la necesaria intervención del modelo de redes.

El *modelo de redes*⁴, parte del criterio que el proceso de política pública se encuentra conectado por interacciones que influyen las decisiones y determinan la capacidad de rendimiento institucional. En este sentido, la formación e implementación de una política son inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas. Por tanto, la intervención político-institucional en las relaciones entre el gobierno central con los gobiernos locales debe orientarse hacia la red inter-institucional en la cual se definen e implementan las políticas.

Los rendimientos de la política pública en el ámbito territorial se encuentran determinados por las interacciones entre las instituciones del gobierno central y los municipios, donde influyen a su vez las relaciones público-privadas más estables que de ellas se desprenden, siendo redes generadas por una articulación de: (a) dependencias, (b) diversidad de actores, y (c) coherencia en las metas y relaciones.

Plantear el tema de territorialización de la política pública es hacer énfasis en el comportamiento de los niveles de gobierno central y local, y cómo desde sus niveles de interacción convergen relaciones entre actores público-privados. El desafío entonces es el transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida a los modelos de cohesión social, territorial y económica en los sistemas presidencialistas de Centroamérica y República Dominicana.

³ Es decir el análisis objetivo datos que refuerza la lógica de intervención eliminando la carga subjetiva del discurso.

⁴ El enfoque de red de políticas públicas comienza cuando acaba el enfoque de proceso -modelo secuencial-, pues se concibe que los problemas, actores y percepciones no son elementos fortuitos en su dinámica (cargas ideológicas sobre la forma de ver y comprender el mundo). De forma tal que el proceso está conectado por interacciones quienes influyen en las decisiones y determinan la capacidad de rendimiento institucional en el territorio. El concepto de redes comprende diferentes actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada.

La capacidad institucional del Estado se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición, alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del “espíritu institucional” radica entonces en la capacidad de flexibilización de los procedimientos para seguir articulando las diferencias y estimulando a la auto-regulación de los actores por las vías formales; sin dejar de lado que en la realidad política se buscará controlar e interpretar los procedimientos, como una forma de constreñir los márgenes de maniobra de los adversarios.

De esta forma la ingeniería institucional que orienta las capacidades de relacionamiento entre los actores institucionales y políticos, como de estos hacia los actores sociales, es entendida como la capacidad instalada para la territorialización de las políticas públicas.

El presente estudio *“Territorialización de políticas públicas. Coordinación inter-institucional en Centroamérica y República Dominicana”*, pretende generar una forma alterna de concebir, implementar, evaluar y analizar las políticas públicas; partiendo del principio que la calidad de vida y la credibilidad de la institucionalidad democrática dependen de la capacidad y habilidad del sistema en su conjunto para generar adecuados rendimientos institucionales. Rendimientos que siempre tienden a expresarse en un territorio específico y en donde, en mayor o menor grado, el gobierno local se convierte en un actor estratégico de la gestión pública.

Las reflexiones planteadas en el presente documento son aportes desarrollados por un grupo de especialistas quienes accedieron a compartir sus conocimientos y experiencias en encuentros regionales desarrollados por la Fundación DEMUCA y las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y República Dominicana, como por quienes de una forma solidaria decidieron aportar sus reflexiones únicamente para el presente estudio.

El documento se estructura en tres secciones, siendo la primera de ellas un análisis conceptual-metodológico sobre la gobernabilidad y gobernanza, la segunda parte constituyen las aportaciones de especialistas en temas específicos donde se pueden identificar algunas sensibilidades particulares del proceso de territorialización de políticas públicas.

La tercera parte busca retomar las secciones anteriores y generar posiciones empírico-conceptuales sobre la capacidad de coordinación inter-institucional en el proceso de las políticas públicas llevadas al territorio, tomando como insumos esenciales las principales conclusiones y aprendizajes obtenidos en el encuentro regional de *“Territorialización de políticas públicas”*, celebrado en San Salvador del 3 al 4 de junio de 2010.

La mayor expresión de un Estado capaz de generar procesos de territorialización de políticas públicas se produce cuando la dimensión local se encuentra adecuadamente considerada en los planes nacionales de desarrollo. Para ello no basta con una mención específica y concertada de la agenda municipal con los gobiernos locales, sino también la capacidad de articulación del entramado institucional para poner en marcha un proceso de redes verticales (gobierno central-gobierno local), como horizontales (gobierno-actores estratégicos), cuyas combinaciones permiten una adecuada canalización de las demandas ciudadanas desde el respeto de la institucionalidad local, y por ende una efectiva respuesta a éstas desde la integralidad del Estado. Teniendo como brújula de navegación: *el respeto de la autonomía municipal y el principio de subsidiariedad*.

La estructura institucional del Estado para la articulación de las redes verticales y horizontales en la formulación e implementación de políticas públicas debe garantizar la plena autonomía en las decisiones de los gobiernos locales en su ámbito de actuación, el territorio, así como su efectividad evitando todas aquellas distorsiones político-institucionales al interior y exterior del espacio local.

Por tanto, la territorialización de las políticas públicas pone en evidencia la capacidad instalada de la gobernanza con un enfoque multinivel para articular las respuestas públicas en modelos que superen el enfoque de sectorialidad por uno de intersectorialidad; pues cuando se prioriza en el primero se evidencia la debilidad de la acción política ante un modelo de agregación de intereses particulares y sin conectividad con procesos de desarrollo integral capaces de estimular políticas de estado sobre políticas de gobierno.

El segundo enfoque, por su parte permite un tipo de respuesta gubernamental más complejo, pues se incluye el peso de las instituciones y sus marcos competenciales, con las capacidades para establecer de forma integral diversas estructuras sociales, en la atención de problemas que cada vez más exigen una respuesta pública integral en el espacio nacional-local, como a nivel temático –*ejemplo de ello las políticas de seguridad preventivas*–. La territorialización de las políticas públicas no puede ser concebida únicamente desde relaciones jerárquicas establecidas por los marcos competenciales, sino que también se ha de incluir los aspectos horizontales dados por los procesos de intercambio y de socialización cruzada, propios de la negociación política.

Al final de cuentas, no se puede obviar que la crisis de gobernabilidad se deriva no sólo de la multiplicación de los agentes en el proceso de formulación de la política pública y su implementación-control, sino particularmente y con mayor intensidad en la falta de precisión sobre la responsabilidad de quienes intervienen y sus ejercicios de rendición de cuentas. Por tanto, la crisis no es producto de la emergencia o inclusión de una amplia variedad de actores, sino por el contrario a la mayor o menor posibilidad que muchos de estos actores se encuentren o no

obligados a responder por sus opciones, su influencia, y sus repercusiones en el proceso de la política pública –y consecuencias.

En el proceso de recomposición del andamiaje institucional que viven los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana por generar políticas públicas eficientes, eficaces y con una alta legitimidad de origen, exigen una mayor capacidad del diseño para canalizar y priorizar las demandas sociales en función del interés general y no de una agenda específica. Ante éste dilema, la flexibilidad de las instituciones públicas solo puede ocurrir cuando sus intervenciones pueden asumir y comprender las atenuaciones de los programas político-administrativos en las realidades sub-nacionales que vive el país.

No es posible una flexibilización institucional del gobierno central si ello no ocurre de la mano con los gobiernos locales, quienes conocen las dinámicas complejas y multicausales de sus municipios. Solo desde un proceso de mutua dependencia es posible territorializar las estrategias de desarrollo económico y social, desde una sensibilidad con respecto al deterioro de la vida cotidiana de los barrios y ciudades.

Desde la territorialización de la política pública se dignifica entonces la actuación del estado, sus instituciones y por qué no, la de los políticos y la política; encontrando así la ecuación de acción pública capaz de combinar productividad económica y equilibrio social en lo local.

Gobernabilidad y gobernanza local

Jean-Paul Vargas
Claudio Monge

1.1. Introducción	3
1.2. Gobernabilidad y gobernanza	5
1.3. Análisis de gobernabilidad y gobernanza	13
1.4. Gobernanza local	24
1.5. Consideraciones finales	29
Bibliografía	30





I.1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se abordará el camino recorrido por conceptos de gobernabilidad y gobernanza como hilo conductor, y veremos cómo estos son aún hoy motivo de debate, pero también motivo de referencia para lograr soluciones en el actual contexto mundial. En ese sentido, su relación con las políticas públicas es fundamental, no solamente para pensar en soluciones realizables, sino en los nuevos elementos del sistema.

Desde la presente línea de argumentación, se destaca que la municipalidad es la institución llamada a tomar un papel protagónico en la canalización de las demandas sociales y generación de soluciones para la promoción de desarrollo social integral. Al invertir entonces el orden tradicional de actuación del Estado, es decir, priorizar la respuesta local a la central como vía de proximidad de la administración pública, se ponen en la palestra las coordinaciones inter-institucionales necesarias para la materialización del principio de autonomía municipal.

La autonomía municipal es entendida como *la capacidad con la que cuenta la municipalidad para autorregularse, autodirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado. El municipio autónomo tiene la posibilidad de gestionar y resolver los asuntos de carácter local que le competen; para lo cual cuenta con la potestad de elegir sus autoridades democráticamente*, (DEMUCA, 2009) Debe ser la base para toda política pública orientada al desarrollo territorial.

En el cuadro 1.1. se observan las macrovariables de las dimensiones de la autonomía municipal. Y podemos ubicar el contenido de este trabajo en el de autonomía política, en tanto *la representación y toma de decisiones políticas* y *la gestión de políticas públicas locales* son la motivación de estos conceptos y abordaje. Sin embargo, los temas administrativo y financiero no se separan de éstos de una forma tajante, sino que se interrelacionan, para que todos en conjunto sean garantes de una real autonomía municipal.

El modelo autonómico municipal encuentra sus bases teóricas y jurídicas en el principio de subsidiaridad, el cual busca el nivel pertinente para la ejecución de la acción pública. Es decir, la responsabilidad de una acción pública debe ser concedida a la entidad más pequeña capaz de resolver el problema por sí misma. En general, el principio de subsidiaridad es acompañado del principio de suplencia, el cual establece que cuando ciertos problemas excedan las capacidades de una pequeña entidad, el escalón superior tiene entonces el deber de sostenerle respetando su autonomía.

Este sentido, las políticas públicas resultantes, como parte del planteamiento institucional en busca de soluciones para una determinada problemática en una



Cuadro 1.1.
Autonomía municipal y macro variables

TEMAS	MACRO VARIABLES
Autonomía política.	<ul style="list-style-type: none">- Representaciones y toma de decisiones políticas.- Gestión de políticas públicas locales.
Autonomía administrativa.	<ul style="list-style-type: none">- Limitaciones jurídico - institucionales de la autonomía administrativa.- Gestión de competencias.- Organización y planificación institucional.- Modernización institucional para el desarrollo.
Autonomía financiera.	<ul style="list-style-type: none">- Limitaciones jurídico - institucionales de la autonomía financiera.- Ingresos externos por transferencia del gobierno central.- Ingresos internos por recaudación de tributos.- Flexibilidad de la ejecución financiera.

Fuente: Fundación DEMUCA 2009 "Observatorio de Autonomía Municipal".

población y tiempo específicos, son variables y sensibles a su planteamiento. Para su éxito es necesario volver la vista a sus fundamentos e implementación, lo cual nos conduce a visiones como las sectoriales y territoriales, tema que se mencionará y se abordará más profundamente en el siguiente capítulo.

Por otro lado, las limitaciones político-institucionales, que llamaremos aquí *distorsiones*, pueden ser incrementadas o reducidas por los efectos del diseño institucional interno de los gobiernos locales y por el accionar o interaccionar entre los actores municipales, otras instituciones submunicipales y del gobierno central. Por ello, pueden ser *internas* o bien *externas*, convirtiéndose en factores a tener siempre presentes.

Veremos también la relación que existe entre las políticas públicas nacionales del gobierno central y las locales de los municipios, donde se demuestra una mutua dependencia entre éstas instituciones, lo que no siempre es bien leído por los poderes centrales, que generan distorsiones por diversos factores que veremos más adelante. Asimismo, se verá cómo en el actual entorno global multinivel es imposible obviar la dimensión local de cualquier planteamiento.

Es importante este debate, ya que la situación actual en Centroamérica y República Dominicana es diversa. Cada país se puede manifestar de diferentes formas o intensidad, pero se sabe que los problemas recurrentes de ejercicio de gobierno, debilidad institucional y explosiones de protestas ciudadanas, se mezclan con una alta vulnerabilidad en la economía. Parece ser la



constante en la región, que mucho se debate y se decide, pero poco se implementa desde hace décadas, sea por la burocracia y *tramitología* de un Estado enorme, o por los efectos de la globalización y su falta de control político.

La respuestas a estos problemas *no pueden limitarse, por lo tanto, a la esfera institucional de élites, sino que tienen que abarcar todo el tejido político democrático, en términos de mayor participación ciudadana, desarrollo de partidos políticos representativos y programáticos, descentralización de la actividad política y gubernamental, reformas fiscales para aumentar los instrumentos públicos, democratización y garantías de pluralidad de información* (Pinto Scholtbach: 291)⁵.

I.2. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Las discusiones sobre la gobernabilidad, gobernanza, gobernación o buen gobierno han surgido en diversos ámbitos académicos e institucionales, donde a veces los términos son tratados como expresiones similares e intercambiables. Sin embargo, a pesar de que tratan sobre el desafío de gobernar, tienden a expresar dinámicas particulares y de carácter complementario.

En este apartado se analiza la gobernabilidad, desde su origen y ambigüedad, hasta su paso a la gobernanza, concepto que hoy se vuelve clave para la interrelación de los diversos actores que componen el laberinto político en constante cambio y adaptación. Asimismo, se destaca el papel desempeñado por las políticas públicas en este escenario, desde el entramado del poder del gobierno central y los municipios, en donde se verá que existe una mutua dependencia que puede bien favorecer la autonomía municipal o distorsionar su papel en los Estados.

En este sentido y desde el ascenso mundial de los regímenes democráticos liberales, su gran desafío siempre ha sido justificarse y legitimarse, es decir, demostrar que realmente los Estados son capaces de adaptarse a los diversos y siempre cambiantes contextos mundiales en el marco de una legalidad democrática. Para esto, las democracias deben cumplir con un principio que, aunque parezca simple, es un reto diario para las instituciones⁶: *la gobernabilidad*.

Existen diferentes versiones de donde surge este concepto en la década de los setenta, donde se hizo popular hablar de *crisis de gobernabilidad* –sobre lo que volveremos– en los Estados occidentales, a raíz del informe encargado por la Comisión Trilateral (Crozier *et al.* 1975). Éstas fueron entendidas como una incapacidad para

⁵ Así citado en DEMUCA, en prensa.

⁶ Entendemos por instituciones, a las construcciones humanas que pretenden ordenar, normalizar y regir las sociedades. Estas son alimentadas por la institucionalidad, que se compone de una versión formal y una informal para darle contenido; la forma son todas aquellas reglas escritas, mientras que las informales son todas aquellas normas no escritas, pero sí practicadas.



satisfacer las crecientes demandas de la ciudadanía, durante las crisis económicas y de ineficiencia del sector público. Según autores como tan disímiles como Jürgen Habermas (1986) o Claus Offe (1992), aunque diferían en sus causas, concluían que se generaban crisis de legitimidad de las democracias. En ese momento, la gobernabilidad se concebía, por estos autores, como la capacidad de un sistema político para resolver efectivamente demandas y necesidades de su ciudadanía.

Por otro lado hay quienes consideran que el concepto de la gobernabilidad surge a fines de los años ochenta, cuando en el debate sobre la política de desarrollo el Banco Mundial publica un estudio sobre las condiciones de buen gobierno –*good governance*–, al referirse al desarrollo económico en África (von Haldenwang: 43; Santiso: 1-22). Desde esta postura analítica se hace referencia directa e instrumental al crecimiento económico como sinónimo de progreso y buen gobierno, siendo sus elementos centrales: la garantía de derechos de propiedad, la creación de un marco regulador adecuado para la actividad empresarial y la provisión de la economía con bienes públicos. Este enfoque de la gobernabilidad tiene una característica aditiva: se considera que, en suma, muchos cambios puntuales mejorarán la gobernabilidad (von Haldenwang: 44). Sin embargo, se ha demostrado que esta visión ha sido deficiente, pues deja de lado el tema de los derechos ciudadanos, participación abierta y la justicia social como factores para lograr esa gobernabilidad.

Se habla de que el término gobernabilidad aparece en un contexto de Guerra Fría, y buscaba la coordinación de acciones políticas entre el Estado y los agentes privados. Sin embargo, vemos cómo no se contradicen ambas versiones, e inclusive se pueden ubicar como parte de una misma línea de evolución del concepto: primeramente (i) aparece una versión restringida únicamente a la *estabilidad económica*, la cual era vista como una consecuencia, y al mismo tiempo una causada, de la inestabilidad monetaria, que llevaba a la inestabilidad productiva e inestabilidad social. Por su lado, (ii) en la ciencia política, el concepto apareció para referirse al *control político-institucional en un determinado cambio social*, es decir, gobernabilidad era el control y la capacidad de dirigir un proceso transformación social.

Posteriormente, aparecen (iii) las propuestas de los neoconservadores, quienes plantean que la gobernabilidad pasa por los *límites y capacidades del sistema para hacer frente a las demandas sociales*, es decir, estiman que la gobernabilidad depende de la relación entre la *carga de demandas sociales y estabilidad fiscal*, que con la mala administración de estas demandas por medio de un aumento del aparato institucional de servicios –burocrático, por ejemplo– ocasiona un círculo vicioso, generando nuevas demandas y sobrecargando el sistema, incapaz de procesarlas favorablemente, lo cual finalmente conduce a una *crisis fiscal y del sistema en conjunto*.



Otros autores parten de una definición de gobernabilidad entendida como la *capacidad de una sociedad para resolver sus conflictos y problemas, y canalizar y atender las demandas sociales, de acuerdo con determinadas instituciones* (Whitehead et al. 2005: 10). Ésta resulta problemática “...pues busca combinar un concepto procedimental de democracia (mecanismos que facilitan la resolución de conflictos entre diversos grupos), con una noción de buen gobierno orientada a resultados (capacidad del Estado para diseñar, adoptar, aplicar y monitorear políticas (sic) públicas). Si bien la noción de gobernabilidad incluye implícitamente ambas dimensiones, no se identifica con ninguna de ellas y en la práctica se convierte en un concepto normativo, porque puede definirse tanto en términos de proceso así como de resultados. (...) El concepto de gobernabilidad pierde precisión porque no define la naturaleza ni las características de “determinadas instituciones” necesarias para resolver los conflictos y canalizar las demandas de una sociedad” (Mejía Acosta: 98).

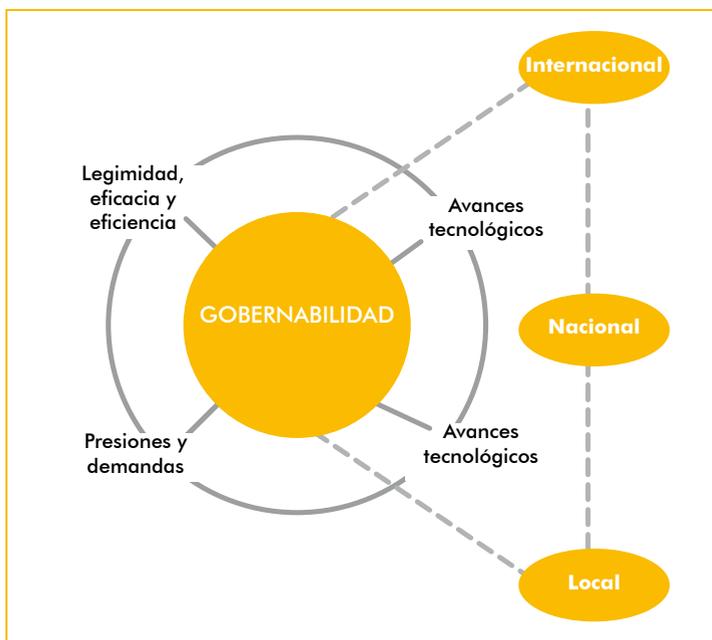
En el actual contexto, el cual se ha definido como un cambio de época y no una época de cambio, la gobernabilidad es más que antes un motivo de debate –en donde las políticas públicas y los gobiernos locales adquieren más relevancia–. Sin importar el punto de vista desde donde se analiza, se puede decir fácilmente que la gobernabilidad es la habilidad de gobernar. Por consiguiente, desde una perspectiva neoinstitucional⁷, esto se traduce y complejiza en *la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo* (Arbós y Giner: 13).

Como vemos en el diagrama 1.1., la gobernabilidad se puede desagregar en varias dimensiones –que se encuentran atravesadas por el carácter multinivel de la gobernabilidad–, primero se debe tener claro el (i) dilema entre *legitimidad, eficiencia y eficacia*, ya que para tener legitimidad no sólo basta solo con la elección democrática sino tener un amplio apoyo social, y a su vez capacidad de ser eficaz en las acciones tomadas y eficientes en su beneficio a la sociedad. También se deben considerar (ii) las *presiones y demandas* del entorno gubernamental en al menos tres ámbitos generales, el externo (internacional y supranacional), el estatal interno de la sociedad y del propio gobierno. Asimismo es cada vez más necesaria la dimensión (iii) de la *nueva sociedad civil organizada* en grupos de interés que propician la gestión o no de un conflicto social, y finalmente (iv) los *cambios y avances tecnológicos* con sus consecuencias sociales, económicas y ambientales para poder impactar en su planificación y control, debido a su gran nivel caótico y de atomización.

⁷ Neoinstitucionalismo es: “un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica, basada en el trabajo de Douglas North” (Kalmanovitz, 2003).



Diagrama 1.1. Gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia.

Aquí cuando hablamos de presiones, demandas, ámbitos y el papel de las tecnologías, es necesario pensar al mismo tiempo en el medio y producto por el cual se canalizan estos y se transforman en soluciones. Es decir, es necesario pensar en el papel de las políticas públicas. Éstas son entendidas como *el conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, con influencia de los recursos que disponen y las regulaciones institucionales general y específicamente*. Su contenido consta de múltiples partes, desde la definición del problema, programa, acuerdo, plan, implementación, hasta su evaluación (Subirats et al., 2008).

Las políticas públicas pueden ser (i) estatales (por ejemplo las elecciones como práctica constante de un Estado para canalizar la representación popular en los poderes de las instituciones estatales), o de (ii) de gobierno (las específicas de una administración en un espacio y tiempo determinado, es decir, las respuestas a problemas tanto a nivel nacional, como el local, sobre este último volveremos adelante).

En este sentido, el aparato estatal y sus distintos niveles de gobierno poseen una relación de mutua dependencia, en tanto existe un gobierno central que necesita a los diversos gobiernos locales para la implementación y canalización de recursos, etc. y los gobiernos locales requieren de la asignación de presupuesto



estatal por parte del gobierno central y el acompañamiento técnico de diversas instituciones públicas para fortalecer sus acciones y programas.

En suma, un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual se formulan sus expectativas y estrategias –principio de gobernabilidad de Prats (Altman: 2).

Pensar en gobernabilidad es, por consiguiente, pensar, sin ser sinónimos, en una correcta política pública. Correcta no sólo porque sea una respuesta institucional en beneficio de una población y solución a un problema, sino correcta por su formulación, implementación, evaluación y replanteamiento y corrección si es necesario como producto de los insumos de una evaluación.

El actual debate sobre la gobernabilidad y las políticas públicas, así como el contexto mundial, nos introduce a la amplitud del término *público*, no siendo reducido ahora únicamente al Estado, sino a la apertura en el monopolio de la formulación de soluciones en una triada a veces engañosa: Estado, empresa privada y sociedad civil. Engañosa porque no necesariamente estas tres formas de organización son exhaustivas y completamente representativas del grueso de la ciudadanía.

Hablamos de gobernabilidad, pero, ¿se puede hablar de un opuesto: *ingobernabilidad*?, ¿o sería mejor pensar en niveles gobernabilidad?, y de existir estos ¿de qué dependen, cuántos pueden existir y dónde se presentan, por sector o por territorio de las políticas públicas? Aunque se pueda opinar que sí existe la ingobernabilidad, esta es una vista en negativo, y se podría ver en positivo al pensar en niveles.

Estos niveles de gobernabilidad podrían ser más concretos y específicos por caso, no tanto en definitivos bajo, medio y alto, sino verse dentro de cada situación específica a analizar. Por ejemplo, no se pueden equiparar los resultados de la ejecución de varias políticas públicas, si no se estudian sus cimientos (fundamento, contenido y manera en que se formuló). Así puede suceder que una política produzca un determinado nivel de gobernabilidad, no porque sea incorrecta, sino porque se aplicó tardíamente a una población a la que no debía ser dirigida, o sobre un problema que se agravó, o desapareció por circunstancias no consideradas en la fase de formulación. También, en este sentido, sería posible pensar en la ingobernabilidad con un nivel nulo de gobernabilidad.

Ante un nivel deficiente de gobernabilidad –sea a territorialmente nacional o local– ¿se podría entender que existe una crisis en ésta?, parafraseando a Prats



(2003: 239-270) sí, siendo *la ineficacia o incapacidad de los gobiernos en asumir, procesar y resolver problemáticas de manera legítima y democrática. Recuérdese que crisis es una contradicción provocada por la falta o malos resultados que genera la aplicación o predicción* –en esta caso a la hora de gobernar– con respecto a la realidad (cf. Kunh, 1962). En este sentido, se podrían plantear dos cuestiones: *¿por qué se produce una crisis de gobernabilidad?, y ¿cómo se resuelve la misma?* Sería imaginable afirmar que éstas aparecen cuando una o varias de las dimensiones acuñadas arriba no se cumple/n o bien, al no cumplirse una o varias esta/s posee/n más peso que las que sí se logran cumplir.

Sin embargo, la pregunta sobre cómo se producen estas crisis seguiría sin encontrar respuesta, siendo ahora la cuestión *¿por qué una o varias de las dimensiones de la gobernabilidad no se logra/n cumplir?* En este sentido, existen tres visiones posibles: primero (i) quienes consideran que las crisis y la falta cumplimiento de sus dimensiones es por *casualidad*, y están quienes (ii) consideran que es por causalidad. Los primeros defienden que estas crisis se tratan de una suma de fenómenos casuales e impredecibles, por lo que es absurdo tratar de prevenirlos. Mientras, en la otra esquina, aun considerando que son producto de una suma de fenómenos estiman que si es posible prevenirlos y/o proveerles.

A su vez, están también (iii) quienes a partir de en un balance de las posiciones anteriores, creen que una crisis de gobernabilidad democrática es posible de prevenir al menos de forma parcial. En consecuencia introducen nuevas cuestiones al panorama del análisis de las crisis de gobernabilidad, *¿por qué la crisis no se generó antes?, ¿por qué en otras zonas con similares condiciones no sucede lo mismo?, a lo que podríamos sumar, ¿por qué una dimensión de la gobernabilidad puede pesar más que otra en la generación de una situación de ingobernabilidad?, ¿es el nivel externo o los niveles internos de las presiones y demandas más importantes para el detonante de una crisis?, o ¿por el contrario no son excluyentes y se influyen mutuamente agravando las dimensiones del problema?, y yendo un poco más lejos, ¿son los actores o la forma en que se han creado las instituciones los responsables de una crisis, o bien es la administración que los actores hacen de las instituciones?*

La resolución de una crisis de gobernabilidad exige ser claro en la inexistencia de determinaciones sobre cómo resolverla. Como popularmente se dice, no existen fórmulas mágicas. Sin embargo, es claro también que las dimensiones expuestas –efectividad, eficiencias y eficacia; presiones y demandas; sociedad civil organizada y cambio/avances tecnológicos– con anterioridad son nuevamente relevantes, siendo las claves para comprender en qué aspecto se es ineficiente o se actúa sin legitimidad. En este sentido, cada resolución depende de en cuál dimensión se ubica concretamente la crisis y su gravedad para el resto de aspectos que componen la gobernabilidad.



Es así como se engloba la gobernabilidad, como la estructura que fomente la interrelación entre actores para que éstos logren tomar decisiones de forma colectiva, para resolver sus problemáticas y conflictos, dentro de un sistema de normas –formales e informales– en el que puedan utilizar sus estrategias y expresar sus expectativas. Todo esto, dice Prats, hace un sistema socio-político gobernable.

Independientemente de los orígenes y ubicación –de la crisis de gobernabilidad–, serán siempre las instituciones quienes tengan un papel central en la resolución de éstas. De igual forma son las instituciones, formales e informales, las que también pueden evitar una crisis de este tipo, porque poseen un papel central y siempre presente a la hora de generar condiciones de gobernabilidad, por ejemplo, instituciones como el régimen de gobierno y el sistema electoral. Esto es claro, al comprender que las instituciones, con su papel como rector de la institucionalidad no están hechas de piedra, y su cambio es posible.

Posible, sí; sin embargo, no siempre realizable. Esto porque lo que nutre a una institución es su institucionalidad formal (reglas escritas) e informal (reglas no escritas), que dan contenido y sentido a la institución en sí. Por tanto, su cambio depende de las capacidades que puedan tener en su diseño y rediseño institucional. Los cambios pueden ser accidentales, evolutivos o intencionales (Goodin: 2003): (i) accidentales en tanto no se puede determinar la cuestión del cambio; (ii) evolutivo por cuanto la variaciones que surgen por accidente, y las reglas informales terminan por consolidarse en cambios verdaderos y reglas formales, e (iii) intencionales, como su propio nombre lo dice es producto de la actuación adrede de actores. Esta última es la más relevante, ya que los cambios y diseños institucionales novedosos, surgen mayoritariamente de forma intencional.

Un buen *diseño institucional* es lo que puede –o no– generar condiciones cooperación o de conflicto entre los protagonistas de un Estado con gobernabilidad o no. Este –el diseño institucional– es sinónimo de *gobernanza*, aunque no muchos pueden estar de acuerdo con esta afirmación, debido a que el término –al igual que el de gobernabilidad– posee una serie de visiones disimiles, pero no irreconciliables, que lo han moldeado a través de la historia para decantar en su/s uso/s actual/es.

Es posible encontrarlo, primero como un sinónimo de gobernar. Posteriormente con su profundización técnica, se llega a confundir –incluso hoy día– con el concepto de gobernabilidad, y fue en los años de 1990 que empezó a ser parte del lenguaje técnico de estudios administrativos, de políticas públicas y de las relaciones internacionales hasta llegar a considerarla un instrumento para *con un objetivo concreto como lo es la transformación del poder político presentando al mercado como una instancia de regulación económica y social, y con un papel determinante de actores no estatales en la toma de decisiones, en especial, los actores sociales, la generación de redes, y con multiplicidad de*



instancias, privilegiando pautas de coordinación interactiva y de autoorganización (Delabocca, 2005).

No necesariamente las mejoras a un sistema político pasan por introducir nuevas o cambiar las instituciones ya existentes, como por diseñar, rediseñar, enfocar y generar mejores condiciones para una gobernanza efectiva. Ello es visto como el debilitamiento e intervención mínima por parte del Estado; sobre esta visión caen las críticas que consideran el binomio público-privado como interacción únicamente entre los agentes del mercado con los del Estado, delegándole a la sociedad civil un papel de actor privado, cuando su configuración es mucho más compleja.

En la actualidad, aún confusa la definición de gobernanza, puede ser entendida no sólo como el paso a un ejercicio del poder sin conflictos (governabilidad), sino –como se afirmó anteriormente– una condición propia del ámbito del diseño institucional, es decir, de la administración, ingeniería y gestión del gobierno para ejecutar decisiones previamente consensuadas por los diversos actores estratégicos.

En este sentido, la definición de gobernanza se aleja de ideas clásicas donde los Estados son rígidos y jerárquicos, y pretende “*introducir un estilo más cooperativo, donde instituciones de gobierno y privadas junto a diferentes actores colaboren en el diseño e implementación de instrumentos de política que permitan dar solución a problemas sociales*” (Lecay, s.f.).

El diagrama 1.2. muestra cómo la gobernanza depende de ciertas condiciones mínimas, como: (i) distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) mecanismo para la disposición de recursos, (iii) fortaleza y organización con la sociedad civil bajo interés comunes, y finalmente (iv) un alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso.

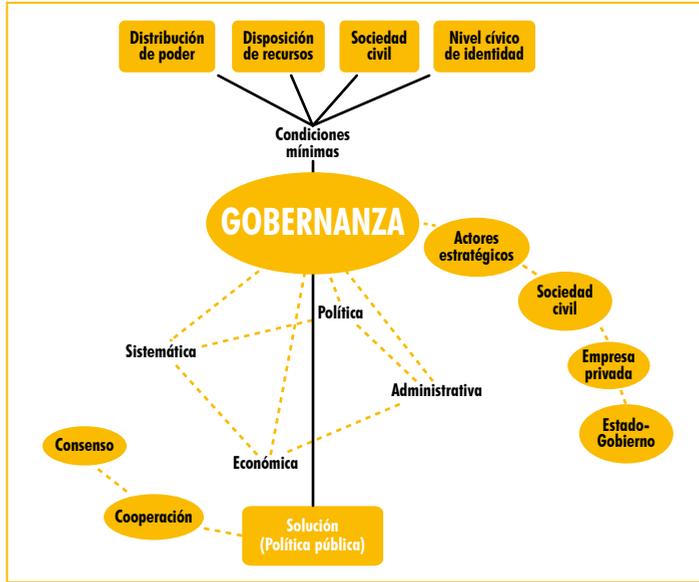
La gobernanza está compuesta de al menos cuatro áreas: (i) la gobernanza económica, busca la organización de la economía de crecimiento, (ii) la gobernanza política, pretende la integración de todos los sectores al ejercicio democrático, (iii) la gobernanza administrativa, refiere a la responsabilidad en la eficacia y eficiencia en la administración, y finalmente, (iv) la gobernanza sistémica, busca la participación de instituciones sociales en miras del fortalecimiento de la calidad de vida.

La importancia de estas condiciones recae en la necesidad y el reto de una inclusión, representación y representatividad de todas las posiciones, como debe ser en una institucionalidad democrática.

Entonces, una correcta gobernanza es aquella capaz de incentivar posiciones de cooperación, en lugar de conflictos y por ende crisis de gobernabilidad. Incorporando así al ejercicio de gobernar a diversos actores estratégicos capaz



Diagrama 1.2.
Gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

de incentivar los cambios institucionales necesarios para la sostenibilidad de las alianzas público-privadas.

I.3. ANÁLISIS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Hasta el momento se ha analizado la complejidad de entender y definir de una sola forma lo que es la gobernabilidad y la gobernanza. Ahora, se estudiará cómo esta ambigüedad conceptual se traduce en análisis, es decir, cómo se llega a analizar la gobernabilidad y la gobernanza. En las ciencias sociales existe una mayor tendencia por comprender la gobernabilidad en comparación a la gobernanza.

Se parte del criterio de que en la actualidad se deja atrás el “Consenso de Washington”, desde el cual daba mayor peso a los factores económicos que a la dimensión política, es decir, a una economización de la política.

Bajo la tutela del “Consenso de Washington” (y previo a él, también), no se logró, ni se lograba responder a las crecientes demandas sociales con políticas públicas orientadas a las necesidades sociales para reducir las tremendas desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales de la región. Como señalamos antes, esto responde directamente a las dificultades conceptuales y al hecho de que la ambigüedad teórica y estratégica ha conducido a veces a un debate entre sordos, como dice atinadamente Bodemer (333).



Agrega Bodemer que un ejemplo sobre la politización de lo económico es *el amplio debate sobre estrategias de desarrollo en las grandes agencias y bancos internacionales* (Bodemer: 340), desde el cual se hace clara una visión de la necesidad de definir reglas del juego político en lo económico, con una obvia garantía de su cumplimiento. Por tanto, se plantea crear una “nueva institucionalidad”, o mejor dicho, promover el cambio institucional en miras a una gobernanza, acorde con la consolidación de nuevas redes de representación entre actores económicos, sociales y estatales.

Lo anterior quiere decir que la batalla en contra de: la inflación y reducción del déficit fiscal, las medidas de desregulación, privatización y apertura hacia afuera han dejado de ser bases claras para la legitimidad de los gobiernos y proyectos de Estado; perdiendo con ello la capacidad de garantizar el flujo de votos en las urnas para la representación en los puesto de elección popular.

Aunado a la falta de precisión y dificultad consensuar los términos de gobernabilidad y gobernanza, se suman otros conceptos como los son: cohesión social, capital social, lucha contra la pobreza, desigualdad, equidad de género y, desarrollo humano y/o sostenible⁸.

Esta imprecisión conceptual provoca no sólo una falta de delimitación clara entre éstos y otros más, sino falta de capacidades y habilidades prácticas para su instrumentalización, así como el aprendizaje de metodologías que faculden el estudio de experiencias exitosas capaz de inspirar procesos más allá de sus contextos geográficos.

Centroamérica y República Dominicana poseen múltiples problemáticas que necesitan una lectura compleja y multidimensional de sus realidades, pues sin ello resultaría imposible pensar en su solución viable, sustentable y con impacto. Por ejemplo, la región posee no sólo la desigualdad típica de ingresos –conocida por algunos especialistas como desigualdad vertical–, sino también la denomina desigualdad horizontal, que consiste en la falta de equidad entre diversos colectivos humanos, ya sea por cuestiones laborales, de raza, etnia, cultura, género, sexo, o incluso por ubicación física territorial.

Es así como la estrategia más común y frecuente es aquella de atención universal y sectorial, por medio de la cual, las políticas públicas pretenden mejorar la

⁸ Por citar un ejemplo, el debate sobre los términos de capital social y su relación con la llamada cohesión social, que ha estado en la palestra académica en los últimos años. Este debate es más bien de competencia en ambos conceptos, en el que Robert D. Putnam (cf. 1992; 2000) llega a criticar al individualismo exacerbado, considerándolo el mayor peligro para la *cohesión social* de una sociedad. Por otro lado, Pierre Bourdieu (cf. 1980; 1986) cree que la cohesión social de las sociedades contemporáneas peligran principalmente por una aparente falta de atención por parte del Estado a responsabilizarse en el bien común y la atención de las desigualdades sociales.



“situación de todos”, pretendiendo una reducción y equilibrio entre las desigualdades. Dejando de lado, como muchas veces sucede en los análisis y estudios sobre el tema, no sólo medidas focalizadas hacia grupos de la sociedad excluidos, sino también medidas territorializadas, temas en los que la municipalidades poseen un protagonismo esencial, como veremos más adelante (cf. Bodemer: 333-334).

Aunado a esto, el “Estado latinoamericano osciló históricamente y hasta nuestros días entre un Estado hipertrofiado y gordo, pero al mismo tiempo poco eficiente; y un Estado mínimo, arrinconado a las tareas elementales de la ley y el orden” (Bodemer: 2004, 339; cf. Bodemer: 1993). Diferentes formas de Estado que al final de cuentas han demostrado su poca flexibilidad, adaptabilidad y falta de lectura de la realidad en la que se encuentran, propiciando la intolerancia entre los gobernantes y gobernados.

Se habla entonces de que en América Latina, existe una crisis de la sociedad en general, que catapulta y multiplica los elementos críticos de ésta, como por ejemplo, con las grandes disparidades de ingreso, falta de un contrato social políticamente sustentable, y un contrato ambiental económicamente sostenible, también sociedades civiles escasamente organizadas dentro del sistema político, un alto grado de desconfianza e inseguridad mutua, instituciones débiles, redes clientelares (mafiosas y de contrabando, más que de solidarias y legalidad), Estados débiles, patriarcales, patrimoniales y con una vocación cerrada (o privatización total de servicios o una concentración de estos en el aparato burocrático).

Bajo este panorama es que la gobernabilidad y gobernanza surgen como más que conceptos en un debate teórico elevado, y pasan a aterrizar para operacionalizarlos y hacerlos medibles y/o útiles para la obtención de respuestas y análisis, que sirvan a la deliberación y debate de propuestas y soluciones a los males que aquejan todos los estratos sociales a la misma institucionalidad global, nacional y local.

En este sentido, vamos a ver cómo se enfoca desde diversos lugares la gobernabilidad. Primero veamos el caso de la CEPAL, en la que su propuesta pretende ver *la gobernabilidad de manera dinámica, señalando (sic) la necesidad que la sociedad y el gobierno jerarquicen un conjunto consistente de propuestas –enmarcado en las orientaciones económicas y sociales de la estrategia de “transformación productiva con equidad”– y obtengan un apoyo social sostenido para éste, manteniendo la estabilidad del sistema* (Bodemer: 339).

Es decir, Bodemer ve en esta propuesta que para que un gobierno democrático posea algún grado de gobernabilidad, y por tanto ser “buen gobierno”, debe de poseer al menos un mínimo de cuatro criterios: (i) eficiente, orientar sus actitudes a criterios de costo-beneficio, (ii) eficaz, cumpliendo y maximizando metas definidas,



(iii) disponer de legitimidad, ser elegido democráticamente y comprometido con la ciudadanía a quien se representa y sus valores comunes y, finalmente, (iv) ser políticamente responsable, rendir cuentas interna y externamente a ciudadanos y demás grupos importantes por igual.

Por otro lado, podemos encontrar la concepción que tiene la Política de Desarrollo Alemana acerca de la gobernabilidad, la cual reúne dos dimensiones del término: (i) la dimensión de metas, que busca la seguridad, libertad y justicias definidos ampliamente, y (ii) la dimensión de proceso. Que abarca la participación, transparencia –política, administrativa y electoral–, eficiencia y eficacia (von Haldenwang: 46).

Otra visión de cómo analizar la gobernabilidad y gobernanza, es la usada por el Perfil de gobernabilidad de Guatemala, que busca identificar los rasgos esenciales de una “democracia de calidad”, según Diamond y Morlino (2005) requiere de dos actividades simultáneas: primero uno normativo, es decir, una clara identificación de normas y valores que se esperan; y, segundo, una actividad institucional/práctica, en el sentido de qué tipo de reformas han mostrado más efectividad en la realidad para materialización de dichas normas y también diagnostica el dónde se encuentran los problemas de funcionamiento institucional.

Por su lado, el Perfil de Gobernabilidad de El Salvador, bajo el mismo esquema anterior, se establece como una investigación no concluida, sino un insumo para ayudar al aprendizaje y esfuerzos para mejorar la democracia, tampoco propone recomendaciones en sentido estricto; según el propio informe, intenta dar algunas ideas para la acción en los puntos considerados claves para desencadenar cambios importantes que aseguren la gobernabilidad. Se basa en el concepto de gobernabilidad del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, entendida como: la capacidad de una sociedad para resolver sus conflictos y problemas, y canalizar y atender las demandas sociales, de acuerdo con unas determinadas instituciones.

El Perfil de Gobernabilidad de El Salvador concluye que “(...) el desafío de la gobernabilidad en El Salvador no está, (...) anclado a una situación de crisis política. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha sido, probablemente, la sociedad más estable, [la cual] parece estar vinculada con dos fenómenos. Por un lado, por la capacidad del sistema de partidos, surgido de la guerra, de mantener ciertos vínculos con la población, en torno al mismo eje izquierda-derecha que fue válido durante la guerra; y, por otro, por la capacidad del sistema social salvadoreño de continuar expulsando hacia el exterior a la población, cuyas demandas no pueden ser satisfechas por el sistema político. (...) Esto hace que los actores locales se concentren en sus propios intereses porque su éxito político no reside en su capacidad para satisfacer las necesidades de la población sino en manipular las reglas del juego en beneficio propio, preservando el control de los partidos



como instrumentos generadores de espacios de poder, con muy poco esfuerzo en la competencia (Whitehead et al., 2005: 9-10, 74-81).

Dice García Díez que la distinción entre estos dos tipos de tareas tiene una importancia crucial porque cualquiera que sea la relación de indicadores propuestos para el diagnóstico y valoración del funcionamiento del sistema político en democracia, ésta tendrá siempre limitaciones considerables, desde el momento en que el funcionamiento de la democracia implica (...) demandas incompatibles entre los valores y las evaluaciones de esos indicadores, los cuales son controvertidos tanto en sus principios, como en la práctica⁹ (2007: 80).

Estos instrumentos mencionados no abandonan del todo el debate a nivel teórico, pero sí llegan a la implementación de medidas para diagnosticar de alguna forma u otras condiciones de gobernabilidad –como bien refleja el Informe de gobernabilidad de El Salvador–, dejando relegada el diseño institucional al buen gobierno, y buscar con ello soluciones posibles a problemas de forma coordinada y consensuada.

Una perspectiva interesante de destacar es la que considera la distinción entre las disciplinas: las de (i) carácter de diagnóstico o descriptivo-explicativo, como las ciencias sociales, (como la sociología, ciencia política, estadística, economía y econometría, antropología social, etc.), y las (ii) de carácter prescriptivo, como los modelos que tienen una orientación distinta, como la estimativa jurídica, el derecho y el análisis institucional comparado. Jaime Ordóñez llama a los primeros como indicadores de diagnóstico, y a los segundos, indicadores de prescripción.

Nos dice que el enfoque descriptivo/explicativo se centra en la generación de información fáctica y datos sobre el Estado y sus instituciones en distintos temas. Su cometido es explicativo, y busca generar información útil acerca de las principales características del sistema político y sus instituciones, y acerca de los términos de su funcionalidad o disfuncionalidad (Ordóñez: 18). Éste permite, según el enfoque, evaluar y analizar los procesos y los resultados, para hacer diagnósticos de rendimiento institucionales.

Ya el segundo tipo de enfoque que el autor nos presenta es de carácter analógico/comparativo, o como el autor los llama indicadores prescriptivos. Está dirigido a establecer formulaciones y recomendaciones a partir de un análisis comparado, de lo que debe y no ser un buen gobierno y sus políticas públicas, con lo que pretende establecer una suerte de tipos-ideales de jurisdicción normativa y funcional de las instituciones democráticas.

⁹ Por ejemplo, sistemas de partidos fragmentados y polarizados pueden ser un buen indicador de calidad de la representación política, pese a no ser los deseables para un orden político y eficacia en el proceso de elaboración de políticas públicas.



En esta línea, comenta el autor que mientras los descriptivo/explicativos se fundamentan en metodologías inductivas y de inferencia empírica (en tanto que ciencias sociales que buscan explicar la realidad social, económica, cultural, etc.), los modelos prescriptivos, de clara orientación normativa, se basan en métodos de carácter deductivo y analógico, es decir, no explican un fenómeno, más bien, norman la realidad (característica propia del razonamiento jurídico). Vemos, por consiguiente, que estos modelos poseen enfoques metodológicos diferenciados, pero que en conjunto pueden afrontar la realidad política para diagnosticar el estado de la gobernabilidad o para determinar su deber ser.

Veamos como el cuadro 1.2., cataloga ciertos indicadores de estos modelos. En él se hace más claro como los indicadores descriptivos tienen el propósito más de diagnóstico, de medir y evaluar una realidad, de-construir sus causas y las consecuencias, de comportamiento o rendimiento ya sea de una institución, una norma, valor o bien un actor político. Se resalta que requieren un bagaje teórico-conceptual de base, para poder realizar explicaciones, no solamente de corte empírico, sino también analítico-comparativo. Pueden ser utilizados para la creación de indicadores de índole cuantitativo, como veremos más adelante con el Latinobarómetro (Ordóñez: 21).

Por su parte, los indicadores de prescripción se constituyen no necesariamente por indagaciones empíricas, sino más bien, de tipo fáctico-empíricas, con lo que suma una valoración jurídica, “lo cual es un juicio de política pública y de definición institucional vis a vis, los objetivos generales del proceso gubernamental.” Por lo que al proceso de determinación de las mejoras prácticas (llamadas *bench-marking*) se le añade una base empírica, que formula una búsqueda por el cambio o reforma en las políticas de Estado.

En el cuadro 1.2. se aprecia las tendencias en el análisis de gobernabilidad. Sin embargo, valdría preguntarse *si estos indicadores logran primero un consenso para poder dictar línea en la forma de actuación del Estado y órganos políticos, o si simplemente son normativas en una línea que no promueve el debate e integración entre los diversos actores necesarios para una gobernabilidad acorde a estos tiempos.*

Nos dice el autor, esclareciendo un poco lo anterior: “La tipicidad del indicador no mide una parcela de la realidad, sino busca modelarla o normarla. El interés primordial de este tipo de indicadores es brindar evidencias para los procesos de reforma del sistema democrático identificando estándares exitosos en otras sociedades y proponiéndolos como posibles ejes de acción. La identificación de este tipo de indicadores requiere de la búsqueda de elementos comunes (tipologías) que tengan propuestas explícitas de reforma de Estado, las cuales sirvan para identificar fallas sistémicas y/o estructurales pero que a la vez recomiende medidas para subsanarlas, esto es, proponga formulaciones de política pública” (Ordóñez: 22).



Cuadro 1.2.
Indicadores de diagnóstico e indicadores de prescripción

	Indicadores de diagnóstico (de carácter descriptivo- explicativo)	Indicadores de prescripción (analógico-comparativos)
Perfil metodológico y sustantivo.	Son indicadores de carácter inductivo e empírico. Se establece una medición de un objeto de estudio fáctico-social. Puede existir o no un umbral axiológico de probidad del rendimiento.	Indicadores de orden analógico comparativo y de aplicación deductiva. Se confronta un referente (normativo, axiológico, institucional, un modelo conceptual de política pública) con estándares o <i>benchmark</i> ampliamente reconocidos y probado. Se establece la <i>prescripción</i> de una tipología, técnica, normativa institucional, conceptual, de política pública, etc.
Resultados de la evaluación.	Se determinan una serie de especies fácticas (comportamientos económicos, tendencias de gestión institucional, medición de percepciones sociales, etc.) en relación a la demanda específica del indicador. El indicador supone un conjunto de <i>umbrales de determinación fáctica</i> .	Se determina la aplicabilidad o adecuación (como resultante de la comparación analógica) entre la existencia de indicador y la prescripción técnica, normativa institucional, etc.
Perfil típico del indicador.	<i>Ejemplo A:</i> Impuestos recogidos por gobiernos sub-nacionales como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos sub-nacionales (OECD-DAC indicators) < http://www.bellanet.org/indicators/indexx.cfm > <i>Ejemplo B:</i> IADB 1999a. IADB 1999b.	<i>Ejemplo A:</i> Indicador de control de corrupción (Percentile Rank, 0%-100%). (Kaufmann 2003). <i>Ejemplo B:</i> La jurisprudencia constitucional establece límites al legislador a nivel de objeto de los tributos: a) Los tributos deben caer sobre manifestaciones efectivas de riqueza económica. b) Los tributos deben gravar riqueza neta. c) Debe reconocerse la compensación de pérdidas sufridas por el contribuyente en períodos anteriores. (Observatorio de la Democracia en Centroamérica 2004).

Fuente: Ordóñez, J.; "El debate entre indicadores de diagnóstico vs. indicadores de prescripción. El caso de América Latina", en Bodomer, Klaus y Carrillo, Fernando; *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz, RedGob. 2007, pp. 19-20.



Asimismo, vemos que la diferencia entre indicadores de diagnóstico e indicadores de prescripción muchas veces no es tan clara, principalmente por la subjetividad implícita en la creación de los indicadores de diagnóstico, siendo la neutralidad analítica formal, cuando en realidad la simple elección de un indicador a otro ya refiera una escogencia con miras a una intencionalidad. Pero, en términos muy generales, se puede afirmar que mientras los de diagnóstico son cuantitativos, los de prescripción son cualitativos, aunque puedan mezclarse las normas con definiciones específicas cuantificables (Ordóñez: 22-23).

En ese caso, su propio funcionamiento interno a nivel jurídico e institucional (administración político/burocrático) está definido por normas y procedimientos que son propios de la elaboración y puesta en práctica de dichos modelos. Según el autor, deber ser efectuados en forma transparente y organizada, según los retos que imponen criterios de gobernabilidad moderna, aunque para él no las expone del todo claro, aquí se ha defendido la gobernabilidad con consenso, debate, inclusión de sectores privados y civiles, así como la correcta concordancia entre ese “buen gobierno” y un diseño institucional que facilite su funcionamiento.

En esta línea, los indicadores de prescripción (por el valor normativo, programático y la especificidad conceptual), así como los de diagnóstico (por su sustancia teórica y de análisis profundo), suponen en nuestras palabras herramientas para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Y aunque se pueda defender que unos son mejor que el otro, lo cierto es que deberían ser vistos como un complemento y no como rivales, como a veces deja entender el autor, para que así, estos procesos de toma de decisión se constituyan en acciones concretas que garanticen el mejor funcionamiento y alternativa para la resolución de problemas, la implementación de reformas puedan guiar estos procesos en todas sus fases (Ordóñez: 25-26).

En cuanto al desarrollo de indicadores de gobernabilidad, en la mayoría de los casos se concentran en dimensiones de diagnóstico focalizadas en la esfera de los gobiernos centrales. Así por ejemplo, el modelo desarrollado por el Banco Mundial se compone de seis indicadores –(i) rendición de cuentas, (ii) estabilidad política y ausencia de violencia, (iii) eficacia gubernamental, (iv) calidad reguladora, (v) cumplimiento de las leyes (credibilidad en las reglas, protección a derechos privados), y (vi) control de la corrupción– que pueden ser clasificados en los modelos de *indicadores de diagnóstico*, ya que, a partir de la formulación de un conjunto de líneas macro del deber ser de la gobernabilidad, establece un parámetro analítico de evaluación y diagnóstico de aplicación a los países, a partir de las fuentes disponibles, como las oficiales del Estado, fuentes alternas, información empírica internacional o doméstica disponible, entre otras.

Dicho enfoque metodológico genera resultados de orden analítico-conceptual, los que describen y explican las eventuales causas de disfuncionalidades en los



sistemas políticos, así como dictar pautas de reforma y cambios. Agrega, Ordóñez que, en lo fundamental, *consiste en un sistema de indicadores agregados, referidos a puntos nodales (núcleos de derechos, procedimientos e instituciones) del Estado en su conjunto y sus funciones democráticas. Por el carácter macro de su tipicidad, su objetivo es el diagnóstico institucional y normativo* (Ordóñez: 27).

Es entonces un instrumento descriptivo, que (i) además de ofrecer aportes teóricos y metodológicos al estudio de la gobernabilidad y democracia, busca brindar un diagnóstico complejo sobre “las tradiciones y las instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país”, y (ii) la evaluación de la gobernabilidad se fundamenta en las percepciones y evaluaciones de expertos y especialistas sobre el estado actual de la democracia en cada uno de los países en estudio. Las técnicas estadísticas, usadas por el Banco Mundial, resultan de una amplia cantidad de fuentes en un grupo de unidades comunes, que haciéndolas comparables entre ellas estandariza fuentes y resultados, para ofrecer análisis comparativo global.

El cuadro 1.3. muestra el instrumento usado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), el cual propone indicadores pertenecientes a las dos categorías, es decir de *diagnóstico* a la vez que plantea una serie de postulados *prescriptivos* sobre la función pública. Este instituto, en “Reforma de Estado” ubica a los indicadores de diagnóstico, es decir, los analíticos-descriptivos, buscando evaluar la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas. Las demás variables pueden entrar en indicadores de prescripción, la “Reforma administrativa (paso de la administración a la gerencia)”, “Reforma estatal”, “Economía de mercado abierto y competitivo”, “Salvaguardar la cohesión y avanzar a la equidad”, estableciendo tipologías normativas, objetivos y pautas de políticas públicas en torno a las administraciones públicas, manejo jurídico-político del Estado, su relación con el mercado, entre otros.

Estos postulados, según el autor, son una suerte de guías de trabajo que buscan crear normar las estructuras institucionales y políticas. En fin, estos indicadores, usados por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, proponen un conjunto de alternativas para, desde su visión, *mejorar los estándares de manejo institucional, calidad y capacidad de respuesta de éstas ante las demandas de gobernabilidad y democracia que tienen los países, principalmente aquellos en vías de desarrollo* (Ordóñez: 31).

Igualmente, esto fundamenta que son dos los dos tipos de indicadores los que pueden eventualmente dar una óptica global y más completa de los fenómenos en tanto capacidades analíticas y prácticas para la definición de política pública y los procesos de reforma institucional.

Una segunda dimensión de indicadores serían aquellos construidos desde el análisis de percepción de la ciudadanía como de los actores políticos, pues no se



Cuadro 1.3.
Instrumento: Enfoque neoinstitucional (Prats i Catala 1998)

Variable	Indicadores	Fuente de mediación
Reforma estatal (diagnóstico).	Capacidad de las organizaciones para generar condiciones que permitan el funcionamiento eficiente del sector privado.	Marco normativo/percepción.
	Capacidad de salvaguardar la cohesión social.	Marco normativo/percepción.
	Papel del Estado en el modelo de desarrollo (proveedor y garantizador de regulaciones).	Marco normativo/programas y políticas públicas.
Reformas administrativas (paso de la administración a la gerencia).	Creación de verdaderas burocracias, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica.	Marco normativo.
	Que el sistema de gestión más racional sea la administración burocrática conforme al sistema de mérito.	Marco normativo.
	Que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentre principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos.	Marco normativo.
	Que la revolución gerencial pública resuelva problemas genuinamente públicos (como la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultadas en la medición y control de resultados, la problemática inherente a los cuasimercados o mercados planificados y los impactos de la información y participación ciudadano).	Marco normativo.
	Orientar la reforma a conseguir y garantizar una serie de bienes públicos puros (garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedades y del cumplimiento de los contratos, la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal; la prevención de la salud mediante la lucha contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, el financiamiento de servicios básicos y de educación y asistencia sanitaria, provisión de infraestructuras básicas, programa de lucha contra la pobreza, programas de socorro en caso de catástrofes, programas de defensa de bienes medioambientales esenciales, programas de defensa de la identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática).	Marco normativo.
	Superación de aspectos patrimoniales y clientelas.	
	Resolver el problema de la durabilidad de los compromisos legislativos.	
Resolver el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los patrones políticos.		

Fuente: Ordóñez, J. "El debate entre indicadores de diagnóstico vs. Indicadores de prescripción. El caso de América Latina", en: Bodomer, Klaus; Carrillo, Fernando, *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz, RedGov. 2007, pp. 19-20.



puede dejar de lado que no basta la capacidad de gestión de las instituciones públicas, sino también el cómo la sociedad percibe dichos rendimientos institucionales. El Latinobarómetro es una investigación que consiste en sondeos de opinión pública en América Latina, los cuales en sus últimos informes ha evidenciado bajos niveles de confianza en las instituciones públicas (gobierno, parlamento, partidos, medios de comunicación, iglesia, etc.), como en los actores políticos.

El Latinobarómetro ha llegado a determinar que exista una grave falta de confianza en el futuro y en las posibilidades de mejoramiento. Lo que indica como la gobernabilidad, se encuentra en una difícil posición de desgaste de confianza generalizado. Este tipo de mediciones, ha dado como resultado que estos bajos niveles de gobernabilidad percibidos por los ciudadanos en América Latina se observan también en Europa, donde se encuentran bajo cuestionamiento la raíz de cambios en las ambiciones de la Unión Europea. Es decir, la falta de confianza es global y generalizada, lo que subraya la urgente necesidad de un nuevo consenso (Pinto Scholtbach: 280-282).

Sin embargo, pensar en América Latina, y más concretamente en Centroamérica y el Caribe, no es pensar en la excepcionalidad de los países desarrollados: Estados Unidos y Australia por ejemplo, pueden ser pensados en términos de una situación homogénea de las instituciones establecidas desde épocas coloniales, en donde ha existido una solidificación de su Estado y modelo de democracia y mercado. Pero no es posible transportar estos esquemas a los nuestros, porque las sociedades en cuestión tienen un alto grado de homogeneización social (lingüístico, religioso, regional, cultural y del imaginario popular), el cual es aceptado en gran medida incluso por las etnias locales. Por consiguiente, no se puede construir teorías o modelos universales de gobernanza o de democracia a partir de tales condiciones de excepcionalidad (Whitehead: 349).

Asimismo, se han creado hipótesis para trabajar en algunos análisis. Por ejemplo, en la región andina del continente, donde la estabilidad política y la relación problemática de los sectores militares en un régimen democrático, dan como lugar a la hipótesis de que *el verdadero peligro para la estabilidad democrática en América Latina no surge de los golpes del Estado, sino de un proceso de erosión paulatina de las instituciones y prácticas democráticas* (Bodemer: 320). La pregunta central, en cuanto a la calidad y la eficiencia de las instituciones democráticas, es más bien cómo ellas están cumpliendo las funciones de representación y mediación. De la hipótesis de base (y observación compartida) de que las instituciones representativas de la región son débiles (Garretón: 91-98), surge la pregunta si esta debilidad es sólo un fenómeno coyuntural o, más bien, de carácter estructural, y si forma parte de una tendencia secular.

Uno de los resultados es cómo la democracia representativa es percibida como no-representativa, específicamente la política tradicional. A partir de esos



resultados se generan análisis más profundos. Por ejemplo, en este resultado citado, se le atribuye a varios factores: (i) a la insatisfacción pública economía débil; (ii) o a los impactos del marketing publicitario más presente en medio visuales e internet.

Uno de los que más llama la atención es (iii) a la denominada “dispersión del proceso toma de decisiones”, en la que el Latinobarómetro ve una debilidad en el decadente Estado céntrico de las décadas post-guerra, que da paso a múltiples centros de decisión (desde gobiernos subnacionales, sea al nivel provincial, gobernaciones y/o municipal), entidades que desde esta perspectiva son más o menos autónomas adentro del gobierno central, y arenas externas, como parte de la recomposición de la representación popular hacia otras redes de asociación (Chalmers *et al.*; 543-582); también (vi) al colapso del Estado centralista de la década de los ochenta, donde se crearon las viejas redes de representación, (v) y, por último a la consecuente disminución de capacidad regulatoria del Estado, lo cual llega, según ellos, a potenciar partidos políticos no programáticos en las competencias electorales e impactar en decisiones antes reservadas a otros grupos (Bodemer: 321-322).

Bodemer (p. 324) concluye que en el futuro la representación política puede ser mucho más descentralizada que hasta ahora, para ello se requieren partidos políticos programáticos capaz en transformarse en organizaciones decisivas al nivel local, respondiendo así a aquel fenómeno, que los ciudadanos perciben y articulan cada vez más sus problemas en su entorno, es decir, al nivel local (en juntas locales, juntas de vecinos, clubes, etc.).

I.4. GOBERNANZA LOCAL

Sabemos que el diseño institucional municipal es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas que ponen en acción sus recursos de poder, sean estos formales e informales. Como procesos de sedimentación institucional se adaptan a las formas de gobierno y a las reconfiguraciones de las relaciones de poder que dan paso a sus reformas parciales.

En este sentido, la descentralización como proceso, responde a una dinámica de reconfiguración de las relaciones de poder emergidas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. Por tanto es y seguirá siendo un proceso complejo, multidimensional y multivariable.

La descentralización se ve obstaculizada en Centroamérica y República Dominicana por la falta de voluntad política, derivada de una herencia y cultura institucional proclive a la concentración del poder y la jerarquización de las políticas públicas. Por el contrario, la autonomía municipal no emana de una dinámica del



gobierno central hacia los gobiernos locales, pues es parte del diseño identitario mismo del Estado, contemplado en las constituciones políticas y en los entramados jurídicos e institucionales que de ahí se derivan.

Por tanto, el análisis de la autonomía municipal implica comprender de forma multidimensional la correlación de las políticas públicas (finanzas, des/regulación de comercio, género, medioambiente, etc.) con el diseño institucional, es decir, de una forma más amplia las implicaciones que la articulación del sistema político-administrativo produce a lo interno de las municipalidades, particularmente en aquellos aspectos donde se dan interacciones multinivel entre la dimensión nacional y local.

Fortalecer la autonomía municipal implica comprender las capacidades de coordinación multinivel existentes entre el gobierno central y los gobiernos locales, particularmente desde un enfoque de los diseños institucionales y la gestión de asuntos públicos, es decir desde un paradigma de *gobernanza territorial*¹⁰.

La política pública desde la gobernanza territorial corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político que ha sido definido con la participación de los diferentes niveles de gobierno –central y local– para incluir las orientaciones y contenidos pertinentes desde la visión nacional como de las realidades particulares de un territorio determinado. Sin embargo, no basta con un diseño de política pública multinivel, si ello no cuenta con los instrumentos, definiciones y capacidad de flexibilización institucional según el principio de subsidiariedad.

En suma, la gobernanza territorial y su correspondencia con las políticas públicas están íntimamente relacionados. Ahora veremos, el cómo interactúa a lo interno de la organización municipal; puesto que la posibilidad de aparición de distorsiones internas y externas siempre está presente, como también está el cambio institucional y las estrategias de los actores políticos como formas de subsanar las deficiencias.

Esta creciente preocupación por la gobernabilidad y gobernanza local, ha sido propiciada por un conjunto de circunstancias, que se han venido gestando desde con el tiempo, entre ellas: (i) la crisis de representación política, (ii) los cambios operados en la manera de ver, concebir y aproximarse al gobierno central, local y a la gestión pública y, (iii) la compleja necesidad de abarcar desde enfoques multisectoriales los problemas que afectan el desarrollo nacional y particularmente el local.

¹⁰ El “paradigma de la gobernanza” (Prats, 2005) se caracterizó por acentuar una gestión de gobierno más cooperativo y de consenso, con actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz: 83), en contraposición a la visión del modelo clásico de orientación jerárquica y basada en tendencias entre izquierda y derecha.



Los partidos políticos han perdido terreno en la institución informal de la representatividad entre la sociedad y el Estado, lugar que ha llegado a llenar organizaciones sociales o de defensa de intereses particulares. Este, aunque su institucionalidad formal de ser el monopolio de ascenso al poder político sigue siendo un hecho (Pinto Scholtbach: 283-284). Lo que abre la cuestión más al trabajo conjunto y en consenso entre los partidos con otros actores de la sociedad civil, y sector privado.

En la mayoría de casos, las democracias de Centroamérica y Caribe, electoralmente se desarrollan alrededor de un caudillo. Además, no se caracteriza por tener un *ethos* social en el cual los ciudadanos se consideran y tratan como iguales (cf. Sartori 1992), y ello viene al dar al traste con lo dicho anteriormente, siendo reducido la política un *electoralismo*. Construyendo partidos “atrapa-todo” enfocados en una clientela electoral, lo que a nivel local reduce a la acción política común a campañas electorales y altos personalismos, y no a una verdadera inclusión y vinculación política de los ciudadanos a los problemas de su comunidad.

La institucionalidad democrática se encuentra ante una encrucijada, tanto en términos de participación, como en términos de ofrecer respuestas concretas y posibles. Ante esto, el sistema en concordancia a una gobernanza inclusiva, debería primero comprender las causas estructurales e históricas del agotamiento del sistema, y de forma posterior, proponer los cambios sustanciales a partir de un diálogo entre los diversos actores estratégicos sobre el modelo político e institucional necesario. Es decir, se requiere no solo pensar en la ingeniería y diseño institucional necesario, sino también en el tipo y calidad de políticas públicas requeridas, a efectos de superar la crisis de representación y los déficits de resultados en la gestión pública¹¹.

La implementación del modelo de autónomico municipal pone el acento en las capacidades y potestades de coordinación inter-institucional con los programas de actuación político-administrativos adoptados por el gobierno central y los gobiernos locales, priorizando aquellos canales de comunicación y relaciones técnico-político a lo interno y externo del municipio.

Adicionalmente el fortalecimiento del nivel autónomico toma vida desde la habilidad que posean los gobiernos locales para producir reglas de juego con claridad y mecanismos de acceso a la información, lo cual disminuye los grados de incertidumbre sobre el modelo de desarrollo territorial. Es así como

¹¹ Para fortalecer la gobernabilidad se deberá aplicar una combinación de medidas tradicionales de reforma institucional y del sistema político con miras a mejorar de forma puntual la calidad de vida de las y los ciudadanos; sobre todo sus expectativas de futuro. La creación de confianza deberá ser un factor central en la agenda de los poderes del Estado. El mejor diseño institucional para hacer frente a los problemas de gobernabilidad no existe; es por ello que partidos políticos representativos y programáticos deben ser considerados indispensables en cada receta (Pinto Scholtbach: 291).



el diseño institucional municipal tiende a ser eficaz cuando permite reducir la incertidumbre originada en las reglas –marcos jurídicos– y mediante un sistema de incentivos capaz de controlar la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas –implementación de políticas públicas territorializadas. Para lograr mejores niveles de coordinación inter-institucional, el marco competencial debe ser el punto de partida para clarificar las competencias municipales que le son propias a los gobiernos locales y cualquier otra adicional cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del gobierno central. Si esta clasificación no es lo suficiente explícita, el resultado final será un incremento de las distorsiones institucionales del gobierno local, pues habrá de asumir sus obligaciones, como aquellas otras que no siéndolo, le serán exigidas por la ciudadanía.

Aún subsanado cualquier vacío jurídico para establecer los tipos de competencias municipales, si la orientación de los mismos es más de carácter de atención a los servicios municipales básicos, el resultado será que las capacidades de interlocución política y generación de desarrollo local de los municipios se encontrarán bloqueadas, ante la insuficiencia de un marco jurídico que fortalezca la capacidad de generación de políticas públicas locales.

En este sentido, el segundo reto lo constituye la capacidad de armonizar los marcos jurídicos e institucionales para asegurar el fortalecimiento municipal, a efectos de no solo incentivar la prestación de servicios municipales desde un paradigma de gestión de calidad, sino también la promoción de modelos de desarrollo local liderados y coordinados por los gobiernos locales. En otras palabras, dar sentido aplicado a la autonomía municipal, el cual no tiene mayor sentido si no se refleja en más y mejores condiciones de vida para la sociedad y el territorio.

La esencia de la autonomía reconoce la capacidad de autodirigirse y autoregularse en cada instancia de gobierno –central y local–, por lo cual la coordinación es el punto de interacción entre ambas esferas de poder. Sin una adecuada cultura y un claro diseño institucional que facilite los procesos de coordinación difícilmente las políticas emanadas de una u otra instancia podrán materializarse en resultados positivos.

El entramado institucional municipal, que observamos en el diagrama 1.3., y sus engranajes internos –desde la alcaldía, hasta sus concejos municipales (y los de distrito)–, tienen un peso determinante en el éxito o no, de las medidas de coordinación inter-institucional e impacto en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas e internas –administrativas y financieras– de los gobiernos locales.

En Centroamérica y República Dominicana existe tendencia por generar visiones de planificación nacional desde una visión sectorial, desde el cual el municipalismo es considerado como un sector entre muchos otros; careciendo de una



Diagrama 1.3.
Entramado institucional municipal



Fuente: Elaboración propia.

capacidad de integración intersectorial, cuando las necesidades sociales exigen cada vez más respuestas multidimensionales.

La respuesta pública multidimensional exige por tanto, una gobernanza territorializada, desde la cual se fomentan relaciones inter-institucionales que van desde la particularidad de los roles que asumen los actores hasta los objetivos y visiones que ellos puedan poseer. Por tanto, se genera una amplia gama de coordinación capaz de incentivar dinámicas de subordinación funcional o coordinación por afinidad, o bien, intervenciones por metodología de actuación o por afinidad y sensibilidad a la problemática pública. En uno u otro esquema, siempre el municipio constituye actores prioritario en temas de coordinación territorial, planeamiento, evaluación, ejecución, como seguimiento a las alianzas público-privadas.

Una real autonomía municipal ha de partir de diseños institucionales aptos para los gobiernos locales, tanto desde sus estructuras internas, como de la forma en que estas se interaccionan con otras instancias de carácter submunicipales e incluso del gobierno central. El municipio es parte integrante y fundamental de la ingeniería del Estado y por ende las actuaciones gubernamentales nacionales se fortalecen en la medida de que cuenten con actuaciones locales consolidadas¹².

Los diseños municipales en Centroamérica y República Dominicana evidencian tendencias inclinadas por estructuras complejas con altos niveles de intermediación política y burocrática, o sistemas cuyo funcionamiento radica en principios

¹² Por tanto, la gobernabilidad y gobernanza territorial ponen el énfasis en las características identitarias de la gestión pública y las reglas de juego formales e informales, vistas ahora desde "abajo", es decir, toma las sensibilidades institucionales para canalizan demandas e intereses de las bases políticas, y conforme se desarrolla el ejercicio de consulta, éstos son capturados y respetados por los diversos niveles de toma de decisiones, creando así una oferta política contrapuesta a la tradicionalmente emitida por los modelos desde "arriba". La implementación de un proceso de reforma institucional desde abajo exige, al menos, tomar en consideración los siguientes tres aspectos: 1) la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica, 2) la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad, y 3) tomar las precauciones necesarias en el momento de formular las reformas para evitar en lo posible entorpecimientos posteriores.



de agilidad y versatilidad. Sin embargo en ningún país de la región sus dinámicas se dan de una forma pura, pues tienden a darse matices con mayores atenuaciones hacia uno u otro sentido. No obstante, la tendencia mayoritaria responde a estructuras de modelos autonómicos cuyos diseños especializados en la autonomía financiera suelen ser más ágiles y claros en comparación por ejemplo a los marcos jurídicos e institucionales de la autonomía administrativa y política, particularmente en los subsistemas de información sobre la gestión pública.

I.5. CONSIDERACIONES FINALES

Hasta este punto, hemos visto como se han desarrollado históricamente los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Podemos concluir que aún hoy son sujetos de confusión, y de un uso indiferente entre ellos y otros afines, pero pese a esto se han establecido condiciones y dimensiones mínimas para su análisis y aplicación en la gestión pública.

Sin duda alguna la capacidad de gobernabilidad –nacional y local– dependen de la capacidad institucional y de la habilidad de los actores políticos para generar legitimidad, eficacia y eficiencia, en su respuesta a las presiones y demandas sociales. La gobernanza garantiza las condiciones mínimas para la *distribución del poder y disposición de los recursos*, así como los mecanismos del control del poder.

El carácter multinivel de la gobernabilidad –nacional y local– genera no solo la necesidad de fortalecer las redes de comunicación y conocimiento, sino demuestra una mutua dependencia entre los niveles, actores y problemáticas; pero en dicha dinámica entra una tensión sobre la mejor ruta para promover el desarrollo y la cohesión social *¿fortalecer la gobernabilidad o la gobernanza?*

Independientemente del curso de acción seleccionado, no se puede dejar de lado que toda medida debe ir encaminada a incentivar la cooperación y consenso de los actores políticos, públicos y privados. Sin embargo, si se desconocen las causas político-institucionales del cómo funciona –formal e informalmente–; difícilmente se podrán generar respuestas a las causas estructurales. Por tanto, el empleo de indicadores de diagnóstico y/o prescriptivos son un medio valioso, que jamás deberán de sustituir ni desplazar.

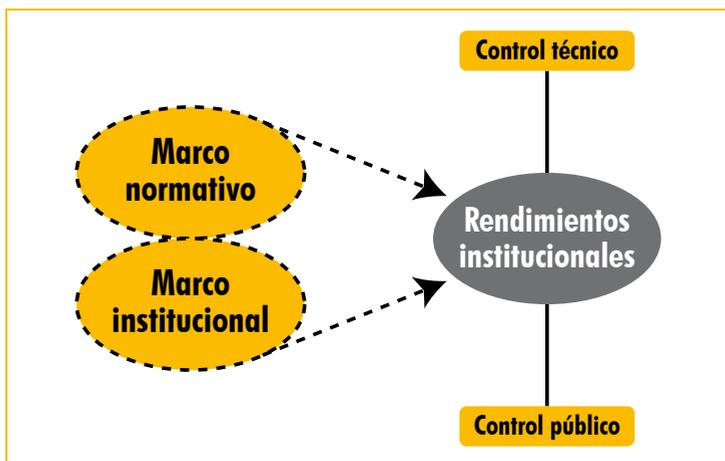
La capacidad de toma de decisiones de los actores políticos se encuentra condicionada a la existencia de un marco jurídico y un marco institucional. Desde el primero se determinan las capacidades de actuación y en el segundo la complejidad de organizaciones y los tipos de coordinación que se pueden dar. La combinación de ambos aspectos genera rendimientos institucionales crecientes o decrecientes, es decir, los resultados concretos de las políticas públicas. Sin embargo, bueno o malos rendimientos institucionales dependen en gran medida de la existencia e intensidad de los mecanismos de control técnicos y políticos



que se implementen sobre los actores políticos y el funcionamiento del andamiaje institucional (ver diagrama 1.4.).

El desafío entonces es la capacidad de generar ya no solo adecuados mecanismos de coordinación inter-institucional multinivel, sino la promoción de una planificación del Estado capaz de tomar las sensibilidades territoriales y desde un enfoque de intersectorialidad.

Diagrama 1.4. Relación Marco normativo - Marco institucional - Rendimientos institucionales



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, MANUEL (1993). "Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio". Fondo de Cultura Económica, México.
- ALTMAN, DAVID (2001). "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9, pp. 385-410. Barcelona, España.
- ARBÓS, XAVIER; GINER, SALVADOR (2002). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid, España.
- AUBERT, V. (1969). "Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of Small Industrialized Society", en *Law in Culture and Society*, L. Nader (ed.).
- AXELROD, ROBERT (2003). "La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes". Fondo de Cultura Económica, México.
- AYALA ESPINO, J. (2005). "Instituciones y economía. Una introducción al neo institucionalismo económico". Fondo de Cultura Económica, México.



- _____ (2003). "Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar". Fondo de Cultura Económica. México.
- BARREDA, M. (2007). "Los indicadores de gobernabilidad en el campo del desarrollo: alcance y utilidades", en Bodemer, K.; Carrillo Flórez, F. (Eds.) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz, RedGob, pp. 59-74.
- BODEMER, K. (2004). "Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo", en: Bodemer, K. (Comp.) *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo: s.e., pp. 5-14.
- _____ (1993). "Del 'viejo' capitalismo a la crítica de la globalización: cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina", en: Mueller, Ulrich; Bodemer, Klaus (Eds.), *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*, Hamburg, Institut fuer Iberoamerika-Kunde, pp. 25-51.
- _____; CARRILLO FLÓREZ, F. (Eds.) (2007). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, La Paz, RedGob.
- BOURDIEU, P. (1980). "Le capital social". Actes de la Recherche en Sciences Sociales 31, pp. 2 y s.
- _____ (1986). "The forms of capital" en: John G. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, pp. 241-258.
- CARO, ARIELA RUIZ (2002). *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CARRILLO FLÓREZ, F. (ed.) (2009). *La lucha contra la exclusión social en América Latina –Una mirada desde Europa–*. BID/Eurososial/Comisión Europea/Plural editores, Bolivia.
- CHARLMERS, D.; MARTIN, S.; PRIESTER, K. (1997). "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" en: Douglas A. Chalmers et al. (Ed.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford, University Press, pp. 543-582.
- COLOMER, JOSEP M.; NEGRETTO, GABRIEL (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina y gobierno". *Política* N° 1, vol. X, 1° semestre de 2003, pp. 13-61.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- DUVERGER, M. (1957). "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México.
- FLEURY, S. (2002). *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2010). *Autonomía política: gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*. En prensa.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2009). *Observatorio de Autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.



- GARCÍA DÍEZ, F. (2007). "El perfil de gobernabilidad de Guatemala", en: Bodemer, K. y Carrillo Flórez, F. (Eds.) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, La Paz: Red Gob, 2007, pp. 77-86.
- GARRETÓN, M. A. (1998). "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales". *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 2, diciembre 1998, pp. 91-98.
- GOODIN, ROBERT E. (Editor) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- GOODIN, ROBERT E. (Editor) (2006). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford University Press Inc., New York, U.S.A.
- HABERMAS, J. (1986). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires.
- HALL, P. A. *Governing the economy* (1986). *The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press, Oxford.
- _____; TAYLOR, R. (2003). "As tres versoes do neo-institucionalismo", *Luna Nova*, N° 58, pp. 193-223.
- HELD, D. (2005). *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Editorial Taurus, Madrid.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1997). *El choque de civilizaciones: y la reconfiguración del orden mundial*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- _____; S. CROZIER, M.; WATANUKI, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, Nueva York.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN (2003). "El neoinstitucionalismo como escuela". *Revista Economía Institucional* N° 9, vol. 5, segundo semestre, 2003, pp. 188-212.
- KUNH, THOMAS (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- LAHERA, E. (2004). "Política y políticas públicas", en: *Serie políticas sociales*. CEPAL - Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, agosto.
- LECAY, ROSANA. *Buen gobierno: El reto de la gobernanza en América Latina*. s.f. (Documento mimeografiado).
- LINDBLOM, CH. (1991). "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- MAYNTZ, R. (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en: Cerrillo, A. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP-IIG, 2005, pp. 83-98.
- MEJÍA ACOSTA, A. (2007). "La gobernabilidad informal. Un análisis crítico del Perfil de Gobernabilidad de El Salvador", en: Bodemer, K. y Carrillo Flórez, F. (Eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, La Paz: RedGob, 2007, pp. 97-102.



- MENY, Y.; THOENING, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- MINTZBERG, HENRY. *Diseño Organizacional*, (documento mimeografiado).
- MORGAN, J; et al. (2008). *Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2009 / El impacto de la gobernabilidad*. Vanderbilt University/LAPOP, U.S.A.
- NORTH, DOUGLAS (2005). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, U.S.A.
- OFFE, C. (1992). *La gestión política*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- PRATS, JOAN ORIOL (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Barcelona, España, pp. 239-269.
- PUTMAN, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- _____ (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- RIVAS LEONE, JOSÉ ANTONIO (2003). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Reflexión Política* N° 9, junio de 2003, Bogotá, Colombia, pp. 36-46.
- RODRÍGUEZ MACIÀ, MANUEL (2008). *La identidad desde lo local: construcción de la cohesión social y territorial*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica.
- ROTH, ANDRÉ NOEL (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ed. Temis, Bogotá.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.
- SANTISO, C. (2001). "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality". *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, N° 1, 2001, pp. 1-22.
- SARTORI, GIOVANNI (1995). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid.
- SHEPSLE, KENNETH (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (Ed.). *Political Science: The Science of Politics*. Agathon, New York, 1986.
- _____; BONCHEK, MARK (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. CIDE / Ed. Taurus, México.
- STEIN, ERNESTO; TOMMASI, MARIANO; Y OTROS (EDITORES) (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*. s.l. BID.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, España.
- _____ (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, Madrid.



SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, España.

____ (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Gráficas Ancora, Madrid.

VARGAS, JEAN-PAUL; PETRI, DENIS; ALLAVICINI, VIOLETA (2008). "Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España". Fundación Carolina, en: www.fundacioncarolina.es, España.

____; PETRI, DENIS (2008). *Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José, Costa Rica.

____ (2007). "El ocaso de los presidencialismos centroamericanos" en Fernando Carrillo, Luís Alberto Cordero (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*. Fundación Arias, San José, pp. 40-56.

____; CORRAL, MARGARITA (2007). "Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos". Ponencia presentada en V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas. ESY P – 3 Democracias presidenciales: instituciones, actores y procesos, Bruselas.

____; PALLAVICINI, VIOLETA (2008). "Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España". Fundación Carolina, en: www.fundacioncarolina.es, España.

____; ZAMUNER, DIEGO (2006). "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", en: *Democrazia e diritto*, FrancoAngeli 3/2006, Milano.

VON HALDENWANG, C. (2007). "Gobernabilidad en América Latina. Una orientación para la cooperación al desarrollo", en: Bodemer, K. y Carrillo Flórez, F. (Eds.) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: Red Gob, 2007, pp. 41-74.

WHITEHEAD, L. (2007). "Gobernabilidad y reforma política en Europa y América Latina. Algunas lecciones", en: Bodemer, K. y Carrillo Flórez, F. (Eds.) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: Red Gob, 2007, pp. 347-351.

____; GUEDÁN, M.; VILLALOBOS, J., CRUZ, M. (2005). *Perfil de Gobernabilidad de El Salvador*. University of Oxford, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá, Red Gob, Agencia Española de Cooperación Internacional, Inter-American Development Bank.

Territorialización de las políticas públicas¹³

Jean-Paul Vargas

2.1. Introducción	37
2.2.1. Gobernanza local	44
2.2.2. El cambio institucional	44
2.2. Gobernanza local y cambio institucional	48
2.3. Territorialización de las políticas públicas	50
2.3.1. Características de la política pública	53
2.3.2. Los actores de la política pública	54
2.3.3. Agenda y articulación de redes desde la territorialización	56
2.3.4. Planificación estratégica y territorialización	60
2.3.5. Asociativismo municipal	62
2.4. Consideraciones finales	65
Bibliografía	69

¹³ Para el desarrollo del presente capítulo se agradecen los aportes realizados en versiones de sistematización elaboradas por Claudio Monge.





2.1. INTRODUCCIÓN

El gobierno local como instancia de elección democrática y representativa, tiene entre sus múltiples finalidades dar respuesta a las necesidades de la localidad, así como prestar los servicios públicos que le competen. Este concepto de localidad requiere una constante articulación política entre las demandas de la ciudadanía y el uso responsable en la gestión del territorio, por lo cual articular intereses particulares con el “interés difuso” del bien colectivo lleva a una fuerte responsabilidad por parte de las autoridades locales.

Desde el principio de subsidiariedad¹⁴ se entretajan las relaciones de mutua dependencia entre los gobiernos locales con el gobierno central; dinámica político-institucional que exige la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las diversas dependencias del gobierno central y los gobiernos locales.

Coordinaciones que cuando se caracterizan por la ambigüedad y la falta de especialización se convierten en instancias “atrápalo todo”, cuya naturaleza de trasfondo es la generación de “cajas de resonancia” de una visión descentralizada desde el centralismo, sin articular y representar los intereses y actores locales. El tipo de coordinación que se establezca entre el gobierno local y el gobierno central depende no solo de un grupo de incentivos y restricciones institucionales –marco jurídico e institucional–, sino también de una institucionalidad informal adoptada por los actores –prácticas culturales en la intermediación del poder.

Por tanto, las municipalidades no operan al vacío, es decir, toman vida a través de los actores, sus preferencias y el cómo logran sus objetivos desde el cálculo estratégico del uso de los procedimientos –reglas de juego formales– y sus atenuaciones por la institucionalidad informal –las reglas culturales que determinan las relaciones de poder–. Los arreglos institucionales surgen así como soluciones de aprendizaje históricos formuladas por los tomadores de decisiones para ir modelando de forma particular las estructuras de los gobiernos locales, es decir, sus márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero, arreglos que en su sumatoria recogen el principio de autonomía municipal. De esta

¹⁴ La autonomía municipal requiere la capacidad del Estado para implementar de forma satisfactoria el principio de subsidiariedad desde el cual se establece que una estructura superior no debe interferir en una estructura inferior, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias; sino por el contrario, su función en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle y ayudarlo a la consecución de sus objetivos. Coordinando por tanto las acciones de las demás instituciones vinculadas a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos.

El principio de subsidiariedad impugna a que los gobiernos locales asuman su responsabilidad y colaboración en el sostenimiento y consecución de los objetivos generales de la nación, pues tanto gobierno central y gobiernos locales de forma articulada constituyen el andamiaje del Estado. Es importante reseñar que éste principio no se refiere solamente al reparto de competencias entre los diferentes niveles jerárquicos y/o funcionales de gobierno sino que constituye a su vez en la expresión de un concepto participativo integral de la forma de instrumentalización del Estado en las diversas dimensiones territoriales.



forma, la autonomía municipal vista ahora como un arreglo político-institucional, del cual se originan acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones dadas en el espacio local, y en aquellas dimensiones nacionales donde lo local mantiene un papel protagónico.

El gobierno local constituye un actor fundamental para la implementación de los modelos de cohesión social, cohesión territorial y cohesión económica, pues al ser la base del sistema político se constituyen por excelencia en la expresión del Estado en el territorio. Sin embargo, el rol de la municipalidad como institución cercana a la ciudadanía y cuya responsabilidad fundamental es dar respuesta a las necesidades de servicios básicos y de coordinación de acciones que contribuyan al desarrollo, de alguna forma se han visto obstaculizadas por una serie de limitaciones político-institucionales –de carácter jurídico, institucional, presupuestarias, administrativas, entre otras– que afectan su desempeño.

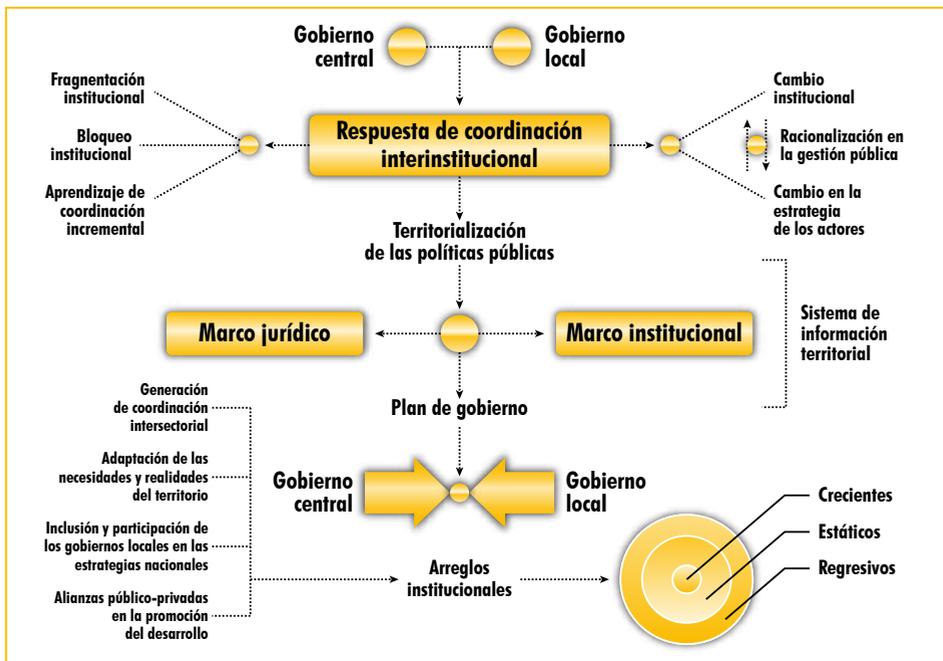
Analizar las políticas públicas desde el enfoque de la territorialización constituye una contribución a promover más y mejores criterios de racionalidad en los procesos de decisión de las autoridades gubernamentales; siendo la preocupación principal orientar la generación del conocimiento útil para la acción desde una visión municipal. Éste enfoque implica poner en la palestra político-institucional, la necesaria complementariedad entre el gobierno central y el gobierno local para la canalización de las demandas ciudadanas desde dos enfoques particulares, el primero de ellos en función del marco competencial determinado por los marcos jurídicos e institucionales, y el segundo de ellos por las prácticas políticas de interlocución democráticas dadas entre los actores públicos y privados.

Las relaciones de mutua dependencia entre el gobierno central y los gobiernos locales pueden oscilar en procesos que van desde: a) la fragmentación y dispersión institucional, b) bloqueo o parálisis, y c) el aprendizaje institucional incremental. La posición entre uno y otro punto varía de la capacidad de los actores políticos para impulsar procesos de coordinación y colaboración en la aplicación de programas administrativos sobre diversos ejes temáticos.

Sin embargo, la actitud recurrente de una u otra fase anterior termina llevando a posiciones políticas que se enmarcan en la promoción de un cambio institucional sea para fortalecer los canales de colaboración o bien superar los problemas de bloqueo entre los actores, o bien, en una modificación en las estrategias de los mismos para mejorar las prácticas de colaboración, o bajar –modificar– sus expectativas e intereses a efectos de salir del bloqueo institucional.

Independientemente de las acciones tomadas el cambio institucional tiende a ser imperfecto, y por tal un cálculo estratégico entre las preferencias de los actores y los procedimientos a los cuales se deben de someter. Por tanto, todo cambio será siempre gradual y experimental, lleno de dispositivos político-institucionales

Diagrama 2.1.
 Conceptualización del proceso de territorialización de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

capaces de revertir el proceso cuando los resultados obtenidos atenten contra los intereses de los grupos políticos dominantes.

Ante esta complejidad de actuación, la territorialización de las políticas públicas se convierte en un acertijo entre la capacidad de colaboración político-institucional, los intereses estratégicos de los actores y la generación de rendimientos institucionales capaces de ofrecer legitimidad –de ejercicio y origen–, eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Es así, como la gestión territorializada de las políticas públicas implica una clara comprensión de los marcos jurídicos e institucionales para articular las prioridades en los programas de gobierno entre la esfera central y local; logrando así convertir dichos programas en agendas de desarrollo y no solamente en una simple articulación de enunciados carentes de contenido operativo.

Desde el presente enfoque se trata entonces de superar tendencias recurrentes que enfatizan en políticas públicas e intervenciones gubernamentales orientadas al territorio sin una visión inclusiva y articulada del gobierno local; careciendo así



de procesos de gobernabilidad multinivel capaz de promover procesos coherentes y cohesionados para el desarrollo local¹⁵.

Entonces, la autonomía municipal constituye la base para comprender la ingeniería institucional desde la capacidad de los actores en territorializar las políticas públicas. Esto supone un análisis de diversos factores que pueden favorecerla o entorpecerla, es decir distorsiones político-institucionales internas y externas derivadas de las formas de gobernabilidad y gobernanza en su carácter multinivel¹⁶.

Se entiende por autonomía municipal *la capacidad de la municipalidad para auto-regularse, auto-dirigirse y planificar los recursos con los que cuenta según los intereses del Estado*, así definida, se debe desagregar en tres aspectos necesarios para la comprensión de su dimensión global: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.

El modelo autonómico municipal determina el tipo de diseño institucional de los gobiernos locales, el cual consiste en la creación de una forma de promover resultados en el desarrollo territorial en un contexto de relaciones de mutua dependencia entre éste y el gobierno central, para la canalización y articulación del interés general en un territorio específico¹⁷.

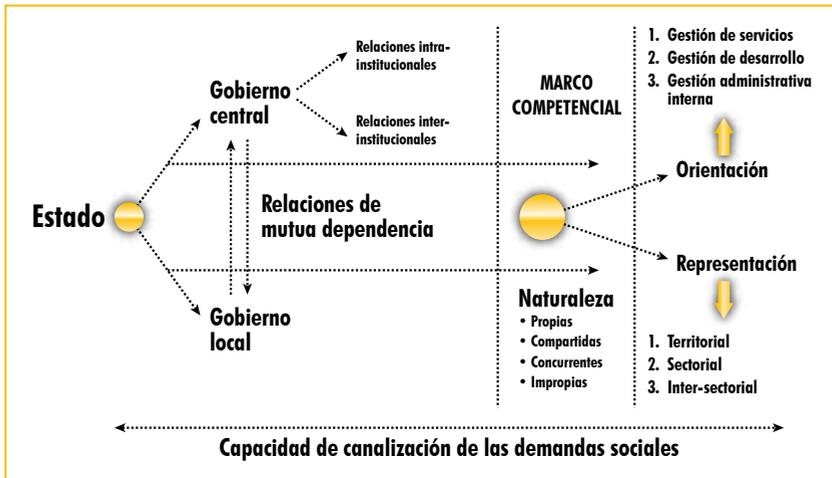
¹⁵ En sociólogo polaco, Zygmunt Bauman afirma que "(...) todas las herramientas de acción colectiva creadas a lo largo de la historia han sido locales, y su alcance máximo coincide con las fronteras del Estado nacional. (...) El problema, sin embargo, es que el poder real, el poder para hacer cosas y para hacer que su hagan, se ha evaporado de esas instituciones locales" (Bauman: 17-18). Concluyendo, "(...) que en nuestro mundo, cada vez más globalizado, hay una política local sin poder y poder global sin política" (Bauman: 17). Sin embargo una solución global necesita de forma simultánea reproducirse en los niveles nacionales y con una mayor intensidad en ámbito local. Por tanto son las municipalidades quienes desde el principio de subsidiariedad y el modelo autonómico municipal representan los canales para la definición, implementación y coordinación de las políticas públicas tendientes a reducir las brechas sociales, ambientales y económicas.

¹⁶ El poder local es hoy un factor indisoluble de las prácticas políticas e institucionales del poder actual, así lo determinó John Rawls, padre del *liberalismo político*, argumentando los tres niveles en materia de justicia, *la justicia local*, *la justicia doméstica* (suerte de nacional) y *la justicia global* (Rawls; 35), como Takis Fotopoulos, desde su concepto de democracia inclusiva –de tendencia socialista-libertario–, afirmando que *el viejo sistema de Westfalia de soberanía de los Estados-nación es reemplazado por un sistema multi-nivel de entidades político-económicas* (Fotopoulos; 63). Agrega además, Fotopoulos –inspirado en el teórico ecologista-social y *municipalismo libertario*, Murray Bookchin– que una salida a la crisis actual de credibilidad en las instituciones políticas es el ascenso de regímenes políticos basados en democracias municipales.

¹⁷ Una institución implica en una distribución de actividades, una división de individuos y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tenga jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades (Shepsle y Bonchek 2005, p. 299). Por tanto, el diseño institucional conlleva una serie de funciones de control y supervisión sobre los diversos efectos formales e informales generados, particularmente sobre la forma de interacción entre representantes y representados en la toma de decisiones.

Las instituciones gubernamentales surgen como una forma de articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en colectivas, es decir, la construcción racionalizada del interés colectivo, bajo el dominio de un Estado de Derecho en un régimen democrático¹⁸.

Diagrama 2.2.
Diseño institucional municipal desde la ingeniería constitucional



Fuente: Elaboración propia.

El diseño institucional municipal toma forma a partir de la ingeniería constitucional, desde la cual se determinan los modelos autonómicos municipales de cada uno de los países, pero también las formas de interacción y dependencia entre el gobierno central con los Gobiernos locales¹⁹. La tutela de los marcos competenciales municipales desde la ingeniería constitucional puede producir al menos dos tendencias determinantes para el desarrollo de la autonomía municipal y de la gestión de los gobiernos locales, siendo la primera de ellas de orientación (a) y la segunda de representación (b).

La orientación del marco competencial debe en una primera instancia clarificar aquellas competencias municipales que le son propias a los gobiernos locales

¹⁸ Las instituciones locales son capaces de producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información que permitan disminuir la incertidumbre sobre el modelo de desarrollo local en un territorio específico. De esta manera, el diseño institucional municipal tiende a ser eficaz cuando permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante un sistema de incentivos logra controlar la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas.

¹⁹ Desde esta visión del cómo las instituciones restringen la capacidad de los actores políticos y encauzan sus preferencias –dimensión subjetiva–, dada la existencia de procedimientos –dimensión objetiva– que limitan o incentivan sus actuaciones, la gobernanza asume una mayor relevancia para la generación de políticas públicas territorializadas.



y cualquier otra adicional cuya realización se da en una constante interacción con otras instancias del gobierno central. Si esta clasificación no es lo suficiente comprensible, el resultado final será un incremento de las distorsiones institucionales del gobierno local, pues habrá de asumir competencias demandadas como propias, y aquellas otras que no siéndolo le serán exigidas por la ciudadanía²⁰.

No obstante, aún subsanado cualquier vacío jurídico para establecer los tipos de competencias municipales, si la orientación de los mismos es más de carácter de atención a los servicios municipales básicos, las capacidades de interlocución política y generación de desarrollo local de los municipios se encontrarán bloqueadas, ante la insuficiencia de un marco jurídico que fortalezca la capacidad de generación de políticas públicas locales.

La lógica de representación, por su parte, pone el énfasis sobre la pregunta fundamental: *¿Quiénes son los beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas locales?* Desde dicho cuestionamiento se evidencia que no todas las políticas públicas clarifican los beneficiarios directos de los indirectos de su intervención. Es así como surge la combinación de modelos sectoriales con territoriales.

Las políticas públicas locales de carácter sectorial buscan impulsar a un grupo en particular, que constituye un pilar fundamental para el desarrollo local, o bien, por sus condiciones especiales se encuentra en una relación de notoria asimetría en comparación con el resto de la comunidad. Ejemplo de medidas sectoriales van desde el apoyo a políticas de juventud, género, deportes, culturales e incluso en la promoción de iniciativas de empresariedad.

Desde la representación territorial se busca promover un desarrollo local segmentado geo-referencial, es decir una clara comprensión que los niveles de desarrollo en la comunidad se encuentran físicamente diferenciados entre un barrio y otro; y por ende, se hacen priorizaciones de las zonas más vulnerables o marginales a efectos de evitar el incremento de las brechas sociales en un mismo municipio. También desde el presente enfoque se diseñan políticas públicas globales a nivel territorial, de forma tal, que se incentive en la generación de una cohesión territorial potencialmente transformada en altos niveles de cohesión social.

En Centroamérica y República Dominicana el diseño municipal sigue evidenciando en términos generales: a) una visión reduccionista de las municipalidades como administradores al servicio del gobierno central; b) desequilibrio en las

²⁰ Las distorsiones internas son los efectos –positivos o negativos– del diseño institucional que afecta el desempeño de los gobiernos locales y la forma de interacción entre los actores políticos (públicos-privados y otras instancias submunicipales) para conciliar sus estrategias y canales de coordinación a lo interno de los municipios. Las distorsiones externas son producto de los mecanismos de coordinación que se establecen entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos locales, los cuales afectan de una forma u otra el proceso de toma decisiones en el territorio.



relaciones institucionales entre el concejo municipal y la figura del alcalde (esa) por problemas de competencias, lo cual es contraproducente para la actuación institucional; c) falta de participación ciudadana en la representación democrática y también en procesos electorales municipales; y d) inconsistencia en la propuesta descentralizadora que distorsiona los roles de distintos poderes o administraciones del Estado.

Esta forma de determinar las políticas públicas parte de una configuración multi-nivel, caracterizada por redes de relaciones jerárquicas y horizontales. Por tanto, la política pública constituye un objetivo en movimiento, en cuyo proceso sus resultados no están lo suficientemente claros, y se caracteriza por la constante intervención de diversos interlocutores, donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad –una dinámica de rompecabezas que está constantemente en transformación.

La gobernabilidad constituye la cualidad institucionalidad de un gobierno para actuar eficaz y legítimamente y la gobernanza es el diseño institucional que permite dicha capacidad de toma de decisiones y gestión pública. Por tanto, entender la territorialización de las políticas públicas, como bien afirma la Dra. Pallavicini, implica comprender de forma operativa “(...) los modelos de gobernanza que han imperado en los procesos de planificación nacional desarrollados en la región y que están altamente vinculados a los modelos económicos adoptados en ésta”²¹ (Pallavicini: 2010).

Hasta ese momento, la gobernanza respondía a un esquema en el que un estado centralizado dictaba los procesos de desarrollo en su formulación y ejecución, de modo jerárquico y vertical, con un carácter legalista, cargado de un aparato burocrático grande y con una participación ciudadana que se expresaba únicamente en las urnas. No obstante, las necesidades tanto económicas como políticas por resolver, la crisis del endeudamiento, la disminución de la legitimidad política causada por la falta de resultados, así como el crecimiento del clientelismo y la corrupción, llevaron a concebir un nuevo modelo de gobernanza, en la que el Estado tiene un rol más negociador que rector o de dirección respecto al resto de colectivos sociales. En la nueva gobernanza el Estado no es el único que tiene atribuida la formulación de políticas públicas y la producción de bienes públicos sino que más bien comparte estas funciones con el resto de colectivos sociales y

²¹ Prosigue, señalando que “(...) en los años sesenta la región desarrolló el modelo económico de “sustitución de importaciones” por el cual el Estado adquirió un rol regulador, proveedor de servicios y empresario que conllevó un fortalecimiento de la planificación y la dirección del desarrollo nacional desde las propias instancias del gobierno central, principalmente a través de los ministerios de planificación. (...) Sin embargo, la crisis del endeudamiento o crisis fiscal producida en los años ochenta en los países de la región como consecuencia del fracaso de este modelo hizo repensar el modelo de Estado y sobre todo el modelo de gobernanza, es decir, la forma de institucionalización de la coordinación de las actividades sociales para la producción de bienes públicos (Pallavicini: 2010).



económicos desde el desarrollo de procesos de negociación y no imposición como ocurría en el modelo anterior, como bien afirma atinadamente Pallavacini (2010).

En este sentido, la actual gobernanza se define de forma *multinivel*, con procesos de planificación o toma de decisiones. Por un lado, existirán políticas públicas que por razones de Estado se decidirán a nivel del gobierno central, pero otras más bien por razones de eficacia y eficiencia se formularán con y desde los gobiernos locales. De esta forma se le da a las municipalidades un rol protagónico y fundamental en el entramado de la gobernabilidad nacional y local, debido a su proximidad a los ciudadanos en su territorio. En este escenario, se pone de manifiesto, la importancia de lo territorial, principalmente porque es ahí donde vive la gente y donde se implementan las políticas públicas.

2.2. GOBERNANZA LOCAL Y CAMBIO INSTITUCIONAL

La gobernanza entendida como diseño institucional se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de gestión de las políticas públicas. La posibilidad de aparición de distorsiones político-institucionales siempre está presente, como también estará el cambio institucional como una forma de subsanar dichas deficiencias.

2.2.1. Gobernanza local

El diseño institucional municipal es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas que ponen en acción sus recursos de poder, sean estos formales e informales. Como procesos de sedimentación institucional, se adaptan a las formas de gobierno y a las reconfiguraciones de las relaciones de poder que dan paso a sus reformas parciales.

En este sentido, la descentralización constituye un proceso que emerge en el seno del gobierno central para transferir poder a los gobiernos locales, por lo cual es y seguirá siendo un proceso complejo, multidimensional y multivariable. Sin embargo, la falta de voluntad política para materializar los discursos descentralizadores es producto de una herencia y cultura política proclive a estados jerárquicos y centralistas, siendo ello el escollo más grave para el adecuado cumplimiento de los modelos autonómicos municipales.

La autonomía municipal desde su visión práctica implica comprender de forma multidimensional la correlación de las políticas públicas con el diseño institucional, es decir, las implicaciones dadas en la articulación del sistema político-administrativo en las esferas nacional y local.

La implementación del modelo autonómico desde la comprensión municipal pone el acento en las capacidades y potestades de coordinación inter-institucional con



los programas de actuación político-administrativos adoptados por el gobierno central y local, lo cual lleva a priorizar los canales de comunicación y relacionamiento técnico-políticos a lo interno del municipio, como entre éste y otros órganos gubernamentales.

La forma por medio de la cual las instituciones locales son capaces de producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información, permite disminuir la incertidumbre sobre el modelo de desarrollo y sus resultados esperados. De forma tal que el diseño institucional municipal tiende a ser eficaz cuando éste permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante la existencia de un sistema de incentivos se logra controlar la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas de los actores; incertidumbres que generan conflictos de intereses y valores²².

En Centroamérica y República Dominicana se puede evidenciar tendencias que se inclinan por estructuras complejas con altos niveles de intermediación política y burocrática, o bien sistemas cuyo funcionamiento radica en principios de agilidad y versatilidad. Sin embargo, las dinámicas no son puras, y tienden a dar matices con mayores atenuaciones hacia uno u otro sentido, en cada una de las expresiones de autonomía municipal; siendo la tendencia mayoritaria que los diseños institucionales en materia de autonomía financiera sean más ágiles y claros en comparación por ejemplo a la autonomía política o administrativa.

Una real autonomía municipal ha de partir de diseños institucionales aptos para los gobiernos locales, tanto desde sus estructuras internas, como de la forma en que estas se interaccionan con otras instancias de carácter submunicipales e incluso del gobierno central. El municipio es parte integrante y fundamental de la ingeniería del Estado y por ende las actuaciones gubernamentales nacionales se fortalecen en la medida de que cuenten con actuaciones gubernamentales locales fortalecidas y consolidadas.

La institucionalización de la autonomía municipal va más allá de la apropiación de las reglas de juego dentro de la estructura jurídico del Estado; responde entonces a una naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pauta de la conducta entre el gobierno central con el gobierno local. Conducta debidamente establecida en los marcos normativos e institucionales, con los menores márgenes de

²² El conflicto de intereses es producto de la escasez de recursos, lo cual impide la satisfacción de las partes y por ende la mutua competición que se expresa en la lucha por alcanzar las pretensiones propias. Sin embargo, las partes requieren encontrar fórmulas de negociación que coadyuven a un encuentro de intereses y posiciones que minimicen el riesgo de la mayor pérdida para ambas. En el conflicto de valores, el disenso es la principal característica, ya que las partes se encuentran en desavenencia en lo referente a la valoración de algún beneficio o carga, la cual marca una contraposición con el conflicto de intereses, puesto que muchos valores son irrenunciables, en especial cuando el espectro ideológico ejerce un peso predominante. Son los conflictos de valores y las decisiones que de ellos se desprendan aquellas que más poseen externalidades positivas o negativas sobre la población y el sistema político en general.



discrecionalidad que alteren la esencia del espíritu y ejercicio de la autonomía municipal.

A mayor grado de especialidad en el diseño institucional desde la esfera del gobierno central, se genera una mayor necesidad de integración e interrelación en la ingeniería municipal. Si las políticas públicas no clarifican adecuadamente los niveles de coordinación y relacionamiento se corre el riesgo de producir efectos diferenciados entre una y otra dimensión.

Esta especialidad se traduce en complejidad de la ingeniería del Estado, que necesita (i) generar instrumentos para dar coherencia a los diversos actos del gobierno local, como entre éste y demás instancias del gobierno central, (ii) establecer prioridades en el interés público local, (iii) superar la visión de corto plazo y promover procesos de desarrollo integral en lo local, y (iv) trascender el modelo de control de procedimientos a un sistema de gestión de impactos y de calidad de vida local.

Cuando el problema de implementación de las políticas públicas se debe más a problemas de coordinación institucional, los programas de actuación político-administrativos tienden entonces a priorizar los canales de comunicación y relacionamiento institucional que los contenidos técnicos y competenciales del modelo autonómico municipal.

La territorialización de las políticas públicas lleva en sí dos aspectos estructurales a considerar, siendo el primero (i) que la institucionalidad municipalidad es el órgano rector, promotor y articulador de esfuerzos en el ámbito local; y en (ii) una segunda instancia, deben ser los gobiernos locales los entes articuladores de las iniciativas de desarrollo en el territorio, considerando en primera instancia los procesos de planificación internos, y en un segundo momento aquellos otros que vienen desde las diversas instancias del gobierno central.

Uno de los problemas de la institucionalización de la territorialización de las políticas públicas es que su existencia no implica necesariamente el reforzamiento del modelo de autonomía municipal, por lo cual se pueden generar distorsiones, las cuales pueden ser por problemas de sintonía en los marcos jurídicos como institucionales, o bien por prácticas políticas –institucionalidad informal.

El cambio institucional aparece entonces como la intención, voluntad y capacidad contemplada por el mismo sistema para lograr adaptarse a las realidades imperantes del momento, así como de la visión política que se pretende desarrollar. Transformaciones que no son suficientes si parten de una comprensión exclusiva de la racionalidad jurídico-política, puesto que el cambio institucional para ser algo más que letra impresa, implica un acercamiento totalizador del acontecer en la esfera política, identificando los síntomas y relaciones multicausales del



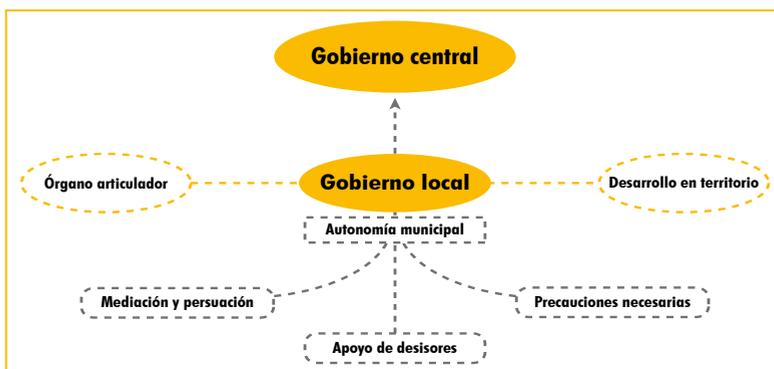
entramamiento y sobrecarga del sistema organizativo político-institucional y de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo, las cuales denotan la evolución de la cultura política.

La adecuada correspondencia entre una agenda de cambios y el diseño institucional municipal solo es posible cuando se alberga la posibilidad de *revisión*, sin caer en tendencias permanentes de reforma y transformación. De forma tal que la *solidez* surja como capacidad de adaptación selectiva a nuevas situaciones y no resultar rígida y fáciles de desmoronar. Ambos factores deben ser a su vez armónicos con la *sensibilidad a la complejidad motivacional* de los actores municipalistas, sin caer en procesos estrictos que emanan de “*arriba hacia abajo*”.

En la constante redefinición y modernización en que se encuentran las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, el foco de reforma y de diseño institucional se le suele poner más el acento en la ingeniería de las municipalidades y no tanto, desde las estructuras del gobierno central. Por tanto, se introduce la formulación de reformas institucionales desde *abajo*, la cual constituye procesos desde los cuales se canalizan las demandas e intereses de las bases y conforme se desarrolla el ejercicio de consulta, éstos son capturados y respetados por los diversos niveles de toma de decisiones, creando así una oferta política contrapuesta a la tradicionalmente emitida por las desde *arriba*.

La implementación de un proceso de cambio institucional desde *abajo* exige, al menos, tomar en consideración los siguientes tres aspectos: (i) la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica, (ii) la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad, y (iii) tomar las precauciones necesarias en el momento de formular las reformas para evitar en lo posible entramamientos posteriores.

Diagrama 2.3.
Reforma institucional desde abajo



Fuente: Elaboración propia.



Un proceso de formulación política desde *abajo* no excluye la posibilidad que una determina élite política utilice todos los recursos de poder a su alcance, para influenciar las preferencias y los comportamientos de las bases municipales, pues desde la vía de la disciplina partidaria se logra imponer los criterios de la cúpula por encima de los intereses del sector municipal.

2.2.2. El cambio institucional

Las políticas públicas representan una suma de intereses de una amplia pluralidad de actores. Su diseño guarda relación directa con factores de cambio de tres tipos: (i) situaciones accidentales en las instituciones, (ii) evolución situacional –del contexto y del pensamiento–, e (iii) intervención intencional –coordinación inter-institucional en las que se analiza y decide generar rendimientos institucionales– que produzca mejor calidad de políticas públicas.

Está también matizado por equilibrios institucionales *inducidos*, *interacciones inter-institucionales formales e informales* que forman parte del proceso para el funcionamiento de las instituciones, hasta llegar a formular y generar políticas públicas. Lo que hace ver un concepto más dinámico sobre la política pública y sus condicionantes, como el nivel de institucionalización, capacidad institucional, y programas político-administrativos.

Lo que finalmente lleva a las condiciones mínimas razonables para su puesta en la práctica: presupuesto y sistema de información, así como mecanismos de retroalimentación, y sistemas de evaluación de gestión y resultados, para una aproximación a su impacto e identificación de externalidades.

Las políticas públicas pueden ser vistas también desde su carácter –administrativo, parlamentario, judicial o gubernamental–; según su nivel –nacional o local–; y según los grupos y metas. Además puede caracterizar a las políticas públicas, según el planteamiento de Lowi²³:

- Políticas regulatorias o reglamentarias: aquellas que regulan el comportamiento, se basan en la legislación y aspectos disuasorios. Se pueden subdividir en las que limitan los intereses o libertades de las personas y las que son autorreglamentarias.
- Políticas redistributivas: las que clasifican al ciudadano según tenga o no acceso a ciertas ventajas, se realizan con ayuda de instrumentos fiscales, para luego utilizar estos impuestos en programas de asistencia.
- Políticas distributivas: tienen que ver con asegurar un acceso equitativo a los recursos.
- Políticas esenciales o constitutivas: marcan las pautas acerca de otras reglas y ayudan a atender necesidades en cuanto a la operación del gobierno y la Administración, así como a mantener la seguridad nacional.

²³ Así citado en Alcántara, M: 106.



Las políticas públicas dan respuesta a una problemática pero al mismo tiempo buscan generar cambios culturales y organizacionales en los marcos institucionales que emanan, entonces en qué sentido *¿son las políticas públicas caminos de desarrollo local?*

El desarrollo es uno de los conceptos más discutidos desde la modernidad humana; sin embargo y pese a la postura que se pueda tener, el desarrollo está íntimamente ligado al ideal de progreso, avance, superación y mejora de condiciones previas consideradas mejorables. Es bajo esta visión que las diferentes posturas del desarrollo entran a diferir en la forma, es decir, el cómo lograr dicho progreso.

Mayoritariamente, la económica de crecimiento es asociada como motor de desarrollo, sin embargo, en el último cuarto del siglo pasado a ésta se le incluye una nueva variable, la ambiental. Situación que vino a profundizar los debates internacionales sobre si lo necesario era un desarrollo sustentable con el ambiente, o sostenido junto al ambiente.

Finalmente, se impuso el *desarrollo sostenible*, el cual busca mantener los niveles de crecimiento económicos con armonía con la naturaleza; por tanto, no se podía ya pensar en la depredación ambiental de los años de los Estados del Bienestar, sino debía nacer una nueva forma de hacer política-económica, la cual no quedara reducida a las leyes del mercado y fuese consciente con la existencia de una multiplicidad de actores estratégicos.

No obstante, *¿qué función tienen las políticas públicas en el desarrollo? ¿Son promotoras del desarrollo nacional y local por igual?, y si no lo son, ¿qué lo impide, su formulación o ejecución?*

Se ha afirmado que las municipalidades crean marcos normativos para definir las reglas del juego pero estas también son parte de la creación, promoción y consolidación del desarrollo local –social, económico, ambiental, cultural y político.

El diseño institucional municipal aunque siempre presionado y sobrecargado por las demandas sociales, juega un papel central para encausar los conflictos territoriales en la toma de decisiones. Entonces, las políticas locales deben responder al fomento de los modelos autonómicos municipales promoviendo la instrumentalización del principio de subsidiariedad a partir de la coordinación con las diversas instancias público-privadas para la cohesión social y económica²⁴.

²⁴ Como nos recuerda Rodríguez Macià (2008): “Esta visión demuestra que la democracia debe ir más allá de un simple proceso electoral, y que su fortalecimiento requiere adoptar concepciones integrales que van desde el mejoramiento de las instituciones políticas, mejoras en la calidad de los instrumentos y procesos electorales... [hasta la] creación de espacios gubernamentales para el dialogo entre los interlocutores políticos y sociales”.



La implementación de planes nacionales que tomen en cuenta el nivel local requiere de la apropiación de procesos consistentes, donde se integre la legislación adecuada para promover una descentralización concertada entre el nivel nacional y local. Esto requiere al menos tres líneas estratégicas: (i) la creación de leyes con un enfoque nacional e internacional, teniendo de base las necesidades locales –con sus respectivas reglamentaciones, identificación de actores involucrados y estratégicos, niveles de participación, y de un seguimiento y evaluación.

Asimismo, (ii) el enfoque intersectorial y (iii) una combinación con el enfoque de territorialización de políticas públicas, en que ambos enfoques ven la gestión de la intersectorialidad, aterrizando en problemas concretos en territorios municipales, abarcando la institucionalidad encargada de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas, sea una totalidad de las políticas públicas o sólo un cierto tipo de políticas –como las políticas sociales.

Según estas combinaciones, surgirá un marco institucional novedoso, en el cual la capacidad instalada de la gobernanza local facultará una organización intersectorial territorializada, capaz de articular redes multiactoriales para abarcar los distintos niveles de gobierno, como las agendas temáticas complementarias. De esta manera pueden incorporarse, junto a las dinámicas verticales de relacionamiento, las dinámicas horizontales en búsqueda de una mayor integralidad de la planificación y de las acciones para el logro de resultados más eficaces (Pavallacini: 2010).

Se introduce así la territorialización de políticas públicas, la cual parte de un engranaje político-institucional que busca potenciar las capacidades institucionales instaladas como las habilidades políticas en la gestión pública.

2.3. TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La política pública es una respuesta de orden público a una problemática política –en el sentido amplio del término–. Estas problemáticas pueden ser manifestadas en forma de necesidad del gobierno central, o de los gobiernos locales, o bien por medio de presiones o demandas de la sociedad civil o de los sectores económicos. Demandas y necesidades que son canalizadas y transformadas en respuestas por parte del andamiaje integral del Estado. Se pueden definir como flujos del régimen político hacia la sociedad (...) *productos del sistema político, de esta manera son constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscritos al ámbito del Estado* (Alcantara: 98).

También pueden ser entendidas como una toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de una cuestión en



particular²⁵. Incluye decisiones de una o más organizaciones gubernamentales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a un tema de la agenda pública. Asimismo, la política no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión, la cual atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlack y O'Donnell: 384).

Se debe tomar en cuenta que no toda política pública constituye necesariamente una política estatal. Éstas pueden ser, como se dijo (i) estatales, o de (ii) de gobierno, siendo las primeras aquéllas que superan una visión e interés priorizado de una administración en específico, y las segundas las limitadas a una administración en particular. La diferencia entre unas y otras no solamente se da por su capacidad de continuar entre períodos constitucionales, sino la forma en que se generaron consensos pluripartidarios en la definición, aprobación e implementación de las mismas.

Las características en sí de las políticas públicas son: (i) El trabajo realizado por el gobierno a la hora de plantearlas –*policy making*–, con miras a los resultados que se desea obtener; (ii) reglamentación realizada por el mismo sistema de manera verbal o escrita, como resultado de una toma de decisiones y asignación de recursos; (iii) la suma de una serie de actos que forman un plan de acción; y (iv) aquellos actos en que son basadas les da una serie de orientaciones que pueden ser explícitas o implícitas (Alcantara: 99).

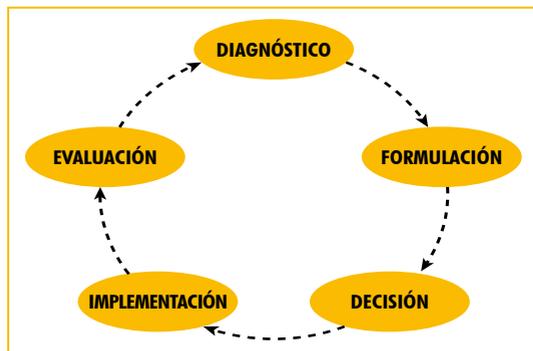
Una política pública nace como una respuesta a un problema, sea planteado por la ciudadanía o por parte del Estado. Es el desarrollo del cómo se resolverá dicha problemática, el cual puede verse en un ciclo de cinco fases –como podemos ver en el diagrama 2.4.–: (i) diagnóstico: es la etapa donde se identifica y define el problema; (ii) formulación: es donde se plantean los objetivos y los medios para solucionar el problema; (iii) decisión: es donde se adopta una alternativa con sus respectivos objetivos para resolver el problema en cuestión; (iv) implementación: es cuando se lleva a la práctica la alternativa seleccionada en forma de política pública, (v) evaluación: se analizan los resultados obtenidos de la implementación de la política pública, esto por medio del impacto que tuvo en la sociedad la alternativa puesta en práctica.

Es necesario rescatar nuevamente que las políticas públicas se desarrollan en un aparato Estatal, de gobierno central y de distintos gobiernos locales, manifestando que este entramado institucional posee una relación de mutua dependencia,

²⁵ Entendiendo por cuestión el problema que viene a resolver la política pública, o el asunto socialmente problematizado (objeto de intervención).



Diagrama 2.4.
El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

en tanto observamos al gobierno central necesitar a los diversos gobiernos locales para la implementación y canalización de recursos, y los gobiernos locales necesitan principalmente de la asignación de presupuesto estatal por parte del gobierno central para desarrollar sus acciones, entre muchas otras dependencias. Sobre esto volveremos más adelante.

Volviendo al ciclo, la etapa de *evaluación* resulta central, permitiendo analizar el desempeño que

tuvo la implementación, dando paso así a calificar la misma como exitosa o, por el contrario, puede a su vez derivar en el descubrimiento de un nuevo problema que a su vez conlleve a la formulación de una nueva política pública, así como mejoras en la ya existente. Por otro lado, es de rescatar que la evaluación de la política pública no se realiza únicamente *ex post*, sino que se encuentra inmersa tanto durante la formulación como la implementación de la misma, por consiguiente es posible realizarse mientras se ejecuta la política pública para así medir si su éxito es resultando de la misma.

La evaluación de las políticas públicas puede darse en diversas orientaciones, entre las que se destacan: (i) evaluación de impacto, la cual enfatiza la capacidad de la política de alcanzar los objetivos planteados durante su formulación; (ii) evaluación de las estrategias del programa, donde se evalúa la eficacia de las técnicas que se utilizaron para llevar a cabo la política pública; (iii) evaluación del proyecto y la clasificación de los proyectos, donde se califica la eficacia y la eficacia relativa, respectivamente, de los proyectos que se realizan para poder alcanzar los objetivos (Bellavance: 29).

Independientemente del modelo de evaluación adoptado, debe basarse en un contraste entre los objetivos planteados para la solución del problema y los resultados obtenidos en su implementación; evaluando así los niveles y ámbitos de su eficacia.

La evaluación debe, entonces, ocuparse de las relaciones existentes entre el contenido de esas políticas y las consecuencias o resultados que éstos producen. De esta manera concluye cinco condiciones para la evaluación de la eficacia de una política pública: (i) identificar y medir los resultados reales de la política pública, (ii) comparar los resultados obtenidos con los resultados esperados, (iii) demostrar que los resultados obtenidos son necesaria y únicamente atribuibles



a la política pública, (iv) comparar los resultados obtenidos con las necesidades reales de la política pública, y (v) probar la existencia de un ligamen estrecho entre los resultados de las actividades y los objetivos fijados de la política pública (Bellavance: 32).

Cuando se plantean las políticas públicas desde una coordinación, coherencia y cohesión entre niveles de gobierno, se hace una clara referencia a una forma de hacer política de carácter territorial. Hacer referencia al diseño institucional y poner el lente de análisis sobre el mismo, pretende buscar aspectos de sostenibilidad capaces de prolongar estilos de actuación entre los actores más cooperativos, donde la convergencia de los esfuerzos inter-institucionales permita identificar e implementar soluciones más pertinentes y con un mayor uso estratégico de los recursos públicos²⁶.

2.3.1. Características de la política pública

Existen cuatro elementos centrales que permiten identificar una política pública como tal: (i) implicación del gobierno, (ii) percepción de problemas, (iii) definiciones de objetivos y (iv) proceso, por lo cual una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático (Roth Deubel 2006, p. 19).

El nivel de institucionalización constituye el respaldo de acción legítima dentro del Estado de derecho, expresándose en una ley, decreto, ordenanza u otra actuación que dote de fuerza efectiva a las actuaciones dentro del engranaje institucional.

La capacidad institucional constituye las bases técnicas, administrativas, financieras, logísticas y organizacionales para realizar la adecuada implementación del proceso; dicha capacidad debe contar con un programa político administrativo que otorgue un marco normativo para orientar y respaldar su accionar,

²⁶ La gobernabilidad local, consiste no solo en la capacidad de un buen gobierno, sino, depende de la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós y Giner: 13).

Este estilo nuevo de gobernanza evolucionó de uno anterior, que la definía como más jerárquico y centralizado en las acciones del Estado. Recordemos que a la caída del *consenso socialdemócrata*, marcado por el protagonismo casi exclusivo del Estado en la gestión de las necesidades y problemas en un entorno pensado en términos de soberanía y seguridad nacional –como por ejemplo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Asciende un *consenso neoliberal*, marcado por las ideas de economicismo neoclásico, que relegaba al Estado un papel mínimo de interacción con las fuerzas y señales del mercado, las cuales determinaban igualmente las normas formales e informales del poder político, en un entorno de fronteras desdibujadas –véase la convergencia de diferentes gobiernos liberales a principios de los años noventa de Centroamérica, coincidiendo con la pacificación, democratización y revitalización del esquema de integración ístmica.



Diagrama 2.5.
Elementos identitarios de una política pública



Fuente: Elaboración propia.

así como un presupuesto pertinente para realizar todas las acciones planteadas, es decir, establecer las cartas de navegación apropiadas a nivel intra e inter-institucional.

Además, resulta fundamental la existencia de un sistema de información capaz de brindar los insumos adecuados para orientar la política en cuestión; de ahí que sea imprescindible el establecimiento de mecanismos de retroalimentación continuos a lo largo del proceso, para poder determinar si la política está cumpliendo los objetivos para los cuales ha sido diseñada. El sistema de evaluación sobre la implementación permite comprender con claridad los resultados obtenidos, así como los efectos colaterales que se han generado en el proceso de ejecución. Insumos fundamentales para nutrir los procesos de decisión y de cambio institucional.

Al respecto, cabe recordar lo señalado por Lemieux: *“Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo”* (Lemieux 1995 en Subirats et al. 2008, p. 38). El propósito final de estas características es la solución a la situación que motivó el surgimiento de la política.

2.3.2. Los actores de la política pública

El rol de los actores que intervienen en una política pública no puede ser obviado, recordando que en primera instancia tanto los formuladores como los destinatarios de ella son individuos: *“(…) hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas”* (Roth Deubel 2006, p. 27).



En el proceso de las políticas públicas intervienen una pluralidad de actores entre ellos: diseñadores, decisores, planificadores, implementadores y quienes realizan los procesos de control.

Diagrama 2.6.
Actores de la política pública



Fuente: Elaboración propia.

El primer grupo está compuesto por las personas que formulan y diseñan las políticas públicas, siendo el punto fundamental de incidencia, pues una política pública diseñada sin un enfoque de territorialización difícilmente logrará las sinergias apropiadas con los gobiernos locales. Por tanto, el elemento fundamental es la capacidad de participación de las autoridades locales en la construcción de las propuestas de política pública, como la inclusión de la agenda nacional municipalista en ella. El segundo grupo, los decisores, dependen de la naturaleza de la intervención, pues bien puede recaer exclusivamente en las autoridades locales, como bien en actores parlamentarios, altos técnicos del gobierno central, o directores o ministros.

Los planificadores de la política pública se suelen dar en dos niveles: el primero de ellos en el plano municipal y obedece a los procesos de planificación territorial impulsados por los gobiernos locales; pero en una segunda dimensión se destacan los procesos de planificación nacional, donde no siempre se toman en cuenta los procesos desarrollados por las municipalidades.

En un cuarto nivel aparecen los actores que ejecutan las políticas públicas, cuyas capacidades técnicas y profesionalización se encuentran profundamente determinadas por los niveles de carrera en el servicio público. Finalmente se destacan quienes realizan los procesos de evaluación a lo interno de las instancias de gobierno, como bien los entes controlares que fiscalizan el desarrollo e implementación de los planes anuales operativos.

Desde el análisis de los actores se puede reconstruir procesos y lógicas de actuación de los poderes públicos, examinando relaciones, alianzas y conflictos



entre actores presentes en el proceso y las formas de representación establecidas; comprendiendo el quién interviene en cada fase concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (Lindblom 1991, p. 7).

Al poner el énfasis en la participación de una multiplicidad de actores –interactividad–, que constantemente se enfrentan y negocian en condiciones desiguales y acceso al poder, se pueden conocer los mecanismos prácticos del poder para cada tipo de actores, como sus intereses en la gestión pública.

2.3.3. Agenda y articulación de redes desde la territorialización

En ocasiones, las políticas locales se formulan a través del compromiso entre los actores con poder de decisión, sin que ninguno de ellos tenga claro los problemas en cuestión. Existen tres formas por medio de las cuales surgen las políticas públicas: a) el ascenso democrático representativo, las bases son quienes identifican una serie de necesidades o problemas que posteriormente serán canalizados de diversas formas por las autoridades competentes; b) la tiranía de la oferta, la cual consiste en la oferta de políticas producto de un grupo gubernamental, el cual condiciona las necesidades y acciones hacia la población; y por último c) la ilusión natalista, concebida como una política que puede nacer de otra ya existente, en cualquier parte de su proceso (Meny & Thoening 1992, pp. 109 - 128).

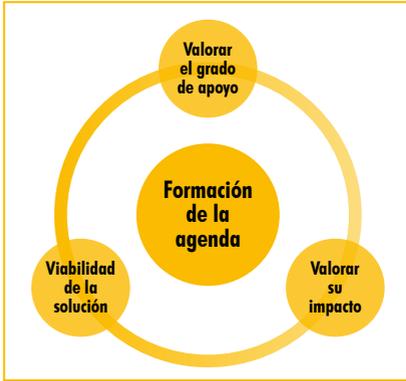
Según el modelo secuencial de la política pública, la formación de la agenda depende de una especie de mando integral de tres factores que terminan su viabilidad. El primer nivel de análisis es la solución, puede haber respuestas que no necesariamente se encuentran vinculadas a la solución directa del conflicto, pues se pueden concentrar más en planes de contingencia en lo coyuntural (el aspecto detonante que volvió a poner el tema en la palestra política) y no precisamente sobre los ejes estructurales que generan la necesidad de la respuesta gubernamental.

El segundo factor es el grado de apoyo, el cual puede ser político o social, usualmente ante mayor sea el apoyo político, menor será el apoyo social y viceversa. Por último, el tercer factor lo constituye la capacidad de impacto, es decir cuál es su nivel de incidencia sobre los aspectos estructurales y coyunturales del problema en cuestión.

En ocasiones una propuesta tiende a ser viable en el sentido de articular consensos entre los diversos actores en conflicto, pero el precio que se paga por lograr la integración de las partes involucradas tiende a ser posiciones o intervenciones ambiguas, sin lograr generar una incidencia real en el tema en cuestión.



Diagrama 2.7.
Formación de la agenda

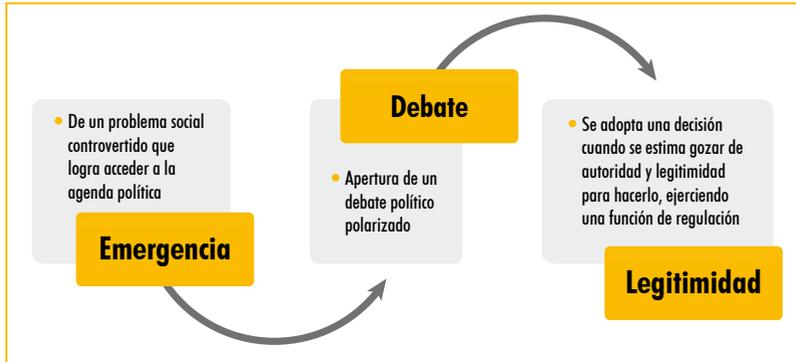


Fuente: Elaboración propia.

La emergencia de la agenda depende entonces de la sensibilización y apropiación de los actores sobre su realidad, pero sobre todo de la capacidad de debate para generar una posición abierta de análisis y reflexión. Si los dos aspectos anteriores se conjugan, entonces es factible obtener niveles adecuados de legitimidad, tanto en su dimensión de origen (aplicación de procedimientos transparentes, inclusivos y participativos) como de ejercicio (alienación de preferencias entre los actores).

Por tanto, la emergencia de la agenda desde el enfoque de territorialización la política se convierte en una herramienta fundamental para de-construir y reconstruir el imaginario colectivo. A partir de estas deconstrucciones se articulan nuevas lógicas de representación, capaces de modificar no sólo para lograr los rendimientos institucionales esperados –efectos de la política pública–, sino también un cambio de cultura –las reformas institucionales pertinentes.

Diagrama 2.8.
Emergencia de la agenda



Fuente: Elaboración propia.

Las fases de planificación de este modelo parten de una necesidad de integrar los aspectos macro con los micro, tanto a corto como a largo plazo. Para ello es fundamental la planificación de la estructura de valores sociales deseables desde un proceso de construcción y sedimentación político-institucional que parte por “identificar los valores que reflejen una imagen global deseable”, es decir, la mejora de la calidad de vida desde el territorio.



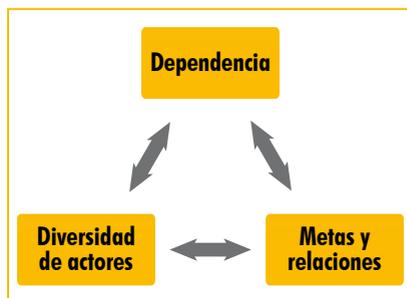
Posteriormente se determinan las actuaciones y normas (restricciones e incentivos institucionales) que contribuyen a esa transformación de una forma evolutiva, clarificando las normas capaces de diferenciar lo deseable de lo posible y prescriben un cambio. En un tercer nivel se deben tomar en cuenta las relaciones causales que explican el cambio y contribuyen a la definición de un enfoque metodológico –es decir el análisis objetivo de datos capaces de reforzar la lógica de intervención eliminando la carga subjetiva del discurso.

El resultado integral de este modelo es la capacidad de generar procesos en redes, es decir, se concibe que los problemas, actores y percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas públicas (cargas ideológicas sobre la forma de ver y comprender el mundo –más allá de la carga ideológica partidaria–). De forma tal, el proceso está conectado por interacciones que influyen en las decisiones y determinan la capacidad de rendimiento institucional del gobierno central y local²⁷.

La formación e implementación de una política son inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas. Al mismo tiempo, el análisis político debe orientarse hacia la red interinstitucional en la cual se hacen las políticas. La investigación no sólo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las instituciones, sino también hacia las relaciones más estables entre éstas (Scharpf 1978).

La gestión de redes se da por la articulación de: a) dependencias, b) diversidad de actores y c) metas y relaciones. El concepto de redes o estructuras multicéntricas como fenómeno reciente, comprende diferentes actores, instituciones o nodulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada. La reciente formación de estructuras multicéntricas proviene de un contexto de ruptura con la concepción tradicional del gobierno central como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública.

Diagrama 2.9.
Gestión de redes



Fuente: Elaboración propia.

²⁷ Concretamente, la creación de redes horizontales además debe abordarse desde la intersectorialidad que constituye un modo de relacionamiento y diseño organizacional, que cuestiona la estructura de la administración especializada por sectores así como la asignación de recursos según partidas sectoriales; estas redes permite que las instituciones relacionadas al régimen municipal apoyen al fortalecimiento y la descentralización de las municipalidades (Pallavacini: 2010).



Las redes inter-institucionales son un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores capaces de compartir intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo a la cooperación como la mejor manera de alcanzar las metas comunes²⁸.

Las redes de territorialización de políticas públicas son un instrumento fundamental para la gerencia de modelos de cohesión social, territorial y económica. Su lógica de intervención permite construir de nuevas formas de colectivización, socialización, organización y coordinación inter-institucional, compatibles con la transformación de la administración pública y la inclusión de alianzas público-privadas²⁹.

El resultado desde el modelo de redes territoriales es la intersectorialidad, entendida como la forma de superar un enfoque de sectores cerrados, por lo cual se busca integrar estructuras, políticas y recursos como un abordaje más eficaz de los problemas y proyectos, que muchas veces traspasan las esferas de competencia de un órgano. Esto debe complementarse a la gestión de políticas públicas a partir de la proximidad con la ciudadanía y sus problemas en un territorio determinado, es decir, sobre los beneficiarios directos.

La visión de intersectorialidad busca (i) traspasar esferas ministeriales que ve competencias en un solo órgano, (ii) proyectos que visualizan la ciudad como un territorio, como un todo, y (iii) la descentralización de la formulación, la ejecución y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, las principales barreras de la intersectorialidad son la falta de coordinación y consideración de lo local en los planes nacionales del gobierno central.

Por tanto, se requiere diferenciar entre la intersectorialidad desde las instancias supra-sectoriales (comités y consejos centrales y locales) y la visión desde el gobierno local, la cual responde a la coordinación por parte del poder local con aquellas instancias centrales y sub-municipales para atender las necesidades del territorio.

²⁸ Las explicaciones teóricas sobre las redes de políticas pueden dividirse en dos corrientes distintas, que no se excluyen mutuamente: la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de gobernabilidad. En cuanto a la primera escuela, las redes de políticas indicarían relaciones de dependencia entre el gobierno y los grupos de intereses, en que hay intercambio de recursos. Y sobre la segunda escuela, las redes de políticas se conciben como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos modernos, centrándose en la estructura y los procesos a través de los cuales se estructuran las políticas públicas.

²⁹ Es preciso recordar que *“aunque el análisis de redes es muy versátil y admite su aplicación a diversos problemas y admite datos muy diferentes, suele utilizar principales información sobre las relaciones entre las unidades consideradas, ya sean individuos, grupos u organizaciones. Características intrínsecas (atributos) de los mismos no son su objeto principal, pero pueden usarse para obtener conclusiones sólidas”* (Rull, 2002).



2.3.4. Planificación estratégica y territorialización

La aparición de la planificación estratégica, según Igor Ansoff (1985) se asocia a los cambios en los impulsos y capacidades estratégicas. Como sistema de gerencia emerge formalmente en los años setenta, su esencia radia en el *qué*, *cómo* y *cuándo* ejecutar las tareas asignadas.

La planificación estratégica es el proceso por el cual los dirigentes ordenan sus objetivos y sus acciones en el tiempo. No es un dominio de la alta gerencia, sino un proceso de comunicación y de determinación de decisiones en el cual intervienen todos los niveles estratégicos de la institución (Sallenave 1994). Constituye un sistema que desplaza y complementa el énfasis clásico del “qué lograr” –objetivos– al “qué hacer” –estrategias–, es decir busca concentrarse principalmente en los objetivos y en qué área son posibles de lograr, siempre tomando en cuenta las oportunidades y posibles amenazas del contexto o entorno sobre estos objetivos³⁰.

La planificación (i) trata sobre el futuro de las decisiones inmediatas; esto significa que se piensa primero en una cadena de *consecuencias de causas y efectos durante un tiempo determinado*. Es además (ii) un proceso –continuo e interactivo–, el cual se inicia con la identificación y definición de las metas a seguir, para así buscar las estrategias y políticas necesarias; buscando a su vez definir de antemano líneas de acción, esfuerzos y cambios, así como quién, cuándo y cómo deben realizarse, y la retroalimentación con los resultados.

En este sentido (iii) es sistemática porque busca la apertura de las instituciones establecidas en la toma de decisiones, propiciando la participación del binomio público-privado en todos los niveles de gobierno.

La planificación estratégica en la gestión pública no trata de tomar decisiones futuras, sino basarse en el análisis de posibles escenarios, puesto que no pronostica los productos a obtener a partir de las decisiones. De esta forma, se requieren de modelos conceptuales, los cuales a su vez necesitan de (i) premisas de planificación –postulados e información sustancial–, (ii) formulación de planes –formular estrategias maestras y de programas, es decir, misiones, propósitos, objetivos y políticas básicas–, sean a corto, mediano o largo plazo, y finalmente (iii) la implementación y (iv) revisión –evaluación– del proceso.

La planificación estratégica en la gestión pública se hace para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión del interés público, a través de una estrategia

³⁰ Para lo anterior se hace necesario el desarrollo cultural, es decir la capacidad de involucrar a todos los sectores de la institución para el desarrollo del conocimiento, de forma tal que todas las estructuras puedan comprender las expectativas, necesidades, y relaciones para enfrentar al mundo presente y futuro.



de la cual se derivan los objetivos generales y las medidas concretas, capaces de guiar el entramado institucional y provocar los niveles de cohesión y coherencia necesarios en el aparato estatal, logrando así una administración eficaz y eficiente³¹.

Es en este contexto, la planificación estratégica en la política pública se vuelve relevantes para la gobernabilidad debido a la necesidad de (i) generar instrumentos para dar coherencia a los diversos actos del gobierno, (ii) establecimiento de prioridades en el interés público, (iii) superar la visión de corto plazo y promover procesos de desarrollo integral y finalmente (iv) trascender el modelo de control de procedimientos a un sistema de gestión de resultados.

La planificación estratégica debe vincularse con la planeación operativa, pues con ello se aclaran y enmiendan las políticas y procedimientos ambiguos que eventualmente afectan el diseño institucional. Para vincularlas ambas dimensiones se requiere de un proceso identificar las características más relevantes de cada ámbito y establecer la correlación de objetivos entre las jerarquías inmediatamente superiores y cada uno de los niveles básicos de implementación.

La razón de la planificación es el analizar y esclarecer las actuaciones públicas para su desarrollo, por lo cual es una combinación de factores estratégicos y operativos, pero sobre todo con una fuerte capacidad de flexibilización al entorno y a las realidades políticas imperantes. La pregunta es si en dicha atenuación a la realidad ¿se incluye además las necesidades territoriales?, y de ser así, ¿se integra la visión de los gobiernos locales?

La planificación del gobierno central debe visualizar una inclusión de la dimensión local en los planes nacionales de desarrollo, identificando las articulaciones del entramado institucional para la puesta en marcha de redes verticales –gobierno central con gobiernos locales– como de redes horizontales (Pallavacini: 2010). Siendo la gobernanza multinivel el modelo ideal para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y lograr un abordaje integral sobre los problemas de la sociedad y del Estado.

Como bien argumenta Víctor D’Aza “(...) para ello tanto las relaciones verticales (con el gobierno local) como horizontales (con los colectivos sociales locales) deben darse desde este enfoque como manera de abordar las problemáticas sociales y el desarrollo local con mayor eficacia dada la complejidad de éstas en la actualidad. Ya que la no consideración de la opinión de las municipalidades en la planificación nacional puede concluir en una estrategia de corto alcance y de impacto restringido, pues no contar con la perspectiva

³¹ La planificación estratégica permite la definición clara y concreta de objetivos, logra establecer acciones a seguir, y conocer los distintos actores estratégicos a considerar.



local limita las posibilidades de atender las raíces que causan los principales problemas de la población y seguir el camino interminable del sub desarrollo al no contar con un plan integral construido desde la base con el aporte multi-sectorial” (D’Aza: 2010).

2.3.5 Asociativismo municipal

En Centroamérica y República Dominicana el diseño constitucional reconoce la autonomía de los gobiernos locales en su gestión y por ende se desprende de ahí la capacidad de asociativismo municipal; sin embargo, es necesario discernir sobre dos posibles sentidos que puede asumir, una visión amplia y otra estricta³².

El asociativismo (i) existe en un *sentido amplio como toda forma de unión o cooperación que la municipalidad puede adoptar para la administración de los servicios locales encargados*, de esta definición se desprenden las formas de cooperación intermunicipal (DEMUCA, 2009a: xii):

- Uniones entre municipalidades: asociativismo municipal, estrictamente hablando.
- Uniones entre municipalidades y otras entidades públicas: llamadas consorcios, sin embargo su institucionalización no evita que se practique de forma informal, en el sentido que aquí le hemos dado a la coordinación intersectorial.
- Uniones entre municipalidades y entidades privadas: empresas públicas o mixtas, y la concesión de servicios públicos.

Desde el sentido estricto (ii), el asociativismo se define como *aquel instrumento jurídico a disposición de las municipalidades para unirse a otras y atender problemas comunes, y con ello además fortalecer sus capacidades políticas, técnicas y financieras* (DEMUCA, 2009a: xii). Esta visión no depende de su cercanía geográfica o regional, aunque, ello puede ser un factor determinante para la identificación de problemas comunes. Por tanto, los tipos de asociaciones municipales pueden ser de distintas formas, según los tipos de organización que se asuman.

Los convenios intermunicipales resultan ser una modalidad desde la cual los municipios pueden suscribir contratos o convenios, ya sea para una concesión o bien acuerdos de carácter temporal sin una personería jurídica explícita.

Por su parte, las zonas o áreas municipales –aunque en Centroamérica y República Dominicana no están desarrolladas– son una posibilidad creada por ley, no

³² Como recuerda Montesinos (2005: 8) *las posibilidades que un municipio por si solo logre cumplir con las demandas y requerimientos de sus pobladores, parecen ser muy limitadas*. Es por esto que como mecanismos de empoderamiento –medios o instrumentos– a disposición de los propios municipios para aunar esfuerzos, atender problemas comunes y cumplir con sus competencias, y porque no, poder asumir nuevas, que surjan del análisis evaluativo en políticas públicas (DEMUCA: 2009a).



Cuadro 2.1.
Tipologías de asociativismo municipal

Tipología	Resultado
Municipio-ente público.	1. Consorcio (sin personería jurídica).
Municipio-ente privado.	2. Empresa (pública o mixta). 3. Concesión (contrato): de servicios públicos, de obra pública y obra con servicio público.
Municipio-municipios (sin personería jurídica).	4. Convenios intermunicipales. 5. Zonas o áreas municipales.
Municipios-municipios de carácter nacional (con personería jurídica).	6. Asociaciones municipales nacionales.
Municipio-municipios de carácter territorial (con personería jurídica).	7. Asociaciones, federaciones, uniones, ligas municipales o mancomunidades. 8. Fusión de municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir de DEMUCA, 2009a: xiii.

voluntariamente por las municipalidades, dirigidas principalmente al desarrollo de la planificación urbana.

Los convenios intermunicipales resultan ser una modalidad desde la cual los municipios pueden suscribir contratos o convenios, ya sea para una concesión o bien acuerdos de carácter temporal sin una personería jurídica explícita.

Por su parte, las zonas o áreas municipales –aunque en Centroamérica y República Dominicana no están desarrolladas– son una posibilidad creada por ley, no voluntariamente por las municipalidades, dirigidas principalmente al desarrollo de la planificación urbana.

La *fusión entre municipalidades* –también posible– es una forma muy fuerte de unión, porque los municipios involucrados dejan de ser personas jurídicas como tales, para transformarse –dando paso o convirtiéndose– en una nueva persona jurídica, la cual reagrupa dos o más municipalidades.

Vistas las posibilidades de unión que tiene las municipalidades se debe poner al acento en dos tipos particulares (i) las asociaciones entre municipios –asociaciones nacionales o mancomunidades territoriales– y (ii) entre uno o varios municipios y otro ente –público/privado.



Tanto las mancomunidades, como las asociaciones nacionales de municipios comparten una misma visión sobre problemas similares, sea por razones de economía de escala o viabilidad técnica, política³³. Siendo el resultado final el apoyar y mejorar sus capacidades técnicas e institucionales, para impulsar una prestación de calidad en los servicios municipales y ejecución eficiente de las competencias (DEMUCA, 2009a: xiv).

Las asociaciones nacionales al contener a todo o a una gran cantidad de municipios del país, tienen un objetivo más estratégico en materia de *incidencia política*, ello a efectos de garantizar y promover el desarrollo de las transformaciones jurídico, institucionales y políticas para el fortalecimiento municipal.

Por su parte, las asociaciones territoriales son uniones voluntarias para alcanzar objetivos comunes en el territorio. En su creación intervienen varios aspectos relacionados con el contexto interno y externo del régimen municipal, por lo cual han de tener claridad sobre lo tipificado en el marco jurídico y el financiamiento disponible para su instrumentalización. Tomando como elemento diferenciador los diversos fines, se podrían clasificar en³⁴:

Cuadro 2.2.
Asociaciones según intereses

Tipología	Resultado
Relación territorial.	Cuando se comparten áreas urbanas, una cuenca hidrográfica o reserva natural o frontera.
Interés económico.	Cuando se responde a una afinidad productiva o económica, es decir, para comercializar una actividad o para mejorar/fortalecer las finanzas municipales a través de la recaudación mancomunada de tributos.
Compartir un interés.	Puede ser patrimonial, cultural, étnico o de identidad.
Mejorar la prestación de servicios municipales.	Usan las económicas a escala, se logra un mejor grado de eficiencia en los servicios prestados.

Fuente: Elaboración propia a partir de DEMUCA, 2009a: xiii.

³³ Estas cuentan con su propia organización interna y su propio presupuesto, asumen una o varias tareas otorgadas en el común acuerdo de las municipalidades participantes. Estas pueden actuar creando empresas públicas y al mismo tiempo concesionar estos servicios o compartirlos en una empresa mixta.

³⁴ Ello no impide que los fines se mezclen entre sí y una asociación se produzca sobre la base de uno o más de estos. Por tanto, el asociativismo no solo responde a la cercanía territorial, sino también a un criterio de urgencia pública.

2.4 CONSIDERACIONES FINALES

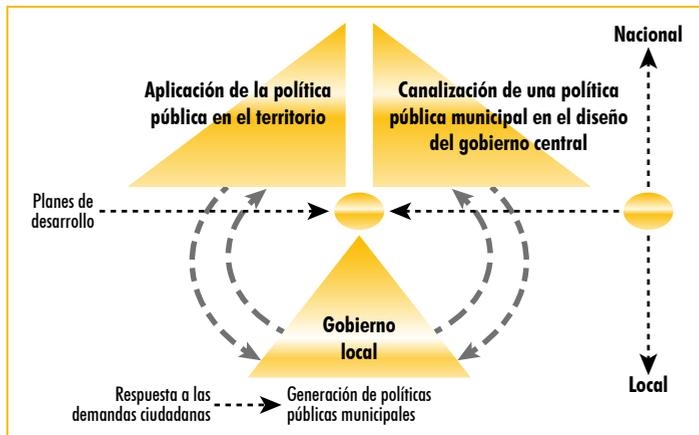
La capacidad institucional para la territorialización de las políticas públicas constituye el andamiaje por medio del cual los principios y objetivos tutelados por los diversos niveles de gobierno –nacional y local– logran articularse para dar una respuesta pública a las necesidades del territorio.

Al estudiar la importancia que posee el diseño institucional para la promoción de la coordinación inter-institucional, se abren más cuestiones a ser consideradas *¿Qué tipo de reformas son pertinentes para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales? ¿Cuáles han sido los principales déficits de implementación de las políticas públicas que atañen al desarrollo local? ¿En qué medida el diseño institucional de las relaciones gobierno central y gobierno local afecta o contribuye con los rendimientos de las políticas públicas? ¿Se encuentra la respuesta en más reforma jurídica o bien será necesario en fortalecer los canales de colaboración y cooperación entre el gobierno local y los actores públicos-privados?*

Se puede constatar que la territorialización de las políticas públicas no es una visión futurista; por lo contrario, es una práctica actual que se está generando y debe de fortalecerse, a efectos de lograr un desarrollo local.

La cuestión entonces es como incidir en más y mejores prácticas de articulación entre las instituciones del gobierno central y el gobierno local, fortaleciendo a su vez el modelo autonómico municipal. Al respecto surgen cuatro elementos fundamentales a considerar:

Diagrama 2.10.
Proceso de canalización de las demandas ciudadanas



Fuente: Elaboración propia.



- i. Aclarar e incidir en el marco jurídico-institucional.
- ii. Fortalecer un proceso de aprendizaje sobre prácticas de articulación que contribuyan al modelo autonómico municipal.
- iii. Generar aprendizajes institucionales para desarrollar una cultura política proclive a la gobernabilidad multinivel.
- iv. Desarrollar habilidades técnico-políticas para la promoción de alianzas público-privadas.

Solo así será posible superar la visión centralizada del territorio desde la cual no siempre se toma en consideración las atenuaciones municipales necesarias en los planes de gobierno, para avanzar hacia un enfoque capaz de flexibilizar las prioridades del gobierno central, con las necesidades y realidades propias de los municipios.

En este sentido, el desafío seguirá siendo el nivel de *cohesión* entre los planes de gobierno de carácter nacional y local, desde el cual se dará sentido de integración y complementariedad a las acciones públicas en el territorio. La cohesión entre ambas dimensiones da como resultado procesos de legitimidad sobre la capacidad institucional del Estado como un todo.

El reto de la inclusión de la perspectiva local en los planes nacionales de desarrollo plantea una serie de actuaciones a futuro para ambas instancias de gobierno –central y local– (Pallavacini: 2010):

- Para el gobierno local, supone la generación de una mayor articulación con los colectivos sociales para la canalización de las demandas y el desarrollo de relaciones horizontales y de negociación, capaces de priorizar las acciones.
- Para el gobierno central, requiere el desarrollo de un modelo de relaciones intergubernamentales basadas en la comunicación, coordinación e integración del nivel local en la gestión del gobierno central. Realidad que solo será posible si existen los adecuados diseños institucionales tendientes a eliminar la incertidumbre, altos costos de transacción política para la coordinación, así como evitar duplicidades del aparato estatal.

La territorialización es un proceso de dinámicas o redes multifactoriales entre los niveles local, mancomunado, regional y nacional; conectados por una articulación de relaciones inter-institucionales e intersectoriales que define sus roles. El nivel local tiene que ver con la autonomía municipal, pues desde ahí se determina el paradigma de desarrollo en la intervención: a) prestación de servicios, b) gestión de calidad en los servicios públicos, o c) promoción del desarrollo en el territorio.

Desde la capacidad de mancomunidad se desarrollan aprendizajes político-institucionales para responder a problemas compartidos, que poco a poco dejan

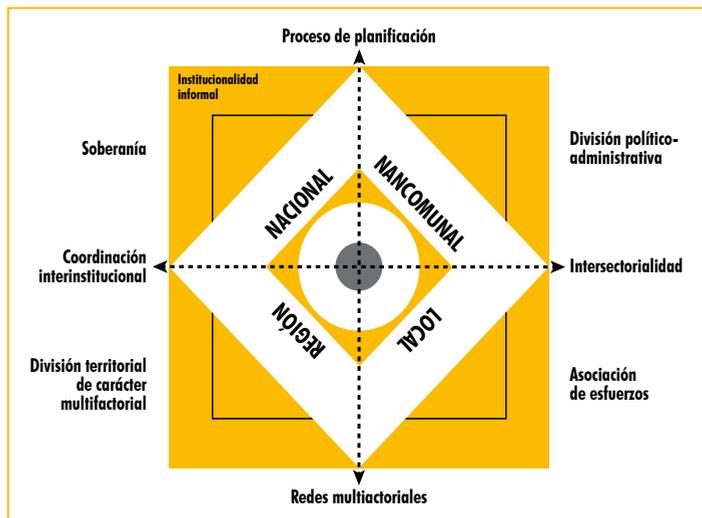


la confianza entre los actores para desarrollar iniciativas conjuntas capaces de hacer un salto entre la atención de un problema a la potencialización de oportunidades locales –equidad de género, multiculturalidad, empleo local, entre otras.

El espacio regional es de carácter multifactorial, donde se da una superposición de estructuras organizativas en los distintos niveles, puesto que en Centroamérica y República Dominicana no se puede omitir el cómo la implementación de las políticas y programas públicos desarrollan divisiones territoriales diferenciadas a la estructura político-administrativo de las municipalidades.

El nivel nacional da sentido de coherencia a la gestión de la administración, identificando las prioridades políticas e ideológicas del gobierno, en función de la agenda nacional de desarrollo que ha sido identificada por las diversas autoridades políticas.

Diagrama 2.11.
Planificación en la territorialización de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

Esta forma de comprender la generación y gestión de las políticas públicas debe solventar una serie de retos, entre ellos:

- Una mayor conciencia y creencia del ejercicio del poder local entre las autoridades municipales.
- Capacidad de negociación pública entre los diversos actores locales, subnacionales y nacionales.



- El desarrollo de alianzas con actores estratégicos para una buena implementación de los procesos de planificación del desarrollo.
- Un conocimiento profundo del territorio, complementado por sistema de información municipal.

Ahora bien, ¿cuál es la viabilidad de este cambio político?, nuestra respuesta no es un simple, sí, es posible. Ya que esta posibilidad de cambio, requiere de ciertas condiciones que lo pueden hacer efectivo. Primero, (i) se necesita de un aprendizaje interno, tendiente a promover el ejercicio del poder local; segundo (ii), se ha de optar por un proceso de negociación y concertación política de carácter inclusivo con los diversos actores estratégicos –locales, subnacionales, nacionales–. Sobre esta base, (iii) se deben desarrollar capacidades de coordinación que trasciendan las actuaciones concretas para ofrecer condiciones instaladas para la promoción del cambio institucional.

Estas bondades no se consiguen de la noche a la mañana, para poder construir las y mantenerlas se requiere que los principales actores político-institucionales posean los incentivos adecuados para la cooperación, pues al final de cuentas no se puede obviar que la viabilidad de las políticas públicas guarda mayor relación con el proceso de legitimidad del proceso, y no con su rigurosidad técnica³⁵.

Como conclusión, la territorialización de las políticas públicas constituye una *oportunidad para la reafirmación de la autonomía municipal*, dando el rol protagonista que deben ejercer en principio los gobiernos locales, como gobiernos próximos a la ciudadanía; prestadores de servicios básicos en el territorio y promotores del desarrollo local³⁶.

Como se ha señalado el reto no está exento de dificultades, pero en la medida que se logren sumar voluntades en todos los niveles del engranaje institucional será más factible lograr la meta final, la cual no es ni más ni menos que mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y fortalecer con ello la institucionalidad democrática de nuestros sistemas políticos.

³⁵ La calidad de las políticas públicas no depende de escoger las medidas acertadas desde el punto de vista técnico, sino negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma que les permita sobrevivir políticamente y ser aplicadas efectivamente.

³⁶ El respeto y reafirmación de la autonomía municipal en los procesos de territorialización de políticas públicas pasa por la planificación de políticas nacionales desde un enfoque territorial, es decir, que integre los distintos niveles de gobierno en el territorio desde sus distintas responsabilidades y desde una estrategia 'bottom-up' por la cual los gobiernos locales realicen de modo real la priorización de acciones en el territorio según las necesidades ciudadanas y desde la intersectorialidad.



BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, MANUEL (1994). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ARBÓS, XAVIER; GINER, SALVADOR (2002). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid, España.
- ANSOFF, IGOR (1985). *La estrategia de la empresa*. Ediciones Orbis, Barcelona.
- AXELROD, ROBERT (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BALDARES, JUAN MANUEL (2010). "El ordenamiento territorial como plataforma de políticas públicas locales para el desarrollo", en Fundación DEMUCA, *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.
- BELLAVANCE, MANUEL (1989). *Las políticas gubernamentales: Elaboración, gestión y evaluación*. ICAP.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2008). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Katz Editores, Buenos Aires, Argentina.
- CARO, ARIELA RUIZ (2002). "Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un 'nuevo consenso'" en *América Latina*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CARRILLO FLÓREZ, F. (Ed.) (2009). *La lucha contra la exclusión social en América Latina –Una mirada desde Europa–*. BID/Eurososial/Comisión Europea/Plural editores, Bolivia.
- COLOMBER, JOSEP M.; NEGRETTO, GABRIEL. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina y gobierno". *Política*, N° 1, Vol. X, I semestre de 2003, pp. 13-61.
- CHARLMERS, D.; MARTIN, S.; PRIESTER, K (1997). "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?", en: Douglas A. Chalmers et al. (Ed.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. University Press, pp. 543-582, Oxford.
- D'AZA, VICTOR (2010). "La experiencia de FEDOMU", en Fundación DEMUCA. *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- FLEURY, S. (2002). *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.
- FOTOPOULOS, TAKIS (2002). *Hacia una democracia inclusiva. La crisis de la economía de crecimiento y la necesidad de un nuevo proyecto liberador*. Nordan Comunidad, Montevideo, Uruguay.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2009a). *Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del Asociacionismo Municipal, estudios de*



- caso en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. San José, Costa Rica.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2010). *Autonomía política: gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*. En prensa.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2009b). *Observatorio de Autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- GARCÍA, ELMER (2010). "Desarrollo y empleabilidad local", en Fundación DEMUCA. *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.
- GARRETÓN, M. A. (1998). "Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales". *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2, pp. 91-98, diciembre.
- GOODIN, ROBERT E. (Editor) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- GOODIN, ROBERT E. (Editor) (2006). *The Oxford Handbooks of Political Science*. New York, U.S.A., Oxford University Press Inc.
- GUEDÁN, M.; VILLALOBOS, J.; CRUZ, M. (2005). *Perfil de Gobernabilidad de El Salvador*. University of Oxford. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo. Universidad de Alcalá. Red Gob. Agencia Española de Cooperación Internacional. Inter-American Development Bank.
- HALL, LAURA (2010). "Participación local de los pueblos afrodescendientes en los gobiernos locales", en Fundación DEMUCA, *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.
- HANF Y SCHARPF (eds.) (1978). *Interorganizational policy-making*.
- Lecay, Rosana. *Buen Gobierno: El reto de la gobernanza en América Latina*. (Documento mimeografiado).
- MENY, Y.; THOENING, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- MONTESINOS SANCHEZ, DAVID (2005). *Situación de las Mancomunidades en Guatemala, documento de análisis y reflexión, para el Programa de fortalecimiento municipal*. AECID/DEMUCA, Guatemala.
- MINTZBERG, HENRY. *Diseño Organizacional*. (Documento mimeografiado).
- NORTH, DOUGLAS (2005). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, U.S.A.
- OSZLACK, O.; O'DONNELL, G. (1984). "Estado y políticas estatales: hacia una estrategia de investigación", en Nef, J. y Flores, G. *Administración Pública, perspectivas críticas*. ICAP, San José, Costa Rica.
- PALLAVACINI, VIOLETA (2010). "Los problemas de coordinación entre la dimensión nacional y local en los planes nacionales de desarrollo", en Fundación DEMUCA, *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.



- PARTHENAY, KEVIN (2010). "Implementación de las políticas públicas: el déficit de territorialización municipal", en Fundación DEMUCA, *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.
- PRATS, JOAN ORIOL (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15, pp. 239-269. Barcelona, España.
- PUTMAN, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- _____; BOWLING ALONE (2000). *The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- RAWLS, JOHN (2001). *Justicia como equidad: una reformulación*. Paidós, Barcelona, España.
- RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (eds.) (2006). *The Oxford handbooks of Political Science*. Oxford University Press.
- RIVAS LEONE, JOSÉ ANTONIO (junio de 2003). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Reflexión Política*, N° 9, pp. 36-46. Bogotá, Colombia.
- RODRÍGUEZ MACIÀ, MANUEL (2008). *La identidad desde lo local: construcción de la cohesión social y territorial*. Fundación DEMUCA, San José.
- ROTH DOUBEL, ANDRÉ NOEL (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Temis, Bogotá.
- SALLENAVE, J. P. (1990). *Generación y planeación estratégica*. Grupo Editorial Norma, Colombia.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (2006). *The Politics of policies. Economic and social progress in Latin America*. Inter-American Development Bank, New York.
- STEIN, ERNESTO; TOMMASI, MARIANO; Y OTROS (Editores) (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006, s. l. BID.
- SUBIRATS, J. (1992). "Una cuestión de estilo. El proceso de formación de políticas en España". *Cuadernos y debates* N° 38. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel S.A., España.
- ____ (1992) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*". Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.
- TAMAYO SÁEZ, M. "El Análisis de las Políticas Públicas", en Bañón, R y Carrillo, E. *La Nueva Administración Pública*. Mimeografiado.



VARGAS, JEAN-PAUL; PETRI, DENIS (2009). "Participación ciudadana y cohesión social en América Central", en *La Lucha contra la exclusión social en América Latina*, Fernando Carrillo-Flórez (ed). Banco Interamericano para el Desarrollo, Programa Euro-Social Unión Europea, Bolivia.

_____; PETRI, DENIS (2008). *Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José.

_____; PALLAVICINI, VIOLETA (2008). *Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España*. Fundación Carolina, en www.fundacioncarolina.es, España.

_____; ZAMUNER, DIEGO (2007). "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", en *Democrazia e diritto*. Franco Angeli 3/2006, Milano.

WORLD ECONOMIC FORUM (2008). *Global Competitiveness Index*. (Documento mimeografiado) USAID.

ZIVALLOS, EMILIO (2010). "Diagnóstico sobre la Situación del Emprendedurismo en Centroamérica", en Fundación DEMUCA. *Territorialización de políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. El Salvador.

La planificación participativa y estratégica: en búsqueda del desarrollo local sostenible

Liz Ortiz Laureano

3.1. Introducción	75
3.2. Ámbito local ¿de qué estamos hablando?	75
3.3. Desarrollo local como modelo de trabajo	76
3.4. La planificación participativa como método y proceso	77
3.5. La planificación estratégica: el elemento clave para la sostenibilidad	81
3.6. Recapitulando	85
Bibliografía	85





3.1. INTRODUCCIÓN

Enfrentar las desigualdades en un momento histórico, en el cual la globalización ha puesto en protagonismo el desequilibrio social, requiere un cambio de paradigma. Es el hecho de repensar la dimensión territorial local como el espacio de actuación ideal para superar las carencias más cercanas a las ciudades, municipios, comunidades, a la gente.

En el marco del desarrollo local como modelo de trabajo, el presente artículo describe los elementos imprescindibles que deben preceder el proceso de planificación participativa y estratégica. Se comprende el concepto de planificación como el conjunto de procedimientos participativos cuya organización, articulación, toma de decisiones y acción se basan en la optimización de recursos a todos los niveles, tomando en cuenta a los principales actores publico-privados de un territorio local. Se incluyen las estrategias de acción definidas para alcanzar ciertos objetivos y la participación como garantía de inclusividad e integralidad.

No solo se hace la distinción entre planificación tradicional y planificación participativa, si no que se reflexiona sobre el trabajo estratégico que exige esta última. Por lo que, se agregan los niveles de acción dentro de la planificación estratégica, es decir, el nivel estratégico y el nivel operativo. También se reconoce la complejidad de llevar a cabo un proceso de planificación estratégica y se señalan las crisis potenciales.

Finalmente, se argumenta que la razón principal para observar la planificación estratégica como el medio adecuado que traduzca los esfuerzos realizados en materia de políticas públicas locales, es lograr una transformación integral a largo plazo. Estos lineamientos enfocan los puntos de expresión clave para el desarrollo local sostenible.

3.2. ÁMBITO LOCAL ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Generalmente se habla del ámbito local para hacer referencia únicamente al espacio delimitado legalmente. Pero lo local va más allá. Las ciudades o territorios son un conjunto de valores y costumbres, de forma de vida, con sus problemas particulares, que conforman relaciones sociales únicas y dinámicas en un determinado territorio.

Por lo cual, cuando se considera intervenir para formular un proyecto de trabajo o solucionar algún problema concreto, esta dimensión de espacio tiene que ser considerada. La ciudadanía –tanto la población residente como la fluctuante– debe ser el referente de acción de los gobiernos locales y a su vez los gobiernos subnacionales deben ser la opción de búsqueda de respuestas por parte de las personas.



No se trata de focalizarse en las competencias de los gobiernos locales, si no de enfocarse en el desarrollo social y económico de la localidad, actuando en concertación con las instancias públicas y privadas que intervienen en el territorio.

3.3. DESARROLLO LOCAL COMO MODELO DE TRABAJO

Los modelos tradicionales de trabajo a nivel local han estado en función de la organización y desarrollo territorial a nivel físico (estructural), económico y social particularmente. Dentro de otros paradigmas teóricos, se han utilizado con mayor frecuencia a nivel latinoamericano la planificación social, acción social y desarrollo de localidades (Ortiz & Vientós, 2009).

La Planificación Social se refiere básicamente a la movilización de los recursos adecuados, la identificación y distribución de tareas en aras de atender las necesidades sociales emergentes. La estrategia de actuación utilizada es una armónica con la Administración Pública de determinado lugar o gobierno (Rayas, 2005, citado en Ortiz & Vientós, 2009).

Según Rothman, *et. al* (1995), la Acción Social busca llevar a cabo cambios básicos en las instituciones de carácter principal. Se dirige hacia la distribución del poder, de recursos o toma de decisiones en la localidad y cambiar políticas básicas de organizaciones formales. Esto mediante estrategias y técnicas de movilización y lucha social.

En el caso del paradigma de Desarrollo Local, se considera el ámbito local como un territorio geográficamente delimitado, con sus estructuras físicas, composición poblacional, valores, costumbres y necesidades propias. Incluye la dimensión espacial como su campo de actuación. Hace referencia a la división geopolítica del país, como, por ejemplo, las comunidades geográficas, municipios, regiones, entre otras.

Según Elizalde (2003), al ser éste un modelo inmerso en el mundo globalizado actual, requiere necesariamente la potenciación de recursos disponibles, ya que el marco de actuación territorial es desde la periferia, no desde el centro. Si en adelante se discute sobre la planificación participativa y estratégica en el ámbito local ya descrito, parece que este modelo tiene la perspectiva de desarrollo adecuada.

De forma conceptual, puede decirse que la importancia del desarrollo local reside en una planeación integral que favorezca el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, con el fin de encaminarse al desarrollo humano sostenible (Rojas, 2005 citado en DEMUCA, 2009). Estas variables indican que no resulta una tarea sencilla hablar del desarrollo de localidades. No solo por la corriente global en la que están inmersos estos procesos, sino por la costumbre



institucionalizada de tratar de resolver los asuntos locales únicamente desde la centralidad de los gobiernos. Si bien en estos procesos de desarrollo se ha observado una influencia, intentos y logros de coordinación entre lo local y lo nacional, lo cierto es que hay elementos que pueden propiciar avances y otras dilaciones.

Cuadro 3.1.
Elementos centrales del desarrollo local

Elemento del desarrollo local	Avance	Dilación
Enfoque multidimensional	Permite ver el desarrollo de forma integrada, y deja a un lado la visión tradicional sectorializada.	Temor a generar espacios con visión de desarrollo local, dejando el estilo de gestión tradicional.
Participación de todos los actores	Permite tener diversidad de criterio en el análisis de lo local, así como mantener un proceso de cooperación y consenso.	Líderes sectoriales con una visión cortoplacista y excesiva dependencia del nivel central.
Gobierno local	Permite trasladar los valores, principios y criterios de la globalización y de las políticas nacionales a lo concreto del territorio local.	Autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de desarrollo a nivel de su territorio.
Instituciones de desarrollo	Permiten el acceso a instrumentos y herramientas, como base dinamizadora de las actividades económicas, sociales y culturales.	Sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y consenso local.

Fuente: Elizalde (2003, p. 14-15). Elaboración: Propia.

El cuadro 3.1. ofrece una visión de los elementos centrales del desarrollo local, destacando las características que permiten que los procesos de articulación de programas y proyectos locales avancen o se retrasen. Reconociendo que en la aplicación de este modelo no existen “fórmulas” perfectamente ajustables a todas las realidades. Por el contrario, es imprescindible considerar en cada territorio el ambiente, los recursos, las necesidades colectivas, el presupuesto, los ámbitos de actuación y la potencialidad de acción de los actores sociales.

3.4. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMO MÉTODO Y PROCESO

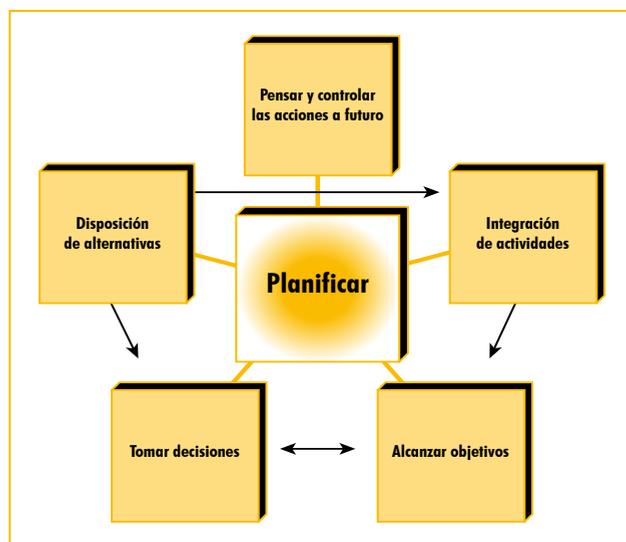
Cuando se habla de planificación, inevitablemente se llega a los orígenes de las teorías administrativas, que a través del tiempo han girado en torno al manejo y optimización de los recursos (Muñoz, 2006). Estas bases conceptuales fueron despuntando ideas que se convirtieron en el análisis de la eficacia y eficiencia de la administración de recursos. En este sentido, se han creado métodos y regulado procesos, con el fin de aprovechar adecuadamente los recursos existentes. La



planificación es, por lo tanto, un método y un proceso. Se define planificación como un “procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones” (Bryson, 1988 citado en Muñoz, 2006, p. 5).

En cierta forma, planificar debe observarse desde una connotación de aplicación práctica. Se trata de un “conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalización y organización en unas acciones y actividades previstas de antemano” (Ander-Egg, 1985, p. 15). Esto se traduce en la conocida frase *pensar antes de actuar*. A partir de Mundet (1999), se identifican en el diagrama 1 diversas perspectivas de enfoque de la planificación.

Diagrama 3.1.
Perspectivas de enfoque de la planificación



Fuente: Elaboración propia.

Se entenderá como planificación para efectos de escrito, un conjunto de procedimientos participativos, cuya organización, articulación, toma de decisiones y acción se basan en la optimización de recursos a todos los niveles, tomando en cuenta a los principales actores publico-privados de un territorio local. Se incluyen las estrategias de acción definidas para alcanzar ciertos objetivos y la participación como garantía de inclusividad e integralidad.

Existen dos tipos de planificación: la tradicional y la participativa. La planificación tradicional es una centralizada, que se observa desde el centro a la periferia,



impositiva y tecnicista (Muñoz, 2003). Se genera de esta forma una distancia entre el Estado y la sociedad civil. Manteniendo el Estado una visión de agente interventor sobre la población como beneficiaria de un plan general, desconociendo y aislándose de condiciones concretas y específicas de cada lugar.

La planificación participativa, por su parte, es vista como una acción desde la periferia al centro, de relaciones horizontales, con una toma de decisiones dialogada y priorizada (Muñoz, 2003). La relación Estado-sociedad civil es cercana y se reconoce a los actores sociales como protagonistas del desarrollo.

Esto plantea una situación: las demandas de cada espacio local que conforma un territorio general, un país, ¿pueden ser satisfechas desde el Estado central o más bien exceden la capacidad de gestión del Estado? Aunque no es un tema a desarrollar en sí mismo, es importante acotar que es precisamente en este sentido que la planificación participativa toma auge en el desarrollo local. Si bien se reconoce que el Estado tiene el deber de canalizar demandas y propulsar soluciones, también es importante comprender que no es posible que atienda todas las demandas de la ciudadanía.

Un paso adelante en materia de desarrollo y atención de demandas locales, sería repensar la importancia de incorporar la participación en el proceso de planificación. Esto requiere del uso de estrategias, técnicas y tácticas que funcionen como eje articulador entre las necesidades colectivas y los objetivos propuestos. Hopenhayn (1988), identifica la participación de actores sociales como aspecto central de esta metodología, partiendo de la concepción de ser menos objeto y más sujeto. Se trata de la articulación de la futura acción, considerando todos los sectores que componen el ámbito local y haciéndolos parte del proceso de toma de decisiones.

En estos términos hay que considerar otro punto: la desigualdad en cuanto al acceso de poder que existe entre los actores. Vega (1997) apunta a que la participación es el instrumento por excelencia que puede permitirle a grupos en desventaja exigir el poder que les corresponde. Es establecer un nivel práctico entre la adquisición de poder y recursos, intermediado por un proceso de toma de decisiones colectivas que movilicen a la planificación y ejecución de propuestas que permitan la solución de problemas identificados.

No obstante, la participación de la que se habla debe ser verdadera. Lo que implica "expresar las propias ideas y opiniones, saber deliberar y decidir, examinar las ventajas y desventajas en los asuntos que se presentan, asumir responsabilidades tanto a nivel individual como grupal y velar por la fórmula eficacia-eficiencia (Saavedra, 1993, p. 93). En otras palabras, es proceder conforme a la lógica de actuación entre racionalización y coordinación, es decir, planificar participativamente. El cuadro 3.2. contrasta y sintetiza lo que se ha planteado.



Cuadro 3.2.
Contraste entre planificación tradicional y planificación participativa

Planificación tradicional	Planificación participativa
Centralizada.	Descentralizada.
Vertical e impositiva.	Horizontal y concertada.
Prioriza la inversión sectorial.	Prioriza inversión social.
Asigna responsabilidades pero no asume.	Asume responsabilidad y compromiso social.
Homogeneizante y unificadora.	Reconoce la diversidad y respeta la diferencia.
Excluyente y autoritaria.	Incluyente y democrática.
Distancia entre Estado-sociedad civil.	Acerca la relación Estado-Sociedad Civil.
Reconoce una población objetivo beneficiaria de un plan.	Reconoce a los actores sociales como sujetos activos del desarrollo.
Desconoce las condiciones específicas de la localidad.	Parte de las condiciones concretas y particulares de la localidad.
Genera desconfianza en las instituciones.	Construye relaciones de confianza.
Promueve la confrontación e imposición de poderes.	Promueve tolerancia y convivencia pacífica.
Disminuye la gobernabilidad.	Recupera gobernabilidad.

Fuente: Adaptado de FAO (2003, p. 10-11).

A nivel local, debe darse un proceso planificación participativa efectiva que permita una gestión adecuada de resultados coherentes con los objetivos que se desean alcanzar. Para ello, es indispensable utilizar mecanismos que garanticen un transcurso exitoso. Pichardo (1997, pp. 28-31) aborda cinco fases básicas del proceso de planificación participativa.

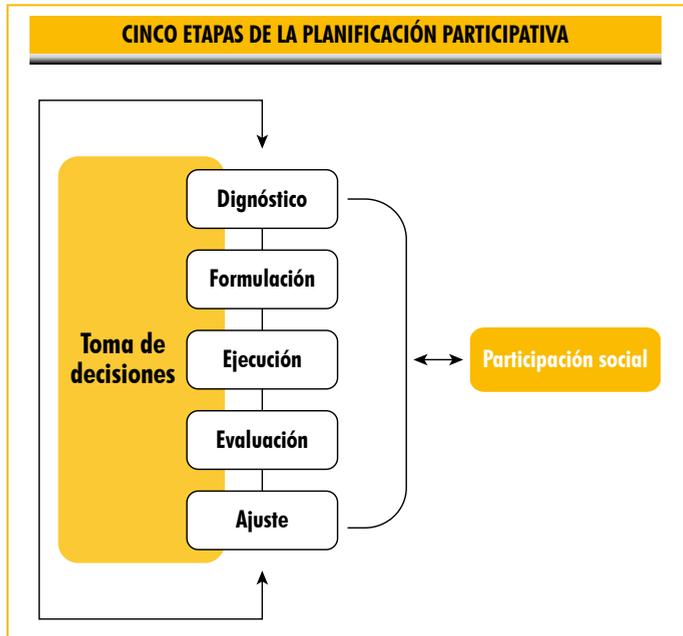
El **diagnóstico**, tal como se muestra en el diagrama 3.2., consiste en investigar la realidad social en que se desea planificar, para determinar la naturaleza y magnitud de los problemas. Es necesario el análisis de la tendencia histórica para interpretar los hechos que se han manifestado y que pueden tener injerencia al presente.

La **formulación**, por su parte, es elaborar claramente las decisiones y la forma en que se implementarán. Seguido este paso a la **ejecución**, la cual consiste en poner en práctica las medidas formuladas. Implica control y seguimiento de las acciones.

Para la **evaluación** se trata de comprobar las posibilidades de cumplimiento de los propósitos planteados y del nivel de logros en la ejecución de las medidas.



Diagrama 3.2.
Fases de la planificación participativa



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso de evaluar debe verse como uno integral, de manera que apunte tanto a detectar irregularidades como a proporcionar información sobre medidas preventivas y correctivas.

La etapa del **ajuste** está vinculada al proceso de evaluación. Se trata de incorporar las medidas correctivas necesarias, con el fin de lograr los propósitos establecidos. La importancia de esta última fase radica en la retroalimentación constante de algunos aspectos de la realidad y en la necesidad de incluir resultados no proyectados inicialmente.

3.5. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: EL ELEMENTO CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD

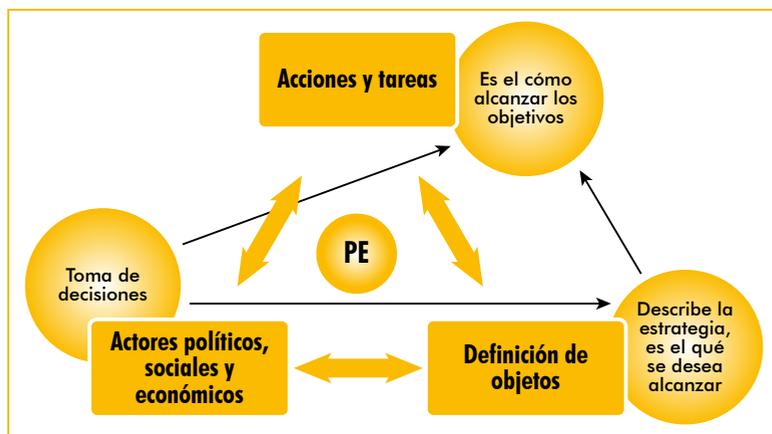
Planificar participativamente para el desarrollo de localidades es un trabajo estratégico en sí mismo. Es utilizar “un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear y lograr el mejor futuro posible para una determinada organización, entidad, empresa o territorio” (DEMUCA, 2009).

Partiendo de esta definición, la Planificación Estratégica (PE) puede verse tanto como instrumento y como un sistema-proceso. El sistema-proceso se refiere a un



conjunto de etapas continuas y complementarias que dan cuenta de las interacciones entre las sub- unidades que lo integran (Ortiz & Vientós, 2009). De otro lado, cuando se habla de instrumento, se entiende como “la carta de navegación” que tienen las sociedades civilizadas que permite priorizar y jerarquizar los asuntos de interés público (Sánchez, 2003).

Diagrama 3.3.
Planificación estratégica: un instrumento, un proceso



Fuente: Elaboración propia.

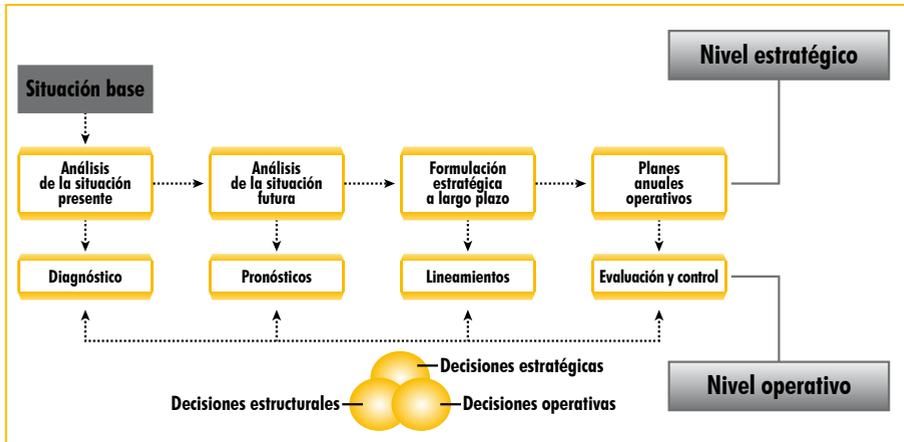
De otra forma, la PE como metodología de trabajo, puede diferenciarse en dos niveles: nivel estratégico y nivel operativo. El nivel estratégico, es la concepción amplia de lo que se desea hacer, en otras palabras, la visión macro de las metas y objetivos que se busca alcanzar. Es la planificación necesaria que precede el nivel operativo. Incluso, observado desde una localidad, se vincula con la gestión regional y nacional e implica la coordinación con estas instancias dentro del territorio en su totalidad.

En términos operativos, se refiere a la forma concreta de conducir la PE hacia los escenarios deseados y ya explicitados (Sánchez, 2003, p. 17). Este proceso presupone que ya existen unas decisiones tomadas estratégicamente, así como mecanismos para el control, monitoreo, evaluación y retroalimentación, sobre una situación dada. A este momento, también han sido considerados los factores exógenos y endógenos que interfieren en la operacionalización del plan estratégico. El siguiente diagrama expone la relación entre la visión estratégica y operativa.

Llevar a cabo un proceso de planificación estratégica, por la naturaleza de su complejidad, puede generar diversas crisis en distintos momentos. A partir de Sánchez (2003), se mencionan algunas de estas dificultades que tienden a surgir.



Diagrama 3.4.
Planificación estratégica: entre el nivel estratégico y operativo



Fuente: Elaboración propia.

Cuando existen problemas de inexperiencia de las organizaciones y dirigentes, así como una mala precisión de las prioridades y necesidades colectivas, se genera una **crisis de lanzamiento/ejecución**. Esto se debe a que no se tiene un sistema de información y consulta adecuados y no se vislumbraron las verdaderas unidades de decisión.

Si se habla de **crisis de administración**, se está considerando del proceso más operativo y técnico de la PE. En otras palabras, el problema radica en la poca o ninguna desconcentración de la información, del poder. No se han delegado las responsabilidades adecuadamente y existe una falta de coordinación entre los equipos de trabajo. Esto se traduce en la inadecuada planificación de los recursos materiales y fiscales, así como en la imprecisión del cálculo de duración en las estrategias a implementar.

Lo anterior, pone en manifiesto otro elemento importante, la **crisis de liderazgo**. Esta surge en el momento en que se pierde la visión del trabajo integral. Los coordinadores dejan de percibir que cada esfuerzo, en todo momento del proceso, se realiza con el fin de lograr la meta general, no es un trabajo individual ni de beneficio exclusivo para un área específica.

La **continuidad** de las estrategias de planificación siempre es un reto y puede representar una de las mayores crisis. Si se suscita una pérdida de intereses comunes tanto entre las áreas como entre los niveles (local, regional, nacional), se pierden de perspectiva los objetivos de la PE. Si antes del nivel operativo, no se contemplaron los posibles escenarios a futuro y las influencias del entorno y no se



generaron tácticas que flexibilizaran las estrategias y se ajustaran a los cambios con el menor impacto negativo posible, se pierde la capacidad de acción/reacción en los momentos oportunos.

Estos procesos estratégicos y operativos en el nivel local tienen indefinidas áreas de actuación. De acuerdo a Llisterri (2000), son tantas las áreas como situaciones específicas que se desean afrontar. Sin embargo, estas iniciativas deben ser traducidas no solo en planes estratégicos, sino formalmente en políticas de desarrollo local.

Según Elizalde (2003), las políticas públicas de desarrollo local buscan maximizar los recursos limitados, para mejorar la calidad de vida territorial. Considerando que el nivel nacional no necesariamente toma en cuenta las particularidades locales y son entonces los agentes locales (como los municipios) quienes pueden generar políticas que favorezcan la solución de problemas puntuales.

El argumento principal para convertir la PE en políticas públicas locales, es lograr un desarrollo integral a largo plazo y sostenible. Más aún en este momento, en el cual la tendencia de la descentralización política y fiscal se ha incrementado en casi todos los países de América Latina (BID, 2006). Cuando se habla de procesos sostenibles, se habla de equilibrio, de avances en la implementación de políticas públicas y por ende, de desarrollo. Según FLACMA (2005), se debe partir de cinco principios:

1. **Multidisciplinariedad:** integra la dimensión social, económica, política, ecológica, cultural y espiritual, evitando la segmentación de estos aspectos.
2. **Multisectorialidad:** integra todos los sectores de la localidad para participar activamente en los procesos de planificación, formulación, ejecución, control y evaluación de proyectos o políticas públicas.
3. **Multinivel:** busca la integración y coordinación entre los intereses del nivel local, con el nacional, regional y global.
4. **Coordinación:** se trata de la integración de doble vía, tanto desde abajo hacia arriba, como desde arriba hacia abajo. Es trabajar de forma integrada con las disciplinas, los sectores y los niveles de gobierno.
5. **Dinamismo:** implica que la sostenibilidad requiere de procesos flexibles y abiertos a las nuevas realidades, ideas, eventos coyunturales, cambios en políticas o de naturaleza social o cultural.

Esta forma de generar acciones que promuevan al desarrollo local a partir de una planificación estratégica sostenible, definitivamente requiere de un cambio de paradigma. Exige comenzar –y en muchos casos continuar– con los esfuerzos de descentralización y el establecimiento de condiciones óptimas y efectivas de participación integral.



3.6. RECAPITULANDO

La planificación participativa y estratégica es cónsona con los objetivos de desarrollo local. Permite que las localidades trabajen desde sus espacios y para sus espacios, con sus recursos, capacidades y sobre todo, su propio diagnóstico de problemas y priorización de temas.

Por otro lado, se ha establecido que las políticas públicas de desarrollo local basadas en la PE requieren de procesos de diálogo y concertación, para ser expresados formalmente (como leyes) en el espacio público local y de esta forma encaminar el desarrollo sostenible. Lo cual demanda rescatar la importancia de la función y responsabilidad de las agencias locales.

Aunque existen esfuerzos de grupos y comunidades, muchos exitosos en su gestión, siguen siendo los gobiernos locales el instrumento por excelencia para poner en práctica políticas económicas y de desarrollo de servicios sociales. En otras palabras, los agentes públicos –y privados– que conforman la institucionalidad local, juegan un papel central en la PE de las políticas públicas. Al estar próximos a las necesidades de sus territorios, son los entes responsables de concertar y ejecutar estrategias planificadas que enfrenten la incertidumbre, el desfase entre lo local y lo nacional y transformen sus territorios en áreas competitivas de desarrollo.

Finalmente, y en palabras sencillas, aunque se reconozcan las herramientas, procesos, técnicas, tácticas, paradigmas, entre otros mecanismos, no se adelanta la transformación social, sin poner en agenda pública el concepto de desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, E. (1985). *Introducción a la Planificación*. Humanitas, Buenos Aires
- ELIZALDE, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y Social-ILPES, CEPAL.
- FLACMA (2005). *Guía para la Planificación Estratégica Sostenible Local (Agenda 21 Local): eslabón básico para superar la pobreza*. Proyecto Ciudadanía Ambiental Global.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2009). *Guía de herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local*.
- HOPEHAYN, M. (1998). *La participación y sus motivos*. *Acción Crítica*, (24) 19-30.
- _____ (1998). *La participación y sus motivos*. *Acción Crítica*, (25) 13-28.
- MUNDET, J. (1999). *Teorías de la planificación estratégica*. Editorial McGraw-Hill, Madrid, España.



- LLISTERRI, J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local: nuevas oportunidades operativas*. BID, Washington, D. C.
- ORTIZ, L.; VIENTÓS, H. (2009). *Los múltiples rostros de un Trabajador Social*. Aportaciones de José Joaquín Parrilla Cruz al Trabajo Social Comunitario en Puerto Rico. Comunicadora Koiné Inc., San Juan, Puerto Rico.
- PICHARDO, ARLETTE (1997). *Planificación y programación social: Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Lumen-Humanitas, Buenos Aires.
- ROTHMAN, J.; ERLICH Y J. TROPMAN (1995). *Strategies of Community Intervention* (5th ed). Peacock, Itasca Illinois.
- SAAVEDRA, RUTH (1993). *Planificación Participativa: ¿Un desafío?* Revista Interamericana de Planificación, 26 (104), 90-99.
- SÁNCHEZ, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y Social-ILPES, CEPAL.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEVARRIA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. BID.
- MUÑOZ, M. (2006). *Enfoques generales y métodos para la planificación territorial*. Proyecto Regional "Ordenamiento Territorial Rural Sostenible". FAO para América Latina y el Caribe.
- VEGA, LUZ (1997). *Participación Popular. ¿Quiénes hacemos ciudad?* Ediciones SIAP, Ecuador.

Implementación de las políticas públicas: El déficit de coordinación en el proceso de territorialización

Kevin Parthenay

4.1. Introducción: conceptos y realidades	89
4.2. Las políticas públicas y el proceso de implementación	90
4.3. La deficiencia de implementación: Un sistema de hipótesis aplicado a la región	91
4.3.1. Distorsiones jurídico-institucionales en la ingeniería del marco competencial	93
4.3.2. Distorsiones político-institucionales, vector de parálisis de la acción municipal en Centroamérica	97
4.3.3. Deficiencias de canalización de las demandas sociales: la elaboración de políticas públicas desde la perspectiva de la participación ciudadana	99
4.3.4. El cambio y el proceso de territorialización de las políticas públicas: perspectiva desde la noción de aprendizaje	101
4.4. Conclusión	103
Bibliografía	104





4.1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS Y REALIDADES

El proceso de territorialización de las políticas públicas no es un fenómeno reciente en Centroamérica. Desde los años 1980 hasta hoy, la territorialización se concretizó paulatinamente por reformas en el ámbito jurídico, financiero e institucional. Sin embargo, se destacan varias dificultades en la aplicación de estas reformas, lo que pone de relieve una problemática fundamental, la de la implementación de las políticas públicas. Antes de todo, el objetivo de este capítulo radica en una puesta en perspectiva teórica de una enfermedad endémica que toca el reto de la regulación política en cada uno de los países del istmo.

Estudiar la territorialización remite al estudio específico de las condiciones de implementación de las políticas públicas al nivel local. Al respecto, el “territorio” se considera como un espacio legítimo de experimentación e integración de prioridades de acción pública (Faure, 2006: 433).

El territorio es un espacio que tiene que ser regulado. En esta perspectiva, los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la identificación, elaboración e implementación de los modelos de cohesión social, territorial y de regulación económica. Así, por completo, el territorio es un nivel en el que se desarrolla la acción pública, volviéndose el lugar en el cual se definen y solucionan los problemas de carácter público (Theoning, Ashford, 1980). Por consecuencia, la territorialización de las políticas públicas tiene repercusiones más allá de la regulación política sino más bien que transforma de manera radical el pacto fundador entre administración y autoridad política.

Una política pública local existe siempre y cuando una institución municipal asuma total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático (Roth Deubel 2006, p. 19).

Una política pública local constituye un objetivo en movimiento, un proceso en el cual los resultados no están suficientemente claros, que se caracteriza por la constante intervención de diversos interlocutores, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad –una dinámica de rompecabezas que está constantemente en transformación–. Así, la acción municipal, se convierte en un ciclo continuo en el que el sistema político y la sociedad envían y reciben intuitivos recíprocamente, en una dinámica de retroalimentación constante (Vargas, Camacho, 2010).

Una vez identificados los conceptos que estudiamos, es menester comentar otra cuestión de la territorialización. En Centroamérica, la descentralización lleva una dimensión normativa. Si la lógica original de la acción municipal es de mejor



canalizar las demandas sociales para mejor responder a las necesidades de la población, no tiene que ser un sustituto del Estado.

El reto de los gobiernos locales y del nivel municipal en general respecta el principio de subsidiariedad y de complementariedad respecto a la acción del Estado. Esta dinámica responde, sin embargo, a una voluntad de promoción de una cultura institucional destinada a traducirse por la emergencia de un clima de confianza colectiva (Vargas, Camacho, 2010: 12), facilitando por consiguiente la cooperación y la colaboración entre varios actores socio-políticos.

El principal desafío de la autonomía política municipal en la región Centroamericana radica en la canalización de las demandas sociales. La lógica profunda si es mejorar la efectividad de las políticas públicas para responder a los problemas sociales y atender las necesidades de los ciudadanos. Hoy en día, al considerar la valoración del nivel municipal, nos damos cuenta de la concomitancia de este proceso con una crisis general de la representación política al igual que la explosión de un descontento social (Latinobarómetro, 2008).

Por consecuencia, al reflexionar sobre el tema de la territorialización de las políticas públicas, hay que bien tener claro la correlación que puede existir entre la valoración del principio de subsidiariedad, representado por la emergencia de la regulación local, y las debilidades estructurales de los Estados centroamericanos.

4.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Aunque el nivel municipal se presente como complementario al Gobierno central, la mayor dificultad queda la implementación de las políticas públicas que se elaboran por los gobiernos locales. Tenemos que pararnos un momento sobre esta problemática. ¿Qué significa analizar la “implementación de las políticas públicas”? Interesarse a la implementación es decodificar la manera con la que se apropia un programa público.

Entonces, no debe limitarse a considerar una sola faceta del problema, es decir, sea su elaboración o su estructuración (Lascoumes, Le Galès, 2007: 26). El estudio de la implementación permite develar los fracasos de los programas políticos, así como las diferencias que existen entre las intenciones de los tomadores de decisión y los resultados.

Con este sentido, la acción pública puede ser percibida con una perspectiva de racionalidad, una racionalidad de tipo economicista de la gestión pública. La evaluación del fracaso de las políticas públicas puede concebirse a través de tres lógicas: la *inefectividad* (ausencia de aplicación concreta de las disposiciones legislativas o reglamentarias), la *ineficacia* (diferencia entre las medidas implementadas y los resultados finales), la *ineficiencia* (distorsión entre el gasto y el



resultado obtenido). Este conjunto de enfoques para analizar las políticas públicas se construyen en el sentido de una racionalización de la acción pública.

Sin juzgar el éxito o el fracaso de las políticas públicas locales, importa estudiar algunas leyes generales sobre el proceso de acción pública y las dinámicas que resultan de ésta. Por otra parte, es relevante explicar o entender la ineficacia de la acción pública local en Centroamérica explorando las lógicas institucionales subyacentes y las relaciones entre múltiples actores partes del proceso. Por consecuencia, dejaremos de lado el estudio de la lógica de *ineficiencia*. Tal estudio implicaría un trabajo más profundo sobre los presupuestos y contenidos de las políticas públicas enmarcadas en el ámbito municipal.

El análisis de los mecanismos de implementación de las políticas públicas nos lleva a considerar un conjunto de instituciones, de prácticas institucionales, de normas y reglas. En este sentido, se puede hacer referencias a tres niveles de análisis. Estos tres niveles radican en las nociones de «*polity*», «*politics*», y «*policy*». Cada uno tiene la capacidad de poner de relieve factores causales variados del problema de la implementación de las políticas públicas en el proceso de territorialización.

El primer concepto *–polity–* remite al conjunto de actores e instituciones que componen una comunidad. El segundo *–politics–* hace referencia a las luchas que existen entre actores individuales y colectivos para la adquisición del poder. Sin embargo, “*politics*” no se limita al acceso a puestos de poder por la competición electoral sino a las relaciones de poder en el marco de interacciones interpersonales o “*inter-grupos*” (Bartoli, 2005). Esta noción implica también la participación en la competición para el control del poder estatal a través de sus varias instituciones. Por fin, el tercer término, “*policy*”, se refiere a un conjunto de acción motivada (Hassenteufel, 2008: 7).

4.3. LA DEFICIENCIA DE IMPLEMENTACIÓN: UN SISTEMA DE HIPÓTESIS APLICADO A LA REGIÓN

Consagraremos este artículo al estudio de una de esas tres variables, la dimensión “*politics*” y especialmente la descripción de las fallas existentes en un marco complejo de interacciones entre una variedad de actores y de niveles de poder (infra-estatales, estatal).

Si el término “*politics*” hace referencia a todo lo que divide en una sociedad, nos importara los factores que impiden solucionar esas divisiones. Tres hipótesis nos permitirán responder a la pregunta del *¿por qué la implementación constituye el principal problema del proceso de territorialización de las políticas públicas en la región?*

El interés del método empleado es de jerarquizar los diferentes factores causales que explican la deficiencia de implementación de las políticas públicas locales.



A esas tres variables independientes, añadiremos una cuarta que valorara la idea de aprendizaje. Precisaremos el uso de una variable tan amplia y su relación en la reflexión sobre los problemas de implementación. Lo que planteamos con el aprendizaje es una concepción de largo plazo del proceso de territorialización.

El sistema de hipótesis:

- **Hipótesis primera:** unas distorsiones jurídico-institucionales que hacen del modelo de autonomía municipal o de territorialización un modelo impreciso, en lo cual las competencias institucionales son ambiguas y compartidas. Por “distorsiones jurídico-institucionales” entendemos una falta de claridad y concordancia entre los marcos jurídicos y el diseño institucional.
- **Hipótesis segunda:** unas distorsiones político-institucionales que generan dificultad de coordinación inter y intra-institucional así como una deficiencia por el control jerárquico. Por “distorsión político-institucional” se entiende el conjunto de disfuncionamiento de los modos de organización en términos de coordinación y de control jerárquico (Mégie, 2007: 385).
- **Hipótesis tercera:** una incapacidad del modelo de autonomía municipal a canalizar la demanda social. Por “canalización de demanda social”, entendemos la capacidad de las instituciones a tomar en cuenta los intereses de los ciudadanos y a traducirlos en iniciativas políticas concretas, programas o políticas públicas. Las instituciones locales encarnan la articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en preferencias colectivas, es decir, la construcción racional del interés general. Para evaluar esta hipótesis, es preciso considerar los mecanismos de participación ciudadana que existen al nivel municipal.
- **Hipótesis cuarta:** una temporalidad corta de existencia del modelo de autonomía municipal. Desarrollamos la idea según la cual, el proceso de territorialización debe ser considerado con una dinámica de largo plazo. En este proceso, el fenómeno de aprendizaje instrumental, cognitivo y social se destaca como fundamental para superar este problema endémico de la implementación de las políticas públicas. De ahí, proponemos una reflexión sobre el cambio al nivel de la institucionalidad municipal.

Este artículo, además de presentar con más detalles cada una de las hipótesis, intentaremos hacer de éstas una evaluación empírica para responder a la pregunta de saber que impide el ejercicio del “buen gobierno local” sin deficiencia de implementación de las políticas públicas.



4.3.1. Distorsiones jurídico-institucionales en la ingeniería del marco competencial

El avance de la descentralización en América Central coincide con el proceso de reforma del Estado iniciado en la década 1980. El desarrollo del modelo de autonomía municipal consiste en una dinámica específica de transferencia de competencias entre varias instituciones. Por consecuencia, la esencia de la descentralización radica en una “redefinición de poder” para promover una democracia de abajo hacia arriba. Así, para tomar en cuenta las necesidades locales, encontrar soluciones políticas y administrativas y implementarlas, hace falta que las autoridades locales (órganos, consejos, gobiernos locales, etc.) tengan competencias propias tanto como recursos para dar vida a esas capacidades institucionales.

En este sentido, la implementación del modelo de autonomía municipal se refiere a factores estructurales del diseño del Estado que determinan el tipo y la naturaleza de las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales (Vargas, Camacho, 2010, p. 54). Al analizar la implementación del modelo autonómico municipal, es menester entonces observar la repartición de competencias que existen entre las varias instituciones engañadas en el proceso de descentralización.

Esas competencias se establecen por ley. Entonces, esta parte del estudio radica en una puesta en perspectiva de las compatibilidades de las leyes vigentes que regulan la territorialización de las políticas públicas. En efecto, constatamos con la Dra. Violeta Pallavicini (Pallavicini, 2009) que la región se enfrenta a un “déficit de claridad y concordancia entre los marcos jurídicos y el diseño institucional”. Este fenómeno genera obstáculos en la toma de decisiones y constituye también un factor causal que podría dar un primer paso de explicación al problema endémico de la implementación.

En este sentido, para proporcionar una evaluación del entramado jurídico institucional en América Central para identificar los problemas de implementación de las políticas públicas, trataremos primero (1) las tendencias de dispersión y de vacíos jurídicos que constituyen obstáculos técnicos a las exigencias de buen gobierno al nivel local; (2) analizaremos la relación entre las leyes vigentes y las capacidades institucionales. Estas dos dimensiones se centran en la idea de “distorsiones jurídico-institucionales”. Tres variables pueden ser destacadas: a) fragmentación entre el marco jurídico y el marco institucional; b) vacío jurídico en la ingeniería del marco competencial; y c) déficit de rendimientos institucionales.

Estudiaremos el primer punto que se refiere a la dispersión de las normas jurídicas o la ausencia de reglas y que tiene importantes repercusiones en el ámbito de la implementación. Identificamos varias consecuencias de estos fenómenos. Particularmente, la dispersión de las normas jurídicas que definen la autonomía municipal, por ejemplo entre las constituciones y los códigos municipales conlleva con:



- i. Dificultades para los ciudadanos o los actores institucionales a reconocer los roles institucionales de cada institución.
- ii. Confusiones o duplicaciones de las competencias.
- iii. Nacimiento de un sistema complejo de “normativas aisladas” o “desarticuladas”, así como procedimientos no clarificados (Vargas, Camacho, 2010).

La “inconsistencia” del modelo de autonomía municipal vigente puede “conllevar a la emergencia de barreras jurídicas y políticas que afectan el cumplimiento de las políticas públicas locales. En este sentido, las distorsiones institucionales son el resultado de las deficiencias de un marco normativo claro y especializado, además de los procesos de reforma abstractos y de una ausencia de las especificaciones en cuanto al marco competencial municipal y de las instituciones de gobierno central involucradas” (Vargas, Camacho, 2010, p. 64).

Así, la distorsión jurídico-institucional puede nacer de una multiplicación de instituciones encargadas de tutelar el tema de la autonomía municipal. El número elevado de instituciones públicas nacionales cuyas funciones influyen en las diferentes áreas (autonomía financiera; autonomía administrativa; autonomía política) de la autonomía municipal en los países de la región se traduce por una producción fragmentada de la normativa relativa al tema municipal.

Sin embargo, uno de los principios de efectividad de la autonomía municipal radica en la delimitación precisa del entorno y del ejercicio del poder de los gobiernos locales. Por consiguiente, la definición dispersa del entorno normativo y de las reglas formales constituye un factor explicativo de “la deficiencia del marco normativo” que no alcanza la claridad y especificación necesaria para que el proceso de territorialización de las políticas públicas pueda implementarse. Con esta primera hipótesis, y sobre la base de lo explicado, podemos subrayar tres principales factores explicativos de la deficiencia de implementación de las políticas públicas territorializadas:

Subordinación político-administrativa

Planteamos la idea de “subordinación administrativa” por referencia al grado limitado de la dependencia de las autoridades municipales en Centroamérica. En efecto, en la región la creación de mecanismos requiere una definición sólida de los lineamientos jurídicos que determinan su esencia. Sobre esta base, numerosas autoridades no tienen capacidad propia de actuar en el nivel municipal por no beneficiar de estos lineamientos jurídicos. Esto define un estado de dependencia hacia las instituciones estatales.

Nos llama la atención el caso de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT) en Honduras. Son los mecanismos más recientes que se han creado para



impulsar la participación popular sobre los intereses del municipio; las comisiones surgen de la necesidad de los ciudadanos por obtener prontas respuestas sobre la administración de un gobierno local.

En la práctica, las CCT han mantenido presencia dentro de las principales ciudades del país como instancias controladoras o fiscalizadoras de la distribución y ejecución de los recursos que manejan las municipalidades. Las funciones que ejercen las comisiones ciudadanas de auditoría social han generado cambios en cuanto a la aplicabilidad de herramientas de transparencia y rendición de cuentas; pero se han visto limitadas en el ejercicio de sus funciones porque carecen de lineamientos jurídicos que determinen sus alcances. Para solventar esta carencia y fortalecer la existencia de las CCT, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) incidió, durante este año, ante la Asamblea Legislativa para que aprobara las reformas de la Ley de Municipalidades, y mediante la adición de nuevos postulados se determine en la ley las atribuciones de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia. El decreto legislativo se aprobó pero aún no ha sido sancionado por el Poder Ejecutivo.

Una subordinación política se añade a la subordinación administrativa. El caso hondureño es particularmente ilustrativo de este fenómeno. Las Comisiones Ciudadanas de Transparencia padecen del fenómeno de dependencia por la no ratificación por parte del Ejecutivo de las Reformas realizadas a la Ley de Municipalidades. Eso manifiesta el débil interés que el gobierno central le brinda a los cambios que desde el Legislativo se impulsan, en busca de la modernización de un proceso de consultas y apertura hacia la sociedad civil, omisión que permite que el manoseo político siga acentuándose en los procesos de consultas y en el funcionamiento global de los órganos sub-nacionales³⁷.

Un caso parecido se encuentra en Costa Rica, donde los Consejos de Distrito se organizan mediante un Reglamento de Funcionamiento de los Consejos de Distrito, que debe ser aprobado por el Concejo Municipal de cada municipalidad, por lo que no existe una serie de lineamientos legales que rijan de manera general a estos órganos sub-municipales. Sobre esta base, cada gobierno local tiene la potestad de establecer los mecanismos bajo los que estos se organizan, gracias a la potestad que le otorga el Código Municipal al órgano legislativo municipal.

Otro factor de subordinación para los comisionados existe en el ámbito de la ejecución de los planes, proyectos o programas. En su fase de implementación, esos planes deben guardar concordancia con los planes de desarrollo locales planificados al nivel nacional y promovido desde el gobierno central.

³⁷ Todos los casos empíricos utilizados en este artículo son extraídos del libro Vargas, Jean-Paul y Camacho, Natalia (editores.) *Autonomía política: gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA. San José. Agradecemos a los autores.



Esta normativa pone en riesgos los verdaderos intereses o necesidades locales y condicionan la autonomía municipal con respecto a la facultad de la libre administración y sus programas de desarrollo (Art. 12, Ley de Municipalidades).

Menosprecio del valor político del municipio

A menudo, constatamos que la ley define competencias de carácter político entendido como capacidad de regulación, dirección de proyectos y solución de controversias. Sin embargo, mientras que la ley promueva tal natura política de los órganos municipales, este valor sigue siendo menospreciado por los demás actores que intervienen al nivel municipal.

En Guatemala, ninguna de las opciones de conformación de COCODES posibilita el verdadero papel de estos consejos. De hecho, si son nombrados a dedo por el alcalde, los miembros del COCODE obedecerán a esta autoridad, y no decidirán bajo la perspectiva del desarrollo de su comunidad. Por el contrario, si son conformados con fines políticos en contra del alcalde, tampoco velarán por el buen desarrollo de sus comunidades. Eso vale en la práctica mientras que las normas definen un marco distinto que da competencias de dirección y regulación de la comunidad local.

En efecto, en cada aldea, colonia, cantón o barrio pueden formarse Consejos Comunitarios de Desarrollo, que participan en la organización y representación de cada comunidad. Tienen objeto de buscar juntos las soluciones a las necesidades existentes en la comunidad. Según la Ley, el reconocimiento de los COCODES como órganos de decisión y dirección (artículo 13), se basan en su Asamblea Comunitaria o Asamblea General, integrada por todas las personas que viven en ella.

La Asamblea está reconocida como la máxima autoridad, además por elegir a una Junta Directiva registrada como un órgano de coordinación, por ser presidida por el alcalde comunitario o el alcalde auxiliar. Por consiguiente, la capacidad de regulación política que tienen los COCODES por ley queda muy menospreciada al considerar la permanente influencia y subordinación respecto a los órganos ejecutivos del nivel local, particularmente, los alcaldes.

Subordinación financiera y la falta de recursos económicos

La falta de recursos financieros constituye un problema endémico y omnipresente en los países del istmo. El caso salvadoreño nos ofrece un caso ejemplar de imposibilidad de poner en acción competencias por falta de recursos económicos.

En efecto, aunque el Código Municipal defina un gran número de competencias al municipio en términos de inclusión del ciudadano y de estructuración de la participación ciudadana (art. 4, 116, 118, 123 del Código Municipal, entre otros),



en la práctica no todos los municipios pueden realizarlos con la regularidad necesaria. Hay municipios que son tan débiles económicamente que no cuentan con los recursos necesarios para realizar las consultas de manera periódica, según una diputada del FMLN.

Por ejemplo, varios municipios hacen una consulta para la elaboración y aprobación de planes de desarrollo local o de inversión municipal y con los insumos de ésta consulta se ejecutan los mismos. La falta de recursos para la realización de estas consultas ciudadanas podría plantearse como una distorsión pues pese a que las municipalidades cuentan con el respaldo legal para la ejecución de éstas, en la práctica es precisamente la falta de recursos económicos la que impide su concreción con la frecuencia que se requeriría para institucionalizar estos mecanismos en todos los municipios.

De igual manera, es ilustrativo el caso de los Consejos de Distrito en Costa Rica. Recae en los Concejos de Distrito, la función de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en la toma de decisiones concerniente a su distrito. Sin embargo, a lo interno de los Concejos de Distrito existe, en muchos casos, un alto nivel de desorganización que impide poner en marcha los objetivos para los que fueron creados. De forma general, presentan problemas para coordinar reuniones, convocatorias y demás detalles, por lo que se ha estado agudizando un debilitamiento del compromiso y una alta desmotivación por los pocos recursos que les son asignadas y que les impiden responder a las necesidades del distrito.

Entonces, por ser factor de subordinación administrativa, de menosprecio del valor político que puede tener el municipio y la falta crónica de recursos financieros, el borroso normativo-institucional crea potencialidades para el fracaso de la acción pública a través de una deficiencia de implementación de las políticas públicas al nivel local.

4.3.2. Distorsiones político-institucionales, vector de parálisis de la acción municipal en Centroamérica

La distorsión político-institucional remite a una deficiencia en el ámbito de la coordinación inter-institucional así que a una falta de correlación entre las políticas y el diseño institucional. Con esta segunda hipótesis consagrada a identificar las causas del problema de implementación, planteamos dos factores: 1) un proceso de nominación politizada del personal de las autoridades municipales; 2) una falta de voluntad política y un peso de la cultura política tradicional.

Procedimientos de nominación del personal de las autoridades municipales

Primero, en el procedimiento de nominación del personal de las autoridades municipales, cabe destacar dinámicas políticas que invierten a veces el ámbito de la



gestión administrativa municipal. Este fenómeno traviste la natura propia del proceso de territorialización. De hecho, la lógica política, hasta la lógica partidaria, puede sobreponerse a las reglas institucionales formales y volver un obstáculo a la integración de los ciudadanos y de los actores comunitarios de base en la toma de decisión.

Para ilustrar este proceso, tomamos el caso de los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) de Honduras. Los Consejos de Desarrollo Municipal son instancias técnicas de carácter consultivo, que obligatoriamente deben conformar las 298 municipalidades del país. El reglamento general de la Ley de Municipalidades plantea en el artículo 49 que los CDM tienen como principal función la de asesorar a las corporaciones municipales.

El artículo 48 del marco normativo municipal establece que los consejos son conformados por un número de miembros igual al número de regidores que corresponda a cada municipio, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Electoral. La integración de los CDM la Ley faculta a las corporaciones municipales para el nombramiento de los miembros de esta instancia consultiva, de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. Si se toma en cuenta que la composición de los consejos recae en las corporaciones municipales, cuya integración corresponde favorablemente al partido ganador, en la práctica, los CDM llevan la tendencia de ser conformados con fines políticos, anteponiendo intereses sectoriales.

Falta de voluntad política y peso de la cultura política

La última variable que nos ayuda a caracterizar esta distorsión político-institucional como causa de la deficiencia de implementación de las políticas públicas estriba en una tendencia estructural presente en Centroamérica que es el peso de la cultura política y la falta de voluntad política hacia el desarrollo del proceso de territorialización.

En el ámbito de las consultas ciudadanas municipales en el Salvador, a nivel municipal, muchas veces la participación ciudadana es una práctica que no siempre se ve puesta en marcha dada a la existencia de una cultura política poco sustentada en la transparencia, y más específicamente en la rendición de cuentas.

Actualmente existen mecanismos de rendición de cuentas tanto en el manejo del recurso económico como en las decisiones sobre políticas públicas y el ejercicio eficaz y eficiente de la función pública. Un ejemplo de esto son las auditorías (de gestión y financiera) que la Corte de Cuentas realiza en las gestiones municipales anualmente. Si bien el Código Municipal establece el acceso a información sobre la gestión municipal, tal y como se explicó anteriormente, no explica de qué tipo será y cuál es el procedimiento para acceder a ésta. Al no existir claridad en el



qué y en el cómo se puede fomentar una cultura política que se caracterice por la discrecionalidad de los funcionarios municipales y no en la transparencia.

En resumidas cuentas, se destaca que a menudo los mecanismos destinados a promover el proceso de territorialización de las políticas públicas existen en las normativas, sea municipal o nacional. Sin embargo, las variables estudiadas en esta parte juegan como vector de inmovilismo de la acción pública. La politización de algunos aspectos de la gestión administrativa municipal, la subordinación de las autoridades municipales, la falta de recursos, de voluntad política y el peso de la cultura política conforman mayores obstáculos a la dinamización de la acción pública municipal y a la implementación real de las políticas públicas locales.

4.3.3. Deficiencias de canalización de las demandas sociales: la elaboración de políticas públicas desde la perspectiva de la participación ciudadana

La “demanda social” se entiende aquí como los intereses locales formulados por los miembros de las comunidades locales o ciudadanos. La canalización de estas demandas implica la existencia de instancias que permiten la participación de los ciudadanos o que favorecen la toma en cuenta de los intereses de las comunidades de base. Sin embargo, una observación empírica de los países centroamericanos muestra que la sola existencia de estos mecanismos no alcanza necesariamente la canalización de las necesidades sociales para la formulación de las políticas públicas. Entonces, aquí se estudiará la canalización de la demanda social a través de los mecanismos vigentes de participación ciudadana.

Se debe aclarar la idea según la cual, la existencia de un mecanismo de participación ciudadana no funciona de igual manera según la fase alcanzada de elaboración de la política pública. En efecto, la capacidad de incidencia sobre una política a través de la participación queda distinta según las “fases de la acción pública”. Dependiendo del nivel en el que intervienen los actores sociales (comunidades de bases, ciudadanos), el grado de incidencia potencial en la formulación de las políticas públicas locales resultará distinto.

¿Qué entendemos por “fases de acción públicas”? Más que “fase” hace falta hablar de “secuencias” de acción pública. Esta fragmentación en “secuencias” (*stage approach*) radica en una perspectiva metodológica más que teórica del análisis de las políticas públicas.

Este tipo ideal de la acción pública elaborada por Jones consiste en entender “como el proceso político funciona” (Jones, 1970, p. 9). Jones divide el proceso político en cinco secuencias: *problem identification*, *program development*, *program implementation*, *program evaluation*, *program termination* (Jones, 1970, p. 12; p. 230-231). Este corte permite estructurar un análisis fragmentada del



avance de una política pública desde un momento inicial cuando aparece y llama la atención un problema público hasta la etapa conclusiva que alcanza una solución integral del problema en cuestión.

Desde la perspectiva de nuestro estudio sobre la implementación, la comparación del impacto de los mecanismos de participación ciudadana con las otras secuencias de acción política nos parece heurística. Así, trataremos de evaluar, sobre la base de un estudio realizado por el “Observatorio de la Autonomía Municipal” de la Fundación DEMUCA (2009), si los mecanismos de participación permiten una influencia diferenciada según las diferentes fases del proceso de política pública y según los países de Centroamérica.

De la conceptualización de Jones, nos distanciamos un poco. Primero, añadiremos una etapa intermedia, la etapa de la “selección de los recursos asignados para la implementación de la política”. Segundo, no consideraremos las dos últimas etapas que quedan fuera del marco empírico de este estudio.

Este ejercicio se fundamenta sobre una hipótesis que consiste en la idea de que la deficiencia de canalización de las demandas sociales a través de los mecanismos de participación podría ser un factor explicativo de las dificultades de implementación de las políticas públicas en el proceso de territorialización. Un enfoque radicado en la participación ciudadana fundamenta la idea de un desfase entre los problemas reales y los problemas atendidos a través de las políticas públicas.

Cuadro 4.1.

Efectividad en América Central de la canalización de la demanda social.
Observación desde los mecanismos municipales de participación ciudadana

Escenarios	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador	Honduras	Guatemala
Incidencia en la identificación del problema	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Incidencia en la conformación de la política pública	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Incidencia en la selección de los recursos	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Incidencia en la implementación de la política	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.



La constatación principal que se destaca del cuadro 4.1. es que las prácticas de participación se distribuyen de manera equitativa entre los países de la región. La participación ciudadana parece ser, entre los países de Centroamérica, un fenómeno bastante homogéneo dentro de los diseños institucionales municipales.

La segunda constatación es que los mecanismos permiten una influencia de los actores “de la sociedad civil” en las varias fases del proceso de políticas públicas. Así, constatamos que, sin diferencias entre países, operan los mecanismos de participación en la fase de “identificación del problema”, de “formulación de la política” y de “selección de los recursos”.

Sin embargo, el interés central de este cuadro 4.1. radica en la constatación de que los mecanismos de participación no funcionan en la secuencia de “implementación de políticas públicas”. Así, los actores de las comunidades de base o los ciudadanos no son asociados al proceso de implementación. Por no ser asociados a este proceso, no encuentran la oportunidad de ejercer un control sobre la manera con la que se implementan las políticas públicas o sobre la efectividad misma de la implementación. Por no ser asociados no pueden competir ni resistir con los fenómenos jerárquicos de control o subordinación (administrativa y/o financiera).

A modo de conclusión, si la influencia de la ciudadanía dentro del proceso de acción pública parece ser bastante homogénea considerando los países de la región y las fases de la elaboración de las políticas en las que pueden intervenir los ciudadanos, éstos muestran al mismo tiempo una inmensa debilidad al no ser efectivos en la fase crucial de implementación de las políticas públicas. Así, subrayamos que en la dinámica de territorialización de las políticas públicas en Centroamérica, hace falta considerar los ciudadanos como «operadores de la implementación de las políticas públicas» (Lascoumes, Le Galès, 2007: 33). En consecuencia, se alcanzará la capacidad de mejorar la eficiencia de los canales de participación ciudadana para una adecuación entre problemas reales y atendidos.

4.3.4. El cambio y el proceso de territorialización de las políticas públicas: perspectiva desde la noción de aprendizaje

Apoyándonos sobre autores como Heclo, Smith-Jenkins, Hall o Sabatier, destacamos la necesidad de ubicar la acción pública en una temporalidad larga. Tal como lo considera Heclo, “hacer políticas públicas es una forma de interrogación colectiva al nombre de la sociedad” (Heclo, 1974, p. 304)³⁸.

Así, el proceso de territorialización de las políticas públicas remite a una reflexión sobre el cambio. Como destacamos al inicio de este artículo, la territorialización

³⁸ Traducción libre del autor.



o descentralización consiste en una transformación profunda del pacto fundador entre administración y Estado. Es también una importante transformación de los modos de regulación política que deben adaptarse a la creación de un nuevo espacio, el territorio municipal.

De esta manera, no solo la territorialización de las políticas públicas consiste en un cambio en los modos de regulación social, pero produce regularmente los instrumentos de cambio a través de las mismas políticas públicas locales que fundamental el cambio de la sociedad. La territorialización, en este sentido, implica un doble nivel de cambio que se debe considerar tanto el corto plazo (políticas públicas locales) como al largo plazo (modelo de regulación social).

En ambos procesos, los determinantes del cambio son los actores. En efecto, el cambio de políticas públicas necesita la implicación de actores múltiples, pero hace falta que esos actores se lo apropien. Podemos recordar la concepción de Lascoumes y Le Galès sobre el proceso de implementación que consiste en *“interesarse a la manera con la cual se apropia un programa público y no solo la manera con la que éste se concibe y se estructura”* (Lascoumes, Le Galès, 2007: 26). Apropiándose de las políticas y, más allá, del proceso de territorialización, los actores tienen la capacidad de orientar la acción pública. Tienen una función cognitiva de construcción de los problemas y formulación de los programas de acción.

¿Quiénes son esos actores que ponemos de realce? Los actores son los que integran los procesos de aprendizaje a través de sus capacidades de entender, adaptarse y dictar reglas o cambiarlas (Peter May, 1992). El aprendizaje puede vestir varias figuras.

- 1) Primero, el aprendizaje puede ser “instrumental”, es decir un proceso de comprensión y dominio de capacidades técnicas y conocimientos de los instrumentos de implementación de las políticas. En este sentido, muchos de los actores que interactúan en la arena política local ni siquiera se enteran de la existencia, por ejemplo, de los mecanismos de participación ciudadana. De igual manera, una mejora aprehensión y mejor conocimiento de las leyes, códigos y reglamentos podría solucionar problemas de distorsión sea político-institucional o jurídico-institucional.
- 2) Segundo, el aprendizaje social (cognitivo) remite a la matriz de entendimiento de los problemas, lógicas subyacentes de acción política (elaboración y formulación de agenda). En términos sencillos, remite a ser sensibilizado a los problemas de su comunidad más cercana. Esta dinámica de aprendizaje social implica una integración y formación más eficiente de los actores destinatarios de las políticas en los procesos de formulación



de agenda y elaboración de políticas públicas. Para fomentar procesos de cambio, es preciso entender su entorno cercano.

- 3) Por fin, el aprendizaje político, que es la capacidad de manejar estratégicamente la interacción entre actores. Conocer los mecanismos, las estrategias y tácticas para incidir, actuar y cambiar las reglas. Esta última idea destaca también la pertinencia de las interacciones en los procesos decisorios de políticas públicas locales y de los mecanismos de participación ciudadana.

En la conceptualización del proceso de territorialización como un proceso global de cambio en el ámbito de la regulación política, hace falta considerar la variable temporal sobre la cual podemos entender el proceso de descentralización. Proponemos que la autonomía municipal incorpore la visión de largo plazo para tomar en cuenta las dimensiones cognitivas y sociológicas del aprendizaje para mejor entender algunas deficiencias de la implementación de las políticas públicas.

4.4. CONCLUSIÓN

El reto inicial que pusimos de relieve fue de proponer una jerarquización de las variables causales de la deficiencia de implementación de las políticas públicas. En este sentido, no dudamos de que la aclaración competencial jurídica-institucional de la autonomía municipal sea un factor decisivo en la deficiencia de la implementación de políticas públicas. Muchos factores de las distorsiones político-institucionales se nutren de las fallas del primer fenómeno, especialmente los fenómenos de subordinación o de menosprecio del valor y papel políticos de las instituciones locales.

La segunda idea central que nos llama la atención en el entendimiento de este problema de implementación de la política pública es la necesidad del aprendizaje social de la autonomía municipal, con una valorización de las dimensiones sociológicas y cognitivas para que el conjunto de los actores que se empeñan en el desarrollo del proceso de territorialización puedan tener las capacidades de actuar y cambiar la sociedad según las deseos y expectativas de los ciudadanos. Aquí, destacamos la importancia de mejorar el funcionamiento de los mecanismos de canalización de la demanda social.

Por fin, la necesidad del aprendizaje institucional con el desafío del desarrollo de la gobernanza multi-niveles lleva a una ubicación global del proceso de territorialización en una dinámica general de cambio de la sociedad, un cambio que solo se puede concebir tomando en cuenta la temporalidad e inscribiéndose en el largo plazo.



BIBLIOGRAFÍA

- BOUSSAGUET, LAURIE; JACQUOT, SOPHIE; RAVINET, PAULINE (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition. Les Presses de Sciences Po, Paris, 520 p.
- BARTOLI, STEFANO (2005). "La formation des clivages", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, N° 1.
- DEUBEL, ROTH (2006). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*, 5ème Edition. Ediciones Aurora, Bogotá.
- FAURE, ALAIN (2006). "Territoires/territorialisation", en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition. Les Presses de Sciences Po, Paris, 520 p.
- Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin, 2008 (2009), 294 p.
- HECLO, HUGH (1974). *Modern Social Policy in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press, New Haven (Conn.).
- JONES, CHARLES O. (1970). *An introduction to the study of Public Policy*. Duxbury Press, Belmont (Calif.).
- LAGROYE, JACQUES; FRANÇOIS, BASTIEN; SAWICKI, FRÉDÉRIC (2003). *Sociologie politique*, 5ème édition. Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 607 p.
- LASCOURMES, PIERRE; LE GALÈS, PATRICK (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, 128 p.
- MÉGIE, ANTOINE. "Mise en œuvre", en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2ème édition. Les Presses de Sciences Po, Paris, 520 p.
- OBSERVATORIO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ODAM) (2009). *Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA, San José.
- PALLAVICINI, VIOLETA (2009). *Las distorsiones jurídico e institucionales que afectan el cumplimiento de la autonomía municipal*. Universidad de Costa Rica, presentación no publicada.
- VARGAS, JEAN-PAUL; CAMACHO, NATALIA (editores). *Autonomía política: gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA, San José.
- THEONING, JEAN-CLAUDE; ASHFORD, DOUGLAS (1980). *L'Administration des routes et le pouvoir départemental*. Vie et mort de la vicinalité, Paris, Cujas.

La coordinación como instrumento de políticas en las dinámicas de gobierno y en el marco de la gestión pública

Caryl Alonso Jiménez

5.1. Presentación	107
5.2. Coordinación inter-institucional en el espacio público	108
5.2.1. Espacios de coordinación	109
5.2.2. La coordinación entre niveles de gobierno	110
5.2.3. Sistema de coordinación inter-institucional en los procesos de ejecución de políticas departamentales, intermunicipales y municipales	111
5.2.4. La coordinación en el marco de la descentralización en Guatemala	114
5.2.5. Fortalecer las capacidades de gestión del municipio	115
5.2.6. Apertura hacia espacios de diálogo, inclusión y construcción de ciudadanía	115
5.3. A manera de conclusión	116
Bibliografía	118





5.1. PRESENTACIÓN

No cabe la menor duda que en los umbrales de este nuevo siglo se está demandando instrumentos para retomar y mover los grandes postulados de la gestión pública; se buscan herramientas de gestión que faciliten resultados, particularmente de las agendas de gestión cotidiana que se enfrentan diariamente a obstáculos políticos, administrativos, técnicos y hasta legales. Las agendas más afectadas son las acciones sociales, lamentablemente las más rezagadas en la región centroamericana.

Seguramente para la Fundación DEMUCA, al abordar desde la perspectiva el tema de la coordinación inter-institucional para el debate colectivo, busca reflexionar y generar pensamiento sobre un instrumento idóneo de gestión entendido como una herramienta articuladora de procesos.

Abordar la coordinación como herramienta en esa dimensión nos coloca frente a dos dilemas: (i) entenderla como la acción política dinamizadora de procesos en los cuales intervienen factores que alteran, reducen o anulan resultados; y (ii) situarla como una técnica aplicada a circunstancias que motivan acuerdos o negociaciones. Más allá de estos dilemas, la clave de la coordinación implica la interconexión con sentido de prioridad y reparto de responsabilidades para actores que asumen objetivos y resultados comunes.

Desde el *bussines administration* de los años cincuenta y sesenta en los Estados Unidos de América, y la planificación para el desarrollo de los sesenta y setenta, en América Latina se atribuía a la excepcionalidad gerencial capacidades de conducción de la gestión pública y privada; centrada en liderazgos carismáticos que acudían curiosamente a la persuasión.

Muchas herramientas de la función pública fueron obviadas, pero hoy nos enfrentamos a procesos complejos en los que el impulso de la política en las políticas públicas influye hacia resultados que no necesariamente responden a las demandas ciudadanas.

Hoy en día, frente al fracaso de resultados consistentes del rol de la gestión pública se busca más que cuestionar las décadas pasadas, redireccionar el estudio y análisis de los procesos mediante una dinámica que había pasado inadvertida en la cotidianidad de lo público: *la coordinación*.

Entendemos que dotar de contenido a la coordinación supone primeramente situar contextos para la identificación y acuerdo de prioridades y responsabilidades (Garnier, 2000); en ese marco, la función de lo público presupone por tanto, una acción cotidiana, tal es el caso del proceso de toma de decisiones para la



asignación de recursos. Esto conduce a entender que lo público no se mueve por inercia, sino por tres grandes factores (Alonso, 2008):

- i. El modelo de Estado y sus alcances en la sociedad.
- ii. El modelo de gobierno y administración pública.
- iii. La calidad de la participación de la sociedad en la dirección del Estado.

Se debe destacar que la “coordinación”, como la entendemos en su expresión pública, es el instrumento de gestión que dota al funcionamiento de procesos administrativos gubernamentales de un amplio marco de relaciones inter-institucionales, derivadas generalmente en un entramado asombroso de sistemas y modalidades de articulación. Algunas veces perfectamente armonizados para alcanzar un objetivo o en su defecto, factores externos a la administración pública que influyen para alterar u obstaculizar planes, programas y proyectos.

Más allá de la propia construcción conceptual que la Fundación DEMUCA pretende a partir de experiencias profesionales en lo público se debe advertir que también es una manifestación que no se da en el vacío y tampoco se encuentra exenta de las variables humanas, las cuales son quienes finalmente mueven y hacen que la coordinación alcance el sentido y el objetivo deseado.

Posiblemente el escenario con mayor idoneidad para interpretar los procesos y dinámicas de las decisiones institucionales e inter-institucionales y su efecto para otorgar la velocidad natural a la decisión gubernamental se encuentre justamente en el estudio de la coordinación como instrumento poco estudiado y de enorme significado para la construcción cotidiana de la acción pública.

Las presentes reflexiones abordan principalmente las dinámicas de coordinación intergubernamental y la coordinación en los niveles de gobierno. Se aspira a confrontar los esfuerzos de la descentralización en Guatemala a partir de las dinámicas inter-institucionales que se generan a partir de la Política Nacional de Descentralización y el proceso seguido hasta ahora.

5.2. COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO

Las acciones de política en general tienen su aplicación y adecuación en los niveles nacionales donde los instrumentos administrativos y técnicos que armonizan las rutas de proceso para alcanzar objetivos (comunes entre una o varias dependencias e institucionales de gobierno) evidencian los núcleos duros de coordinación tanto por la magnitud y alcance de las decisiones, como por los costos de transacción que implica el proceso.

Posiblemente la coordinación intergubernamental sea la acción cotidiana que enfrenta la administración pública con mayor velocidad, intensidad e



intencionalidad por parte de funcionarios de gobierno y de gestores públicos (Alonso, 2005).

Hasta ahora, más que ser parte de la naturaleza de la gestión pública, la coordinación curiosamente deja de ser un instrumento técnico y alcanza categorías políticas. Ello puede evidenciar grados de motivación e incentivos que estimulan acuerdos políticos al margen muchas veces del propio interés institucional.

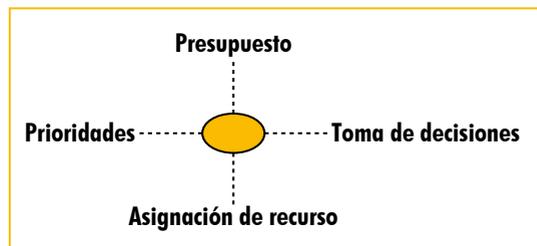
Contrario a lo que pudiera suponerse, la naturaleza del entramado de lo público confirma distorsiones que evidentemente tienen su origen en el modelo de acuerdo y consenso de las políticas públicas, en las que la normativa de la administración pública se ve sometida a la esencia de la naturaleza política.

5.2.1. Espacios de coordinación

En la racionalidad del proceso intergubernamental, la definición de prioridades y responsabilidades otorga el reparto de las capacidades de acción institucional y con ello también el reparto de protagonismo en los liderazgos que caracterizan la conducción de un proceso.

Para comprender mejor este proceso, la construcción de prioridades en la gestión pública tiene en un extremo la definición de prioridades y la toma de decisiones en el otro. En contraposición el presupuesto del gobierno -generalmente visto como instrumento superior de decisión- determina todos los ámbitos de la gestión pública, dado que los alcances de la asignación de recursos proveen escenarios que solamente el acuerdo político puede redefinir.

Diagrama 5.1.



Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que los niveles nacionales en Guatemala (Consejo de Ministros, Gabinetes sectoriales o Comisiones Nacionales específicos) generan espacios de diálogo gobierno-gobierno, gobierno-organismos de Estado, gobierno sociedad civil y gobierno nacional-gobierno municipal, en el que se asumen marcos de decisión, los cuales generalmente determinan las acciones que dotan de velocidad y adecuación sectorial a la acción pública.

Sin embargo, cada nivel presenta obstáculos, desde los cuales se confirma que el modelo de descentralización en Guatemala aún pasa por etapas en las que se destaca principalmente los siguientes aspectos:



- La descentralización es un programa de gobierno en el que su implementación pasa por efectos del “voluntarismo técnico burocrático” para la ejecución interinstitucional.
- La estructura general de gobierno reconoce la existencia del proceso de descentralización sin formar parte de la agenda institucional y operativa.

Aún no se reconoce que el sujeto principal de la descentralización es el municipio como actor principal del proceso, donde se debe generar esfuerzos para elevar capacidades de gestión de la administración de servicios a efectos de ampliar sus coberturas, y el desarrollo de una agenda social territorial. Este desconocimiento es notable por la confluencia de inversiones territoriales de los entes sectoriales y fondos sociales al margen del gobierno municipal.

Por otro lado, la existencia de estructuras de poder intermedio a nivel departamental como la figura del gobernador –quienes no solamente refuerzan y replican prácticas centralistas– aumentan la confusión en la capacidad de gestión pública municipal.

Se puede afirmar que en Guatemala la descentralización es un proceso en el cual no contempla un marco de coordinaciones inter-institucionales previas y tampoco se visualizan sus alcances, más allá de prácticas políticas particulares. El modelo no imaginó un Estado descentralizado. Por tanto, el resultado de esta ecuación son canales de comunicación y coordinación a nivel de los entes sectoriales, basados en acciones que refuerzan el voluntarismo político y no una política de gobierno.

5.2.2. La coordinación entre niveles de gobierno

En los niveles de gobierno territorial se destacan espacios de poder intermedios entre el gobierno central y el gobierno municipal; estos espacios generalmente ejercen no solamente influencia de carácter político, sino también en el reparto de la asignación de recursos financieros.

Por ejemplo, en el caso de las gobernaciones departamentales³⁹ de Guatemala, que paralelamente ejercen la presidencia de los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural –CODEDES–, asumen funciones de carácter político administrativo en la asignación de recursos de inversión en el nivel municipal. Adicionalmente a los espacios de poder departamental se agrega la influencia

³⁹ En Guatemala la estructura política territorial está conformada por 22 departamentos en los que el Presidente de la República designa al gobernador quien asume la representación territorial del gobierno central. Por ley el gobernador es el presidente del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural alterando la legitimidad del gobierno municipal. Por ahora en Guatemala el debate nunca fue asumido en condiciones de recuperación del rol del municipio en la dirección y orientación del desarrollo del departamento.



que ejerce los diputados distritales (electos a nivel departamental) generando espacios de poder que colisionan con los intereses de gestión y los intereses políticos del municipio.

En esa línea, la gestión de la Política Nacional de Descentralización⁴⁰ propone procesos de acuerdos entre los entes sectoriales y los gobiernos municipales para construir agendas para la administración de servicios públicos. Este marco no contempla el gobierno intermedio departamental, excepto para articular servicios desconcentrados por parte de entidades nacionales a nivel de cabeceras departamentales.

Hasta ahora el anclaje de la descentralización a nivel departamental no ha significado la construcción de agendas de corto plazo⁴¹. Aún las estructuras de asignación de recursos territoriales a nivel departamental no contempla la profundización de servicios públicos territoriales transferidos o delegados por los entes sectoriales a nivel nacional.

Los espacios intermedios de gobierno departamental por ahora no son parte de la estrategia de descentralización, por lo que al mediano plazo se deberá formar parte de un andamiaje cercano a la descentralización donde se constituya en facilitador de un marco institucional capaz de profundizar el proceso. Por ahora, estos espacios intermedios no son lugares que contribuyan eficientemente al tránsito del camino de la descentralización.

5.2.3. Sistema de coordinación inter-institucional en los procesos de ejecución de políticas departamentales, intermunicipales y municipales

La coordinación se asume hoy en día como instrumento para articular procesos, en el que se altera, determina, potencia, limita o anula resultados específicos. La intencionalidad detrás de un acto de coordinación no es un factor humano, sino resultado de la planificación. En ese caso el factor humano en la coordinación es “el incentivo” (negativo o positivo) que supone la decisión, particularmente cuando se afectan a terceros.

La coordinación como instrumento de política supone cuatro aspectos fundamentales que intervienen directamente:

⁴⁰ La Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, es la responsable de impulsar el proceso y poner en marcha la gestión de acciones de la política.

⁴¹ La Ley de marco de descentralización Decreto 14-2002 tiene ocho años de vigencia y hasta 2010 aún no ha impulsado procesos reales en línea a la descentralización. Curiosamente los alcaldes municipales se distanciaron de la misma en el actual período de gobierno (2008-2012).



- a. La intención: interés y alcance.
- b. La velocidad: ritmo de avance.
- c. La intensidad: fuerza institucional y política.
- d. El tiempo y espacio: extensión del proceso.

Hacer previsible los puntos arriba señalados es una visión anticipada de actores, intereses, relaciones de poder e impacto de resultados. La coordinación aún y cuando incide en la alteración de resultados no puede definirse como “un simple proceso de negociación”, trasciende más allá de las instituciones, abarcando las relaciones inter-institucionales. La gestión pública no admite el pacto previo entre terceros, sino la coordinación como instrumento de cohesión para alcanzar metas y resultados planificados.

Siguiendo el ejemplo de Guatemala, los Consejos de Desarrollo Departamental establecen mecanismos de articulación política e impulsan la estrategia de coordinación con Ministros y Secretarios de Estado, para la generación de los planes de inversión. De esta forma se hace visible en el plano financiero las prioridades del departamento y se establecen los criterios para la construcción de presupuestos sectoriales, según las orientaciones de políticas aprobadas por el Consejo y legitimadas por las organizaciones civiles del departamento.

La dirección política de los Consejos con el apoyo de la Oficina de Planificación hace el análisis de los factores previos a la decisión política a considerar en el nivel sectorial. Desde la coordinación inter-institucional se pretenden ir más allá de la elaboración de pronósticos para promover programas político-administrativos que se apliquen satisfactoriamente en el departamento.

La estrategia de la coordinación será anticiparse a las reacciones (negativas o positivas) de las entidades sectoriales obligando a las autoridades políticas a centrar la coordinación en resultados.

El diagrama 5.1. muestra el escenario sobre las responsabilidades de coordinación técnica e inter-institucional que le competen a cada nivel y permiten demostrar la ruta para alcanzar un marco articulador a nivel inter-institucional.

La coordinación solamente puede entenderse como parte del entramado de la interacción institucional o en niveles de gobierno en donde se asumen prioridades y responsabilidades que implican consensos entre diversos actores.

Se puede afirmar que la categoría política define el grado de intensidad y velocidad de un proceso. Por ello la economía de la coordinación obliga a recurrir a la racionalidad de la decisión en términos de tiempo, política y recursos para definir el grado de responsabilidades que implican los procesos de coordinación.



Diagrama 5.1.
Marco y proceso de coordinación de políticas departamentales,
intermunicipales y municipales



Fuente: Elaboración propia.

La esencia política en el proceso de las políticas públicas supone pactos previos que legitiman los grandes marcos de actuación en la gestión de lo público. La definición de prioridades supone el reparto de responsabilidades.

La coordinación en su extremo más álgido de la tensión o conflicto supone la negociación como fuente de acuerdos, pero no debe dotársele de ese sentido, sino elevarla a la categoría política. Las dinámicas de coordinación suponen procesos complejos que demandan conocimiento sobre los alcances a nivel inter-institucional y entre niveles de gobierno.

Se deberá aceptar que la cultura de coordinación debe situarse como fuente articuladora para enfrentar no solamente las agendas del rezago social, sino como instrumento para enfrentar procesos de adecuación de la estructura del Estado, como por ejemplo la descentralización, en la que el sistema de coordinación supone la construcción ordenada y priorizada de agendas con todos los sectores sociales.

Para comprender mejor este proceso, la construcción de rutas de coordinación en la gestión pública tiene en un extremo la definición de prioridades y la toma decisiones en el otro. En contraposición, el presupuesto gobierno, generalmente visto como instrumento superior de decisión, determina todos los ámbitos de la gestión pública dado que los alcances de la asignación de recursos proveen escenarios que solamente el acuerdo político puede redefinir. Por ello en el esquema



5.1., los extremos del proceso muestran rutas de comunicación y articulación en los cuatro aspectos relevantes de la coordinación en la estrategia del Plan de Inversiones Públicas del Departamento.

5.2.4. La coordinación en el marco de la descentralización en Guatemala

La descentralización en Guatemala es parte del marco legal establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985 en vigencia hasta la actualidad. Más particularmente en el artículo 119 inciso b, que establece la promoción de la descentralización administrativa y económica del Estado y los artículos 225 y 226 que establecen el sistema de regionalización.

En años recientes (2002-2010), los gobiernos han dado un mayor énfasis al proceso de descentralización establecido constitucionalmente. En ese marco, en el año 2002 se realizaron cambios y reformas legales de carácter legislativo que buscaron consolidar las facultades de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En esa misma línea de reformas se promulga la Ley Marco para la Descentralización y se impulsa la Política de Descentralización en el año 2004.

Esta primera generación de reformas legales para dotar al municipio de nuevas formas a la función municipal, que aunque no otorga la autonomía plena, abre nuevos escenarios para ampliar espacios de decisión.

Esto no era nuevo. En Guatemala, por ejemplo, el municipio está revestido de una historia rica en autonomía y participación ciudadana. El diálogo entre el Gobierno central y Gobiernos municipales necesitó de mayores espacios para crear y pactar para el desarrollo.

Hasta ahora (2010), el gobierno de Guatemala no se comprometió a extender y profundizar el fortalecimiento del municipio; no continuó con la agenda de construcción de nuevos marcos institucionales que abra nuevos canales para ampliar la base democrática y participativa del municipio.

En ese sentido en materia financiera hasta el año 2009 se estimó un monto de seis millardos trasladados al territorio municipal y una cifra similar en el 2010. En esa línea, este esfuerzo de capital en el 2011 se prevé que alcanzará hasta los 8 millardos que van a reactivar economías a escala y van a permitir el acceso de nuevas inversiones y evidentemente fuentes de empleo directas. Sin embargo, el marco que crea la institucionalidad para la descentralización no solamente queda invisibilizada desde mayo del 2008, sino que la agenda orientada a generar procesos graduales se ausenta del diálogo gobierno municipal –gobierno central.



En teoría los esfuerzos por el impulso a la Política Nacional de Descentralización en el 2005 en Guatemala perdieron coherencia en el debate nacional y los procesos graduales perdieron la orientación.

5.2.5. Fortalecer las capacidades de gestión del municipio

En el marco de la agenda municipal se reconoce que ampliar y establecer canales permanentes de comunicación y acuerdos entre el municipio y el gobierno central es el único espacio para emprender el acuerdo para una Agenda el desarrollo municipal y territorial, lo que deberá incluir un marco de intervención y atención de emergencias ambientales.

En ese marco el fortalecimiento de la gestión institucional y modernización del Estado que tienda en el mediano plazo a facilitar procesos en el marco del desarrollo local que trascienda hacia escenarios y mercados internacionales.

Abrir y estimular espacios ciudadanos en los que se construya con base en la comunicación y pacto social que tienda a cualificar la función del gobierno y el Estado en los niveles territoriales, consejos de desarrollo y nacionales. La primera etapa del montaje de un proceso de dimensiones de Estado ha supuesto inicialmente dos grandes ejes de coordinación:

- Comprensión y visibilización del proceso en los niveles institucionales.
- Espacios de diálogo y generación de nuevas relaciones Gobierno nacional y Gobierno municipal.

5.2.6. Apertura hacia espacios de diálogo, inclusión y construcción de ciudadanía

Esta primera etapa supone sentar las bases para identificar políticas públicas en las que se refleje un marco real y visible del fortalecimiento del municipio en Guatemala, creando procesos de corto plazo para la delegación de competencias y el mediano plazo profundizar en la descentralización.

Hacer visible el modelo de descentralización invisibilizada y recuperación de un nuevo marco de acuerdo asentado principalmente en procesos de discusión sobre el reparto competencias del gobierno central al municipio. En ese sentido asumir que el debate incluiría el traslado a la administración y dirección institucional de los entes vinculados al municipio como el Instituto Nacional de Fomento Municipal que deberá ser desmantelado para adecuarlo a las demandas del desarrollo municipal, lo que supone un marco de articulaciones horizontales de comunicación y coordinación.

Hasta ahora, en el marco del mandato de la Política Nacional de Descentralización, los entes sectoriales sujetos de procesos para la delegación de



competencias no solamente no han construido un marco institucional interno orientado a favorecer el proceso, sino que en nivel más alto de las decisiones sectoriales nuevamente se hace evidente que el proceso no forma parte de las prioridades de corto plazo.

Por otro lado, se hace evidente que las prioridades para fortalecer el modelo de Estado y gobierno en el largo plazo son distintos en los diferentes niveles de conducción estratégica y política. En espacios donde existen diversas concepciones del modelo de sociedad y de dinámica para alcanzarlo, la descentralización resulta ser una apuesta que compite con liderazgos de diversa fuerza y diversos intereses, poniendo en riesgo evidentemente la continuidad de un proceso como el de la descentralización.

Es fácil comprender que en el actual periodo de gobierno la descentralización no forma parte de la agenda de prioridades, lo que llevada a un entramado y dinámicas de relación con el gobierno municipal sobre bases mediáticas y de coyuntura.

El modelo puesto en marcha no maduro lo suficiente y tampoco fue apropiado por los gobiernos y los líderes municipales, hoy resulta inconmensurable los daños ocasionados a visión de largo plazo y sobre todo por los retrasos en los alcances y dimensiones de un proceso inconcluso como la descentralización.

Esta es una responsabilidad de carácter político en los que se deberá más temprano que tarde buscar acuerdos nacionales para definir un nuevo marco en el modelo de Estado para el siglo XXI y lo que ello implicará en términos sociales, económicos, políticos y culturales para los municipios de Guatemala.

5.3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Entendemos que la cultura de coordinación debe situarse como fuente articuladora para enfrentar no solamente las agendas del rezago social, sino como instrumento para enfrentar procesos de adecuación de la estructura del Estado, como por ejemplo la descentralización, en la que el sistema de coordinación supone la construcción ordenada y priorizada de agendas con todos los sectores sociales.

Sin embargo, la descentralización en Guatemala hoy en día se encuentra posicionada como una iniciativa en la los actores principales como la administración pública nacional y municipal no fueron formados y menos estructurados para asumir el proceso en toda la dimensión de reformas.

La coordinación puede entenderse como parte del entramado de la interacción institucional en donde se asumen prioridades y responsabilidades que implican



consensos entre diversos actores. El proceso de descentralización hasta ahora no ocupa un marco regular en la agenda de coordinaciones de gestión pública, dado quedó anulado de la agenda de gobierno. La experiencia hasta ahora confirma que, en la medida que existan programas de descentralización y no marcos que reformen las estructuras institucionales –para la implementación de procesos graduales de mediano plazo para aumentar la calidad de la autonomía del municipio– difícilmente se consolidará una visión con un enfoque territorial.

La descentralización en Guatemala ha supuesto un marco inicial para construir en su primera etapa, ejercicios para la delegación de competencias de los entes sectoriales hacia los gobiernos municipales. Esta etapa adolece de un marco ordenado para establecer gradualidades de carácter integral, como el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la agenda y sus de procesos de delegación. Estas debilidades son atribuibles al modelo de gestión y sus instrumentos de coordinación.

Se puede afirmar que desde el espacio del acuerdo y consenso se define la categoría política, que los grados de intensidad y velocidad de un proceso pasan necesariamente por los espacios de coordinación en los que, pactar y negociar son el resultado de un acuerdo. El proceso de descentralización se ve sometido a procesos de acuerdo inter-institucional en el que se prolongan mecanismos de gestión pública que no solamente encarecen el nivel de transacción de la reforma, sino que agotan el proceso como respuesta a demandas ciudadanas.

La descentralización entendida en esta primera etapa como la delegación de competencias deberá superar el voluntarismo técnico burocrático y convertirse en instrumento de aplicación e implementación por parte de los entes involucrados. Eso requerirá de tres grandes retos:

- Unidad conceptual que defina a todos los niveles de gobierno y administración pública el proceso de descentralización.
- Unidad política, de manera que el respaldo institucional convoque de forma estructural a las entidades en proceso de descentralización.
- Gradualidad. La necesidad de un cronograma que marque etapas y defina grados y niveles del proceso.

Finalmente, supondrá pactos previos que legitimen los grandes marcos de actuación en la gestión de lo público en la que se buscará la definición no solamente de rutas críticas, sino la anticipación de resultados. Es en ese marco entonces que debe concebirse la descentralización en Guatemala y la coordinación como instrumento de política en todos los niveles de gobierno.



BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO JIMÉNEZ, CARYL (junio de 2005). *La gestión pública en Guatemala*. Ponencia en el V Congreso de Administración Pública. INAP, Guatemala.
- Alonso Jiménez, Caryl (abril de 2006). Formulación de políticas sectoriales y procesos de coordinación inter-institucional. Ponencia en el Diplomado Defensa y Seguridad Ciudadana. Guatemala.
- ÁVALOS AGUILAR, ROBERTO (2003). *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*. INAP. México.
- BARRERA, LAURA. *Modernización de la gestión pública: Una cultura de articulación de áreas y coordinación de acciones en el Estado*. Cambio Cultural. Ediciones Simbióticas, febrero de 2005. http://www.edicionessimbioticas.info/article.php3?id_article=268.
- GARNIER, LEONARDO (2000). *La función de la coordinación en planes y políticas*. ILPES.
- REPETTO, FABIÁN (editor) (2005). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-BID. Guatemala.
- ROSAL, RENZO (julio de 2007). *Coordinación y descentralización en Guatemala*. Ponencia en el INDES -BID. Washington.
- WAISSBLUTH, MARIO (octubre 2003). *La insularidad en la gestión pública latinoamericana*. Revista Reforma y Democracia, CLAD N° 27. Caracas.

La dimensión local en los planes nacionales de desarrollo: La experiencia de FEDOMU, República Dominicana

Víctor D´Aza

6.1. Introducción	121
6.2. Contexto	121
6.3. Territorializar las políticas públicas: El enfoque y propuesta de FEDOMU	123





6.1. INTRODUCCIÓN

La territorialización requiere de un concepto presente en el diseño de las políticas públicas con las cuales las administraciones, central y local asumen la solución de los problemas sociales y económicos fundamentales o la promoción y fomento de metas estratégicas.

Si el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas es capaz de integrar de manera activa y protagónica la participación del sector municipal, posibilita la integración del enfoque territorial, les da una dimensión integral, correlaciona metas e indicadores, integra propósitos, define programas intersectoriales de actuación, promueve la coordinación en el uso de recursos y la búsqueda de impactos en el desarrollo humano, tomando en cuenta la gestión del territorio.

Pero sobre todo, la territorialización implica que en la gestión de las políticas públicas se verifiquen ciertos requisitos metodológicos que determinan que tales políticas son pensadas y puestas en marcha en una doble lógica, desde lo nacional a lo local y desde lo local a lo nacional, que da relevancia al espacio o ámbito territorial en el que son ejecutadas, a la consideración de los estamentos de gobierno local, a la integración multisectorial y el relacionamiento entre metas y prácticas de las entidades sectoriales.

Por su parte, aun en aquellos casos en que ha sido insuficiente la consideración de lo territorial al definir las políticas públicas, el **concepto de gestión desde lo territorial** hace posible que en el plano de la operatividad, se tome en cuenta a los gobiernos locales, se organice la prestación de servicios sobre la base del principio de subsidiariedad, promoviendo que en los territorios concretos, entiéndase los municipios, provincias y regiones, se busque y se avance hacia programas sectoriales interconectados, y una mayor capacidad logística y operativa así como una mayor asequibilidad de los recursos y sobre todo del capital social y cultural local.

6.2. CONTEXTO

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) tiene como objeto defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, siguiendo principios de transparencia y democracia participativa, contribuyendo a que los mismos gestionen sus territorios, procurando alcanzar el desarrollo municipal, humano y sostenible; así como beneficiar los intereses de los gobiernos municipales y por ende cuidar la esfera local, al igual que prestar servicios a sus miembros, desarrollando junto a otras instituciones, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, proyectos que impulsen el desarrollo de los ayuntamientos dominicanos. Con su accionar, FEDOMU ha ido ganando un espacio de representación para los intereses y puntos de vista municipales.



En la República Dominicana existen sólo dos niveles de gobierno: el nacional o central y el municipal o local. Las provincias, que son una unidad de la división político administrativa y dentro de las cuales están contenido los municipios, carecen de expresión tanto administrativa como de gobierno.

La reforma constitucional recién aprobada crea las regiones administrativas, a las que define como unidad básica de formulación de política pública sin mencionar a estos fines ni a los municipios ni a las provincias. Probablemente se ha considerado, que los roles de los municipios y provincias en la formulación de políticas públicas serán definidos en la legislación complementaria, orgánica o adjetiva, que dará sustancia a la disposición constitucional que crea las regiones administrativas.

Por otra parte, desde el año 2009, amparado en la Ley 498-06, que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD) de la República Dominicana, desarrolló un proceso de consulta con la participación de diferentes sectores de la sociedad dominicana, con la finalidad de definir una imagen-objetivo del país a largo plazo, que sirva como marco de referencia para el desarrollo de estrategias y planes a mediano y corto plazo, incorporando los principales compromisos que deben asumir los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país, lo que ha producido la denominada “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030”.

Es preciso destacar que es la primera vez que el Estado dominicano propone un instrumento de esta naturaleza. Sin embargo, en la formulación inicial de objetivos, resultados e indicadores de dicha estrategia se omite tanto la dimensión territorial como a los Gobiernos Locales, obviando lo dispuesto por la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Por esta razón más que una estrategia nacional de desarrollo, que integraría las dimensiones locales, tenemos una estrategia de desarrollo nacional, que plantea una visión desde la perspectiva del gobierno central y de los actores sociales agregados en una lógica centralizada, concentrada no representativa de la distribución demográfica y social en el territorio nacional y local.

No obstante, pese a la omisión de lo municipal y probablemente para subsanarla, en diciembre del 2009 el MEPYD hizo entrega a la FEDOMU del anteproyecto de Ley de la **Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030** y sus documentos técnicos de soporte, con la finalidad de que la institución se incorporará a los debates y discusiones acerca de dicho material, para analizar, revisar y proponer las observaciones y consideraciones que desde el espectro municipal se consideren necesarias e importantes.

En respuesta a la solicitud que hiciera el MEPYD, hicimos un proceso de consulta, análisis, discusión, debate y consenso con diferentes actores del ámbito municipal,



produciendo como resultado un documento conocido como “*Posición de la Municipalidad Ante la Estrategia Nacional de Desarrollo*”, instrumento con el cual el sector municipalista se inserta con un punto de vista crítico al proceso de validación y revisión de dicha estrategia.

6.3. TERRITORIALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ENFOQUE Y PROPUESTA DE FEDOMU

Como entendemos que la gestión de las políticas públicas debe concretarse, en gran medida, como una acción de la administración que busque la coordinación, integración y retroalimentación de todos los programas y actuaciones públicas relevantes para producir el desarrollo humano sostenible en un ámbito territorial específico, hemos examinado las omisiones presentes en la Estrategia Nacional de Desarrollo y formulado un abordaje complementario que puede contribuir a su concreción y a su viabilidad.

Al hacer este esfuerzo conceptual hemos partido de que en un esquema de territorialización adecuado, lo que precedería es la definición de las necesidades y requisitos del desarrollo humano en un ámbito territorial específico y la sustentabilidad ambiental de las actuaciones sociales y económicas en el mismo.

Pero sucede que al omitir lo territorial en la concepción de la estrategia, además de problemas metodológicos y de enfoque, hay una paradoja, y es que el gobierno cuenta con una representación política mayoritaria en la gestión de los municipios, la que ha resultado ampliada de tal suerte que a partir del mes de agosto los gobiernos locales afines a la orientación política del gobierno nacional representarán casi dos tercios de la totalidad.

Con el incremento de las demandas sociales y la activación de programas y proyectos de desarrollo resultantes del despliegue de la estrategia nacional de desarrollo en planes, programas y proyectos, la omisión de los gobiernos locales podría generar una actitud contestataria o cuando menos de indiferencia, siendo lo primero un factor que lesionaría la gobernabilidad y lo segundo un vector contraproducente en relación con la cohesión institucional y social.

Proponemos que las políticas públicas que deben derivarse de la Estrategia Nacional de Desarrollo superen la limitación de estar planteadas como metas sectoriales no integradas que no toman en cuenta la sostenibilidad social, económica y sobre todo ambiental. Proponemos que se fortalezca el carácter integrador y de fomento de la cohesión y la gobernabilidad de este instrumento de gestión de largo plazo.

Como sabemos, el territorio es concreto, específico: reúne una demografía, cultura, capital social, mercados, composición social, capital humano entre otros



factores. Para que se introduzca en la Estrategia Nacional de Desarrollo un abordaje de las políticas públicas territorializadas, creemos que desde el nivel central hacia lo local se requiere un re enfoque que consiste en lo siguiente:

1. Que se complemente la formulación de metas e indicadores con una definición de las capacidades y competencias que deberán ser desarrolladas o adquiridas por los órganos locales para poder alcanzar las primeras.
2. Que se coloque como una condición de validación y enriquecimiento de las políticas, la necesidad de consensuar los enfoques y énfasis de política con los entes locales de gestión, para lograr la máxima eficacia y eficiencia. Esto se puede lograr eficazmente con la puesta en marcha de las entidades regionales de planificación y programación que consulten, colecten, agreguen y sinteticen las vocaciones locales mientras inciden en la compatibilización de los planes locales con las metas nacionales. En este aspecto, la definición en la nueva constitución dominicana de las regiones administrativas puede representar un paso de avance si en la legislación complementaria que se necesita para ponerlas en funcionamiento se incorpora este punto de vista.
3. Que se integre como elemento central de la visión de las prestaciones y servicios públicos el concepto y principio de subsidiariedad: que todo aquello que pueda ser hecho eficientemente por entes más cercanos a los destinatarios finales, sea puesto en manos de los órganos más cercanos a estos. Este enfoque puede pensarse con un itinerario de desarrollo gradual, de modo que se vaya avanzando paulatinamente por una ruta acordada y prevista entre todos los actores concernidos.
4. Que en la definición de las metas nacionales de desarrollo humano se añada que su concreción se verificará desde la dimensión local, territorial: esto quiere decir que las metas de desarrollo humano tienen un correlato en las de desarrollo regional, ordenamiento espacial-territorial y sostenibilidad ambiental. De este modo las metas incluirían el equilibrio de actuaciones económicas, sociales e institucionales que se expresarán en impactos demográficos y ambientales sobre un territorio, a largo plazo.
5. Que se integre el principio de sostenibilidad ambiental como requisito de la puesta en ejecución de todo programa público, de modo que la regulación específica y la supervisión constante de la correspondencia entre los planes operativos y la sostenibilidad ambiental sean un imperativo de corto plazo atribuido a los gobiernos locales, tal cual establece la ley de la materia. Esto fortalecería la relación de retroalimentación *-feedback-* entre gobierno nacional y gobiernos locales.
6. Que se incluyan entre las dimensiones operativas de la Estrategia los procesos paulatinos de desconcentración del gasto y de descentralización de las



atribuciones, dando un peso mucho más importante a la ubicación y desarrollo de capacidades de gestión en los ámbitos regionales, provinciales y municipales.

7. Lo anterior implica que la concepción de los programas y presupuestos sea percibida como grandes asignaciones de recursos logísticos, humanos, materiales y financieros cuyo despliegue concreto, para fines de la ejecución y la atribución de los gastos, requerirá un desarrollo en cascada que se verifica en las entidades de gestión territoriales, más cercanas a las necesidades de la gente y a las unidades de determinación de impacto, esto es las poblaciones y grupos sociales.
8. Que seamos flexibles, creativos, demos seguimiento, hagamos monitoreo sistemático, transparente y participativo para aprender de la experiencia, retroalimentar y corregir.

Desde luego, nuestra propuesta no estaría completa si no incorporara la dimensión del concepto de territorialización, pensado y asumido desde lo local hacia lo nacional, que consistiría en los siguientes pasos y aspectos:

1. Que cada municipio de una demarcación territorial mayor (provincia o región) formule su plan municipal de desarrollo, enlazando las metas y políticas con las formuladas en los instrumentos de política nacionales (estrategia o plan nacional de desarrollo), desde luego dándole el énfasis de la visión y los pactos locales entre los actores sociales fundamentales.
2. Lo anterior implica que los municipios de una provincia, junto con las representaciones provinciales de las dependencias sectoriales, unificarían metas y visiones. Hay que aclarar que en el caso dominicano las representaciones provinciales de las sectoriales carecen de autonomía y decisión en materia de recursos y programas, por lo que una alianza con los municipios será favorable para ellas en términos de disposición de recursos, logística, personal, etc. Mientras que para los municipios el acercamiento a las direcciones provinciales de los ministerios o entidades sectoriales servirá para agregar políticas, conocer mejor los programas y proyectos previstos para sus demarcaciones o que incidirían en sus demarcaciones y para enriquecerse desde el punto de vista de los recursos humanos calificados.
3. Articulados mediante el procedimiento anterior, las provincias y los municipios de una región administrativa se pondrían en contacto directo con el ente coordinador técnico de la región administrativa, dependiente directamente del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, para agregar las visiones, metas y políticas desde la óptica territorial y proponer iniciativas y proyectos que en el marco de la ley de inversión pública y del presupuesto y los programas nacionales pueda aprovechar la coordinación, la delegación



y la convergencia de recursos, fomentando que las metas nacionales tomen el carácter de la dimensión territorial y que los aspectos del desarrollo humano local y la sostenibilidad sean puestos en primer plano.

4. Adicionalmente a lo anterior, desde los entes regionales o regiones administrativas se propiciaría la interacción y retroalimentación entre los demás ministerios basados en la dimensión territorial, buscando la coordinación efectiva y propiciando la ejecución concertada o mixta con los gobiernos locales.

Como se puede percibir, en la lógica del doble proceso que estamos proponiendo se busca, además de los objetivos sistémicos de cohesión y gobernabilidad que hemos evidenciado, contribuir con un propósito intermedio no menos relevante, el de propiciar la agregación de lo municipal, de los gobiernos locales dispersos, alrededor de tan importante instrumento de política como una Estrategia Nacional de Desarrollo, que mediante este procedimiento sí sería nacional.

La incorporación de los gobiernos locales, el fortalecimiento de las capacidades de las provincias y la creación de una dinámica que les daría sustancia al ser el inicial de agregación y síntesis de sus municipios, la estructuración de las regiones administrativas como umbral de interacción, síntesis y difusión entre lo nacional y lo territorial, son aspectos considerados muy importantes en nuestra propuesta.

La combinación de la reformulación de las políticas públicas nacionales desde la óptica territorial con el esfuerzo de coordinación con y desde los entes locales hacia los regionales es el camino acertado para que las estrategias y planes nacionales de desarrollo sean fortalecidos y se hagan viables. Es el camino de la cohesión y el fortalecimiento institucional, de la gobernabilidad y el buen gobierno o gobernanza. Ese es el camino seguro.

Desestimarlos implica riesgos: el menor es el de que la Estrategia Nacional de Desarrollo no sea más que otro documento que no se aplicaría. El mayor es el de que presionados por las demandas y necesidades sociales, frente a un gobierno central cada vez más interventor en las realidades locales, pero desde una lógica vertical, los municipios, la mayoría de ellos afines al gobierno, devengan en un factor problemático antes que en una de las fortalezas o factores de éxito. Dos caminos. Tomemos el mejor de ellos.

La coherencia municipal en las políticas públicas: Un ejercicio permanente de incidencia para el desarrollo local

Anayansi Guerra

7.1. Introducción	129
7.2. La acción territorial como expresión de la cohesión social	129
7.3. El Plan Estratégico de Gobierno 2010 - 2014	129





7.1. INTRODUCCIÓN

Muy interesante, y diríamos más que interesante, pertinente, la forma en que se presenta este nuevo marco de referencia para el abordaje de las políticas públicas, focalizando los proyectos a partir del territorio. Por lo general, los programas y proyectos, tienden a formularse de forma sectorial y abarcan por tal, las problemáticas, a partir de situaciones comunes pero también difusas.

Ahora, una se pregunta, *¿qué relevancia tiene formular políticas y proyectos con enfoque territorial?* Bien, en perspectiva de la globalización, nos damos cuenta que los problemas de otras naciones tienden a ser iguales o parecidos a los nuestros y por lo cual, se intenta dar respuesta, en base a esa similitud; No obstante, sabemos de forma suficiente, que cada nación tiene una historia propia, una su evolución social, su cosmovisión y todo aquello eso le hace único y diferente.

7.2. LA ACCIÓN TERRITORIAL COMO EXPRESIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

Se sabe, por ejemplo, que en términos de cohesión social, lo territorial es expresión de una sociedad con capacidad de manejo de normas, construcción de redes, que ha generado lazos sociales de confianza, que les permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato.

En concordancia con lo anterior, el enfoque territorial nos supone un encuentro más íntimo: con la historia, con los signos distintivos de la personalidad local, el reconocimiento a los valores y a las necesidades y perspectiva del conglomerado social que cohabita en un mismo espacio.

¿Dónde cobra importancia la territorialidad? Para nosotros es muy claro. En épocas más reciente, se ha estado insistiendo, que como parte de las estrategias de desarrollo, cada país, región y municipio debe interesarse por desarrollar sus ventajas competitivas. Ventajas que hacen referencia al patrimonio humano, natural y geográfico, pero que también, demandan preparar a la población y a sus instituciones, en aras de desarrollar habilidades para alcanzar su ventaja comparativa.

7.3. EL PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2010 - 2014

En Panamá por ejemplo, se ha presentado el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, que se consolida con una estrategia de intervención basada en las ventajas competitivas. Este busca, por ejemplo, apuntalar al país como centro mundial de comunicación y comercio de las Américas. También identifica acciones para el desarrollo de una plataforma turística de alto nivel, y en cuanto al sector primario, apuntar a la producción y comercialización de productos agrícolas especiales y no tradicionales.



¡Queda claro! El gran reto de la estrategia, está lograr que los planes y programas de orden nacional comulguen y encuentren sintonía con lo local.

En lo territorial, se tiene que apuntar a impulsar una propuesta de desarrollo equilibrado, que compense las necesidades y las limitantes estructurales de las regiones y a su vez las potencialice. El acercamiento entre la planificación a escala nacional y la local, exige un replanteamiento, muchas veces de las propias políticas de intervención, de los marcos jurídicos y de los propios mecanismos de financiamiento.

Esto nos lleva a replantear, las acciones sectoriales, donde será necesario, enfatizar en los aspectos del territorio. Esas acciones tendrán que ser vinculadas con las realidades locales. Y es que a manera de premisa, no existe un país desarrollado con municipios pobres y carenciados.

Cada región, que es única en su naturaleza y construcción social, por lo hay que administrar la solución adecuada, y que mediante acciones concretas, se puedan desarrollar sus potencialidades y aprovechar sus ventajas competitivas. En esta hipótesis se plantea, al territorio como espacio estratégico para el desarrollo e integración cultural definida por una imagen - colectivo, en que las autoridades municipales a través de los municipios, sean en primera instancias, los impulsores del proyecto-territorio, que pertenece al conjunto de la colectividad.

La búsqueda de soluciones y alternativas de una comunidad regional, es una apuesta recuperación de los espacios de interlocución entre miembros de una comunidad culturalmente identificada, capaz de crear y recuperar los niveles de confianza y fortalecer la ciudadanía. Es por esa razón que el municipio constituye un espacio legitimado de interacción común y una institución pública del Estado, para lograr alcanzar las potencialidades del desarrollo, no fuera de este, y recalamos, no fuera de este, para señalar que el municipio ni compite con el gobierno central, ni es distinto ni externo al gobierno y al Estado, es parte de éste como uno de sus sistemas de administración.

Reconocemos que hay que hacer ajustes a los sistemas de gestión pública local y es que muchas veces, los gobiernos esperamos que los municipios asuman las responsabilidades de la política local, como si se tratara de un asunto ajeno, al gobierno y por otro lado, muchas veces desde el gobierno local, las intervenciones del Estado, pueden ser sentidas como ataque a la autonomía municipal. Pero, de forma definitiva, ya no hay espacio ni tiempo para seguir suponiendo lo uno o lo otro. Es necesario, encarar las oportunidades de desarrollo con una visión holística, participativa, integradora de las ventajas que tienen en particular cada territorio que por un lado, es razón de orgullo pero también de prosperidad.



Panamá es un país cosmopolita, con municipios que tienen personalidades distintas pero todos y cada uno, con grandes oportunidades que le permitirán al país posicionarse y alcanzar la meta deseada. Es por eso, que debemos mirar en esas dos direcciones, trabajando en lo macro y actuando en lo local.

Deseo manifestar que el Gobierno anterior se gestionaron programas en apoyo a los municipios, que estaban adscritos a la Dirección Regional del Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a formulaciones podemos precisar que fue una propuesta inédita, en el que mediante la selección de muestras de municipios clasificados en cuatro categorías, (metropolitanos, urbanos, semi-urbanos y rurales), a manera de experiencias pilotos fueran generando capacidad y destrezas en el ámbito de la gestión pública local con miras al fortalecimiento local y en marco de un virtual proceso de descentralización. Acción que es digna al mérito, aunque sin mucho éxito.

Al gobierno del Presidente Ricardo Martinelli, le ha correspondido la conclusión de dicho programas o decidir su continuidad, en estos 11 meses de trabajo, se le ha dado seguimiento y acompañamiento a las contrapartes locales en la ejecución de los proyectos. Se instruyó a las direcciones provinciales, a las unidades técnicas de los programas y a la dirección de planificación para que colaboraran con las municipalidades en la ejecución final tanto en inversiones como en fortalecimiento.

Los programas nos han dejado importantes lecciones y aprendizajes, permitiéndonos comprender la complejidad de los retos y desafíos que enfrentan nuestros gobiernos locales y que en cierta medida, tal como se ha dejado en evidencia, algunos corresponden a factores estructurales y endógenos a la propia gestión municipal. Estas experiencias sin duda, nos colocan en mejor posición para referirnos a la cuestión municipal en Panamá y focalizar los objetivos de futuros programas y proyectos que se ejecutan.

Panamá a avanzado en diversos aspectos, que van desde ampliar su experiencia en planificación y seguimiento a los proyectos, hasta la concreción en obras públicas y servicios que tienen impacto en la población, pero todavía, se sugiere continuar con los esfuerzos que nos llevan a consolidar nuestros gobiernos locales como entidades públicas para el desarrollo local, próximas a la población-

La culminación de estos programas no debe entenderse, ni es equivalente a fin de un proceso, es por cuanto, una nueva etapa, en el que el Gobierno, cumpliendo con su compromiso de campaña, impulsa el desarrollo local, en decidido convencimiento de que los municipios son en esencia el gobierno próximo a la población y por tanto más proclives para la profundización de la democracia y el accionar del estado. Por eso, Nuevos proyectos se gestionan, y se busca el apalancamiento de apoyos, redefiniendo las políticas de intervención local, vinculadas a la Estrategia de Gobierno 2010-2014.



Vale señalar, que es primera vez, que un gobierno elabora y presenta una propuesta metodológica gubernamental. Este Plan, entre sus objetivos plantea, promover oportunidades para las regiones y esferas sociales menos desarrolladas para mejorar la distribución de la riqueza y reducir la pobreza, lo cual va de la mano, con la estrategia de aprovechar las ventajas comparativas de los territorios, en todos sus potenciales y que cada vez más contribuyan a situar a Panamá como un destino interesante para negocios y turismo. En ese mismo sentido, se plantea apuntalar la plataforma productiva, en especial, aquellos cultivos que en el país ya han demostrado calificaciones importantes por sus productos. Tal como queda definido, desde la perspectiva gubernamental, el territorio vuelve a plantearse como un espacio estratégico y en el municipio es un actor poderoso.

Mediante la Ley 77 de 2009, se produce la suspensión de la Ley 37, que descentraliza la administración pública, y quiero referirme al tema, porque siento es de obligatorio abordaje, en este escenario donde alcaldes y representantes que han participado, tienen interés en conocer sobre el destino de la descentralización en Panamá.

Como muchos conocen la Ley 37, fue aprobada faltando menos de una semana del traspaso de gobierno. La misma imponía plazos para poner en marcha una estructura operativa y mecanismos que debían funcionar dentro del término de seis meses, a partir de su vigencia. Sin embargo, puedo asegurar, que dentro de las acciones del componente de apoyo a la política de descentralización, no había nada en proceso, que conllevara la implementación de la ley. Así que de una manera muy responsable, la Asamblea de Diputados, dispuso su aplazamiento hasta que se establecieran las bases para hacer viable un proceso serio, coherente, incluyente, participativo y responsable.

Se espera, que antes del término establecido de la Ley 77, lo referente a la descentralización vuelva hacer analizado materializando una propuesta que favorezca el desarrollo local y por ende que favorezca el desarrollo integral del país. Mientras ello ocurre, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia de la República, vienen avanzando en crear estructuras para facilitar el proceso, fortaleciendo las dependencias regionales, ampliando las comunicaciones y el relacionamiento con los municipios y juntas comunales e impulsando proyectos para mejorar la administración pública local.

En correspondencia con lo anterior, el gobierno ha dado inicio a la continuidad del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM) con aporte a los Municipios, ha reforzado el aumento de partidas dentro del Programa de Obras Comunitarias y dado nuevos aportes dentro del Programada Desarrollo Social y Apoyo a las Juntas Comunales y Municipios en todos los 623 corregimientos y 75 municipios, apoyando los programas de Inversión local, para lograr el cambio anhelado a nivel regional-. En donde existe una coordinación intra-institucional



e inter-institucional. En el que mi persona y otras instituciones estamos a cargo de dar el seguimiento respectivo. Esperando tener éxitos con el apoyo en conjunto de nuestras autoridades locales, las cuales en todo momento están siendo consultadas.

Gobernanza y gobernabilidad territorial: El uso de las tecnologías de información y comunicación

Alexander Castro Reyes

8.1. Introducción	137
8.2. Costa Rica: el marco jurídico institucional	138
8.3. Distorsiones jurídico-institucionales	140
8.4. Restricciones jurídico-institucionales en los gobiernos locales	142
8.5. Las TIC en los gobiernos locales	145
8.5.1. Sitios web en los gobiernos locales	146
8.5.2. Factores explicativos	146
8.5.3. Limitaciones de implementación del gobierno electrónico: el back-office	148
8.6. Limitaciones en los actos de implementación de gobierno electrónico en las municipalidades: grado de apertura	153
8.7. Conclusión	155
Bibliografía	157





8.1. INTRODUCCIÓN

Para atender el déficit social y democrático generado a partir de las deficiencias y limitaciones del modelo económico liberal y del estado paternalista, los gobiernos promovieron a partir de la década de 1990, la incorporación y uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de gestión pública.

En Costa Rica, las principales iniciativas de gobierno electrónico para los gobiernos locales, han sido generadas desde el Poder Ejecutivo mediante directrices y decretos, cuyos objetivos generales han sido a) la creación de portales en internet y b) disponer en dichos sitios de una parte o de la totalidad de los servicios que estas entidades ofrecen a sus comunidades.

Así se desprende de las disposiciones emitidas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología MICIT, a partir de 1997 y del Plan Nacional de Gobierno Digital 2002-2006 anunciado por el Poder Ejecutivo en el 2002⁴². Sin embargo, en el ámbito territorial los resultados de estas iniciativas han sido limitados y heterogéneos, debido a factores como marco jurídico-institucional restrictivo, limitadas capacidades de gestión e implementación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las municipalidades y presiones sociales por la inclusión en la agenda local, de demandas sociales más allá de su ámbito competencial.

Partimos de la premisa de que las iniciativas de gobierno electrónico implementadas por los gobiernos municipales a través de sus sitios web, están dirigidos a reforzar la legitimidad de ejercicio y gestión. Segundo, estas iniciativas no generan participación ciudadana, sino más bien canales hacia los cuales transmitir las demandas sociales a partir de un modelo burocrático jerárquico.

Abordaremos la gobernabilidad y la gobernanza desde la sociedad civil. Por gobernanza, entendemos los procesos de interacción entre actores a partir de estructuras sociopolíticas (instituciones), que alinean el comportamiento y los objetivos de los actores participantes (Mayntz, 2000). Es decir, la gobernanza se entenderá como las reglas del juego que alinean los comportamientos de los actores.

Mientras que el alineando entre las necesidades de los actores sociales y las capacidades institucionales para procesar y tratar esas necesidades en políticas públicas efectivas, se denominará gobernabilidad (Prats, 2003).

Por “tecnologías de información y comunicación” (TIC), entenderemos el uso combinado de tecnologías de la informática como computadores, hardware, software, como de las telecomunicaciones entre estas, la telefonía fija, celular e

⁴² Decreto Ejecutivo N° 26628 de 1997 y Directriz N° 40 de 2005, Ministerio de Ciencia y Tecnología.



internet. La aplicación de estas tecnologías en los procesos de gestión del gobierno central o local, se ha llamado gobierno electrónico.

Realizaremos nuestro análisis de las TIC en los gobiernos locales de Costa Rica, a partir de la siguiente estructura: primero abordaremos el marco jurídico actual que establece las normas o reglas del juego institucional para los gobiernos locales, es decir la gobernanza institucional, abordando la Autonomía Política, Financiera e Institucional desde una perspectiva institucional *Top-Down*.

Luego pasaremos a analizar el papel de las TIC dentro de este marco institucional, abordando los esfuerzos de *back-office* y *front-office*, exponiendo las limitaciones de estas tecnologías para responder a las necesidades de la ciudadanía en un marco territorial local, así como las principales debilidades encontradas en este tema desde dos perspectivas: la primera desde la visión de la ciencia política y el neo institucionalismo, y la segunda, desde la implementación de la política, a partir de las mejores prácticas de Tecnologías de Información TI.

8.2. COSTA RICA: EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

Costa Rica posee un marco jurídico-institucional jerárquico y centralizado, donde las instituciones del gobierno central y del Poder Ejecutivo ejercen gran influencia sobre las políticas territoriales. Las políticas públicas fluyen en modo cascada a partir de una topología institucional *Top-Down*, es decir, son generadas desde las instituciones del gobierno central y fluyen hacia abajo hasta los gobiernos locales, conforme a las competencias institucionales (ver diagrama 7.1).

El marco competencial para los 81 gobiernos locales existentes en el país, está determinado por la Constitución Política de Costa Rica, la Ley del Código Municipal y otras disposiciones conexas, que establecen las potestades y atribuciones de las instituciones públicas.

Si bien es cierto que conforme a la Constitución Política de Costa Rica y el Código Municipal las municipales son autónomas en materia política, administrativa y de gobierno a nivel territorial, también es cierto que actúan en forma coordinada con los demás entes públicos en la implementación de políticas, sean estas instituciones autónomas o del gobierno central⁴³.

Dos factores contribuyen a ello: el sistema de distribución del poder (principio de subsidiaridad) y el sistema de competencias electorales. Primero, siguiendo el principio de subsidiaridad, la distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales estará determinada por aquellas entidades que se encuentran más cercanas a la ciudadanía, y que por ende inciden directamente (Pallavicinni, 2009).

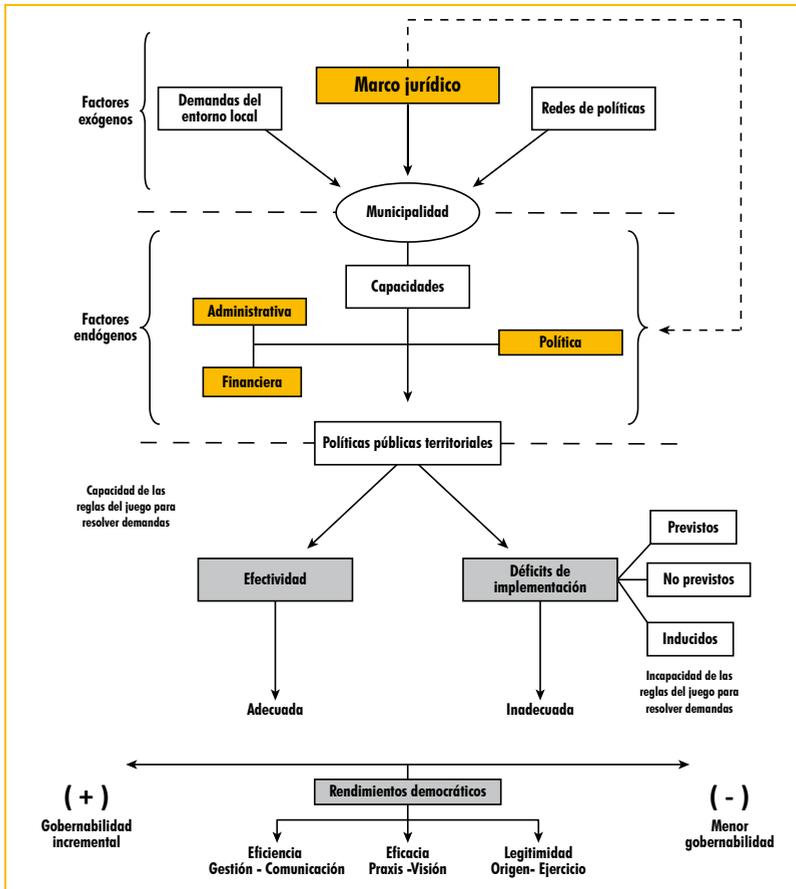
⁴³ Constitución Política de 1949 y Código Municipal de Costa Rica.



Lo que exige establecer las atribuciones institucionales, los alcances y complementariedad entre políticas nacionales y locales (*policy networks* y *red de actores*).

Segundo, el sistema de competencias electorales para la elección de los miembros del Concejo Municipal y alcaldes a través de los partidos políticos, posibilita la presencia del partido oficialista y con ello la opción de generar alineamientos de las fuerzas políticas hacia los intereses de la agenda del Poder Ejecutivo. El modelo de jerarquía vertical institucional, si bien es cierto se fundamenta en el principio de controles verticales *Top-Down* y transversales (controles cruzados institucionales), no lo exime de generar constreñimientos o distorsiones en los gobiernos locales, que limitan sus capacidades frente a una realidad social cambiante.

Diagrama 8.1.
Costa Rica: Gobiernos locales, marco institucional jerárquico



Fuente: Elaboración propia.

* El componente "Rendimientos democráticos" es autoría del Dr. Jean Paul Vargas; publicado con previa autorización del autor.



8.3. DISTORSIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES

Las distorsiones las entendemos a partir de las incompatibilidades generadas entre los cambios, necesidades y preferencias generadas en el entorno social, esto es las demandas de la sociedad, y las capacidades que los marcos jurídico-institucionales confieren a los gobiernos locales para generar políticas públicas locales en respuesta a esas demandas. Estas distorsiones pueden ser atribuidas a dos tipos de dimensiones generales:

- a) **Factores exógenos:** arreglos institucionales multinivel donde la incógnita es que tan rápido pueden estos adaptarse a las necesidades del entorno, para conferir capacidades a los gobiernos locales (elasticidad institucional), bajo el principio de subsidiaridad y complementariedad de las redes de políticas (*policy networks*).
- b) **Factores endógenos:** producidas internamente por la forma de gestión de los gobiernos locales, a partir de la ingeniería institucional, por el uso deficiente de los instrumentos de intervención política o una inadecuada evaluación e intervención de política.

Cuando la ingeniería institucional de los gobiernos locales (*intra e inter-institucional*), posibilita contar con márgenes de maniobrabilidad frente a políticas públicas nacionales y además, brinda acceso a los gobiernos locales a un stock de instrumentos para generar sus políticas públicas de manera que se satisfagan en forma efectiva las necesidades sociales de sus territorios, entonces hablamos de *capacidad institucional de las reglas del juego*.

Por ejemplo, el acceso en las comunidades a servicios de telecomunicaciones como telefonía fija, celular e internet, han sido provistas tradicionalmente por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA). A partir de esta infraestructura, algunas municipalidades han emprendido proyectos para el mejoramiento de la gestión interna de los asuntos locales a través del gobierno digital, o bien han facilitado el acceso ciudadano a redes abiertas de internet, en zonas públicas como parques y escuelas, con el patrocinio municipal.

La combinación de capacidades de gestión, una adecuada implementación de las políticas públicas locales, la construcción de equilibrios entre los márgenes de maniobrabilidad política, y la coordinación de políticas con otros entes estatales o paraestatales, permiten fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales generando rendimientos democráticos y una gobernabilidad positiva o incremental.

Estos rendimientos dependerán de varios factores, entre estos la eficiencia en la gestión, entendida como la solución práctica y efectiva de los problemas



sociales. Además requiere que se rentabilice la gestión pública, comunicando a la población los éxitos alcanzados para generar legitimidad de origen es decir, correspondencia entre el sistema institucional y las demandas sociales; y finalmente de ejercicio, es decir la solución efectiva de demandas a partir de la anterior correspondencia.

No obstante, cuando la rigidez de las reglas del juego y los arreglos institucionales restan flexibilidad y autonomía a la acción de los gobiernos locales para responder a sus entornos, se generan déficits de gobernabilidad, materializados en una baja efectividad en la implementación de las políticas públicas (*outputs*), con relación a los problemas que se pretenden solucionar.

Cabe señalar que la implementación de políticas es de por sí discriminatoria, pues posee limitantes presupuestarias, temporalidad, espacio geográfico y población meta a quién va dirigida la política. En el caso del gobierno electrónico, este dependerá del presupuesto de la entidad para este rubro, el tiempo previsto para su implementación y cobertura de la población beneficiaria.

Por ende, exige considerar los eventuales déficits de implementación como la falta de recursos económicos para la continuidad de la política. Pero también se pueden originar déficits no previstos por ejemplo, la pérdida de información sobre los trámites realizados previamente en línea por los usuarios o bien, la rapidez con que se tramitan las demandas ciudadanas.

Finalmente, también es posible crear o inducir déficits de implementación, por ejemplo cuando solamente una parte de la población con acceso a las TIC puede beneficiarse de los servicios ofrecidos en los portales electrónicos, frente a otra parte de la población que no tiene acceso a ella, reforzando entonces la brecha digital, la burocracia estatal y los costos por transacciones en que deben incurrir los usuarios.

Como consecuencia, se genera desgaste del capital social, pérdida de apoyos de la sociedad, así como de la legitimidad de origen y ejercicio.

La legitimidad de ejercicio puede debilitarse aún más frente al manejo de “percepciones sociales”. Esto es, cuando la sociedad percibe que los servicios básicos que ofrecen las municipalidades son deficientes, o bien ante problemas cotidianos con un grado de exposición y visibilidad mayor frente a la comunidad.

Por ejemplo, la capacidad de gestión municipal ante desastres naturales como crecidas de ríos e inundaciones, soluciones de vivienda o reubicación para los pobladores afectados, mantenimiento deficiente de caminos vecinales y alcantarillas, parques públicos sin mantenimiento y botaderos de basura en terrenos baldíos y ríos.



Ante este contexto, una política de inversiones cuantiosas en gobierno digital fácilmente podrían crear oposición social, o bien restar apoyo social y credibilidad a la estrategia, pues sería percibido por los contribuyentes como “una inadecuada gestión de recursos públicos” en relación con otras necesidades más cotidianas y tangibles por estos en el día a día.

Al final, el descontento social se trasladará a futuro, mediante el cambio del partido en el poder, o bien por una baja participación política en las elecciones municipales y abstencionismo, en todo caso, repudiando una deficiente gestión y llamando la atención sobre la necesidad de cambios institucionales y de gestión municipal. Por consiguiente, el manejo de la gestión municipal y la comunicación resultan relevantes a la hora de crear apoyos políticos y sociales a las estrategias de gobierno digital.

En resumen, bajo los anteriores enunciados se desprende que la clave para la gobernabilidad es el cambio institucional y posteriormente el cambio organizacional para una mejor gestión. Es la adecuación de las reglas del juego (*gobernanza*) al entorno social, para dotar capacidades organizacionales que permitan crear e implementar respuestas de política pública, que sean eficaces y eficientes, congruentes con las necesidades expresadas por la sociedad (*gobernabilidad*).

8.4. RESTRICCIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES EN LOS GOBIERNOS LOCALES

A partir de lo anterior, abordaremos con más detalle las restricciones jurídico-institucionales de los gobiernos locales en Costa Rica, que limitan sus capacidades para adecuarse a la realidad social de su entorno y generar una mayor gobernabilidad. En cuanto a la gestión municipal, podemos hablar de 3 importantes áreas: administrativa, financiera y política⁴⁴.

a) Área Administrativa

El Observatorio de Autonomía Municipal de la Fundación DEMUCA define esta área como la gerencia del cuerpo administrativo organizacional y de la administración de los asuntos públicos del municipio, cuyo objetivo es generar bienestar comunal, la autogestión de los servicios municipales, capacidad de contratar y capacitar su recurso humano entre otros factores.

Su autonomía se encuentra sujeta al control de un conjunto de actores institucionales multinivel, tanto del Poder Ejecutivo como de instituciones autónomas, que ejercen un control sobre las acciones de los gobiernos locales, condicionando incluso el orden de ejecución de la agenda de implementación.

⁴⁴ Los siguientes conceptos de área Administrativa, Financiera y Política, son desarrollados a partir de la formulación realizada por OdAM (2009).



b) Área Financiera:

Aborda la dotación de recursos económicos que le permitan a las municipalidades financiar sus gestiones y demás proyectos conforme a sus competencias. Estos recursos pueden provenir del presupuesto del Gobierno Central, cobro de tributos y generación de servicios municipales como recolección de desechos sólidos, acueductos, alcantarillado y pago de servicios de cementerios.

c) Área Política:

Se refiere al sistema de competencia electoral para designar a los alcaldes y Concejo Municipal, a la independencia en la toma de decisiones y a la generación de políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Además incluye la potestad político-administrativa de poder construir otras vías de participación u organización que permitan integrar al proceso de toma de decisiones a actores de la sociedad civil, como los cabildos, plebiscito y referéndum.

El cuadro 8.1. Presenta el desglose de instituciones estatales costarricenses, que inciden sobre las áreas anteriormente descritas de los gobiernos locales; de éste se extrae que si bien los gobiernos locales en Costa Rica pueden tener una agenda claramente definida, como puede ser la construcción de un puente o mantenimiento de caminos vecinales, estas iniciativas estarán condicionadas por los controles externos de otros entes públicos, que determinarán qué proyectos del total de la canasta, podrán ejecutarse, posponerse o rechazarse.

Las necesidades comunales y el grado de urgencia social, a menudo quedarán supeditadas a las agencias y tomadores de decisión públicos externos, inyectando distorsiones e ineficiencia a los gobiernos locales. Por consiguiente, no importa que tan bien intencionado o estructurado este la agenda local, al final la verticalidad del marco institucional determinará los resultados finales de las políticas a implementar por los gobiernos locales.

No es de extrañar que una política diseñada desde lo local, al final sea rediseñada desde lo central (verticalidad institucional), con lo no solo, no se logran eventualmente los objetivos planteados sino que se inducen distorsiones en los pretendidos grupos objetivos de la política.

Es un equilibrio entre lo que se pretende hacer a partir del objetivo inicial, lo que se puede hacer con las capacidades organizacionales, y lo que se tiene que hacer con base a los resultados de controles transversales.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, el ámbito Administrativo es el que demanda mayores relaciones de coordinación entre las municipalidades y las agencias estatales, con un total de 8 instituciones, donde destacan las relaciones con el



Cuadro 8.1.
Costa Rica: Instituciones públicas y controles sobre las Áreas Administrativa, Financiera y Política de los gobiernos locales

Siglas	Instituciones / Áreas	Administrativa	Financiera	Política
AL	Asamblea Legislativa	-	Sí	-
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Sí	-	-
CGR	Contraloría General de la República	Sí	Sí	Sí
IAYA	Instituto de Acueductos y Alcantarillados	Sí	-	-
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Sí	Sí	Sí
MH	Ministerio de Hacienda	-	Sí	-
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica	Sí	Sí	Sí
MINAET	Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	Sí	-	-
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Sí	-	-
MS	Ministerio de Salud	Sí	-	-
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	-	-	Sí
Total		8	5	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM: 2009).

IFAM y MIDEPLAN para la coordinación de políticas locales, pues como se aprecia estas 2 instituciones regulan las actividades administrativa, financiera y política.

En cuanto al área financiera, la cuantía de recursos y las limitaciones en el uso de los fondos para atender las necesidades de la localidad, inciden en los proyectos que puedan ser ejecutados y en la sostenibilidad de la política *ceteris paribus*. Se requiere no solo flexibilidad administrativa en la gestión para usar y proyectar a futuro, sino también recursos con los cuales sostener una política pública en el tiempo. Es decir no se puede hablar de gestión y ejercicio sin recursos suficientes para su ejecución.

Quizás esto explica en parte, el porqué las iniciativas de gobierno digital emprendidas en los gobiernos locales, se ha concentrado básicamente a partir del desarrollo de tecnologías menos costosas como sitios web informativos y no del tipo transaccional, en cuyo caso requerirían de una infraestructura tecnológica más compleja, para el procesamiento de datos en línea, e tiempo real. Lo que implicaría contar con recurso humano calificado, flexibilidad en la contratación de personal y una mayor diversificación y especialización organizacional.



Finalmente, en el plano político las relaciones van dirigidas hacia el tema de la elección de Alcaldes y Concejos de Distrito y los mecanismos de participación ciudadana, comprendidos como el plebiscito, referéndum y cabildos. Sin embargo, aunque normativamente están instituidos estos instrumentos, en la práctica no se garantiza la participación ciudadana, uno de los pretendidos objetivos del gobierno electrónico.

Sobre esto último, en un sistema democrático la participación política tiene como objetivo no solo nombrar a los representantes en los puestos de decisión políticos, sino también el de crear controles directos ciudadanos fuera del periodo electoral, para fiscalizar la acción de los gobernantes. Sin embargo este elemento no es garantizado en la normativa institucional, y por consiguiente tampoco es canalizada a través de sitios web de los gobiernos locales.

En la práctica, la participación ciudadana parece construirse en el imaginario social bajo la percepción del uso de las TIC y los sitios web de las municipalidades, y no como una actitud crítica de la ciudadanía y de rendición de cuentas en torno a los asuntos locales.

La participación ciudadana y la rendición de cuentas requieren ser institucionalizados no solo en una vía de dirección donde los gobiernos locales rinden informes a los ciudadanos, sino que se requiere que sea *full dúplex* o en dos vías, otorgando tanto a la ciudadanía como a los gobiernos locales los derechos y obligaciones recíprocos para que sean efectivos. Así se logrará reforzar la democracia y legitimar el sistema institucional municipal sobre la base de rendimientos democráticos.

Resumiendo las capacidades de los gobiernos locales se encuentran fuertemente centralizados en instituciones externas, por lo que sus posibilidades de contribuir al desarrollo local, generar políticas relevantes y crear una mayor gobernabilidad, se ven claramente limitadas, especialmente si se trata de municipios de bajos ingresos.

La participación de los ciudadanos fuera de periodos electorales, no está garantizada institucionalmente, lo cual puede impactar negativamente sobre la gobernabilidad, al no crear espacios de entrada, participación y organización ciudadana en los gobiernos locales.

8.5. LAS TIC EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Para superar los vacíos de gobernabilidad enunciados anteriormente producto de las restricciones institucionales, el Poder Ejecutivo ha realizado esfuerzos por avanzar en el tema del gobierno electrónico, esto es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en entidades públicas, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios públicos y generar mayor gobernabilidad.



Estas iniciativas pretenden reforzar el área de administración y gestión de los gobiernos municipales, conforme al marco competencial municipal.

Pese a las distorsiones antes enunciadas en los gobiernos locales, esta estrategia ha sido impulsada por el Poder Ejecutivo, a partir de directrices y decretos con miras a que estas instituciones puedan ofrecer sus servicios en línea mediante portales en internet. Esto se denomina *front-office*, es decir la interface de interacción que los gobiernos locales ofrecen al ciudadano, en los cuales ofrecen información general sobre la municipalidad y la posibilidad de realizar gestiones en línea cuando son ofrecidas (Kauffman, 2007).

8.5.1. Sitios web en los gobiernos locales

Estos portales contienen información general y descriptiva sobre las municipalidades, los servicios que prestan, ofreciendo en algunos casos la posibilidad de descargar documentos y formularios para la realización de trámites, publicaciones propias entre otros⁴⁵.

En Costa Rica, el desarrollo de sitios web en los gobiernos locales ha sido heterogéneo y limitado, debido en parte a que no todos los gobiernos locales cuentan con recursos para implementarlo (Barahona, Calderón; 2006). En 2006, solo 16 de los 81 cantones contaban con presencia en internet.

De acuerdo con estos autores, estas debilidades respondían a una limitada capacidad de gestión municipal y escasa importancia en la agenda local a los temas de gobierno electrónico y participación ciudadana. Más recientemente, el estudio realizado por PROSIC (2009) determinó que en relación al 2006, el número de municipalidades con portales en internet pasó a 43, de un total de 81 entes consultados.

Por otra parte, el tema de las transacciones en línea es aún incipiente. Generalmente éste se ofrece mediante enlaces hacia otras instituciones públicas como los bancos estatales y Ministerio de Hacienda para el pago de impuestos, a excepción de algunos municipios que ofrecen la posibilidad de consultar el monto de impuestos a pagar, pero no así la cancelación electrónica directamente con el ayuntamiento⁴⁶.

8.5.2. Factores explicativos

Lo anterior se explica por el tipo de intervención y el grado de concreción de la política de gobierno electrónico. En primer lugar, al ser directrices verticales y genéricas,

⁴⁵ Ministerio de Ciencia y Tecnología, Indicadores Nacionales 2008, Ciencia, Tecnología e Innovación en Costa Rica".

⁴⁶ Véase los sitios web de las Municipalidades de San José y Curridabat respectivamente en: <http://www.msj.go.cr/> y <http://www.curridabat.go.cr/>



no se detallan los objetivos, plazos e instrumentos de intervención, por lo que el nivel de discrecionalidad de los gobiernos locales en la implementación es amplio.

Por tanto, es de esperar que adecuen o limiten este tipo de políticas a sus necesidades organizacionales, presupuestarias y políticas, dando como resultado una implementación débil y limitada, producto de la baja prioridad institucional sobre el tema.

Lo que nos lleva al hecho de que algunos sitios web presenten mayores avances que otros, en los ámbitos transaccionales o en el procesamiento electrónico de las demandas sociales vía correo electrónico. Esto nos lleva a considerar las contradicciones entre los pretendidos objetivos del Poder Ejecutivo para llevar a cabo este tipo de iniciativas, frente a los recursos e incentivos con que cuentan los gobiernos locales para implementar la política.

Las restricciones en la administración del presupuesto y generación de recursos de los gobiernos locales, limita las posibilidades de los entes municipales para aplicar una política de gobierno electrónico, dando paso a los déficits de implementación previstos. Por otra parte, la percepción de que con el marco institucional existente las TIC pueden generar mayor gobernabilidad, es en principio impreciso y responde más bien a debilidades en la definición del problema.

La interrogante no es aplicar más TIC o estructuras de redes complejas, sino más bien como crear los cambios de ingeniería institucional, que permitan a los actores públicos y sociales interactuar en forma más fluida, a partir de la correspondencia de derechos y obligaciones mutuas, que permitan generar mayor gobernabilidad.

Se debe tener presente que las interrogantes sobre cómo generar gobernabilidad a partir del diseño de portales en internet, servicios en línea, acceso a redes inalámbricas de servicio público, túneles virtuales por internet y videoconferencias, no son preguntas que la informática o las TIC puedan contestar. Muy por el contrario, son temas estrictamente políticos, y por ende requieren de un abordaje diferente, un abordaje institucional.

Fundamentar la solución a los problemas de gobernabilidad y participación ciudadana en las TIC es erróneo, pues estos ciertamente facilitan la eficiencia en la gestión, pero a partir de canales de comunicación e institucionalidad predeterminados. Estas tecnologías no operan al vacío, se requiere de objetivos concretos a partir de capacidades y competencias institucionales para enrumbarlas hacia los objetivos establecidos políticamente.

Fomentar el mesianismo en estas herramientas, puede causar decepción dados los pobres resultados que pueden obtenerse en contraste con los pretendidos



objetivos, además de generar resistencias y/o descrédito social en las instituciones políticas, pues las pretendidas demandas que se pretenderían resolver, no serán del todo satisfechas o solo parte. Es decir, las expectativas serán mayores que los productos que se puedan obtener de estas herramientas.

Son las instituciones las que moldean y orientan las interacciones entre los individuos. Y a partir de allí, los recursos tecnológicos que puedan emplearse para orientar el comportamiento social conforme a los límites institucionales.

8.5.3. Limitaciones de implementación del gobierno electrónico: el back-office

Una de las limitaciones quizás más importantes de la política de gobierno electrónico es el de no contar con los recursos que le permitan a las municipalidades crear una infraestructura de digitalización de datos y procesamiento electrónico, para administrar electrónicamente sus gestiones, y procesar los insumos provenientes del *front-office*, esto es lo que se ha llamado *back-office* (Gascó, 2004).

En términos más simples, es la infraestructura tecnológica, organizacional y de procesos que da el soporte para realizar los servicios ofrecidos en línea.

Pero el *back-office* no solo implica contar con infraestructura tecnológica de *networking*, sino también con el recurso humano calificado para darle soporte al sistema, flexibilidad en la contratación y movilidad de personal, junto al aprendizaje de nuevas competencias. En otras palabras, la capacidad para implementar el cambio institucional del *back-office* en contextos de incertidumbre.

Cuanto mayores sean los cambios a implementar, así serán también los riesgos, la incertidumbre y las resistencias en la organización. En contraste, cuando menores sean, menor será la oposición.

De acuerdo con el Informe PROSIC (2009), a partir de los datos *Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación del MICIT*, los servicios transaccionales no ocupan en las municipalidades un lugar importante, por el contrario son más de carácter informativo. Lo que indica eventualmente un cierto conservadurismo en la estrategia de gobierno digital, limitándolo a elementos que no impacten profundamente en la composición organizacional, es decir que no generen incertidumbre.

Por consiguiente, cabe pensar que estas instituciones no cuentan al día de hoy con una infraestructura de soporte que les permita brindar servicios incrementales en línea, ya sea por sitios web o telefonía voz sobre IP, aunque si se reconoce que cuentan con TIC para interactuar con la sociedad e instituciones públicas como internet, telefonía fija y/o celular.



Adicionalmente, no es posible tampoco constatar que las demandas ciudadanas filtradas por estos medios a través de correo electrónico o vía telefónica estén siendo procesadas o satisfechas, pues no generan un sistema de rendición de cuentas que le permita al ciudadano saber el estado de su solicitud, como por ejemplo mediante un número de consulta generalmente conocido como *reference number*.

Además, estas iniciativas no cambian la normativa institucional ni la forma en que juegan los actores, es decir que no generan necesariamente mayor gobernabilidad a partir de la filtración de demandas sociales por estos medios, pues los servicios que ofrecen para atender esas demandas son limitados. Aunque sí es de destacar que la disponibilidad de contar con vías de acceso como el teléfono y el correo electrónico, expresan la intención de establecer contacto y retroalimentación de la ciudadanía.

Se desprende de lo anterior que los avances hacia el gobierno electrónico se han concentrado específicamente en el desarrollo de sitios web informativos con descarga de documentos, mientras que el *front-office* transaccional y el *back-office* no parecen tener mayores avances. Es decir, no se observa un enlace sensible entre el diseño de estas páginas y las funciones de la organización, dicho de otra manera, sacar temporalmente el sitio de internet no impactará negativamente el modo de operar de la organización municipal, lo cual si sucedería si esta se queda sin conectividad o acceso a líneas telefónicas.

Por consiguiente, se mantienen limitaciones de gestión en el área administrativa. Lo anterior se puede explicar por las siguientes razones:

- a) **Presupuestos limitados.** El *back-office* precisa de una cuantía de recursos que le permitan no solo la implementación, sino sostener este tipo de proyectos a largo plazo. Al respecto, dadas las limitaciones financieras de los gobiernos locales, es de esperar que estos piensen estratégicamente en términos de mantenerse en el poder, y de los rendimientos negativos que una política de este tipo de políticas genera por la necesidad de gerenciar la inestabilidad y el cambio.
- b) **Prioridades de gestión.** Al ser el *back-office* un proceso complejo y que requiere sostenibilidad en el tiempo, los actores o tomadores de decisión municipales preferirán implementar aquellas políticas que les aseguren rendimientos políticos a corto plazo, y con los cuales obtener mayor visibilidad, que una estrategia de largo plazo.

De repente, una política pública para la construcción de aceras, arreglo de puentes y caminos vecinales puede ser más efectiva en términos de gestión que una de gobierno electrónico en los términos aquí expuestos.



- c) **Capacidad organizacional de adecuarse al cambio.** Cabe considerar que la implementación de los servicios tradicionalmente ofrecidos en ventanilla, son menos costosos para la organización en el corto plazo, aun si se trata de procesos jerárquicos y engorrosos, que si se quisiera implementar un cambio organizacional para generar mayor eficiencia.

Las autoridades políticas tenderán a apostar más hacia cambios graduales y lentos en el tiempo, mediante la purificación del sistema y sedimentación institucional, que por estrategias de atenuación del sistema que requieren cambios radicales.

- d) **Efectos que los cambios organizacionales** tendrían sobre las relaciones de poder interno a la organización. Las capacidades de adaptación no solo dependerán de que tan flexible sea la organización y el recurso humano, sino también del costo en cuanto a las relaciones de poder intra-organizacionales y fuera de éste.

A menudo, el cambio organizacional genera reacomodamiento en las relaciones de poder que pueden debilitar la posición de los tomadores de decisión políticos, o agentes organizacionales, lo que puede provocar resistencias a la implementación de políticas de cambio organizacional tendientes a reordenar el *“orden de las cosas”*.

Como contrapartida, la organización puede reaccionar enfrentando este tipo de políticas ya sea no brindando los apoyos políticos necesarios para implementarla, o bien saboteando la gestión pública competencial. En última instancia imperará el cálculo político a la hora de implementar reformas institucionales, que no solo debe considerar a los actores con poder formal, sino también los actores que dentro de la pirámide organizacional generan estabilidad y legitimidad de la acción institucional.

- e) **Falta de voluntad política.** El principio básico es, si con estos cambios se rentabiliza el poder políticos para mantenerlo y ostentarlo a corto plazo. La disyuntiva es la *“incertidumbre”*, entre generar rendimientos institucionales incrementales a partir de una adecuada gestión (apoyo social) y las posibilidades de mantenerse en poder (apoyo partidario). Las relaciones de poder tanto dentro de la organización como fuera de esta influirán en la velocidad en que se decida adoptar este tipo de políticas.

El peso de las relaciones de poder con los partidos políticos, líderes organizaciones comunales, así como las expectativas a corto plazo incidirá en los cálculos políticos sobre los riesgos y las ganancias que dicha estrategia pueda proveer. La rendición de cuentas y el escrutinio social desde esta perspectiva, no requieren necesariamente ser instituidas.



Por lo tanto, si por rendición de cuentas se entiende *informar* sobre la gestión con base al marco institucional imperante, los políticos y administradores de los gobiernos locales tendrán incentivos para reforzar este concepto mediante el manejo de percepciones del imaginario social, ligado al tema competencial, generando legitimidad de ejercicio y comunicación de gestión.

Pero si por rendición de cuentas y participación ciudadana se entiende el escrutinio detallado de la organización y la eliminación de barreras de entrada a los actores sociales para participar directamente (voz, voto o fiscalizar los procesos administrativos) en el proceso de toma de decisiones, los administradores tendrán entonces incentivos para mantener las barreras de entrada a la participación política, realizando una adecuada gestión de sus competencias para legitimar el *status quo*.

La rendición de cuentas a partir de la participación ciudadana directa en los escenarios de arena política, se dará a partir del momento en que se lleven a cabo reformas institucionales que lo legitimen, así como cambios en el funcionamiento y la forma de relacionarse la sociedad y los partidos políticos.

En el diagrama 8.2. Presentamos a modo de resumen, el conflicto de poder que suscita el cambio organizacional a partir del uso de las TIC en las organizaciones municipales.

Como hemos mencionado, desde una perspectiva política la ciudadanía tendrá incentivos para impulsar un cambio organizacional, de manera que se reduzcan los costos por transacciones en que incurren los ciudadanos para realizar sus trámites en las municipalidades, además de exigir una mayor eficiencia en los servicios públicos.

Lo anterior involucra la necesidad de que las organizaciones municipales adopten criterios de eficiencia en la gestión municipal en las áreas administrativa y financiera, y una mayor apertura en los procesos de toma de decisión del área política, de manera que los ciudadanos puedan participar o empoderarse de los procesos de toma de decisión para ejercer así un control ciudadano más efectivo sobre la gerencia territorial (*accountability*).

Pero estos cambios solo serán posibles si se suscitan transformaciones en la institucionalidad formal, de manera que oriente las interacciones entre la sociedad y el estado. Lo que a su vez dependerá de cuan flexibles o rígidos sean los arreglos institucionales y la voluntad política de los tomadores de decisión como la Asamblea Legislativa, para motivar y crear el cambio.

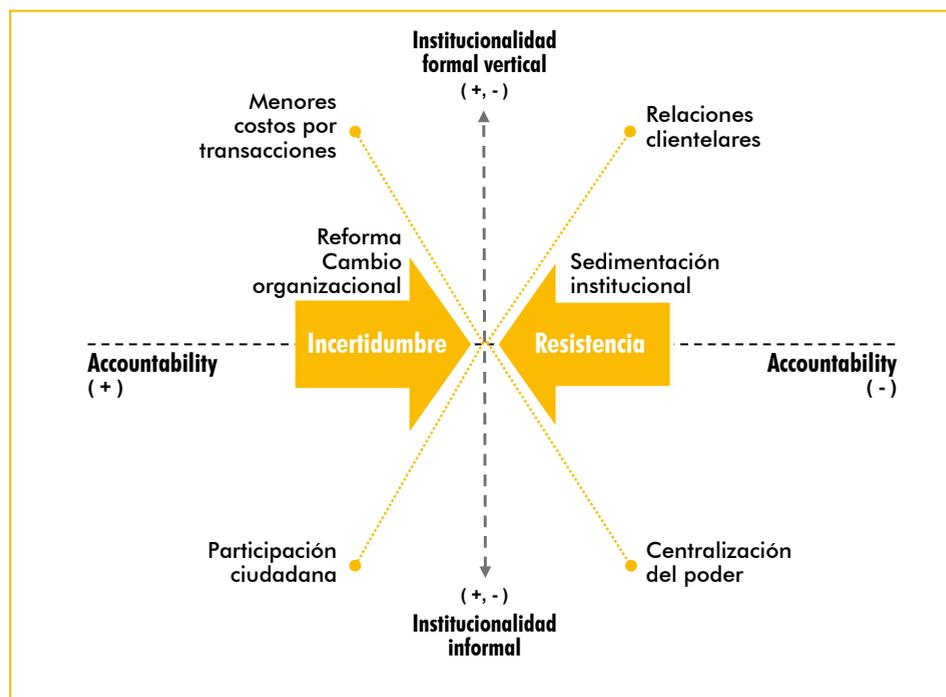
Mientras que desde el lado de las organizaciones municipales los oficiales de gobierno y la burocracia institucional tendrán más bien incentivos para mantener



el *statu quo*, es decir, de no generar cambios dentro de la organización como tampoco del orden institucional, que generen una mayor competencia política y prácticas de rendición de cuentas.

Por el contrario, estos tenderán a pensar estratégicamente, reforzando las relaciones clientelares y de apoyos políticos en la sociedad para crear legitimidad, mientras que a nivel interno la burocracia buscará reacomodar sus prácticas y reglas informales, creando válvulas de escape mediante la complementariedad de la política sacándola adelante, de forma que sea posible percibir avances en la implementación, tal es el caso de los sitios web informativos. Pero posiblemente serán más proclives a bloquear o sabotear la política de gobierno electrónico, mediante prácticas de informalidad sustitutivas si esta se implementa en forma radical, mediante cambios en el *back-office* que signifiquen la recomposición interna del poder en la organización.

Diagrama 8.2.
Costa Rica: Cambio institucional, incertidumbre y resistencias



Fuente: Elaboración propia.



8.6. LIMITACIONES EN LOS ACTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LAS MUNICIPALIDADES: GRADO DE APERTURA

La implementación ha sido dirigida a generar legitimidad de ejercicio sobre los servicios que ofrecen estas entidades, pero no así sobre aspectos relevantes para brindar una mayor autonomía municipal. En temas como la participación ciudadana, los mecanismos de control ciudadano post-electoral, la rendición de cuentas en el ámbito político queda mucho por resolver, pero como ya se ha señalado en el presente trabajo, esa es una tarea de naturaleza política y no tecnológica.

La heterogeneidad en la implementación y los resultados obtenidos en los sitios web conforme a los informes de PROSIC, evidencian dos elementos a rescatar: primero un nivel de apertura limitado o cerrado en el diseño de los sitios frente a la sociedad. Es decir, el contenido de estos portales es principalmente institucional, y no posee instrumentos que propicien mayor interacción o comunicación *full-duplex* entre estado-sociedad-estado sociedad por las razones arriba apuntadas.

Segundo, la implementación está basada en el nivel de burocratización de la entidad, es decir se observa un cierto apego a los objetivos de gestión que se desean alcanzar, como información y servicios básicos siendo portales previsibles en su contenido, estáticos e informativos. Pero en general, desde una perspectiva técnica de diseño y seguridad, estos sitios presentan también debilidades que merecen ser rescatadas:

a) El diseño de los sitios web

A menudo estos sitios contienen archivos de información que no son tecnológicamente funcionales considerando velocidades de conexión bajas, que inciden negativamente en los tiempos de acceso (PROSIC 2006: 134). Es frecuente encontrar sitios web con presentaciones en formato Flash, o bien con abundante información de imágenes en formatos que retardan su despliegue para el usuario, especialmente si se trata de conexiones inferiores a los 512 kbps.

Este tipo de sitios en realidad, discriminan contra el pretendido interés de hacer accesible la información a la mayor población posible, pues aunque el usuario final cuente con computadores con capacidades de procesamiento relevantes, una baja conexión de internet hará casi imposible o tortuoso, ingresar a dichos sitios. Además, no hay un formato específico en la interface web que permita al usuario orientarse entre diferentes páginas, pues cada institución utiliza el diseño a su conveniencia.

La posibilidad de realizar trámite es en línea o presenciar sesiones en tiempo real en los casos en que sea ofrecida, se reducen drásticamente ante este tipo



de escenarios. Contrario a lo que se esperaría, el usuario final tendrá entonces incentivos para no ingresar en estos sitios, y realizar sus trámites municipales siguiendo los métodos convencionales.

b) Trámites en línea

Son pocos los sitios web de gobiernos locales que ofrecen al usuario la posibilidad de realizar trámites en línea, entre estos la Municipalidad de Belén, Municipalidad de San José y la Municipalidad de Curridabat, donde solo es posible consultar los montos de impuestos a pagar pero no así la cancelación de estos.

Además, enfrentan la limitante de que algunos de los servicios como el correo electrónico, están disponibles en los mismos horarios de atención al público, es decir que están ajustados a los horarios habituales de atención de oficina para su trámite. Por consiguiente, no se logra el objetivo de disponer los servicios en horario 24/7 con el uso de estas tecnologías, como sería en el caso de servicios por tercerización.

c) Registro y seguimiento de solicitudes

Se tiende a pensar que las TIC generan participación ciudadana, por el hecho de disponer o facilitar en las páginas web correos de contacto con la institución y números telefónicos. Sin embargo, detrás de esto hay una falacia, pues una cosa es que el usuario envíe información a la entidad, y otra la certeza que este pueda recibir de que la misma está siendo procesada y poder darle seguimiento (*accountability*).

Los sitios web de los gobiernos locales, no disponen de sistemas que le permitan al usuario generar un número de solicitud electrónico, a partir del cual conocer el estado de su trámite y los tiempos de resolución *back-office* (digitalización y procesamiento automatizado de datos), por lo que posiblemente estos trámites son procesados en forma manual.

d) Seguridad de los sitios

Aunque no es un tema tradicionalmente abordado por los gobiernos locales, desde una perspectiva técnica sus sitios web presentan debilidades en cuanto a seguridad pues carecen de certificados digitales. Lo anterior puede ser fácilmente explotado por agentes que deseen suplantar estos sitios web con el simple objeto de mostrar debilidades institucionales.

e) Control ciudadano

En cuanto al tema de participación ciudadana, se tiende a creer que esta se da por sí misma en forma automática, y que basta con colocar información sobre



los proyectos que la municipalidad realiza, teléfonos o correos electrónicos de contacto para que pueda realizarse.

Esta idea contiene tres debilidades: primero no todos los ciudadanos están interesados en participar, segundo solo participarán aquellos realmente interesados y que estén dispuestos a pagar por los costos por transacciones que significan el participar, tercero, las barreras de entrada determinarán los resultados institucionales esperados, es decir una mayor o menor apertura frente a la sociedad.

8.7. CONCLUSIÓN

Iniciamos nuestra exposición partiendo de la premisa de que las iniciativas de gobierno electrónico implementadas por los gobiernos municipales a través de sus sitios web, están dirigidos a reforzar la legitimidad de ejercicio y gestión.

Como pudo observarse, los portales municipales vienen a ser una extensión de la organización hacia afuera, en donde se refuerzan aquellos servicios que esta ofrece a la comunidad. Los servicios en línea y la información dispuesta en dichos sitios, están dirigidos a reforzar la legitimidad de ejercicio y gestión, más que generar iniciativas de participación ciudadana, distintas de los canales hacia los cuales transmitir las demandas sociales.

El acento ha sido puesto sobre los servicios que estas ofrecen sean estos informativos o transaccionales mientras que en menor grado, sobre la apertura institucional a la inclusión de nuevos actores en los procesos de toma de decisión. Esto último refiere a nuestra segunda premisa en la cual señalamos que estas iniciativas ciertamente no generan participación ciudadana, sino más bien canales hacia los cuales transmitir las demandas sociales a partir de un modelo burocrático jerárquico tradicional bajo el modelo *Top-Down*.

Al respecto, varios elementos contribuyen a mantener este sistema gestión centralizada y restringir los espacios para crear una mayor gobernabilidad política:

Primero, verticalidad de la política. La misma nace a partir del interés del Poder Ejecutivo para que las instituciones de gobierno cuenten con estas tecnologías, impulsando el uso de estas herramientas en las gestiones de los gobiernos locales. No es una iniciativa local que surge de la identificación de necesidades específicas en los gobiernos locales. Se parte de una idea estandarizada tanto sobre las condiciones de gestión de las municipalidades, como de las necesidades de la sociedad así como de su acceso a estas tecnologías.

Las municipalidades del país son heterogéneas pues aunque están regidas por la misma normativa, no cuentan con igualdad de recursos económicos, tecnológicos, o de recurso humano. Por otra parte no hay criterios de especificidad en la política,



que contemplen aspectos cualitativos de las comunidades, como el grado de acceso a las TIC y la alfabetización digital. La política como tal nace distanciada de la realidad municipal especialmente de aquellos pertenecientes a sectores rurales.

Segundo, al ser una política abierta con objetivos generales y sin un plan detallado para implementarlo, se deja en manos de los gobiernos locales la discrecionalidad para administrar e implementar esta política. Siendo que no todas son iguales y tampoco poseen los mismos incentivos, la heterogeneidad de resultados sale a la luz. El interés ha sido puesto en cumplir con una directriz del gobierno central, que de una internalización de la política misma de gobierno digital, en parte fundamentada también por las restricciones administrativas, financieras y políticas a las que están sujetas.

Tercero, las expectativas y la rentabilidad política del gobierno digital corresponden a una estrategia de largo plazo, cuyos réditos políticos no pueden ser cosechados en el corto plazo. Por consiguiente, los gobiernos locales y los partidos políticos tienen más bien incentivos por generar o atender otras políticas territoriales que en el corto plazo les permitan acumular votos para mantenerse en el poder. En este sentido, la carencia de recursos económicos, las capacidades de gestión y el sistema de competencias electorales, condicionan el avance del gobierno digital municipal tanto en el *back-office* como *front-office*.

Cuarto, dada la discrecionalidad de esta política la burocracia institucional juega un rol relevante a la hora de considerar el cambio y la reconversión institucional. Al respecto, tanto las autoridades políticas como la burocracia institucional poseen incentivos para mantener las barreras a la participación ciudadana y alejar las iniciativas de rendición de cuentas, de manera que puedan mantener sus márgenes de maniobra para establecer y mantener políticas clientelares, tanto dentro como fuera de la institución, esto es mantener el *status quo*.

Aún en el caso en que se suponga de que estas relaciones del institucionalismo informal no existen, igualmente la burocracia institucional deberá discriminar en cuanto a que políticas implementar y cuantos recursos asignar. Dados los constreñimientos financieros a que están sujetos, la competencia por la asignación de recursos aparecerá por lo cual deberán discriminar y atender a unas clientelas o sectores más que a otros.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que efectivamente las TIC por sí mismas no generan mayor gobernabilidad, y que la solución a los problemas de gobernabilidad y participación ciudadana a través del simple uso de las TIC, parten de una premisa equivocada, pues estos son temas meramente políticos y no informáticos.

Si se desea rentabilizar democráticamente las posibilidades de gobierno electrónico, no basta con modernizar las estructuras administrativas, sino que se requiere



un esfuerzo mayor como es el cambiar el marco institucional jurídico en que se encuentran los gobiernos locales, para que puedan junto a las TIC, impulsar una mayor gobernabilidad.

El cambio institucional intra e inter institucional, es la clave si se quiere avanzar hacia una mayor gobernabilidad territorial y fortalecimiento del sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- GASCÓ, M. (2004). "E-Gobierno en Bolivia y Paraguay", en América Latina Punto-gob.
- KAUFFMAN, E; PIANA, R. (2007). "Algunas Aclaraciones sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento", en Kauffman (ed). *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. La Crujia Edit., Argentina.
- MAYNTZ, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de la Governance*. Instituciones y Desarrollo 7.
- BARAHONA, J; CALDERÓN, O. (2006). *Difusión y calidad de la prestación de servicios públicos por medios digitales en las municipalidades de Costa Rica*. INCAE.
- MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. (2008). *Indicadores Nacionales, Ciencia, Tecnología e Innovación en Costa Rica*. Costa Rica.
- OBSERVATORIO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (OdAM) (2009). *Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA, San José.
- PALLAVICINI, VIOLETA (2009). *Las distorsiones jurídico e institucionales que afectan el cumplimiento de la autonomía municipal*. Universidad de Costa Rica, presentación no publicada.
- PRATS, J. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España.
- PROSIC (2006). *Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- PROSIC (2009). *Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Participación política de la población afrodescendiente en el ámbito local de Centroamérica y el Caribe

Natalia Camacho

9.1. Introducción	161
9.2. Situación de la participación política de los pueblos afrodescendientes a nivel local	161
9.2.1. Participación política de la comunidad afrodescendiente: ausencia de representatividad y promoción de los intereses de la población	162
9.2.2. Consolidación y conservación de la identidad cultural como elementos fundamental para la participación política local	166
9.2.3. Necesidades locales desde la visión de los pueblos afrodescendientes: rol de los municipios para solventar necesidades	168
9.2.4. Condiciones de la participación política de la mujer afrodescendiente	170
9.2.5. Conclusiones de lo que es la participación política local de los afrodescendientes	173
9.3. Alternativas para fomentar la participación política a nivel local de los pueblos afro descendientes: desafíos para la representatividad y participación política	174
9.3.1. Hacia la construcción de una agenda regional en el tema de participación política de los pueblos afrodescendientes en el ámbito local	178

9.3.2. Acciones enfocadas en el fortalecimiento del desarrollo humano	180
9.3.3. Representatividad política de los afrodescendientes	181
9.3.4. Promoción de la identidad cultural	181
Conclusiones: elementos temáticos para la construcción de una agenda política regional	182
Bibliografía	184



9.1. INTRODUCCIÓN

La participación política de los pueblos afrodescendientes en el ámbito local es un tema fundamental para el **Programa de Participación con Equidad** de la Fundación DEMUCA. A pesar de múltiples organizaciones que buscan incrementar la participación política afrodescendiente es necesario fortalecer aun más la articulación de esfuerzos desde el ámbito municipal, capaces de garantizar la representatividad de los intereses de esta población en sus municipios.

La presente sección se aboca a socializar los resultados del ***I Diálogo regional para el Fomento de la Participación Política de la Población Afrodescendiente en el ámbito local de Centroamérica y el Caribe***, celebrado en la ciudad de San José, Costa Rica en el mes de octubre del año 2009. En dicha actividad se inició un proceso de reflexión de los factores que inciden en la participación política de dicha población y la necesidad de construir, una agenda regional con la que se haga énfasis en los temas vinculantes con la realidad de los municipios afrodescendientes.

El encuentro permitió abordar temas de interés como la participación de afrodescendientes en los partidos políticos y en los puestos de elección popular; identificando los factores político-institucionales que limitan o restringen una participación más equitativa. El objetivo del encuentro fue generar un debate entre autoridades, mancomunidades, organizaciones sociales y representantes de municipios con población afrodescendiente en Centroamérica y el Caribe, en torno a la situación y alternativas para fomentar la participación política en el ámbito local.

La complejidad social requiere relaciones que permitan la construcción de redes sociales; en el ámbito local, ésta es una de las bases más importantes para lograr una formulación e implementación de políticas públicas. Por tanto, es necesario trabajar desde una perspectiva integradora que favorezca la inclusión de intereses y responda a las necesidades específicas de la población afrodescendiente; incorporando así de forma paulatina un enfoque multicultural y de cohesión social, a partir de la diversidad étnica.

En el presente apartado se exponen algunos hallazgos obtenidos durante esta actividad, los cuales están enfocados en analizar: (a) la situación de la participación política a nivel local de los pueblos afrodescendientes de los países de Centroamérica y el Caribe; y (b) las alternativas para fomentar su participación política a nivel local.

9.2. SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS AFRODESCENDIENTES A NIVEL LOCAL

El intercambio de experiencias resaltó los problemas que enfrentan los municipios con población afrodescendiente, destacándose de forma particular antecedentes



de exclusión, pobreza y ausencia de oportunidades, cuyos efectos colaterales han deteriorado la calidad de vida, el entorno social y el entorno político de esas comunidades. En esta sección se toma como base el relato de quienes participaron en este diálogo, con lo cual se reconstruye una realidad específica bajo la óptica de quienes son expertos en el tema.

Parte de la discusión se centra en analizar un aspecto fundamental y es: *¿De qué sirve la participación sin identidad y la identidad sin participación?*, lo cual se traduce en una ausencia de representación de los intereses de las comunidades afrodescendientes respecto a la vida nacional y local específicamente. El tema de la identidad y el empoderamiento de la población afrodescendiente son determinantes para un cambio en las condiciones de vida de estas comunidades.

Los cuatro temas rectores fueron: (i) la participación y la representatividad política de los afrodescendientes respecto a los intereses y necesidades de ese sector de la población; (ii) la importancia de conservar la identidad cultural como un elemento esencial para incrementar los niveles de representatividad política; (iii) reconocer cuál ha sido hasta la actualidad el rol de las municipalidades para solventar las necesidades de la población, (iv) cuáles son las condiciones de la participación política de la mujer afrodescendiente, con lo cual se profundiza en un estudio de caso en República Dominicana respecto al tema, y finalmente se introduce un quinto tema adicional como (v) conclusiones sobre la participación política local de los afrodescendientes, desde el cual se hace una interacción de los cuatro temas rectores.

9.2.1. Participación política de la comunidad afrodescendiente: ausencia de representatividad y promoción de los intereses de la población

Existe una realidad histórica centroamericana y del Caribe que deja entre ver algunos de los factores que afectan positiva y negativa la participación política de las comunidades afrodescendientes. Cada país muestra rasgos estructurales y coyunturas particulares; no obstante, para comprender algunos de los elementos de esa realidad se presenta en este apartado una sistematización de la participación de un grupo de especialistas, entre ellos: *Lucas Caballero*, quien en ese momento participó como presidente de la Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras, *Gilberto Toro* representante de la comunidad Rastafari en Colón, Panamá y *Laura Hall*, vicepresidenta de la Organización Negra Centroamericana.

Lucas García Caballero señala que en la historia de Honduras los escenarios políticos han determinado los niveles de participación de las comunidades afrodescendientes; Guerrero hace un recuento histórico para explicar la ruptura en cuanto a la participación afrodescendiente en la política hondureña. En 1902 Honduras tuvo un presidente negro que se llamó Manuel Bonilla. Él fue hijo de un migrante negro y fue el fundador de uno de los partidos políticos dominantes en este país: *el Partido*



Nacional. Uno de sus grandes logros en el Municipio de Trujillo fue cooperar en la recuperación de tierras para ser entregadas a la población Garífuna.

Posteriormente, durante los gobiernos de facto se enviaban a los municipios un policía cuya autoridad sobrepasaba incluso a la de la figura del alcalde, esto en detrimento de las comunidades afrodescendientes; esto llevo a una desmotivación generalizada de la población para participar en la política nacional y local. Los intereses predominantes eran los de una clase específica y los factores étnicos dejaron de ser preponderantes para la toma de decisiones políticas. De esta forma, se da un retroceso en cuanto a la participación de los afrodescendientes.

La emergencia de un desinterés por parte de la ciudadanía para participar en las actividades políticas locales prevalece en la actualidad. A pesar de que existen organizaciones afrodescendientes por medio de las cuáles se garantiza dicha participación, la misma no ha sido representativa. Pero, *¿por qué se habla de una ausencia de representación política afrodescendiente?* la participación de personas negras en puestos de elección democrática, no es suficientes cuando las acciones no están enfocadas a dar respuesta a una serie de problemas, necesidades y demandas de estas poblaciones.

Entonces, *¿qué es lo que realmente se requiere? ¿se requiere realmente mayor participación política de los afrodescendientes? O más bien ¿mayor representatividad de los intereses de la población negra en las políticas públicas?* El hecho de participar en los procesos electorales de los municipios va acompañado de una conciencia y sensibilización respecto a las necesidades de la población negra, con el fin de traducir dichos elementos en acciones políticas concretas.

Si bien la población afrodescendiente se consideran minoría étnica en el plano nacional, tienden a ser mayoría en el plano municipal. Son muchos los municipios en los cuales la población negra es mayoría y requieren que sus necesidades sean escuchadas y representadas; sin embargo cuando se revisa quienes son los que ocupan los puestos políticos municipales existe un sesgo étnico respecto a dicha representatividad.

En realidad una de las valoraciones más importantes en este sentido es que se necesita un liderazgo por parte de la comunidad afrodescendiente para lograr incrementar esos niveles de representación. Lucas García afirma que, a pesar de que existen personas negras que forman parte de la administración pública y del Congreso Nacional se dan una serie de decisiones arbitrarias que perjudican las condiciones de vida de esta población. No se puede tener mucha incidencia más allá de lo que permite la estructura.

Según señala García, en Honduras actualmente hay una participación política más organizada y se han abierto algunos espacios de participación. Sin embargo,



estos avances tampoco son perceptibles o no surten un efecto directo en la vida política nacional, los intereses y necesidades de la población afrodescendiente son cada vez más complejos y menos escuchados.

Un ejemplo concreto en el caso de Honduras se da cuando en 1992 un garífuna obtiene un puesto como Ministro de Salud, *¿cómo favoreció esto a la población afrodescendiente?* Posiblemente en nada, ya que no hubo una especial incidencia de su rol político en beneficio de las necesidades de su grupo étnico. Fue hasta el 2007, cuando el pueblo negro se organiza y construye un pequeño hospital.

Los problemas de representación no se dan únicamente por exclusión o marginación del grupo dominante, si no porque la misma población afrodescendiente que lograr tener acceso al poder no logra introducir aquellos temas que son de interés étnico. Esto implica un incremento de la marginación, a pesar de incrementarse los niveles de personas afrodescendientes en puestos de elección popular o estratégicos de la Administración del Estado.

En este aspecto, Gilberto Toro incita a la reflexión con la siguiente pregunta: *¿Qué necesita la población afrodescendiente “participación sin identidad” o “identidad sin participación”?* El tema trasciende de ser un problema de exclusión meramente, a ser un problema de calidad de la participación en la esfera política y en la toma de decisiones desde lo local, es decir, que cuando se logra un nivel de participación por parte de la población negra se da una participación sin conciencia de *¿quiénes somos como afrocaribeños?*

En este sentido, se comprenden dos aspectos fundamentales: el primero, cómo la misma participación política en la esfera de los partidos políticos desatiende las prioridades sectoriales, en este caso de los pueblos afrodescendientes y segundo, cómo la participación de los afrodescendientes en la vida política se canaliza a través de intereses personales o ideológicos más que desde lo cultural e identitario.

De manera que la necesidad de que la comunidad negra participe en el sistema político nacional y local para luchar por la inclusión étnica, es un factor fundamental. Toro, plantea otra pregunta *¿hay un interés real en invertir en lo que es cultura e identidad? ¿Cómo se formula la política pública a nivel local? ¿Qué es lo que se quiere para que podamos surgir como comunidad afrodescendiente?* Es claro que existe una resistencia social para eso, y la lucha entonces es desde lo cotidiano, como por ejemplo el peinado, hábitos culturales, entre otros⁴⁷.

⁴⁷ Actualmente en Panamá la comunidad Rastafari busca cumplir objetivos concretos en cuanto a sus patrones culturales, el problema serio es la identidad y la intolerancia. Tanto Gilberto Toro como Lucas Caballero coinciden en que se han tenido líderes afrodescendientes que no necesariamente han contribuido positivamente a la población afrodescendientes.



Esta lucha más allá de responder a lo meramente político es una lucha por garantizar su identidad, por romper con una serie de prejuicios y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía para desinhibir el incesante deterioro de las condiciones de marginación.

En este mismo tema Laura Hall hace referencia a la participación política de la población negra, como una oportunidad para dar respuesta a sus propias necesidades. Dicha participación política se ha logrado identificar en los municipios a partir de la emergencia de otros organismos a nivel local que apoyan dichas necesidades. La falta de interés por parte de la clase política, incita a la organización de estrategias de subsidio para algunas necesidades locales.

¿Cuál ha sido el nivel de participación de las comunidades afrodescendiente en la vida política nacional? Para Laura Hall la respuesta es cero; ya que la representación política no responde exclusivamente a un tema de características fenotípicas de personas, hay personas negras que asumen cargos políticos, tal como lo señaló Lucas García Caballero, el problema es un tema de representatividad.

Los ahora llamados pueblos afrodescendientes han sufrido varios procesos de reivindicación con lo cual se buscó la mejor terminología para agruparlos como etnia. El concepto de afrodescendiente surge ante una serie de conferencias, como la de Santiago de Chile (2000) con el fin de no olvidar el origen de estos pueblos y sus raíces culturales e identitarias.

El arraigo cultural es una de las características fundamentales para el afrodescendiente, si no se logra visualizar dicho arraigo en las políticas públicas y en la gestión local, difícilmente se está haciendo un trabajo productivo. La representación política se reconoce entonces a partir de esa identidad étnica, si no hay conciencia de ello en la política, la respuesta de la administración tiende a ser poco efectiva.

Hall afirma que la ausencia de representatividad conlleva a un deterioro en cuanto a la comunicación y coordinación con este sector de la población. En los años setenta se da una reivindicación y en la presente década la organización afrodescendiente que participan en proceso de Santiago de Chile, deciden auto llamarse afrodescendientes. Hall percibe que el Estado gobierna un territorio con líneas definidas desde un plan político, pero no hay un esfuerzo por construir políticas públicas de abajo hacia arriba, en las cuales se canalicen las necesidades étnicas específicas, es decir la dimensión humana de quienes habitan el territorio.

En 1995, un grupo de afrodescendientes se reunió en Belice para analizar los problemas comunes de la etnia, con esto, se inició un componente de incidencia política dentro de las organizaciones afro, para poder llevar a aspiraciones políticas y dar respuesta a los problemas principales. Es interesante, ya que fue una red



con participaciones por país y llega un momento en el que los afrodescendientes comienzan a tomar estas asociaciones como representativas de sus intereses, dada la anuencia a tratar las particularidades étnicas.

9.2.2. Consolidación y conservación de la identidad cultural como elementos fundamental para la participación política local

En el momento en el que Estado comienza a implementar políticas nacionales de educación, con las cuáles se exige a la población afrodescendiente renunciar a su lengua materna para comenzar un proceso de educación según los estándares nacionales, se inicia un momento de transculturización⁴⁸ de la población negra, la cual se percibe de forma negativa.

Es claro que el diseño del Estado no puede integrar todos los intereses, ni cubrir con todas las necesidades de los diferentes sectores, sin embargo, en la región centroamericana por su amplia diversidad cultural, la estructura organizativa y la formulación e implementación de la política pública genera distorsiones internas en la vida de estas comunidades. Los efectos de la estandarización de los métodos de enseñanza ha afectado y lesionado la posibilidad de perpetuar la cultura afro desde el ámbito local.

Poco a poco se fue prohibiendo en las escuelas hablar su idioma, incrementado la debilidad cultural de las comunidades. Es interesante resaltar que esa transculturación, que a su vez se traduce en una modificación de la idiosincrasia y cosmovisión de estos pueblos ha generado una reacción por parte de las comunidades, que incita a restablecer dicha identidad.

Por ejemplo, según describe Gilberto Toro, el movimiento Rastafari es un movimiento de paz pero es también un movimiento de lucha por conservar la identidad. Esto a pesar de los prejuicios raciales que hacen que la comunidad rastafari no sea aceptada de forma positiva, si no, por el contrario se han convertido más en un *atractivo turístico*, por lo cual no participan activamente en la vida política local. Pero la exclusión no sólo se da en el plano de la población mestiza, sino que también los mismos afrodescendientes muestran rechazo ante la comunidad rastafari, marcado por un desconocimiento respecto a su cultura. Según señala Toro, la exclusión se da por la *apariciencia externa* (percepción del otro), pero no

⁴⁸ La transculturación es un proceso gradual en el cual un grupo étnico adopta rasgos culturales de otro, el cual generalmente es dominante respecto al primero. Ese intercambio de rasgos culturales conlleva la transculturación, en principio dicho proceso se da de forma natural y progresiva; sin embargo y retomando las exposiciones de los participantes, en el caso de la población afro caribeña y su nivel de participación en la vida política local, pareciera que existe un factor de imposición desde la política nacional que acelera dicho proceso de aculturación de forma violenta, relegando las capacidades de asimilación por parte de la población afrocaribeña.



existe un interés para comprender quiénes son y cuáles son sus sentimientos e intereses: o se *lucha para ser incluido* o se *opta por excluirse y aislarse*.

Con relación a lo primero, es decir, si se lucha por ser incluidos se presentan dos problemáticas paralelas: la primera renunciar a la identidad cultural para adoptar los patrones culturales dominantes, o dos, la participación política se convierte en un trampolín de intereses particulares y personales. Si se opta por la exclusión o aislamiento también se dan varios efectos paralelos, uno de ellos es que la marginación y exclusión conlleva a la creación de una serie de antígenos sociales, resentimientos y problemas de autoestima respecto a los valores culturales.

La identidad sin participación en las esferas políticas, se ve como la pérdida de oportunidades para expresar las raíces de la población rastafari y afrodescendiente en general; en un sistema político que dictamina las líneas de acción y configurado *per se* para excluir las diferencias se manifiesta un desinterés para invertir en cultura, invertir en los movimientos organizativos que lo que buscan es luchar por los derechos de ésta comunidad.

En Panamá, según señala Toro, los municipios donde habita la población afrodescendiente se caracteriza por sus condiciones de pobreza, los niveles de violencia no se pueden maquillar, ni tampoco se pueden maquillar una serie de factores derivados de los escasos recursos con los que viven los afrodescendientes. Los bajos niveles de escolaridad y las altas tasas de deserción escolar tampoco se pueden maquillar, ni las malas condiciones de salud. La falta de respuesta ante un contexto de necesidad y carente de apoyo, ni siquiera tiene que ver con el tema de las autoridades locales, es un problema cuya solución depende de las cúpulas políticas.

Según Gilberto Toro, partiendo de su experiencia como líder de la comunidad rastafari, considera que las condiciones de exclusión son aun más pronunciadas para su comunidad. Actualmente incluso se experimentan confrontaciones legales para defender parte de la identidad rastafari; por ejemplo, casos específicos en los cuáles se ha tenido que recurrir a la ley y al marco constitucional para luchar por que sus jóvenes rastafari puedan usar el cabello *rasta*. También, se dio un pronunciamiento ante el Tribunal Electoral para que los nombres etíopes fueran aceptados. De manera que, la lucha por derechos fundamentales de la población rastafari, forman parte de una realidad en la cual el irrespeto a la integridad humana, están presentes.

La exclusión que experimentan estas comunidades no ha sido superada, se remonta a revivir muchas de las condiciones de las épocas de esclavitud, la exclusión ha deteriorado la estima del ciudadano afrodescendiente y las aspiraciones a trascender de ser un peón o un empleado de bajo salario o con malas condiciones de vida. Los jóvenes afrodescendientes son los que mayoritariamente se



encuentran involucrados en temas de violencia, de pandillas, de drogadicción, hay una alta tasa de embarazos en adolescentes, lo que denota un problema de estructura social y una ausencia de soluciones desde el planteamiento de las políticas públicas para solventar esta situación.

Cuando un sector de la población experimenta la discriminación esto incrementa aun más la problemática y los síntomas propios de la exclusión. Entonces, tener un comité o una organización que promueve los derechos de la etnia negra, aun teniendo el aval de organizaciones no gubernamentales e incluso del gobierno, no tiene impacto real en cuanto a la toma de decisiones y generación de oportunidades. Existen actualmente leyes que respaldan estos movimientos, pero mientras la ley no se implemente y no exista una conciencia de su importancia, evidentemente no existe un incentivo para la participación.

Entonces, no todo está bien, no se puede progresar si se sigue con una lucha de décadas por los mismos temas. Los espacios de participación son escasos y es necesario establecer alianzas para lograr trascender en la vida política de estas naciones. Incluso la misma organización política local podría afianzarse aun más de la identidad de la población para lograr una gestión municipal efectiva, certera y atinente a una realidad. Los movimientos afrodescendientes podrían complementar esta tarea de los gobiernos locales para lograr un proceso de participación democrática constructiva y que genere mayores coyunturas a esta población.

9.2.3. Necesidades locales desde la visión de los pueblos afrodescendientes: rol de los municipios para solventar necesidades

La participación política de la población negra ha sido obstaculizada también por factores económicos, ya que es un sector de la población más pobre. En la actualidad las comunidades afro tienen problemas de servicios públicos, de servicios de salud, problemas de educación, pobreza, inseguridad, problemas intrafamiliares que no han sido atendidos por el sistema.

El gobierno local es insuficiente para solventar necesidades del pueblo afrodescendiente. Las competencias municipales no son siempre compatibles con las necesidades reales de la población. Existen otras agrupaciones étnicas que han solventado mejor la posibilidad de dar respuesta a las necesidades de esta población, en cuanto a tierras, infraestructura y asistencia a determinados problemas sociales. Con esta experiencia es que surgen proyectos nacionales que intentan incluir esta necesidad, pero traducido según la cultura nacional.

Gilberto Toro, abre un espacio a la reflexión, incita a identificar y comprender cuál es el campo de lucha que con estos espacios se hace legítimo. No se puede permitir que los afrodescendientes únicamente se ubiquen para temas de carnavales y fiesta, ya que se requiere una participación real de la población



afrodescendiente en la vida política a nivel municipal. La pobreza y los problemas derivados a la misma; deterioran aun más las expectativas de formar parte de los gobiernos locales. Eso aunado a la condición de exclusión y la fatal de enorgullecerse por ser negros deteriora las bases de la sociedad en general y en particular la sociedad negra.

El punto inicial de la presentación de Laura Hall se centra en el distanciamiento que existe entre el marco competencia municipal y las necesidades de la población en municipios específicos. Las necesidades e intereses de esta población, principalmente en cuanto a la construcción de su identidad, no coincide con las actividades que la municipalidad debe de cumplir, las cuales están tuteladas por su marco competencial.

Para el afrodescendiente el concepto de gobierno local tiene que ver con la capacidad de respuesta que se tenga ante necesidades o problemáticas específicas. Esto ha conllevado a la emergencia y permanencia en el tiempo de organizaciones que apoyan dichas necesidades. La falta de interés por parte de la clase política, incita a la organización de estrategias de subsidió para algunas necesidades locales.

El rol de la municipalidad respecto a las demandas de los afrodescendientes ha sido insuficiente. La expositora retoma la definición y origen del concepto de pueblo afrodescendiente, el cual se remite a factores históricos y culturales que toma en cuenta no solo el factor fenotípico, sino más bien el grado de identidad y arraigo hacia sus raíces.

Los ahora llamados pueblos afrodescendientes han sufrido varios procesos de reivindicación, con lo cual se busca mejor terminología para agruparlos como etnia. Si se parte de este antecedente, es evidente por qué los afrodescendientes consideran que los niveles de representatividad política han sido nulos.

Según Laura Hall, la pérdida de la identidad se da en el momento en que los pueblos africanos llegan a América provenientes de diferentes lugar de África en contra de su voluntad y se les denomina NEGROS. Si un afrodescendiente responde más a las necesidades partidarias y políticas estructurales y no a las necesidades de su grupo étnico, entonces no representan a su cultura. La municipalidad y el gobierno central, toman decisiones dentro de un territorio específico, con líneas claramente definidas en el plano político-partidario.

Si un pueblo no siente que el municipio los representa y se identifican con ellos, entonces *“el mismo pueblo lo deja hacer lo que le de la gana”*⁴⁹. Hay una cuota

⁴⁹ Transcripción textual.



de responsabilidad de parte de la población afrodescendiente en este tema. Las asociaciones miembros comienzan a hacer un mapeo con la población para conocer los intereses para formular un Plan Maestro de Desarrollo Regional. Se hizo la incidencia política y se hizo consulta a las personas afrodescendientes, sin embargo es un proceso exhaustivo de trabajo que está en proceso de ejecución.

9.2.4. Condiciones de la participación política de la mujer afrodescendiente

En esta sección se toma como base las ponencias de Carmen Cris D'Aza, quien es representante del *Movimiento de Mujeres Dominico - Haitianas, República Dominicana*, la expositora habla sobre las principales dificultades que experimentan las mujeres dominico haitianas al participar en procesos electorales, principalmente por las condiciones raciales y por discriminación de género. Además participa la alcaldesa suplente de la Municipalidad de San José (2009), la Sra. Maureen Clark, quien a partir de su experiencia, relata lo que ha significado participar de un puesto político como mujer-negra; al igual que Verónica Johnson concejal del municipio de Bluefields, quien relata su experiencia como autoridad local, retos y desafíos.

Con relación a la realidad que experimenta la mujer dominicana negra en condiciones de pobreza, cuenta con muchas desventajas a nivel social. En este momento se cuenta con dos mujeres negras de descendencia haitiana como candidatas a regidoras en República Dominicana. Eso ha ocasionado controversia por el problema que se vive de discriminación, falta de reconocimiento y marginación.

Existe mucha presión mediática contra las mujeres dominico - haitianas en la vida política. Este problema se aúna con otro, que es la falta de documentación de la población afrodescendiente y sus implicaciones en la participación ciudadana para apoyar a estas candidatas.

Según la expositora, en República Dominicana hay mujeres que salen de la universidad porque no han resistido la exclusión y marginación por ser dominicanas de descendencia haitiana. Incluso hay mujeres que han presentado depresión, sencillamente por ser dominicanas de descendencia haitiana. La presión a la que son sometidas estas mujeres por la condición étnica conlleva a estados de frustración que afectan su desarrollo profesional, existe una presión mediática por ser haitiana, no solo por ser negras.

En el ámbito laboral, estas mujeres son quienes ocupan los peores puestos, entendiéndose como *peores trabajos* aquellos en los que se expone su integridad física y mental, principalmente en las zonas francas. Para trabajar la mujer dominico-haitiana tienen mayor desventaja.



Las mujeres domino-haitianas, ante este contexto de exclusión, optan por no participar de la vida política local, ni nacional e incluso esto ha ocasionado la deserción escolar y la resistencia de realizar estudios superiores, algunas mujeres jóvenes han desistido estudiar en una universidad por el ambiente de exclusión que se vive en las aulas universitarias⁵⁰.

Uno de los problemas más serios de exclusión en República Dominicana, tiene que ver con la indocumentación de la población dominico - haitiana. Este sector de la población actualmente no cuentan con su cedula, por tanto tampoco pueden registrar a sus hijos cuando nacen, tampoco pueden matricular a sus hijos e hijas en las escuelas dominicanas, alegándose que los padres no cuentan con un principio de legalidad. Con el cambio de la Constitución Política, la nueva normativa de alguna forma resuelve todo el problema jurídico en términos de identidad.

Los niños y niñas que están sin partida de nacimiento en la escuela, en los primeros grados de la educación básica pueden asistir al centro educativo, sin embargo, llegan al segundo nivel de educación básica, donde ya tienen que tener por norma su partida de nacimiento; es cuando comienza el problema de deserción escolar. Los hijos e hijas de los dominico haitianos son los que manifiestan un mayor índice de deserción escolar en República Dominicana.

Actualmente se cuenta con un número significativo de mujeres que participan en la contienda electoral. Sin embargo, con la partida de cuotas, no se ha cumplido, por parte de los partidos políticos, con los puestos según el reglamento⁵¹. En principio, dicha participación debería ser de un 30%, sin embargo, no se ha cumplido con la cuota establecida.

En las elecciones del 2008 los partidos políticos, en los tres primeros puestos colocaron candidatos masculinos, quienes tenían mayores posibilidades de ser electos dentro de sus partidos. Las mujeres comenzaron a ocupar puestos en el padrón electoral a partir del cuarto lugar. Esto trae consigo un problema a lo interno de los partidos, cuya lucha se ha liderado con la Federación de Mujeres Políticas, que es un espacio de participación y articulación, educación y empoderamiento de la mujer, y cuenta con integrantes de todos los partidos políticos.

En este momento, las mujeres están organizándose a través de las federaciones y están priorizando en el tema de formación de lideresas, el trabajo va enfocado

⁵⁰ En palabras de Carmen Cris: "Conocemos casos de mujeres que incluso han presentado problemas de depresión, han desarrollado problemas de bipolaridad por la situación de violencia a la que son sometidas en el salón de clases, sencillamente porque son mujeres dominicanas de ascendencia haitiana"(...) si encima tienen la presión mediática de que no pueden, no pueden porque son haitianas... más que por que son negras, el problema fundamental, el impedimento más grande que tienen las mujeres afrodescendientes de descendencia haitiana es porque son de origen haitiano" | Encuentro Regional...



en el reconocimiento de la identidad. En este contexto el trabajo es grande, según señala Carmen Cris *“muchas veces no sabemos qué hacer, cómo hacerlo, no tenemos las herramientas para hacerlo y lo que si tenemos es la intensidad es que alguna vez, más temprano que tarde, reivindicar nuestra negritud con orgullo y con dignidad”*.

Por otro lado, la alcaldesa suplente de la Municipalidad de San José, la Sra. Maureen Clark; afirma que en el ámbito político, las mujeres afrodescendientes enfrentan un proceso de doble exclusión, primero por ser mujeres y en segundo lugar, por ser negras. Esto ha conlleva a un deterioro de los niveles de participación femenina en el ámbito local. A nivel nacional, en la Asamblea Legislativa, la participación de la población afrodescendiente se ha dado de forma tímida y principalmente se ha protagonizado por hombres.

El y la afrodescendiente, al no representar grupos económicos fuertes ha generado que la participación en el nivel político sea aún más difícil. No se generan en el país espacios para discutir temas de la participación afrodescendientes y menos de la mujer, lo cual representa una gran barrera, ya que si no se discuten los temas, es como si no existieran, y si estos no existen, entonces no existe tampoco un problema y no se puede hacer nada para resolver algo que no existe.

Para incidir, *tenemos que participar y por lo tanto, necesitamos tener una agenda y pasar de ser objetos a ser sujetos*; esto ha sido una lucha ardua y ya es tiempo que la población negra llegue a ocupar puestos de poder político en el país, que les permita impulsar la agenda negra en las estructuras de poder del país.

Según afirma Clark, en éste país se ha *satanizado* la política, por lo que cada vez la gente está más reacia a participar. Al final afirma que: *En el nivel personal, yo siento que he sido transgresora y siempre creí que yo podía lograrlo y no tengo por qué avergonzarme de ser negra y participar en los espacios en los que participo*.

En la municipalidad de Bluefields, Verónica Johnson es la única concejala negra que hay, a pesar de que es un municipio que cuenta con mayoría de población negra; esto ha generado un sentimiento de soledad. Participar en la vida política conlleva al ingreso a una estructura partidaria. En los barrios negros ha incrementado la popularidad por que ha trabajado directamente con ella.

⁵¹ Al momento en el que se realizó el encuentro (2009) aun no se habían realizado las elecciones municipales y congresuales en República Dominicana (mayo de 2010) cuyos resultados en cuanto a la cuota de participación de las mujeres, fue más bajo de lo esperado. Según el informe de Beatriz Fernández, Investigadores del Monitoreo Legislativo en República Dominicana la situación es la siguiente: *El número de mujeres que accedieron a puestos electos fue de un total 12 alcaldesas, 8 en el PLD, 3 en el PRD y una en el PRSC mientras que a nivel congresual obtuvieron representación un total de 34 Diputadas y 2 senadoras. De esta manera no se ha experimentado ningún aumento en la representación femenina en ninguno de los niveles, es más, ésta ha disminuido a nivel municipal de 17 alcaldesas, un 11% a 12, lo que equivale a no más de un 8%.*



El nivel de participación de la población afrodescendiente para optar por puestos en el gobierno municipal es muy bajo. En Nicaragua, especialmente en Bluefields, las personas aspiran más a ser concejales regionales, en ese sentido, este municipio cuenta con la particularidad de que se realizan elecciones regionales. Las luchas por aspirar por puestos de cargos regionales son mucho más competitivas, que cuando se luchan por puestos de concejal municipal.

Con relación a la organización, se requiere una organización política desde abajo desde los barrios, no solamente cuando es tiempo de campaña, es muy importante empezar formando líderes, en los colegios y en las iglesias. Se requiere un trabajo desde las bases.

En la municipalidad de Bluefields se ha recortado el presupuesto municipal, el alcalde debe gestionar los proyectos para buscar los presupuestos, no se logra entonces dar respuesta a todas las necesidades que plantea, lo cual imposibilita atender problemáticas como las que enfrentan las madres solteras, por ejemplo. Tampoco se cuenta con el apoyo del gobierno, lo cual ha llevado a que la cooperación internacional sea la que financie proyectos específicos, los cuales no cuentan con sostenibilidad por si mismos.

El gobierno regional se enfoca más en priorizar en proyectos de infraestructura, lo cual es positivo e indispensable, pero hay un desamparo en cuanto a las necesidades sociales y culturales específicas.

9.2.5. Conclusiones de lo que es la participación política local de los afrodescendientes

Si no existen estadísticas acerca de la condición de la población afrodescendiente, difícilmente se podrá hablar de la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial. En este momento se han realizado muchas investigaciones para crear herramientas para la denuncia de violación de los derechos humanos de la población afrodescendiente y sobre todo en lo que respecta a la discriminación estructural en estos países.

El hecho de que existe un problema de racismo estructural es un tema de reflexión fundamental, con lo cual se hace más claro el por qué de las condición de exclusión social de la población afrodescendiente, lo cual no es una invención cultural, si no que en términos de investigación académica, se ha logrado demostrar. La única forma de hacer que se reconozca a la población afro es a través de la incidencia en todos los niveles.

Resulta además interesante que la estructura centralista del Estado afecta considerablemente las posibilidades de participación de otros sectores de la población. Si se parte del hecho de que el gobierno central no ha logrado implementar una



política de descentralización efectiva, los derechos territoriales de la población afrodescendientes son aun más invisibilizados.

A nivel de las universidades es donde se ha logrado identificar cuáles son los problemas comunes de la población afro. A nivel nacional no existen estudios o diagnósticos que reconozcan las necesidades y problemáticas comunes de la población afrodescendiente.

9.3. ALTERNATIVAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA A NIVEL LOCAL DE LOS PUEBLOS AFRODESCENDIENTES: DESAFÍOS PARA LA REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El estudio de las condiciones electorales para la participación de la comunidad afrodescendientes es fundamental para comprender tanto las bases organizativas de los partidos políticos como la participación política partidaria de la población negra en Centroamérica y el Caribe. El desafío de la representatividad democrática, es uno de los ejes centrales que hasta ahora se señala cuando se habla de participación política de la comunidad negra.

El desafío de la representatividad democrática, va más allá de la representación electoral y la agregación de intereses. En los países centroamericanos y en República Dominicana el diseño institucional no es neutro; las instituciones como tal, son atenuaciones que se han logrado articular para canalizar los conflictos, y en esas articulaciones no necesariamente se representan todos los sectores sociales, ni todos los grupos, ni todas las necesidades.

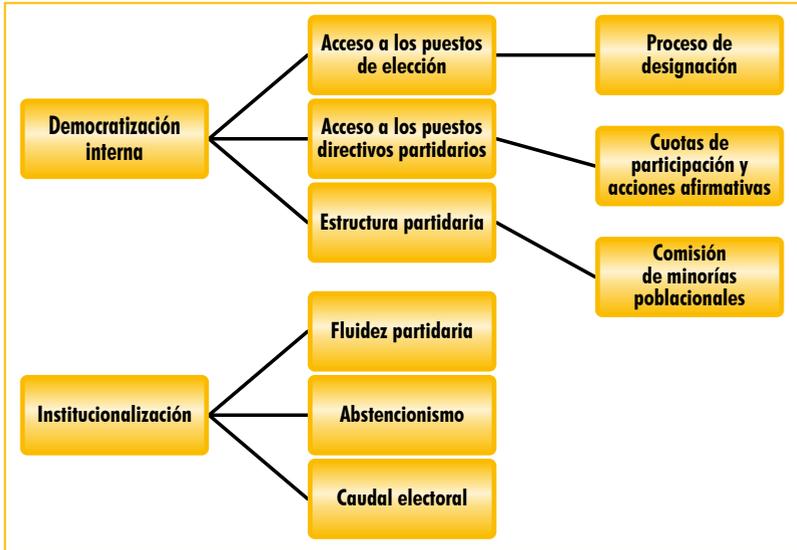
Para ahondar en el tema, se toman en cuenta dos aspectos de análisis: en primera instancia la democratización interna en las estructuras de partidos políticos y segundo, la institucionalización de los partidos políticos.

Con respecto a la democratización interna, un elemento fundamental es el acceso a los puestos de elección popular, *¿cómo tener acceso a los puestos de elección popular?, ¿cuáles son los mecanismos por medio de los cuales los partidos políticos eligen a sus candidatos?* La estructura de los partidos políticos en Centroamérica es heterogénea, incluso no cuentan con las comisiones necesarias para abordar temas que son de interés nacional, por lo cual se dificulta la posibilidad de formular e implementar políticas públicas, si a lo interno no existen fases temáticas. No hay posiciones ideológicas a temas prioritarios. Además existen partidos políticos que mueren y nacen con una figura política, por tanto, no llegan a formar parte de un sistema; las posibilidad de subsistir de un período electoral a otro son bajas, por lo cual las posibilidad de garantizar una representatividad política está condicionada a una inestabilidad política.

Entonces, *¿cómo se puede generar políticas públicas cuando la base de los partidos es débil?*; y *¿cómo garantizar la sostenibilidad de dichas propuestas*



Diagrama 9.1.
Base operativa para comprender las estructuras partidarias
en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Elaborada por Jean Paul Vargas (octubre de 2009), Fundación DEMUCA.

ideológicas partidarias cuando existen cambios de los actores políticos entre un período electoral y otro? Estas variables político institucionales, constituyen el escenario con el que se encuentran las organizaciones de sociedad civil cuando buscan tener incidencia política y cuando se participa dentro de los partidos políticos; porque se dan cuenta de que no existe una consolidación o posicionamiento respecto a problemáticas o temas específicos; es ahí donde comienzan a surgir los problemas de representatividad.

De manera que garantizar la participación afrodescendiente, está condicionado a esas bases partidarias. La participación es un derecho que debe ser ejercido por los diferentes sectores de la población. No se debe olvidar que las cuotas de participación por si solas no generan cambios, modificar a partir de reformas institucionales, no conlleva a participación; así como modificar reformas institucionales no necesariamente conlleva reformas institucionales.

Para abordar el tema de institucionalización, se toman en cuenta tres conceptos principales (a) *fluidez partidaria*, (b) *abstencionismo* y (c) *caudal electoral*.

La fluidez partidaria se refiere a la capacidad con la que cuenta un partido político para sobrevivir de un proceso electoral a otro, existen partidos políticos, como es el caso de Guatemala, que su promedio de vida es de al menos dos períodos



Cuadro 9.1.
Funciones de los partidos políticos

Función	Esencia	Definición
Representación de los intereses y demandas.	Agregación de intereses.	Los partidos políticos son intermediarios entre la sociedad y el régimen político, articulando las demandas de diversos sectores de la población para convertirlas en alternativas políticas generales.
Racionalización del conflicto social.	Competencia democrática y pluralista entre diversos sectores para legitimar el sistema político que los engloba.	Los partidos políticos son agentes cuya función primordial es la de representar y canalizar las divisiones sociales al interior de una comunidad. Median frente al conflicto social a través de la formulación y gestión de objetivos políticos, de tal forma que estos se convierten en instrumentos de integración.
Canalización de la participación política.	Impulso a la obtención, extensión, ejercicio y control de los derechos políticos.	Los partidos políticos motivan la inclusión de los ciudadanos al sistema. Refuerzan la cultura política generando hábitos de desempeño ciudadano, socializando patrones y valores de comportamiento político, y movilizándolo a grupos pasivos de individuos para que pasen a ser elementos activos dentro de la vida pública.
Solución del conflicto social a través de medidas y decisiones de gobierno.	Construcción de decisiones colectivizadas a partir de un ejercicio de pesos y contrapesos.	La labor de los partidos políticos consiste en la capacidad de producir y fiscalizar políticas públicas capaces de canalizar las demandas sociales planteadas. Siendo el proceso de definición, elaboración y decisión de las políticas públicas, determinado por la negociación política entre quienes ejercen el gobierno y la oposición.

Fuente: Elaboración propia.

electorales, por tanto, surgen actores políticos que se comienzan a transformar ideológica y políticamente, por medio del trasfuguismo, cambiando de posiciones ideológicas en períodos de tiempo relativamente cortos. Este fenómeno imposibilita concretar políticas públicas desde una base partidaria estable.

Con relación al caudal electoral, se puede apreciar que existen partidos políticos con una amplia base de votos; y con un financiamiento público que se incrementa conforme aumentan sus electores, pero que a su vez imposibilitan la participación de otros partidos políticos pequeños, que por lo general son representativos de comunidades específicas y cuya posibilidad de participación están condicionadas los partidos políticos nacionales. Por su parte, los niveles de abstencionismo, se refieren a la no participación ciudadana, de forma voluntaria, en los procesos electorales. Son muchos los factores que conllevan al incremento del abstencionismo tanto a nivel nacional como local.



Estos tres elementos permiten construir índices para medir los niveles de institucionalización de los partidos políticos. Las bases organizacionales de los partidos políticos se debaten entre un tema de inclusión y un tema de desarrollo temático; lo cual es cambiante entre los partidos políticos a nivel centroamericano; la falta de inclusión es una de las características predominantes.

Este desarraigo entre la ideología partidaria y la representación de los intereses de grupos de la sociedad civil, se logra traducir en un desinterés y falta de participación de la población en las actividades políticas. La participación ciudadana y la construcción de políticas públicas que sean pertinentes para un sector de la población se convierte entonces en una responsabilidad compartida, el acceso a la toma de decisiones, el acceso a la información, entre otros elementos son esenciales para optimizar la participación política de los diferentes sectores. Los instrumentos de participación también son esenciales para involucrar a la población en procesos políticos; los sistemas electorales puede facilitar o no la participación ciudadana, los efectos de la participación afectan a ciertos sectores más que a otros.

Los participantes a este diálogo, coinciden en que en Centroamérica y República Dominicana ni siquiera existe agenda común, que facilite una lucha conjunta de las organizaciones afrodescendientes y las municipalidades, en pro de sus derechos y garantías.

Cuanto se pregunta a los participantes sobre la agenda temática en su país para la promoción e incidencia de políticas públicas locales a favor de los pueblos afrodescendientes, en su mayoría afirman que no existe una agenda temática a nivel local, entonces no hay ninguna base en términos políticos que garanticen la participación de los pueblos afrodescendientes en sus municipios.

No existe una agenda, aunque también una agenda temática debe estar enfocada en una mayor participación de la población afrodescendiente en la vida política local, concientizar a la población a incursionar en la política local y lograr tener participación en los parlamentos y consejos municipales, con el fin de generar mociones y que sean aceptadas. Por otro lado, cuando se pregunta acerca de las deficiencias políticas (autoridades electas) e institucionales (funcionarios municipales o estructura municipal) que posee los gobiernos locales para integrar políticas públicas locales a favor de los pueblos afrodescendientes, se afirma que una de las deficiencias es la falta de voluntad política, ausencia de estrategias y recursos para la ejecución de planes y programas.

Además de mecanismos de gestión de resultados, como recomendaciones es necesario propiciar el diálogo y también se debe tomar en cuenta que los partidos proporcionen una mejor oportunidad de participación a los jóvenes. Es necesario promover en los jóvenes el deseo de participar en política. Las principales



deficiencias políticas que se identifican son: no hay un reconocimiento desde la Constitución Política de los afrodescendientes como un grupo étnico; y por otro lado, que la falta de formación de las autoridades electas en los temas correspondientes a afrodescendientes. No existe una agenda política enfocada a una mayor integración de los intereses, también concientizar a la población de la importancia de participar en la política local, en diferentes puestos de elección popular. La población debe de participar aun más en las actividades parlamentarias para contar con representación política.

Por otro lado, cuando se analiza el tipo de necesidades técnicas o políticas que requieren las bases organizativas sociales para empoderar la agenda en los países, se habla sobre la necesidad de capacitación, formación y acompañamiento para que las comunidades afrodescendientes viendo las necesidades que se tienen, se carecen de capacitación para poder entrar en un ámbito de formular proyectos que vengan a satisfacer las necesidades de las comunidades.

Se requiere de la formación de líderes tanto hombres como mujeres en el ámbito político, para empoderar la agenda de los pueblos afrodescendientes. En los países se requiere capacitación a los líderes mujeres y hombres de las organizaciones que trabajan los temas afrodescendientes, con el fin de que tengan herramientas para la incidencia política, negociación y cabildeo político. Es necesario construir una agenda política de la población afrodescendiente.

Una de las principales deficiencias es la falta de capacitación en liderazgo a nivel local, no se forma parte de una cultura política, la recomendación en este sentido es que se fomente más la formación en cuanto a los que es la política local y la gestión municipal. También fomentar la conformación de grupos comunales para el desarrollo local, educación de líderes locales. Se requieren las bases políticas sociales, seminarios, orientación política de Estado.

Por último, ante la pregunta de cuáles son las tareas pendientes de los gobiernos locales a efectos de integrar en la gestión municipal la visión y necesidades de los pueblos afrodescendientes; se habla de la necesidad de que se tome consideración su cosmovisión. A demás de que se deben diseñar los mecanismos de consulta necesarios para interactuar desde el municipio con la ciudadanía: *“No es posible que se haga nada por mí, sin mí”*.

9.3.1. Hacia la construcción de una agenda regional en el tema de participación política de los pueblos afrodescendientes en el ámbito local

A continuación se presentan algunos insumos para la construcción de una agenda temática municipal de carácter regional, y por medio de la cual se incentiven esfuerzos de coordinación y participación de la población afrodescendiente en



sus municipios. En el diagrama 9.2. se ilustran algunas unidades temáticas señaladas, las cuáles requieren ser abordadas desde una perspectiva local.

A pesar de que se reconoce el que municipio también cuenta con una serie de obstáculos jurídico-institucionales que en ocasiones, imposibilitan la ejecución de acciones concretas para erradicar o mejorar las condiciones de vida de la población y que incluso los presupuestos municipales de los municipios con población afrodescendientes, en ocasiones son disminuidos; la propuesta se enfoca en generar acciones de coordinación intra territoriales y de implementación de políticas públicas que promuevan un desarrollo sostenible.

Diagrama 9.2.
Propuesta de áreas temáticas para la construcción
de una agenda centroamericana y del Caribe



Fuente: Construcción propia.

Si se analizan las tendencias temáticas discutidas durante este diálogo, se llega a comprender que existen tres grandes áreas temáticas en las cuáles se pueden desagregar muchos de los problemas y necesidades hasta ahora identificados. Las tres áreas temáticas son: (a) acciones enfocadas en el fortalecimiento del desarrollo humano; (b) la representatividad política y como tercero, (c) la promoción de la identidad cultural.

La propuesta de definición conceptual que se propone a continuación, parte del debate generado en el marco de este encuentro regional, por tanto, se hace una interpretación de lo señalado para así y creando la base de una agenda temática centroamericana en el tema.



Cuadro 9.2.
Definición conceptual

Área temática	Definición conceptual
Acciones enfocadas en el fortalecimiento del desarrollo humano	Es claro que la municipalidad en el territorio que le compete debe de cumplir un rol de promotor de la calidad de vida de la población, por tanto debe crear acciones específicas que garanticen mejorar dichas condiciones, principalmente en lo que corresponde a bienes y servicios que contribuyan positivamente a esto. Uno de los temas señalado reiteradamente es el de la pobreza y las imposibilidades de desarrollo humano por la condición de desigualdad social que viven las comunidades afrodescendientes. Este tema incluye todas aquellas acciones que desde la municipalidad se podrían coordinar y que contribuyan a incrementar las condiciones de vida de los pueblos afrodescendientes.
Representatividad política	En esta unidad temática se definen todos aquellos factores internos y externos que inciden en la baja representatividad política de los pueblos afrodescendientes a nivel local. Lo cual depende no sólo de la baja participación ciudadana, sino de todos esos temas que desde los partidos políticos se deben reforzar. A demás de los incentivos requeridos para fomentar el liderazgo político de los afrodescendientes en el ámbito local.
Promoción de la identidad cultural	La promoción de la identidad cultural entendida como una herramienta para la inclusión social y para incrementar los niveles de tolerancia de la ciudadanía respecto a la cultura, prácticas, hábitos y creencias de los afrodescendientes.

Fuente: Construcción propia.

9.3.2. Acciones enfocadas en el fortalecimiento del desarrollo humano

La municipalidad al ser la institución más cercana a la ciudadanía, debe velar por la calidad de vida de su población y todos aquellos factores que inciden en esta. Aún cuando existen una serie de obstáculos jurídicos que imposibilitan a los gobiernos locales atender necesidades específicas de la población, los participantes señalan una serie de problemáticas sociales que son propias de los municipios en los cuales habita pobladores afrodescendientes.

Algunas de las problemáticas identificadas por los participantes son:

- Las propuestas de gobierno están diseñadas para satisfacer las necesidades de quienes viven en la capital; por lo cual se excluyen las necesidades de otras zonas, como es el caso del Caribe.
- Falta de ayuda por parte de instituciones públicas que fortalecen el desarrollo humano a nivel local.
- Los Gobiernos deberían de fijar cuotas de participación de afrodescendientes.



- Es necesario retomar el tema de acceso a las tierras en las costas del Atlántico por parte de la población afrodescendiente.
- Necesidad de potencializar el desarrollo económico local y la formación de recurso humano con mayores capacidades, para que sea un recurso competente para las actividades productivas locales.

9.3.3. Representatividad política de los afrodescendientes

En cuanto al concepto de representatividad política, el cual ha sido retomado en reiteradas ocasiones en este apartado, corresponde entonces a la necesidad de contar con actores políticos locales cuyas propuestas y liderazgo político este enfocado en la satisfacción de las demandas específicas de la población afrodescendiente en su municipio.

Al respecto, los participantes resaltan las siguientes problemáticas:

- Desinterés y desmotivación por parte de la población afrodescendiente para participar en la vida política local.
- Falta de oportunidades para lograr un incremento en la participación política de la población afrodescendiente.
- Ausencia de integración, en los planes de desarrollo, de propuestas elaboradas desde la ciudadanía, las cuales se puedan ejecutar desde los gobiernos locales.
- No se cuentan con oficinas municipales que atiendan las necesidades de la población afro y a su vez genere propuestas de políticas locales y articulación de esfuerzos, en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil.
- No hay acciones políticas y estratégicas por parte de los partidos políticos nacionales para fomentar la participación afrodescendiente.
- No se ha hecho incidencia política local para promover la participación de los jóvenes afrodescendientes en las actividades políticas locales.
- Se requiere de formación a jóvenes afrodescendiente para garantizar una participación política representativa y liderazgo en el ámbito local.

9.3.4. Promoción de la identidad cultural

Se refiere a la promoción de la identidad a nivel local, no exclusivamente como la posibilidad de ver las tradiciones de los afrodescendientes únicamente como una actividad recreativa, si no que a través de la cultura y las tradiciones de los pueblos afrodescendientes, es necesario comenzar a fomentar una conciencia nacional respecto a la importancia de sus raíces y de la necesidad de incorporar en el marco de las políticas públicas las necesidades de la población.

- Necesidad de aprovechar espacios locales consolidados (logias, organismos no gubernamentales, organizaciones territoriales) para iniciar procesos de coordinación en conjunto con el gobierno local.



- Promoción de la identidad cultural de los pueblos afrodescendientes hacia el fomento de una cultura de tolerancia racial y aceptación de la diversidad cultural.
- Acciones para fomentar la participación política o la reivindicación cultural y moral de los pueblos afrodescendientes.
- Velar para que no se extingan los valores culturales de la población afrodescendiente.
- Participación de la mujer afrodescendientes.

CONCLUSIONES: ELEMENTOS TEMÁTICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA POLÍTICA REGIONAL

Como hallazgos obtenidos de las mesas de discusión y análisis se reconocen tanto los desafíos como los obstáculos y algunos factores que entorpecen la participación política de esta población, esto con el fin de generar una propuesta de acción impulsada por ellos y ellas.

A modo de conclusiones se presentan algunos de estos temas señalados, con el fin de que este documento no sea el final, sino más bien el principio de un trabajo conjunto entre la Fundación DEMUCA, las organizaciones afrodescendientes, las municipalidades y las Asociaciones Nacionales de Municipios de cada país, para fomentar la participación política afrodescendiente:

Principales desafíos de la participación política partidaria de los pueblos afrodescendientes

- El desafío es impulsar procesos de desarrollo humano integral que permitan a los y las afrodescendientes empoderarse desde una perspectiva propositiva y productiva.
- Crear partidos políticos afrodescendientes con propuestas programáticas participativas, coherentes y que respondan a las necesidades e intereses de la población.
- Formación de un liderazgo documentado y comprometido con la transformación de la realidad de las comunidades.
- Reflexionar en torno al poder, al relevo de liderazgo, la educación y capacitación, todo para lograr una mejor sinergia con la realidad contextual.
- Divulgar programas para despertar el interés de los pueblos afrodescendientes, para una participación política tenemos que empezar desde abajo, el desinterés por parte de los jóvenes, es porque desconocen sus raíces. Por tanto es necesario fomentar herramientas para la participación política de los jóvenes

¿Cómo el sistema electoral obstaculiza o posibilita la participación políticas de los pueblos afrodescendientes?

- Los Códigos Electorales no prohíben la participación de los afrodescendientes, sin embargo no establecen acciones afirmativas a favor de la comunidad. No tienen cuotas establecidas, no son explícitos y son poco tácitos.



- El diseño de las leyes electorales obstaculiza la participación de la población afrodescendiente porque tienden a confundir y dejar al libre albedrío la interpretación que tiende a invisibilizar la población afro.

Participación política desde las bases organizativas

- Las bases organizativas de la población requieren de mayor información sobre la importancia de la participación política.
- Exigir una revisión de la historia y que ésta esté presente en la curricular educativa. Estar presente en las reformas curriculares que cambie la visión de la historia.
- Capacitación ciudadana, técnica y profesional. Crear espacios y escuelas de formación política.
- Tener un marco de formación integral que impulse el liderazgo afrodescendiente.

Barreras de la participación política desde las bases organizativas

- Existen problemas de autoestima que nos imposibilita participar en la vida política local.
- No hay un objetivo común identificado que como grupo étnico nos una a una lucha común para dejar de ser víctimas del entorno.
- Hace falta identidad y conocer la historia dejar de asumir que somos minoría y asumirnos como una mayoría visible. Hacer una reivindicación de lo que somos y empoderarnos de cara al objetivo común de los pueblos afrodescendientes.
- Barreras económicas: las organizaciones afrodescendientes se encuentran en desventaja sin capacidad de competir con otros espacios, para lo cual se identifica una necesidad de crear alianzas con quienes poseen el poder económico.
- Barreras políticas: hay una participación nula en los procesos, no se puede decir que porque hay figuras políticas afrodescendientes estamos participando. Se da la participación, pero cuál es la efectividad en la toma de decisiones, y donde está su beneficio. Otro problema, vinculado a las barreras políticas es la dificultad de acceso a herramientas formativas. El otro tema es la desconfianza en el sistema político, fatal de credibilidad por parte de la población, ya que existe mucha manipulación de la clase política que juega con las necesidades de la ciudadanía.
- El liderazgo en crisis que en las épocas de elecciones para movilizar masas se tiene que recurrir a los líderes políticos muertos. Porque el liderazgo actual lo que demuestra es que se está entrando en crisis. Si hay un espacio en el que se ve liderazgo puro es en las pandillas.
- Los espacios de participación deben ser atractivos para la población, que se integren los puntos de vista. Es necesario un proceso de renovación obligatorio.



BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, DIEGO; GONZALES, LUIS (2004). *Un desafío a la democracia los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. IDEA, San José, Costa Rica.
- ANTÓN, JHON; FABIANA DEL POPOLO (2008). *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos*. Proyecto CEPAL-Comisión Europea.
- ARRIVILLAGA CORTES, ALFONSO (2006). Marcos Sánchez Díaz: Ahari Fundador y Protector de Gulufo (Labuga). Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA).
- BARROW, ALBERTO; GEORGE PRIESTLEY (2003). *Piel Oscura Panamá: Ensayos y reflexiones al filo del centenario*. Editorial Universitaria, Carlos Manuel Gasteazoro, p. 189.
- BECCERRA, MARÍA JOSÉ; DIEGO BUFFA (2006). *Nuevos espacios de participación de los afrodescendientes en América y el Caribe*. Astrolabio: N° 3 - noviembre de 2006 - ISSN 1668-7515. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.
- BELLO, ÁLVARO; PAIXAO, MARCELO (2008). *Estado actual del cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población afrodescendiente en América Latina*. (Versión preliminar). CEPAL. Santiago de Chile.
- BELTRÁN NÚÑEZ, MARIAN. AFRONICARAGUANS (Creole). A historical-Anthropological approach to their national identity. Matatu - Journal for African Culture and Society, A Pepper-Pot of Cultures: Aspects of Creolization in the Caribbean. Edited by Gordon Collier and Ulrich Fleischmann, pp. 189-198 (10). Publisher: Rodopi.
- BUSTOS ROMERO, OLGA (2002). "Sexismo y racismo en la participación política de las mujeres", en Epsy Campbell y Gloria Careaga. *Poderes cuestionados: sexismo y racismo en América Latina*. Diseño Editorial, San José, Costa Rica.
- Campbell, Epsy (2002). "Desafiando poderes. Sexismo y racismo: un acercamiento desde las mujeres afrodescendientes...", en Epsy Campbell Barr y Gloria Careaga. *Poderes cuestionados: sexismo y racismo en América Latina*. Diseño Editorial, San José, Costa Rica.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LA AMÉRICA (CEJA) (2004). *Sistema judicial y racismo contra afrodescendientes, Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana*. Documento, publicado en: <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/raz-sistema-jud-racismo2.pdf>:
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2002). N° 76 - *Equidad y exclusión de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe*. Documento preparado por Álvaro Bello y Marta Rangel. Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina.
- DEL POPOLO, FABIANA (2008). *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile -Diálogo Interamericano. Agosto de 2004- Relaciones Raciales: Informe.



- ESSIEN-UDOM, E. U. (1967). *Nacionalismo Negro*. Organización Editorial Novaro, S.A. México, D.F., p. 59.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES CHILE (FLACSO) E INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2006). *Cuotas de Género: democracia y representación*. Santiago, Chile.
- FORO AFROPANAMEÑO (2007). "Plataforma política fropanameña", en http://www.thepanamanews.com/pn/v_10/issue_07/spanish_opinion_03.html. 2008.
- GONZÁLEZ, MARY LISBETH (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Los Afrohondureños*. Editoras Josefina Stubbs, Hiske N. Reyes. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- HARBITZ, MIA; NÄSLUND-HADLEY, EMMA (2004). *Guía sobre buenas prácticas para la inclusión política y social de las Mujeres Afrodescendientes en Centro América*. BID, p. 17.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS; BAPTISTA LUCIO, PILAR (1998). *Metodología de la Investigación*. 2ª Edición. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, D.F.
- HERZFELD, ANITA (2001). "Aproximación a la historia de las lenguas criollas de base inglesa en Centroamérica", en Rina Cáceres, *Rutas de la esclavitud en África y América Latina*. Editorial Universidad de Costa Rica, San José.
- INFORME DEL RELATOR ESPECIAL sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Doudou Diène, y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (2008). *Informe de situación de discriminación por racismo en las Américas: Documentos de trabajo Audiencia Temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Grupo de abogados y abogadas especialistas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (2008). *Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia: Documentos de trabajo*. San José, Costa Rica.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (2007). *Estudios sobre participación política de la población afrodescendiente: La experiencia en Colombia*. San José, Costa Rica.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) (2001). *Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*. Después de Durban: construcción de un proceso regional de inclusión social. San José, Costa Rica.
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2004). "Seminario Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral", en <http://www.idea.int/publications/browse/la.cfm>
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2006). "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", en <http://www.idea.int/publications/browse/la.cfm>



- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2008). "30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer", en <http://www.idea.int/publications/browse/la.cfm>
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU) (2007). "Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género", en <http://www.inamu.go.cr/documentos/libro-pol.pdf>
- LLANOS BEATRIZ; SAMPLE, KRISTEN (2008). *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Lima, Perú.
- LATINOBARÓMETRO. "Informe Latinobarómetro 2008", en <http://www.latinobarometro.org/>
- MAINWARING Y SCULLY (1996). Citado en *Un desafío a la democracia los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. 2004, IDEA.
- MATEO, WENDY. 2002. "Las negritudes en Dominicana", en Campbell Barr, Epsy y Gloria Careaga Pérez, *Poderes Cuestionados: sexismo y racismo en América Latina*. San José, Costa Rica.
- MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL (1997). *World Directory of Minorities*. United Kingdom.
- MINOTT, CARLOS (2005). *Afrodescendants in Costa Rica*. Journal of the African Diaspora Wadabagei #8 (1):10-25 Winter. Lexington Books, New York, U.S.A.
- MINUGUA (2001). *Informe de verificación: Los pueblos Indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Septiembre de 2001.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2008). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la declaración y programa de acción de Durban.
- OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA (2007). *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Honduras*.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2008). *Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano 2008*. San José, Costa Rica.
- PUTNAM, LARA (2004). "La población afrocostarricense según los datos del censo de 2000...", en *Costa Rica a la luz del censo del 2000*. Luis Rosero Bixby, editor. Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, San José.
- RÍOS TOBAR, MARCELA (2005). *Cuotas de Género democracia y representación*. Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales sede Chile e Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Santiago, Chile.
- SEMINARIO-TALLER, SANTIAGO DE CHILE (2008). *Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: Hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*. CEPAL, 19-21 noviembre de 2008, Santiago, Chile.



- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES (SJRM) (2005). *La actitud racial en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- TOVAR, MARCELA (2001). *Perfil de los pueblos Maya, Garifuna y Xinka de Guatemala*. Proyecto de Asistencia Técnica Regional (RUTA), Banco Mundial y Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE). Guatemala.
- THORNE, EVA (2004). "Organización política basada en la etnia y la raza en América Latina", en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Editado por Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza, Juliana Puniluppi, con Ruthanne Deutsch. Washington, D.C.
- VAN DIJK, TEUN A. (2003). *Racismo y discurso de las élites*. Gedisa Editorial S.A. Barcelona, España.
- WOODING, BRIDGET; MOSELEY-WILLIAMS, RICHARD (2004). *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM).

Legislación consultada

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1993), en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0134.pdf>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA (2000), en <http://www.constitution.org/cons/nicaragu.htm>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS (1982), en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (2004), en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1972.html>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (2002), en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (1949), en <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>.
- CÓDIGO MUNICIPAL DE COSTA RICA (1998), en <http://www.femica.org/marcolegal/>
- CÓDIGO MUNICIPAL DE GUATEMALA (2002), en <http://www.femica.org/marcolegal/>
- LEY 106 SOBRE RÉGIMEN MUNICIPAL PANAMÁ (1973), en <http://www.femica.org/marcolegal/>
- LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE GUATEMALA (2002), en http://pdba.georgetown.edu/Decen/Guatemala/gu_leydecen.html
- LEY DE MUNICIPALIDADES DE HONDURAS (1990), en <http://www.femica.org/marcolegal/>
- LEY DE MUNICIPIOS DE NICARAGUA (1997), en <http://www.femica.org/marcolegal/>
- LEY 176-07 DEL DISTRITO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (2007), en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/DomRep/Leyes/codigoelectoral.pdf>



CÓDIGO ELECTORAL DE COSTA RICA (1952), en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>

LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1985), en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Guate/gley.html>

CÓDIGO ELECTORAL DE PANAMÁ (1984), en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Guate/gley.html>

LEY ELECTORAL DE HONDURAS (2004), en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/hond04.html>

LEY ELECTORAL DE NICARAGUA (2002), en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Nicaragua/ley1988.html>

LEY ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (1997), en http://www.suprema.gov.do/pdf/leyes/2007/Ley_No_176-07.pdf

ESTATUTO DE LA AUTONOMÍA DE LAS REGIONES DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA (1987), en <http://www.manfut.org/RAAN/autonomia.html>

LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER DE HONDURAS (2000), en http://www.iwraw-ap.org/resuorces/documents/GE_Honduras.pdf

Herramientas de gestión local en contextos pluriculturales

Manuel Rodríguez Macià

10.1. Introducción	191
10.2. El espacio local como punto de encuentro	191
10.3. La identidad: Sentir el espacio local como propio	194
10.4. La identidad: la otra cara de la universalidad	197
Bibliografía	198





10.1. INTRODUCCIÓN

Fomentar el desarrollo de herramientas de gestión local en contextos pluriculturales requiere de una perspectiva del desarrollo regional y nacional basada en la dignidad humana, la ampliación de las oportunidades para las personas y el aumento del bienestar de la gente. Un desarrollo que se fundamenta en la democracia como sistema político y que puede posibilitar que se desarrolle de una forma más justa y equitativa, y para ello debemos partir de la realidad concreta de nuestras comunidades.

La Fundación DEMUCA tiene su origen en acompañar el “Proceso de Paz”, que se inició en la región hace más de veinte años por medio de la consolidación de la institución municipal. El municipio a lo largo de su historia, siempre se caracterizó por su aspiración a organizar la convivencia humana en paz, y regido por el concejo que era la representación de los hombres libres. Vivir en paz y en libertad puede considerarse la síntesis del bienestar ciudadano. El Doctor Posada, ilustre investigador de los regímenes municipales tanto de Europa como de América definía a la ciudad como *“la síntesis sociológica más representativa de los beneficios de la paz”*.

10.2. EL ESPACIO LOCAL COMO PUNTO DE ENCUENTRO

En nuestros municipios tenemos los ciudadanos nuestro espacio de representación más propio. Allí se viven las inquietudes y se resuelven en concreto los problemas que afectan a la ciudadanía, la administración del municipio es la que se puede sentir como más cercana. Es desde la instancia de lo cercano, lo concreto desde la que se puede llevar a cabo una restauración del valor de la política.

En el compromiso con el municipio descubrimos que la política no es algo abstracto, son las realidades, la solución de las necesidades concretas de nuestros vecinos; desde ese compromiso con la realidad más inmediata, el municipio se convierte en escuela de ciudadanía. En el municipio nos reconocemos y reconocemos a los otros desde la realidad concreta de la vida de cada día.

Precisamente partiendo de las realidades concretas, la primera constatación evidente que tenemos de la Región Centroamericana es su rica diversidad cultural. La coexistencia de pueblos de diferentes tradiciones culturales, pueblos de origen prehispánico, como las poblaciones conformadas de origen hispánico, las comunidades de afrodescendientes con su amplia y rica variedad, así como aquellas comunidades fruto de múltiples migraciones, como los grupos procedentes del Oriente Medio o del Extremo Oriente Asiático. Pero tan evidente como el reconocimiento de la pluralidad de la Región, es necesario, frente a lo que ha sido común a lo largo del tiempo considerar la pluralidad, la diversidad como una



riqueza, como un potencial y no como una carga, como un problema. Valorar la bondad de la diversidad frente al mito del valor absoluto de lo único.

Ninguno de los programas que se llevan a cabo desde la Fundación, fortalecimiento institucional, incidencia política, comunicación, etc., es ajeno y no lo puede ser al mundo cultural. Pero entiendo que en estos momentos especialmente es necesario ahondar en las políticas culturales en los municipios. Tal vez más que nunca necesitamos en la acción política encontrar su significado y es desde la interpretación cultural desde donde lo podemos encontrar; frente a la moda del hacer por hacer y en muchos casos de hacer por deshacer hay que pensar que las cosas son en cuanto significan. Precisamente ante el desinterés y desmotivación de la población afrodescendiente para participar en la vida política y especialmente en la local, tal como se expone en el estudio realizado por la Fundación DEMUCA *“Fomento de la participación afrodescendiente en el ámbito local de Centroamérica y el Caribe”*, nos debemos preguntar, qué significación tiene para estas comunidades la participación política en su municipio.

Plantear el tema desde el municipio es totalmente necesario, pues desde la óptica de la cercanía es desde donde se puede ver con más nitidez la realidad diversa que existe, toda vez que a lo largo de los años se ha vivido del estereotipo creado desde la lejanía del monolitismo. Se ha invisibilizado a la población afro centroamericana que representa al menos al treinta por ciento de la población centroamericana.

Hay que reconocer la evidencia de que a lo largo de varios siglos tal pluralidad ha sido negada. Se sobrepuso la imaginación del deseo a la realidad y se quiso construir desde la quimera de una sociedad homogénea, justamente, lo contrario de lo que debe ser el ejercicio de la política: la concordancia de intereses y ello no se puede llevar a cabo, si no es desde las realidades concretas, los intereses concretos. Ciertamente la pluralidad lleva consigo una complejidad, pero en la acción de gobierno lo más complejo es querer actuar desconociendo la diversidad. No se puede actuar desde la pura simulación. Y la realidad nos presenta una gama de diversos colores y en cada uno de ellos diferentes tonalidades.

La negación de la realidad lleva consigo el hecho de que una parte de la población haya sido excluida, negadas sus voces. El olvido de los otros no podía crear más que sociedades desiguales. La mayor parte de la pobreza y de la exclusión caía del lado de los otros, pobreza que se trata de ocultar porque los otros *“no existen”*, ya lo decía una canción de Juan del Enzina compuesta en los primeros años de la conquista *“vivir en olvido eso no es vivir”*. Pero construir sobre el olvido es hacerlo sobre tierras movedizas. Como querer construir desde el deseo imaginado es querer construir castillos en el aire. Todo ello no puede desembocar más que en sociedades injustas y por tanto abocadas a conflictos.



En los últimos veintiséis años, a raíz de la transición democrática en Centroamérica, se abre el camino del reconocimiento de la diversidad como elemento esencial para la construcción de una sociedad democrática; así pues se recoge en los textos de los tratados de paz, al igual que se incorporan tales declaraciones a los textos fundamentales de las Repúblicas Centroamericanas, y es que difícilmente se podrá hablar de democracia cuando se excluye a una parte tan importante de la población, cuando no se puede expresar en su propia voz, como no se puede hablar de auténtica democracia cuando la mujer queda excluida de la vida política, lo que ocurre de modo muy significativo en estas comunidades de afrodescendientes.

No hay impedimento legal para la participación política de todas las comunidades, pero lo cierto es que en la representación política están las comunidades de afrodescendientes muy poco representadas, atendiendo a la cuantía de su población. El hecho de que oficialmente se proclame la igualdad no significa que no se practique el racismo.

En los Acuerdos de Paz se establece como premisa para la democratización y la consecución de una sociedad más equitativa la descentralización, sobre todo, la potenciación del municipio como espacio en el que por sentirlo como la administración más cercana al ciudadano, puede suscitar el compromiso de este con la comunidad, a la vez que sentirse directamente representado, identificado con la comunidad y con la institución que la representa.

El acercamiento del lente óptico puede ayudar a recuperar la imagen. La valoración de lo plural respecto a lo monolítico, de la globalización a la universalidad. El proceso de paz en Centroamérica recoge la idea de la diversidad y la descentralización.

Esta óptica de la cercanía nos posibilita conocer las diversas comunidades que no viven en municipios mayoritariamente pertenecientes a una etnia, si no que se encuentran diluidos en municipios de mayorías de otras etnias y normalmente se encuentran más desprotegidos en cuanto a la conservación de sus señas de identidad. Desde la perspectiva del estado las comunidades afrodescendientes, al igual que cualquier otra etnia se sitúan en tales o cuales territorios, desde la concreción del municipio podemos conocer las personas de tales etnias que habitan en el territorio.

De otra parte, el espacio municipal es el apropiado para construir una identidad de ciudadanía, no podemos olvidar que la noción de ciudadanía surge de la ciudad, aunque luego adquirió la dimensión de universalidad. El municipio es una realidad abierta, un espacio de encuentro, un lugar abierto. La relación propia del municipio es la de vecindad. El municipio no se define por la frontera, por la exclusión, si no por la relación. La vida municipal significa la gestión de un espacio común compartido y para que así sea cada quien debe expresarse en



su propia voz. Es el compartir lo que construye la ciudadanía; no el sentido de exclusión de cada grupo, de cada etnia. Con frecuencia se identifica la identidad con la búsqueda de las diferencias, cuando precisamente lo más identitario en el fondo es lo más universal.

10.3. LA IDENTIDAD: SENTIR EL ESPACIO LOCAL COMO PROPIO

Sentir el espacio local como propio es presupuesto de una vida pacífica. La identidad no se manifiesta en la búsqueda de las diferencias, sino en ejercer el derecho de ser uno mismo, el derecho a manifestarse tal como es. La identidad desde lo local significa identificarse con el espacio de su municipio, tenerlo como su propia casa, la casa compartida de la comunidad.

Ello nos lleva a la reflexión sobre qué tipo de ciudades estamos construyendo. No sentir como propio el espacio común nos lleva a privatizar lo público. Sentir la localidad como nuestra casa es incompatible con pensar que mi casa es mi castillo y ya vemos pues como mucha gente vive prisionera en su casa. Cuando se abandona el espacio público se pierde el sentido de la ciudadanía.

El espacio público abandonado es ocupado con mucha frecuencia por la delincuencia. Restaurar la dimensión de identidad de lo local, sentirlo como nuestra propia casa es un requisito imprescindible para gozar de la paz perdida debido a la inseguridad en muchos municipios de Centroamérica.

El valor de la identidad es de suma importancia en la gestión de la vida municipal, el que el ciudadano se sienta identificado con su pueblo, con su ciudad, será el mayor activo que se puede disponer en la gestión municipal.

Construir el municipio desde las señas de identidad requiere incorporar la propia concepción que las gentes que lo habitan tienen del espacio. No se puede planificar desde la asepsia racionalista de pensar desde lo abstracto, que el espacio es la equidistancia entre dos puntos; en lo concreto es entre dos pueblos, dos casas, mi casa y el mercado; la escala de medición del municipio debe ser la dimensión humana.

El espacio no es un territorio vacío, cuando nos situamos en lo concreto vemos que está lleno de realidad, de vida: los campos cultivados, los restos arqueológicos, sobre todo, las personas que viven en ese espacio. Los puntos son referenciales y vitales: la escuela, la casa, la iglesia, el mercado, el cementerio espacio de tanta significación en las comunidades de afrodescendientes. Todos ellos son símbolos de identidad individual y colectiva y en ella está contenida la memoria de un pueblo.

La visión de preservación del espacio que tienen muchas comunidades indígenas y afro centroamericanas están más cerca que otras, típicamente occidentales, de



los planteamientos modernos que suelen ser más racionalistas, más positivistas, menos existenciales. El desarrollo territorial debe partir de la propia realidad cultural; en definitiva el espacio está culturalizado. Cuando vivimos el espacio desde la realidad concreta de nuestros municipios, encontramos que este es un mundo animado, en el que cuentan los colores, los sonidos, los sabores...

El rescate del patrimonio urbano es un elemento clave en la recuperación de la identidad, en la pervivencia del recuerdo de la memoria, sin memoria no puede haber comportamientos éticos, faltan los puntos referenciales. En la destrucción de nuestro patrimonio urbano, de nuestras ciudades, tenemos el ejemplo de a qué mundo nos encontramos abocados. Sin memoria no hay posibilidad de progreso. Tal vez una imagen vale más que mil palabras; imaginemos qué diferente sería la ciudad de Colón que nos acoge si se impulsase una auténtica labor de rehabilitación en vez de la incuria a la que se ve sometida. La restauración de la ciudad significaría y estimularía sin duda la dignificación de la vida de sus ciudadanos.

Rescatar también el medio ambiente natural, sabiendo que es esta una de las mayores riquezas que poseen las comunidades afrodescendientes. Empleo la palabra rescatar y no solo preservar, pues hay que reconocer el deterioro de muchas de las áreas naturales.

Es preciso para crear identidad rescatar el intangible de nuestros municipios, lo que se escribe de ellos, o que se proyecta en el mundo de la creación artística. Todo ello es parte esencial de la realidad de nuestros pueblos, de nuestras ciudades, ayuda a construir el intangible de la ciudad del municipio, lo emblemático del mismo; en definitiva, aquello que más puede pervivir a lo largo del tiempo.

La plasmación del mundo local en la literatura, en la plástica, en la música, da un sentido de globalidad, de relación del personaje con el paisaje. Nos transmite el paisaje que se siente y a la vez el que se vive. La presencia de la población afrodescendiente en la literatura de Carlos Luis Fallas en obras como Mamita Yunai y en Gentes y Gentecillas. A través de su obra el negro empieza a formar parte del paisaje de Costa Rica. He puesto este ejemplo del mundo literario, como podríamos poner otros muchos de escritores afrodescendientes como el poeta hondureño Claudio Barrera que nos recrea en sus versos el mundo garífuna, por no hablar pues de la aportación de Nicolás Guillén.

Tratándose de comunidades en las que el mundo del arte adquiere tan espléndidas manifestaciones, quiero hacer una breve observación a la importancia del papel del arte, del artista en la comunidad. Un papel esencial en cuanto con su lenguaje sugerente nos va a desvelar el sentido de los acontecimientos de la propia vida ciudadana. En este aspecto me parece fundamental el papel que puede adquirir en su visión utópica. El mensaje inconformista del mundo del arte; el más



acá no tiene porqué ser el mejor de los mundos posibles. El papel del artista, del creador como impulsor de la economía de la comunidad desde su proceso de creación, su trasvase al mundo de la industria, su ejemplo de desperezamiento mental, de creación constante frente a la rutina, el anquilosamiento. La creación musical, la pictórica, la escultórica. Todo ello hay que verlo como un gran activo de estas comunidades.

Aunque en aras de la brevedad lo manifieste con un carácter prácticamente enunciativo, no quiero renunciar al menos, a exponer algunas de las manifestaciones que considero son auténticos valores de estas comunidades, y que deben ser puestos de manifiesto como tales en nuestro tiempo, y entre ellas, la tradición de la transmisión de la cultura oral que tiene manifestaciones tan espléndidas en el mundo de las leyendas, de los cuentos que inspiran también a grandes narradores como la escritora haitiana Mini Barlhemy.

El sentido de la fiesta que existe en las comunidades afrodescendientes y que es un gran valor en el orden de la convivencia humana, que nos manifiesta el valor de la persona por encima del sentido utilitario, que nos hace presente el valor del mundo de la representación propio de la fiesta como pedagogía en la representación de cada día, y sin duda muy valioso en la representación política.

El sentido religioso, que aporta a nuestro mundo de pensamiento único la posibilidad de pensar en una realidad diferente a la presente, destruyendo el dogma de que vivimos en el mejor de los mundos posibles y que nada se debe cambiar. El sentido de lo sincrético como expresión de convivencia, revelándonos que toda religión es sincrética, como lo es la propia humanidad. El haber conservado el valor del concepto de la religión como el vivir religados, en comunión con la naturaleza, el mundo espiritual. El ejemplo de las comunidades afrodescendientes centroamericanas donde se vive la pluralidad religiosa e históricamente se ha vivido dentro de una auténtica relación de vecindad. Algunos autores hablan de una auténtica herencia de África. La música religiosa expresión de sincretismo es un ejemplo evidente de ello.

Otro de los grandes valores es la conservación y difusión de las lenguas, no importa el número de los que la hablan, la lengua es expresión de una cosmovisión y cuando esta se pierde se acaba un mundo. Es necesario luchar por erradicar el complejo de inferioridad por el hecho de hablar una lengua de ámbito restringido, contra la falta de prestigio de estas lenguas. ¿Porqué es culto quién habla español y no digamos inglés y no lo es el que conoce lenguas como el garífuna etc.? La cultura no es tanto cuestión de cantidad, sino de hondura.

De otra parte se ha de poner de manifiesto la ventaja en nuestro tiempo de conocer varias lenguas. Una realidad que se da en muchas de las comunidades de afrodescendientes, en muchas de ellas además de la lengua propia se suele



utilizar el español y el inglés, lo que sin duda es una de las grandes fortalezas de estas comunidades.

He querido enunciar algunos elementos característicos de estas comunidades de afrodescendientes y significar que la identidad es base del desarrollo, la propia palabra desarrollo lo indica, es manifestar hacia el exterior lo que poseemos en ciernes. Lo más firme es el desarrollo endógeno. Lo original es lo originario, en definitivo la identidad. Una realidad que tiene enorme traducción en la economía de nuestro tiempo. *¿A qué llamamos productos de marca? ¿Qué son sino los productos originales?* Los que tiene originalidad es decir origen.

Una observación desde el punto de vista de la industria cultural: el desarrollo económico local tiene que sustentarse en la realidad cultural y ello nos lleva a plantear la potencialidad existente en las industrias culturales. Qué duda cabe que la potenciación de la vida cultural puede influir en el resurgimiento económico. Pensemos lo que puede suponer el reconocimiento y la introducción de las diversas lenguas en el curriculum escolar, la creación de puestos de profesores, editoriales de libros etc. La importancia del sector de la artesanía, el turismo cultural en el que incluimos el ecológico

Las mancomunidades se establecen en general alrededor de determinados servicios municipales, infraestructuras viarias etc., servicios de tributación... También sería de desear que se agrupasen en torno a los temas de salud, promoción del desarrollo económico, políticas de educación y promoción cultural.

Y si se me permite alguna sugerencia respecto a la promoción lingüística que de las lenguas minoritarias se puede hacer desde el municipio, quiero expresar mi opinión ante la inquietud de algunos de ustedes que se preguntaban qué es lo que desde el municipio se puede hacer, y lo digo por experiencia propia, que un paso importante es el hecho de que las autoridades municipales usen tales lenguas con toda normalidad, el uso desde el poder, en este caso el municipal, se convierte en elemento de dignificación.

10.4. LA IDENTIDAD: LA OTRA CARA DE LA UNIVERSALIDAD

Por último solo quiero remarcar como en otro momento lo manifesté, que la identidad no significa la búsqueda de las diferencias, la palabra identidad precisamente significa semejanza. Lo más propio, lo más identitario no es aquello de lo que nos apropiamos en exclusiva, sino lo que sabemos compartir. Lo local no se define por el localismo, la problemática que se vive en un municipio es la misma que en el estado que en la región, el municipio no es un lugar en el que esconderse en el que refugiarse, se viven los mismos problemas de índole general lo que ocurre es que se ven desde la perspectiva de la cercanía, de la hondura.



El acercarnos a las comunidades afrodescendientes desde la óptica cercana del municipio, significa verlos como el vecino, el cercano y por tanto excluirlo del mundo exótico. Lo local es lo más universal y permítaseme para ello citar tres ejemplos que entiendo son reveladores de ello. La Fiesta de mi ciudad de Elche en España fue declarada Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, el año 2001, ese mismo año obtuvo el mismo reconocimiento la lengua Garífuna y el año 2005 lo fue la representación del Rabinal Achi en Guatemala. La manifestación más propia de unos pueblos convertidos en Patrimonio de la Humanidad. Lo local es pues lo más universal. Al acercarnos a las comunidades afrodescendientes a la búsqueda de su identidad desde la realidad municipal es posible que nos encontremos con aquellos versos del poeta panameño Carlos Russell:

*“¿Quién somos?
¿Quiénes somos?
Suspiramos uniendo dos mundos
Quizás tres
Un poquito de todo...”*

En la búsqueda de la identidad local, nos encontramos varios mundos. Los municipios centroamericanos son un ejemplo de ello, en su reducido espacio nos podemos encontrar con varios continentes. Una escuela de ciudadanía universal. Lo local es lo más universal.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLÍVAR, NATALIA (1997). *Cuba santa*. Edit. El País, Madrid.
- BOLÍVAR, NATALIA (2008). *Orihas. Del panteón afrocubano*. Edit. Quorum, Cádiz.
- CABRERA, LIDIA (1993). *El Monte*. Edit. Letras Cubanas.
- Cabrera, Lidia (1971). *Ayapa: cuentos de Jicotea*. Edit. Universal, Zaragoza.
- CARPENTIER, ALEJO (1997). *El reino de este mundo*. 7ª edición. Edit. Siglo Veintiuno, México.
- DEPESTRE, RENÉ (1990). *Hadriana en todos mis sueños*. Edit. Premios Renaudot.
- DONCEY, MARIE (2010) *Autonomía Municipal y Descentralización en Haití*. Edit. Fundación DEMUCA, San José.
- DUNCAN, QUINCE; MELÉNDEZ, CARLOS (2005). *El negro en Costa Rica*. Edit. Costa Rica, San José.
- DUNCAN, QUINCE (2001). *Contra el silencio. Afrodescendientes y racismo en el Caribe continental hispánico*. Edit. EUNED, San José.



- DUNCAN, QUINCE (1988). *Teoría y práctica del racismo* (coautor Lorein Powell), Edit. DEI, San José.
- GÁLLEGOS, RÓMULO (1964). *Pobre negro*. Edit. Aguilar.
- GUILLÉN, NICOLÁS (1930). *Motivos de son*. Edit. Rambla Bouza y Cía., La Habana.
- GUILLÉN, NICOLÁS (1931). *Sóngoro Cosongo: Poemas mulatos*. Edit. Úcar, La Habana.
- LOBO, TATIANA; MELÉNDEZ, MAURICIO (1997). *Negros y blancos, todo mezclado*. Edit. EUCR, San José.
- MARTÍNEZ FURÉ, ROGELIO (2000). *Diwan*. Vol. 2, Edit. UNESCO, La Habana.
- MARTÍNEZ FURÉ, ROGELIO (2007). *Eshu (Oriki a mí mismo)*. Edit. UNESCO, La Habana.
- MAZILAS, GLODES (2009). *La revolución haitiana de 1804 y sus impactos políticos sobre América Latina*. Edit. Estudios filosóficos, Mendoza.
- ORTIZ, FERNANDO (1906). *Los negros brujos*. Edit. Fernando Fe, Madrid.
- POSADA, ADOLFO (2007). *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Edit. Femp, Madrid.
- TORRES CUEVAS, EDUARDO (2006). *En busca de la cubanidad*. Vol. 3. Edit. Ciencias Sociales, La Habana.

La Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y República Dominicana

Carlos Olivas Rojas

11.1. Introducción	203
11.2. La gente en las organizaciones	203
11.3. La función pública	204
11. 4. La Carrera Administrativa en las municipalidades	206
11.4.1. La Carrera Administrativa Municipal en la región	207
11.4.2. El proyecto de implementación de la Carrera Administrativa Municipal	208
11.5. Conclusiones	216





11.1. INTRODUCCIÓN

Cuando en junio del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, los ministros de administración pública y directores de servicio civil, representantes de los países iberoamericanos en ese entonces, firmaban su primera Carta Iberoamericana, particularmente en el marco de la Función Pública es de suponer que en ellos embargaba en ese momento una gran expectativa de que en los siguientes años los procesos de implementación de los principios y condiciones expuestos en ese documento, estarían dentro de las prioridades de las organizaciones públicas de la región.

Sin embargo, después de siete años de la promulgación de la Carta⁵², existe aún una ausencia significativa de una gestión de recursos humanos sustentada en los principios de mérito, igualdad y transparencia. Es decir, se evidencia una situación generalizada en los aspectos de la vinculación, el desarrollo y la desvinculación de los servidores a los puestos de la administración pública, fundamentada en creencias y prácticas clientelares, impregnadas en la cultura de cada uno de los países, unos más otros menos, pero que al final no dejan de ser uno de los aspectos que más debilitan la capacidad institucional.

11.2. LA GENTE EN LAS ORGANIZACIONES

Los expertos, usualmente, cuando analizan los aspectos básicos de las organizaciones, establecen el personal como uno de los elementos más importantes. Primero, por el mismo hecho de que, como personas, han de considerarse como tales, no son máquinas, no son objetos, implica y demanda dignidad, respeto, derechos y obligaciones como seres humanos. Pero también, son las personas las que le dan sentido a los demás elementos organizativos. Infraestructura, máquinas, equipos, dineros, manuales, sistemas de información, todo, absolutamente todo eso, es materia inerte, hasta que alguien toma esos elementos y los pone a funcionar, porque la vida de una organización es su gente.

Precisamente, de lo anterior, se desprende un aspecto fundamental con respecto a la gente en las organizaciones: *el conocimiento creado*. Lo que las organizaciones son, es lo que las organizaciones hacen día a día. Ese quehacer, ese *know how*, en su estrategia, en su gestión, en su producción o servicio, se desarrolla en todos y cada uno de los miembros de la organización. El conocimiento está en la gente. Sea que se elaboren manuales de procedimientos, instructivos, sea que se registre la información en sistemas, da igual, el conocimiento, la pericia, la maña,

⁵² La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministro de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio del 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003.



la sagacidad está en la gente. Las organizaciones crecen, se desarrollan, y con ello crece su infraestructura y recursos, su mercado, su dinámica y, sobretodo, su gente.

Cuando se estudia de manera pormenorizada a las organizaciones y más si han tenido éxito, siempre está presente el capital humano, con gente que se identifica y trabaja por una misión y una visión institucional. Gente en formación constante, que se desenvuelve en condiciones que le inducen una motivación intrínseca; esa que nace del interior de la persona, esa que no se desvanece al primer obstáculo, esa que hace grandes organizaciones.

11.3. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Las instituciones públicas, al igual que cualquier otra, son organizaciones. Tienen su razón de ser. Desarrollan planes estratégicos y operativos para alcanzar sus propósitos de la manera más eficiente y efectiva posible. No son organizaciones de lucro pero tampoco se crean para tener pérdidas o derrochar el dinero, toda vez que los recursos institucionales son recursos públicos. Las instituciones públicas, todas, conforman El Estado, órgano máximo representativo del pueblo, que existe por y para el pueblo.

No es casualidad entonces que La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su preámbulo inicie precisamente el tema de la Función Pública refiriéndose primeramente al Estado. En lo que interesa, señala lo siguiente:

“El Estado es la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo”.

El papel del Estado es fundamental en el desarrollo económico y social de los países, de hecho, es una característica evidente en los países desarrollados. No es que el Estado tenga que producir y proveer todo lo que un país necesita, pero sí le corresponde crear las condiciones para que eso se dé. Continúa La Carta diciendo:

*“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, **la profesionalización de la función pública** es una condición necesaria”.*

Entonces, para el desarrollo económico y social de un país, el Estado es clave, por ser la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales. No solo



es la existencia del Estado, sino de un buen Estado. Pero, para ese mejor Estado, es necesaria la profesionalización de la función pública y agréguesele también, ineludible. Si lo anterior no fuese claro o convincente, La Carta continúa señalando que:

“(...) existe una relación positiva, entre la existencia de sistemas de función pública investidos de esos atributos que determinan la profesionalización de la función pública y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países”.

Se comentaba en el apartado anterior, el papel fundamental de la gente en las organizaciones y que el desarrollo y éxito organizacional lleva consigo el desarrollo de las personas que la integran. Ese es uno de los alcances de la profesionalización de la función pública para las instituciones del Estado.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública se elaboró como un documento referente para que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio del Estado, tanto en el Gobierno Central como en las instituciones descentralizadas y municipalidades, incorporen los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan un manejo transparente y eficaz del recurso humano.

Con lo expuesto y lo que se describe en líneas posteriores, se hace oportuno traer a colación el concepto de función pública, tal y como lo determina La Carta:

“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

De este concepto, se puede extraer varios aspectos importantes que identifican lo que debe ser un régimen de carrera administrativa.

- Es un sistema de empleo público, que aborda una serie de elementos muy propios de la administración pública, distintos del marco regulador ordinario de trabajo establecido para el sector privado. De ahí que todas las instituciones del Estado han de regularse por un sistema de servicio civil. De hecho, en la



mayoría de los países su propia constitución política establece la existencia de un estatuto de servicio civil que regule las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos.

- Además, comprende una serie de elementos como normas, estructuras, procesos y prácticas que determinan lo que es un sistema de carrera administrativa. Así, los sistemas de servicio civil son algo más que un marco regulador. Las normas de empleo público son muy importantes, pero en el entendido de que por sí solas no determinan un servicio civil. Si se crean normas pero no se implementan o, en su implementación son interpretadas con criterios que riñen los principios de la carrera administrativa, esas normas pierden todo su propósito.
- Concordante con lo anterior, la Carta aborda un elemento fundamental de todo sistema de carrera administrativa: la práctica. El marco regulador es muy importante, sobre todo por los principios del derecho público, pero lo es aún más su aplicación en el día a día. La carrera administrativa no es solo un cuerpo de normas sino también un quehacer que se ve impregnado en la estructura, en los procesos y en la cultura organizacional y social de la municipalidad. El discurso político que aboga por un sistema basado en mérito, igualdad y transparencia, debe concretarse en la práctica.
- Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
- Otro aspecto importante que se desprende del concepto, es que la carrera administrativa es un sistema de desarrollo continuo de la función pública, basado precisamente en los preceptos de la gestión de recursos humanos.

Ampliando la acotación que hace La Carta y para efectos de este artículo también, los términos función pública, servicio civil y carrera administrativa significan lo mismo. Los aspectos abordados hasta el momento, con respecto a Organizaciones - El Estado - Función pública, se seguirán tratando a la luz de las municipalidades.

II. 4. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS MUNICIPALIDADES

Cuando se abordó el tema de la consecución de un mejor Estado, estaba claro que eso contempla también el sector municipal. Pero, de igual manera podría aplicarse el concepto de manera específica y decirse que, *para la consecución de una mejor municipalidad, instrumento indispensable para el desarrollo del municipio, la profesionalización de la función pública municipal es una condición necesaria.*



Significa entonces que, el desarrollo económico y social del municipio dependerá de la capacidad de su “estado municipal”.

Si bien el poco avance en la implementación de la carrera administrativa es una situación que se presenta a nivel general de la administración pública, en el sector municipal es mucho más evidente, dado el grado de discrecionalidad que existe dentro del marco de la autonomía municipal y por la ausencia de una serie de elementos básicos que minimicen las prácticas clientelares por compromisos políticos electorales.

La profesionalización de la administración pública municipal se hace indispensable, para garantizar la capacidad de gestión de la municipalidad con respecto a los servicios que brinda a los ciudadanos del ayuntamiento y crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico del municipio. Esto les permite a los gobiernos locales resolver de manera más efectiva sus proyectos y planes, conforme se los demanda la constitución, las leyes y la comunidad que los eligió para ese propósito, sin que los recursos institucionales, como el personal, sean cosa patrimonializada por cada gobierno de turno.

El abordaje de la carrera administrativa en las municipalidades tiene sus particularidades, pues a diferencia de las instituciones de Gobierno Central, es un proceso consensuado, en virtud de la autonomía de la municipalidad como gobierno local que es. Los concejos o corporaciones municipales son quienes determinan y aprueban la normativa que regula las acciones de la municipalidad.

11.4.1. La Carrera administrativa municipal en la región

El estado de situación de la función pública administrativa municipal en los países de Centroamérica y República Dominicana se encuentra muy lejos de lo que debería constituir un sistema de empleo público basado en los principios de igualdad de oportunidades y el mérito.

La ausencia de profesionalización del empleado público municipal en la región es consecuencia de la falta de normas y prácticas que regulen la debida vinculación de las personas a puestos públicos; la ausencia de oficinas de recursos humanos dentro de las municipalidades a cargo de la implementación y desarrollo de la carrera administrativa; y una práctica clientelar sustentada en compromisos partidistas y de campaña, que dejan al personal de la municipalidad un recurso de total discreción de las autoridades políticas, más que un elemento propio de la institución.

Resulta alarmante que en cada cambio de gobierno local se registre una masiva desvinculación de servidores públicos, rompiendo con ello el conocimiento que a lo largo de años atrás se fue desarrollando y que sustentan el quehacer institucional.



Esa desvinculación lleva consigo que todo lo invertido en capacitación se pierda en la práctica y se termine registrando ya no como una inversión sino como un gasto. Implica también altas erogaciones por prestaciones, que de una u otra forma afecta los recursos del municipio, sin dejar de lado el desgaste que conlleva a las partes por asuntos de demandas y litigios, mientras que la nueva administración inicia su gestión con la vinculación de un sinnúmero de servidores contratados bajo procedimientos ajenos a la valoración de la idoneidad y al concurso por oposición.

Si bien actualmente no existen estudios específicos sobre el estado de situación de la carrera administrativa municipal en la región, solo basta con mirar los resultados que arroja el Barómetro de Servicio Civil⁵³ desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), estudio elaborado entre el 2008 y el 2009, en el cual se muestran datos que evidencia que la carrera administrativa nacional en cada uno de los países es bastante deficitaria. Estudios anteriores han demostrado que los países de la región presentan a nivel iberoamericano los resultados más bajos en los índices que determinan un sistema de función pública desarrollado, salvo ciertas excepciones.

En la función pública, el mérito la igualdad y la transparencia son sus principios angulares. Precisamente es en estos elementos donde los estudios muestran resultados sumamente bajos. A modo de comparación, dentro de una escala de cinco niveles de gestión considerada en los estudios de la FLACSO y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005)⁵⁴, donde el quinto nivel representa sistemas de empleo público desarrollados, los países iberoamericanos que cuentan con un sistema de función pública más avanzado, se ubican si acaso en el tercer nivel.

11.4.2. El proyecto de implementación de la carrera administrativa municipal

Dentro del contexto expuesto, la región entró en un proyecto de implementación de la carrera administrativa municipal con el apoyo de la cooperación internacional, específicamente de la Fundación para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal e institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), organización constituida para fortalecer las capacidades técnicas, políticas, legales y económicas de los gobiernos locales y sus formas asociativas, con el fin de favorecer las condiciones de una efectiva descentralización de los Estados de Centroamérica y el Caribe y funciona como un instrumento técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

⁵³ Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica. *Plan regional para el fortalecimiento de los servicios civiles en América Central y República Dominicana* (2009). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

⁵⁴ Echebarría, Koldo. Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina (2006). BID: Washington D.C.



Desde la década de los ochenta, como programa de la AECID y luego desde los noventa, cuando se constituyó como Fundación, una de sus atenciones en la región ha estado centrada en las capacidades organizacionales y en la gestión institucional de las municipalidades. En ese sentido, ha puesto mayor atención al manejo de los recursos en las municipalidades, sobre todo en lo que respecta a la administración de los recursos humanos y su situación ya expuesta anteriormente, donde prima la ausencia de procesos vinculación, desarrollo y desvinculación sustentados en la igualdad, el mérito y la transparencia.

Con base en el estado de situación del tema de la función pública local en la región y bajo el marco de orientación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Fundación DEMUCA estableció sus lineamientos estratégicos⁵⁵ para apoyar la implementación de la carrera administrativa en las municipalidades de la región, contando para ello con recursos financieros del Programa Municipia⁵⁶ de la AECID.

La estrategia de la Fundación determinó llevar ese apoyo a través de las asociaciones nacionales de municipios, como instancias representativas de los ayuntamientos de cada país, mediante procesos de incidencia, elaboración de normas, procedimientos y manuales técnicos, sistemas de información, así como el desarrollo de proyectos de implementación en municipalidades interesadas.

El objetivo del proyecto es contribuir a la profesionalización del empleo público municipal mediante la implementación y consolidación de la carrera administrativa, para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y sus formas asociativas de Centroamérica y República Dominicana.

Durante los dos años que lleva el proyecto, desde el 2008, se han desarrollado una serie de actividades enmarcadas a nivel regional y nacional.

Acciones a nivel regional

En el primer nivel se han propiciado tres encuentros regionales de carrera administrativa municipal. En el primero de ellos, celebrado en mayo del 2008 en Tegucigalpa, Honduras, se estableció con el tema “Descifrando los desafíos para

⁵⁵ Lineamientos estratégicos y de actuación para la implementación y consolidación de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y el Caribe (2008), Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA).

⁵⁶ El programa MUNICIPIA es una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la Cooperación Española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la Cooperación. El Programa MUNICIPIA es producto del acuerdo entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y se inserta en la AECID bajo la dirección ejecutiva de la misma.



la implementación de la carrera administrativa municipal en Centroamérica y el Caribe”.

En esa oportunidad, las autoridades locales presentes de la región, técnicos, consultores y otros actores claves, puntualizaron que la implementación integral de la carrera administrativa municipal debía ser asumida como una prioridad en la región, que permitiera ordenar y potenciar la actividad de las personas que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de los gobiernos locales. Los resultados del encuentro incluyeron la determinación de una hoja de ruta por país, para los siguientes años, en la que establecían las acciones a seguir, para la profesionalización de los servidores públicos municipales.

En los dos siguientes encuentros de carrera administrativa municipal de la región, celebrados en la Ciudad de Panamá y Guatemala en el 2009 y 2010 respectivamente, se mostraron avances significativos que han alcanzado los países de la región en la implementación de la carrera administrativa en sus municipios.

Dichos eventos se han constituido en espacios para el intercambio de conocimientos, experiencias y herramientas entre los diferentes países.

Acciones a nivel nacional

A nivel nacional el proyecto se ha venido desarrollando a través de las asociaciones nacionales de municipios, con el propósito de fortalecer sus capacidades institucionales de propuesta, negociación e incidencia en el tema de la carrera administrativa municipal. El proyecto en cada país comprende una serie de actividades dirigidas a incorporar y desarrollar varios aspectos claves en la implementación de la carrera administrativa.

Eso ha llevado a definir cinco líneas de acción:

- a) Actividades dirigidas a promover la voluntad política;
- b) procesos para la promulgación de marcos reguladores;
- c) elaboración de instrumentalización técnica para fomentar la práctica meritocrática;
- d) el fortalecimiento de la organización y gestión de recursos humanos; y
- e) el desarrollo de sistemas de información, que faciliten el control y la toma de decisiones.

La voluntad política

Procesos de incidencia y sensibilización o espacios de acercamiento y conversatorios con autoridades locales, funcionarios municipales, autoridades de otros sectores, diputados, funcionarios públicos claves y diferentes actores de la comunidad,



ha sido parte de las actividades concebidas dentro de esta línea de acción, en búsqueda de esa voluntad política.

Se ha desarrollado un mensaje persistente dirigido a convencer a las autoridades políticas que la implementación de la carrera administrativa municipal es un elemento clave para fortalecer la gestión pública local. Un mensaje que les dice que la profesionalización de la administración pública fortalece la gestión de gobierno y les facilita la consecución de su plan de gobierno, pero al mismo tiempo, deja claro que los servidores municipales son parte de la institución, no del gobierno de turno.

En cada uno de los países de la región, el discurso de las autoridades políticas o candidatos a esos puestos subrayan la importancia de la carrera administrativa y destacan el recurso humano como lo más valioso de las organizaciones. Sin embargo, la realidad muestra que no necesariamente la conducta y la razón van de la mano. La práctica clientelar sigue siendo la constante, sustentada en los compromisos político electorales, enraizada en la cultura de los pueblos. El cambio implica tomar una decisión contra la costumbre, contra lo que las tendencias partidistas y la ciudadanía consideran que es lo normal. Saben que eso hay que cambiarlo, pero la decisión no es fácil, pues temen que la decisión implique un costo político muy alto.

El marco regulador

Si bien la voluntad política de las autoridades locales es clave para lograr cambios significativos, de igual lo es contar con una ley de función pública que regule los aspectos básicos en la vinculación, desarrollo y desvinculación de los servidores públicos municipales. La situación varía significativamente de un país a otro.

Costa Rica, con un marco normativo de carrera administrativa comprendido en el Título V de su Código Municipal, ha venido trabajando la profesionalización pública municipal. A nivel regional, es el que presenta una situación de estabilidad en el empleo público municipal más favorable, en alguna medida, influenciado por el estado de situación del régimen de servicio civil nacional, cuyos indicadores lo ubican como uno de los más avanzados entre los países iberoamericanos.

Por su parte, Nicaragua cuenta con un marco normativo y una estructura de gestión bastante completa en comparación con los demás países de la región. Desde diciembre del 2004 promulgaron su ley de carrera administrativa municipal y su reglamento. Cuentan con una Comisión Nacional de carrera administrativa municipal y comisiones regionales. Crearon la Dirección General de Carrera Administrativa Municipal, como un órgano técnico para el desarrollo de la función pública en las municipalidades. Estos elementos propician condiciones más favorables



para la implementación de la carrera administrativa, aunque ciertamente aún la situación aqueja de vacíos en la práctica meritocrática.

En Guatemala actualmente se encuentran con una nueva iniciativa de ley de servicio municipal, impulsada por la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de ese país y elaborada por un grupo de actores expertos, conocedores de la materia y del municipalismo la mayoría, a través de una mesa técnica. A pesar de que desde 1989 cuentan con una ley de servicio municipal, esta nunca fue aplicada, aspecto que los ha llevado a la propuesta de la nueva iniciativa.

Para cuando se llevó a cabo el primer encuentro regional de carrera administrativa municipal, países como El Salvador contaban de manera reciente con un nuevo marco normativo de la carrera administrativa para sus municipalidades e iniciaban sus primeras acciones en torno a su aplicación.

De igual manera sucedía con República Dominicana en ese momento, con la promulgación de la Ley 41-08, Ley de la Función Pública y que crea la Secretaría Técnica de la Administración Pública, posteriormente denominada Ministerio de Administración Pública. El caso del país caribeño es bastante interesante, por cuanto no solo cuentan con un marco normativo universal para todas las instituciones del Estado, sea Gobierno central, instituciones descentralizadas y municipalidades, sino que también constituyen un órgano rector y administrador de la ley, con rango ministerial, que cobija no solamente los aspectos de la función pública sino también la administración de los puestos del Estado y de los procesos de evaluación de la gestión organizacional. Su modelo, propio de sociedades con un sistema de función pública más moderno, promete ser un referente para los demás países de la región.

En el caso de Honduras, al 2008 habían iniciado un proyecto de ley de servicio civil municipal con una propuesta bien estructurada con los componentes básicos de la función pública, incluyendo la constitución de un órgano técnico para la administración de la carrera administrativa a nivel del sector municipal. Después de proceso intenso de incidencia política, involucrando a muchos actores en la discusión y análisis de la propuesta de ley para su apoyo respectivo, en junio del 2010 la ley fue aprobada por la instancia legislativa de ese país y ya se encuentran preparando la etapa de reglamentación de la ley.

En cuanto a Panamá, cuentan con un anteproyecto de ley de carrera administrativa municipal desde hace un poco más de dos años. El anteproyecto de ley, desde un inicio fue consensuado por las instancias asociativas que mayor representan el sector municipal en ese país y en el 2009 lograron incursionarlo a la Asamblea Nacional. Sin embargo, meses después, a raíz de la finalización del período legislativo, el anteproyecto no había sido prohijado, situación que por razones de reglamento lo dejaba fuera de la corriente legislativa.



El propósito de apoyar a los países de la región para que cuenten con un marco regulador de la función pública se sustenta en dos aspectos básicos. Por un lado, la necesidad de una norma que ordene, oriente y determine las acciones a seguir para implementar y desarrollar un sistema de empleo público. Segundo, porque todo acto de la administración pública debe estar sustentado en norma que lo respalde.

Una característica fundamental de la gestión pública es que el funcionariado puede hacer solo aquello que la ley le faculte. La ausencia del respaldo legal en los actos administrativos los deja prácticamente nulos. Partiendo de lo anterior, el marco normativo de carrera administrativa se constituye en una necesidad y en una obligación, por lo que su ausencia demanda que la institución deba buscar normas supletorias que le respalde los actos administrativos que dentro del contexto de la función pública efectúe.

La instrumentalización técnica

Un tercer elemento que se ha venido trabajando en los proyectos ha sido la instrumentalización técnica, con la elaboración e implementación de manuales genéricos de: Organización y funciones; Descriptivo de puestos; Reclutamiento y selección de personal; Capacitación; Evaluación del desempeño; y Salarios e incentivos.

El propósito de elaborar manuales genéricos, es para que estos sirvan como herramientas de apoyo y referencia a las municipalidades para que estas elaboren sus propios manuales, dentro del marco de la autonomía municipal. Esto permite a las municipalidades tener al alcance una herramienta que contemple los aspectos singulares del municipalismo y que dentro de sus capacidades puedan desarrollar sus manuales, tomando el genérico como una guía, o bien institucionalizarlo por acuerdo de concejo para su aplicación en la municipalidad.

Dentro de esta línea de acción, el avance en los diferentes países ha sido significativo. República Dominicana, El Salvador y Panamá ya elaboraron sus manuales genéricos. Honduras, Costa Rica y Guatemala están concluyendo esta etapa y Nicaragua cuenta con algunas herramientas elaboradas.

Experiencias como la de El Salvador es importante destacar, por cuanto, a partir de la elaboración de sus manuales genéricos, han elaborado los manuales del 30% de las municipalidades del país, incluyendo la conformación de la Comisión Municipal de Carrera Administrativa para cada municipalidad, como lo ordena su marco regulador.

Un aspecto fundamental y estratégico en el desarrollo de los manuales genéricos, ha sido su validación con los responsables de la gestión de recursos humanos de las municipalidades, aspecto que ha propiciado la calidad y credibilidad de las herramientas, al tiempo que dichos actores se han apropiado de los mismos. De



igual manera, en algunos países de la región se ha hecho partícipe a técnicos de la Dirección de Carrera Administrativa o Servicio Civil del Gobierno Central, con el propósito de retroalimentar el proceso con el aporte de expertos y quienes han tenido mayor experiencia en el tema por años.

La instrumentalización técnica mediante estos manuales, parece ser una de las alternativas más cercanas a promover la práctica de la función pública y viene a complementar la normativa, a partir del momento en que las municipalidades oficialicen su uso como herramientas institucionales. Es una forma de resolver el día a día para quienes les ha sido encomendada la tarea del personal en las municipalidades. La ausencia de instrumentos o herramientas de este tipo es lo que muchas veces propicia la práctica clientelar y de padronazgo.

La organización y gestión de los recursos humanos

Otro de los elementos considerados en este proceso es la organización y gestión de recursos humanos, instancias dentro de las organizaciones responsables de la implementación y desarrollo de los preceptos y sistemas de la carrera administrativa. Así como el área financiera requiere de un contador o un profesional en Finanzas para la gestión efectiva y eficiente de esos recursos, de igual manera la gestión de recursos humanos requiere de una persona con la capacidad y las competencias para hacerlo.

La normativa y la instrumentalización resultan inútiles si no se cuenta con un gestor de recursos humanos o de carrera administrativa en el día a día, en la aplicación de los preceptos básicos de la función pública. Una situación en común de los países es que la mayoría de las municipalidades no cuentan con una persona responsable y con las competencias para la gestión de recursos humanos.

En este proceso de apoyo a la implementación de la carrera administrativa municipal, se ha promovido la necesidad de que las organizaciones cuenten con este gestor, no obstante, la realidad muestra que la mayoría de las municipalidades tienen serias limitaciones para poder contar dentro de sus organizaciones con una persona que se haga cargo de estos procesos. Esto ha llevado a considerar como una de las soluciones más viables a corto y mediano plazo, la contratación de gestores de recursos humanos a nivel de mancomunidades, es decir, que las municipalidades puedan resolver su carencia de manera asociativa, estableciendo un gestor de carrera administrativa municipal en la mancomunidad, para que desde esa posición le brinde el soporte técnico y profesional a las municipalidades que integran la mancomunidad y que no cuentan con un gestor de recursos humanos institucional.

Cada municipalidad contará con sus respectivos manuales, siempre dentro del marco de la autonomía municipal, debidamente aprobados por sus respectivos



concejos o corporaciones. El gestor de carrera administrativa mancomunado desarrollará, a partir de esa instrumentalización, la gestión correspondiente para todos los aspectos concernientes de la función pública en la municipalidad.

Otro aspecto que se ha abordado dentro de esta línea de acción y que ha sido parte de las experiencias del proyecto regional, tiene que ver con la posibilidad de constituir un órgano técnico de apoyo y de asesoría a las municipalidades para la implementación y el desarrollo de la carrera administrativa.

Una instancia como esta tendría a su haber la custodia, mantenimiento y actualización de los manuales genéricos que se han venido desarrollando en el proyecto. Tendría la capacidad de crear más instrumentalización, sean manuales, procedimientos, formularios, guías instructivas, guías metodológicas, sistemas de información, entre otros aspectos, que pondrían a disposición de las municipalidades como apoyo a la gestión que les corresponde. Podría, una instancia de estas, brindar la asesoría, orientación y el soporte que las municipalidades requieran, principalmente a aquellas que por sus limitaciones técnicas o económicas no han podido desarrollar los mecanismos y la estructura necesaria para el desarrollo de la carrera administrativa.

También podría, dentro de un marco de estandarizar procedimientos y normas, brindar el apoyo legal en la interpretación de las normas, creando jurisprudencia del marco regulador, muy usual en el ámbito de la administración pública, para un mejor resolver de las situaciones que se presentan día a día en las instituciones. Sería una instancia que puede articular procesos de reclutamiento y selección de personal mancomunados, lo que propicia más alternativas de candidatos a las municipalidades y más alternativas de empleo a los candidatos, o sea, una mayor efectividad en la captación de personal a un costo mucho menor al unir esfuerzos en común.

Esta figura organizacional podría ser válida para aquellos países que cuentan con una ley de carrera administrativa específica para el sector municipal. Es así como en el caso de Nicaragua constituyeron la Dirección de Carrera Administrativa Municipal, supeditada a una Comisión Nacional.

En Costa Rica está en proceso de consolidación la Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal, como un órgano técnico supeditado a la asociación nacional de municipios de ese país. Honduras, con su nueva ley de carrera administrativa municipal contempla la constitución de una Secretaría Técnica de carrera administrativa municipal. Guatemala y El Salvador no contemplan esta figura de gestión, mientras que Panamá lo tiene considerado en su anteproyecto de ley.

En el caso de República Dominicana, la situación es diferente, dado que en ese país, con la nueva ley de la función pública constituyeron el Ministerio de



Administración Pública, como un órgano rector de la gestión, tal y como se había comentado anteriormente.

Los sistemas de información

Finalmente, la otra línea de actividad que se ha considerado en el proyecto es la que se refiere a los sistemas de información, como herramientas que facilitan el registro de datos para la toma de decisiones. Promover los sistemas de información de la carrera administrativa a nivel de cada municipalidad y a nivel de todo el sector municipal, permite contar con información precisa sobre el estado de situación de la función pública municipal.

Actualmente, se tiene la experiencia en El Salvador, a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal con la creación de un sistema registral a nivel nacional de la carrera administrativa municipal. Dicho sistema se desarrolló por mandato mismo de la ley de carrera administrativa municipal de ese país, la cual establece también la creación de esos registros en cada una de las municipalidades, de tal manera que se convierte en una herramienta de información y de control en la aplicación de los preceptos de la norma.

Al igual que los demás componentes organizacionales, la gestión de recursos humanos requiere de sistemas de información que facilite la gestión, la interactividad con el usuario y la relación con los sistemas de control público. En la medida que proliferen estas herramientas, más fácil se hará impulsar el desarrollo y la profesionalización de los funcionarios públicos.

II.5. CONCLUSIONES

Si comparáramos el estado de situación de la carrera administrativa municipal en la región de hace dos años, cuando se celebró el primer encuentro regional en Honduras, con respecto a la situación actual, es claro que se presentan avances significativos y fundamentales para el propósito de la profesionalización de la función pública municipal. Procesos de incidencia, leyes, manuales, alternativas de organización en la gestión de recursos humanos, sistemas de información, todos ellos, ausentes hasta hace dos años, ahora presentes, constituyen de una u otra forma condicionantes favorables para el cambio en las formas de vincular, desarrollar y desvincular a las personas de los puestos públicos municipales.

Cada país ha tenido su propio proceso, como atinadamente lo señala la Carta, *“la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea..., no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.”*



Pero al mismo tiempo, se han evidenciado aspectos en común, lo que ha permitido que los avances de unos puedan ser referencia para los otros y viceversa, de tal manera que la retroalimentación y el intercambio de conocimientos, experiencias y herramientas constituyan un elemento más que fortalezca el proceso. En este sentido, también la Carta señala que *“... resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países”*.

Es claro que los esfuerzos no se han concentrado en un solo punto, las líneas de acción son la muestra de que el proceso de implementación de la carrera administrativa municipal en la región se ha debido abordar paralelamente en diferentes aspectos.

Así lo han entendido las asociaciones nacionales de municipios, quienes han asumido el proyecto con la prioridad debida y como parte de la agenda permanente. En este tipo de procesos, el inicio siempre es difícil pero tal parece que lo han superado satisfactoriamente.

El tema se mantiene presente, hay productos tangibles y existen indicios de credibilidad en el proceso por actores políticos, técnicos y funcionarios. El avance es significativo para lo que no se tenía, pero igual de pequeño es para donde se debe llegar. Si aplicáramos el barómetro en este momento, probablemente los resultados dejarían ver que aún el estado de situación se mantiene en el primer nivel de desarrollo de la función pública. Ciertamente falta mucho por avanzar.

La Agenda Legislativa Municipal en Guatemala: La labor de la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de Guatemala

Dip. Juan Francisco Cárdenas Argueta

12.1. Introducción	221
12.2. La Comisión de Asuntos Municipales (CAM)	222
12.3. La Mesa Técnica Municipalista, su labor y contribución	223
12.4. Agenda Legislativa, avances y retos	224





12.1. INTRODUCCIÓN

Es un hecho absolutamente innegable que los gobiernos municipales en el escenario guatemalteco han desarrollado un rol relevante y es necesariamente previsible que este sea incrementado día a día. A esto se suma el hecho de que la consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad moderna exige radica fundamentalmente en la dinámica que generan los gobiernos municipales.

Esto último se ha evidenciado con mayor fuerza a nivel mundial; y tras el transcurso de las últimas tres décadas afortunadamente ha permitido a los gobiernos locales ser protagonistas en el proceso de desarrollo a nivel nacional. Es fundamental remarcar que el proceso ha llevado a los gobiernos locales a buscar formas de organización e incidencia en ámbitos más amplios y por ende encuentran la necesidad de construir, consensuar, priorizar y sobre todo definir una agenda de acción.

En el transcurso de esto, todos los actores relacionados al quehacer municipal nos vemos obligados a integrar redes de actores en torno a la acción política, pero sobre todo alrededor de la acción pública; innovando en materia de gestión, generación de consensos y a vigorizar las relaciones políticas y de negociación constante con los actores determinantes y vinculantes al recurso social dentro de los 333 municipios que componen el territorio.

En Guatemala los gobiernos municipales son fuente de transformación y afortunadamente (aunque no a la velocidad requerida) la cultura gubernamental históricamente centralista, ha ido modificándose. Legislativamente las presiones ciudadanas han provocado que llegue a considerarse –ahora más que antes– a la agenda municipal como un elemento sustancial e importante para el desarrollo nacional. Aunque muchas veces no es tratada con la urgencia requerida al seno del Congreso, el cambio de percepción es evidente. Una de las más claras certezas a nivel municipal es el papel desarrollado por las Asociaciones de Municipalidades ANAM y AGAAI en el proceso de construcción y negociación de las reformas al Código Municipal.

Dicha experiencia aunque es referida de forma fácil encierra uno de los procesos más importantes de los últimos años, describirlo permitirá construir lecciones importantes, que deben ser aprovechadas en el futuro. Ciertamente el panorama guatemalteco es diverso y el cúmulo de experiencias requiere de un trato diferenciado, situación que condiciona el desarrollo de los procesos de consulta y de propuestas.

Este artículo tiene como fin tres tareas, la primera consistirá en presentar algunos elementos conceptuales relacionados con la constitución y función de la Comisión de Asuntos Municipales –que me honro en presidir desde el 2008– y de su contribución al fortalecimiento de la acción e institucionalidad local de las municipalidades; la segunda tarea consiste en identificar algunas prácticas que sirvan para evidenciar las líneas de aporte y acción desarrolladas por los



diferentes actores estratégicamente importantes para el impulso de la agenda legislativa municipal, y la tercera tarea es presentar la agenda legislativa sus avances y retos tanto a nivel local como a nivel nacional.

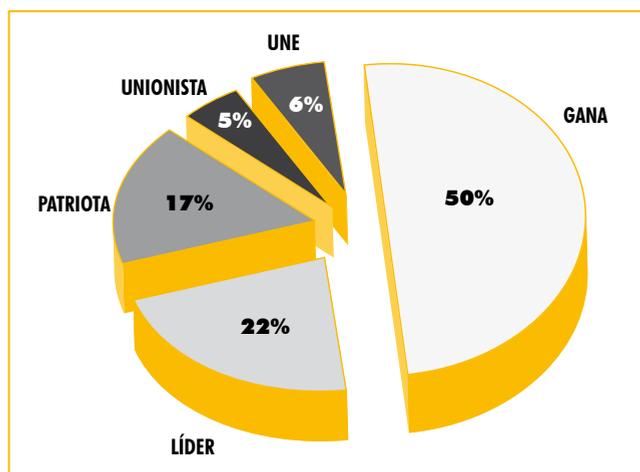
12.2. LA COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES (CAM)

La CAM es parte de las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, se rige por las normas que la Ley Orgánica dicta⁵⁷. Se integra de forma voluntaria por diputados en representación de los bloques legislativos a los que pertenecen. Celebra sesiones ordinarias de forma semanal y sesiones extraordinarias bajo acuerdo estricto de la Junta Directiva que la preside.

El quórum para celebrar sesiones se establece con la presencia del 25% de los integrantes ante el presidente o el vicepresidente. Brinda permanencia e impulso a los temas de interés municipal, su integración es voluntaria, más en ella se refleja claramente la conformación de los bloques legislativos (ver gráfico 12.1.).

Legislativamente la agenda municipal dentro del Congreso de la República, posee un vínculo directo con la Comisión de Asuntos Municipales. Dentro de la actual legislatura y según reconocimiento legal, la CAM cuenta con un asesor de planta, quien se desempeña como secretario específico de la comisión, así como

Gráfico 12.1.
Guatemala: Integración de la CAM, para el período 2010



⁵⁷ Para mayor información sobre la constitución legal y funcionamiento de la CAM fue objeto de investigación dentro del Pulso Parlamentario 2008, p. 145.



aquel personal que le sea asignado por Junta Directiva. Además como parte de sus atribuciones tiene la potestad de “*invitar*” a Ministros de Estado y funcionarios públicos a asistir a sesiones estando obligados a hacerlo.

La sostenibilidad y permanencia a la agenda municipal, de tal cuenta, es uno de los actores determinantes en la definición, análisis, promoción e impulso de la agenda municipal dentro del Congreso.

En la actual legislatura, la agenda legislativa ha presentado momentos de verdadera obstrucción política; han sido largas sesiones que han impedido la aprobación de iniciativas de ley; de manifestaciones a favor y en contra, de la exposición pública posturas individuales y colectivas ante las instancias del Pleno, generando opiniones a favor o en contra, actitud democráticamente aceptada y necesaria. Esta dinámica fue y sigue siendo aprovechada por la CAM, a través de la apertura iniciada durante marzo del 2008, que se concreta con la instalación de la instancia denominada “*Mesa Técnica Municipalista*”.

12.3. LA MESA TÉCNICA MUNICIPALISTA, SU LABOR Y CONTRIBUCIÓN

La *Mesa Técnica* es un espacio de participación que busca la socialización, diálogo, análisis, estudio y consulta de la agenda legislativa municipal. Constituida mediante la convocatoria y coordinación de la Comisión de Asuntos Municipales en alianza con las Asociaciones de Municipalidades (ANAM y AGAAL) y el respaldo de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Institucional y Municipal de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y demás instancias de apoyo técnico que por delegación y solicitud de la comisión y las asociaciones municipales brindan apoyo.

En ella participan todos los actores con vinculación a los temas de interés legislativo municipal y estos encuentran un espacio propicio de diálogo y construcción de consensos; que propicien la adecuada incidencia en la toma de decisiones dentro del Poder Legislativo. Esta descripción de qué es y cómo funciona la mesa técnica municipal se vincula con la segunda tarea de este artículo, que consiste en la identificación de prácticas positivas y propositivas dentro del ámbito legislativo. Bajo este mismo sentido, y acoplándonos a la visión del nuevo institucionalismo social, los cambios ocurren como producto lógico de la variación en las condiciones del arreglo social que dan sustento al régimen institucional, comienzan aparecer como problemáticas y no garantizan la estabilidad⁵⁸ en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas.

⁵⁸ Oliver (1992) profundiza el concepto de des institucionalización refiriéndose a la erosión o discontinuidad de las prácticas institucionalizadas. Al respecto, véase los trabajos de Meyer y Rowan (1977) y de DiMaggio y Powell (1991).



Esta concepción no está alejada de la realidad guatemalteca y por ello, la idea de innovación toma total relevancia al seno de la Comisión; ya que, para legislar adecuadamente es necesario conocer la realidad, escuchar las demandas y necesidades de quienes aplican las normas, y sobre todo de vincular de forma apropiada a la realidad de los gobiernos locales. En el transcurso del ejercicio se ha evidenciado que a mayor apertura, mayor solides en el proceso, y sobre todo mayor legitimidad en las propuestas.

Un componente fundamental para nuestros propósitos es el concepto de “redes” ya que construir vínculos de cooperación horizontal, no jerárquica, entre organizaciones y grupos que se conocen y reconocen; hacen negociación; intercambian opiniones; recursos y comparten objetivos, este tipo de espacios y dinámicas son vitales, pero sobre todo crean lazos que permiten y viabilizan la incidencia y la aprobación de una iniciativa de ley.

Afortunadamente ya en este 2010, la instancia se ha consolidado y los frutos son notorios. La creación de una agenda legislativa municipal, la socialización de ella y permanente actualización, la creación de un espacio de análisis consiente y profundo de la realidad local y la propuesta acertada de iniciativas; así como la aprobación del decreto 22-2010 “Reformas al Código Municipal” y sobre todo la vinculación responsable y sólida con las Asociaciones de Municipalidades son solo algunos de los éxitos que se basan en la existencia de la Mesa Técnica.

12.4. AGENDA LEGISLATIVA, AVANCES Y RETOS

La negociación y el trabajo de cabildeo requieren, de constancia, prudencia, pertinencia y sobre todo al buen chapín de “paciencia”; bajo este esquema la mayor inversión de tiempo, para lograr la aprobación de las necesarias normas de beneficio de todos los municipios debe ser invertido en la acción política, más esta no se traduciría en beneficios de impacto local y nacional sin un apoyo técnico adecuado.

Solo con una asistencia de esa magnitud se supera la visión reducida de que los aportes hacia los municipios son y se quedan en lo local, por el contrario se amplía la visión de que todos los aportes realizados a nivel local son fundamentales para el desarrollo nacional.

Cuando nos referimos a la agenda legislativa a nivel municipal debemos reflexionar sobre la realidad de la dimensión local, para ello es conveniente precisar algunas características específicas al ámbito local:

A nivel municipal –por ejemplo– tradicionalmente la construcción de una agenda legislativa ha sido prácticamente inexistente. La dinámica plantea que tradicionalmente las autoridades, funcionarios y empleados municipales solo implementaban



las normas legales sin tener opción de pronunciamiento o propuesta. Más bien la tradición dicta que casi por inercia se atendían el mandato de implementar las normas, sin reflexionar si estas respondían o no a las demandas de los ciudadanos. Y más aún en todos los casos las decisiones eran tomadas exclusivamente por los legisladores sin consulta de ningún tipo a ninguna instancia de la municipalidad.

Sin embargo el contexto en el que se lleva a cabo la gestión legislativa ha venido cambiando, poco a poco los gobiernos municipales van modificando esa conducta, los Alcaldes se preocupan por anticiparse a los problemas y al necesario proceso de legislación de algún hecho. Esta previsión forzosamente debe recurrir al proceso de priorización de necesidades, los resultados de esa priorización se integran en la *Agenda Legislativa Municipal*. Su impulso, negociación y permanente socialización es el compromiso de todos los actores que confluyen en ella.

Las iniciativas están clasificadas en dos categorías a) iniciativas priorizadas y b) las nuevas iniciativas.

a) INICIATIVAS PRIORIZADAS. Son aquellas de mayor avance en el proceso oficial legislativo, estas iniciativas están consideradas como prioritarias, y se les dedican especial atención, para lograr que el proceso sea fluido y consecuente con el contexto parlamentario. El detalle de las mismas se presenta a continuación:

- **Iniciativa 3939 “Reformas al Código Municipal”**

Fue la iniciativa que propuso las reformas al Código Municipal, conocida por el Pleno el 21 de octubre del 2008 y asignada a la CAM de forma inmediata. Superó el 10 de marzo el primer debate, El segundo el 10 de agosto, y el tercer debate el 22 de septiembre⁵⁹. Aprobada en último debate el 13 de mayo bajo el registro 22-2010, y está en vigencia desde el 23 de junio del año en curso.

⁵⁹ Información obtenida de los informes del MLE 2009.

**Guatemala: Reformas al Código Municipal**

Nº de iniciativa:

3939.

Fecha que conoció el Pleno:

21 de octubre de 2008.

Contenido: Iniciativa dispone aprobar las reformas al Decreto Ley 12-2002 del Congreso de la República “Código Municipal”.

Entidad o diputado Ponente (Partido Político): Diputado Juan Francisco Cárdenas (GANA), Carlos Gerardo Gordillo Marroquín (GANA), Mirma Figueroa Resen (GANA), Alberto López Alvarado (UNE), Gustavo Blanco (Unionistas).

Comisión o Comisiones que conocen:
Comisión de Asuntos Municipales.

Posee dictamen:
Sí: X

Tipo de dictamen:
Favorable (F): X

Motivos del dictamen: Dispone reordenamiento de las funciones del Concejo Municipal, las competencias propias del municipio, y la lista de concordancia con la ley General de descentralización, fortaleciéndose las facultades para normar los servicios municipales, así como modernizar el trabajo administrativo y financiero, a fin de hacer más eficiente y eficaz las actividades propias de cada municipalidad.

Aspectos políticos relevantes: En el 2009, la iniciativa ha superado las tres lecturas ante el Pleno del Congreso de la República, la última fecha es el 22 de septiembre, posterior a este procedimiento se espera sea agendada para la última fase de aprobación de la misma: La revisión por artículos y redacción final.

Fuente: Pulso Parlamentario 2009. Fundación DEMUCA.

- **Iniciativa 3979 “Código Tributario Municipal”**

Propone la creación del Código Tributario Municipal, ajustándose a las disposiciones constitucionales (Art. 9 transitorio) que mandata al Congreso la emisión de una norma tributaria a nivel municipal.

La iniciativa cuenta con dictamen positivo, y es catalogada como una norma de urgencia para el fortalecimiento financiero de las municipalidades. Esta iniciativa al igual que la 3939, fueron socializadas y analizadas en la Mesa Técnica y contó con la participación de expertos en el área financiera y municipal; espacio en el cual las Asociaciones Nacionales de Municipalidades (ANAM-AGAAI), fueron actores fundamentales. Actualmente la CAM ha invitado a la mesa técnica para que reanalice la iniciativa y en conjunto se establezca una estrategia de socialización de la misma, antes de solicitar su conocimiento por el Pleno del Congreso. Se presenta a continuación la bitácora legislativa que resume los aspectos esenciales de la iniciativa.

La aprobación de una iniciativa como la del Código Tributario Municipal, necesita superar creencias y actitudes contrarias que han hecho creer a las Autoridades locales que un Código Tributario Municipal es un elemento adverso a la imagen política de los Alcaldes y Alcaldesas. La aprobación de la iniciativa permitirá superar y solventar muchos problemas estructurales del municipio.



Guatemala: Código Tributario Municipal

Nº de iniciativa: 3979.		Fecha que conoció el Pleno: 10 de febrero de 2009.
Contenido: Propone el articulado para la emisión del Código Tributario Municipal.		
Entidad o diputado Ponente (Partido Político): Juan Francisco Cárdenas Argueta (GANA), Fredy Viana Ruano (PP), Mirma Resen Figueroa (GANA), Gustavo Blanco (PU) y Roderico Martínez (GANA).		
Comisión que conocen: Comisión de Asuntos Municipales y Finanzas Obras Públicas y Moneda.	Posee dictamen: Sí: X	Motivos del dictamen: Establece los principios básicos en el marco normativo general para ejercer y desarrollar su potestad tributaria.
	Tipo de dictamen: Favorable (F): X	
Aspectos políticos relevantes: La iniciativa está catalogada como prioridad política para los miembros de la CAM y el sector municipal, es parte de un combo de leyes que se han relacionado debido a su importancia para el fortalecimiento de la Autonomía Municipal, posee dictamen y espera la culminación de la aprobación de las reformas al Código Municipal, para que la comisión la presente ante el Pleno.		

Fuente: Pulso Parlamentario 2009. Fundación DEMUCA.

• Iniciativa 3936 “Ley Reguladora para el Estacionamiento de Vehículos Automotores”

La iniciativa establece la necesidad de regular de forma clara el servicio de estacionamiento de automotores, consta de nueve artículos y está pendiente de ser conocida por el Pleno. Se presenta a continuación la bitácora legislativa.

Guatemala: Ley reguladora para el estacionamiento de vehículos automotores

Nº de iniciativa: 3936.		Fecha que conoció el Pleno: 14 octubre de 2008.
Contenido: Dispone aprobar la ley reguladora para vehículos automotores.		
Entidad o diputado Ponente (Partido Político): Luis Alberto Contreras Colindres (BG).		
Comisión que conocen: Asuntos Municipales y Gobernación.	Posee dictamen: Sí: X	Motivos del dictamen: El dictamen fue emitido el 15 de marzo de 2009. Basa el dictamen en la necesidad de regular este tipo de actividades productivas, respetando lo establecido en el artículo 42 de la Constitución política de la República.
	Tipo de dictamen: Favorable (F): X	
Aspectos políticos relevantes: La comisión que ha emitido dictamen favorable es la CAM, y ha incluido a la misma como una de sus prioridades para el impulso ante el Pleno.		

Fuente: Pulso Parlamentario 2009. Fundación DEMUCA.



- **Iniciativa 3550 “Ley de Participación Ciudadana”**

Promueve reconoce y establece los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, y la gestión estatal, desarrollo de la democracia participativa y el acceso a la información⁶⁰. La iniciativa fue dictaminada favorable el 18 de noviembre de 2008. A continuación la bitácora legislativa de la iniciativa detalla los aspectos más relevantes.

Guatemala: Ley de Participación Ciudadana		
Nº de iniciativa: 3550.	Fecha que conoció el Pleno: 14 de noviembre de 2006.	
Contenido: Iniciativa dispone aprobar la ley de participación ciudadana.		
Entidad o diputado Ponente (Partido Político): Representante Reynabel Estrada Roca (GAN).		
Comisión que conocen: Comisión de Asuntos Municipales y Gobernación.	Posee dictamen: Sí: X	Motivos del dictamen: La creación de un cuerpo legal que regule apropiadamente los mecanismos de participación ciudadana.
	Tipo de dictamen: Favorable (F): X	
Aspectos políticos relevantes: El fortalecimiento y regulación de los canales de participación y relacionamiento con la sociedad civil organizada.		

Fuente: Pulso Parlamentario 2009. Fundación DEMUCA.

- **Iniciativa 4130 “Ley de Servicio Civil Municipal”**

La iniciativa propone derogar la ley vigente. La propuesta contiene dictamen positivo y es producto del trabajo de consulta técnica y política de la CAM a través de la Mesa Técnica.

⁶⁰ Para mayor información sobre el proceso de consulta y dictamen de la iniciativa ver Pulso Parlamentario 2008, p. 149.



Guatemala: Ley de Servicio Civil Municipal

Nº de iniciativa: 4130.		Fecha que conoció el Pleno: 27 de octubre de 2009.
Contenido: Iniciativa dispone aprobar la ley de participación ciudadana.		
Entidad o diputado Ponente (Partido Político): Juan Francisco Cárdenas Argueta (GANA).		
Comisión que conocen: Comisión de Asuntos Municipales.	Posee dictamen: Sí: X	Motivos del dictamen: Dictaminada el 10/12/2009 y busca la aprobación de una ley adaptada a la realidad de las municipalidades.
	Tipo de dictamen: Favorable (F): X	
Aspectos políticos relevantes: Se intenta propiciar un proceso de discusión sobre el proceso de modernización de la carrera administrativa municipal.		

Fuente: Pulso Parlamentario 2009. Fundación DEMUCA.

- b) **NUEVOS PROCESOS LEGISLATIVOS.** Comprenden los proyectos asignados a la comisión por vinculación temática, y aquellos que a nivel de comisión se están proponiendo y que devienen del proceso de consulta, dialogo y propuesta que los diputados y la Mesa Técnica. Entre ellos están:
- Reformas al IUSI.
 - Reformas a la ley de ornatos.
 - Reformas a la ley de vallas publicitarias.
 - Reformas a la ley del plan de prestaciones del empleado municipal.
 - Reformas a la ley del INFOM.
 - Ley de descentralización y apoyo municipal para la prevención del delito.

Todas las iniciativas serán objeto de consultas y análisis por los miembros de la Mesa Técnica. Además debemos considerar que el municipalismo necesita una participación directa y propositiva en las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con el objeto de que sea una valiosa herramienta para la descentralización y el reforzamiento del espacio de la autonomía política.

Para culminar es necesario decir que: Todos los elementos referidos en este artículo nos sirven como punto de partida para introducirnos en una práctica legislativa democráticamente renovada tan necesaria en Guatemala como en el resto del istmo, por una parte la apertura total nos cambia la percepción; nos brinda otro enfoque. Además desde este punto de acción y concepción las redes de actores que participan en la construcción, priorización y permanente actualización de la agenda legislativa municipal se vuelven los protagonistas de sus propias normas. Ese es el valor sustancial de la labor legislativa y a nivel municipal el rediseño de los procesos de consulta y creación de reglas legales cimienta las bases de una nueva institucionalidad democráticamente sustentada.

Territorialización de las políticas públicas: Un análisis de cara a los paradigmas convencionales de planificación y gestión pública

Ricardo Sancho Chavarría

13.1. Introducción	233
13.2. Aproximación analítica	234
13.3. EL problema de la coordinación inter-institucional	236
13.4. La territorialización de las políticas públicas como modelo alternativo	238
13.5. Conclusiones	239
Bibliografía	239





13.1. INTRODUCCIÓN

La territorialización de las políticas públicas se puede resumir conceptualmente como la capacidad de articular políticas basándose en un enfoque espacial para su formulación⁶¹. Esta capacidad de articulación promete no solo romper varios de los paradigmas analíticos convencionales que han girado alrededor del desarrollo local desde su planificación, su gestión y su representación política, sino también proveer una salida al ataque de las brechas económicas y sociales existentes en un mismo territorio. *¿Cuál es el fundamento para tal afirmación, cuales virtudes tiene un enfoque territorial de las políticas públicas que no haya resuelto el modo convencional de planificar el desarrollo local?*

La respuesta a esta interrogante es la que motiva este artículo desde el análisis de datos producidos por el Observatorio de Autonomía Municipal (OdAM) en toda la región Centroamericana y República Dominicana conjuntamente con la Fundación DEMUCA.

La hipótesis que se pone sobre la mesa y que se desea empezar a validar, es que el simple traslado de competencias y recursos a los gobiernos locales como estrategia de desarrollo local no encontrará terreno fértil para resolver el problema de la coordinación inter-institucional y por ende para cerrar las brechas existentes de desarrollo local, si no está precedida por un proceso de territorialización de políticas públicas. Mientras los estados Centroamericanos continúen promoviendo legislaciones que trasladen competencias y recursos a las municipalidades evocando normas constitucionales de autonomía sin paso por la formulación adecuada de políticas públicas, el resultado puede ser, por el contrario desalentador para el desarrollo integral.

La sana competencia entre municipalidades para el logro de metas sociales y económicas no es una guerra de localidades que en todo caso están asentadas en un mismo espacio territorial o en una misma cuenca con características comunes que requieren un tratamiento integral en cuanto a la política pública. Lo que debe promoverse es “la competitividad de los territorios, en razón del reconocimiento y potenciación de las ventajas e incorporación de las limitaciones particulares”⁶², de manera que se garanticen buenos mecanismos de coordinación inter-institucional.

El interés por explicar la territorialización de las políticas públicas trasciende lo académico puesto que en la realidad local de Centroamérica y República Dominicana se ha encontrado como uno de los principales males de la gestión pública

⁶¹ Consideraciones para un marco conceptual para la territorialización de políticas públicas en Centroamérica. Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental-PREVDA, 2005.

⁶² *Ibidem*.



la ausencia de coordinación inter-institucional en los niveles locales (OdAM-Fundación DEMUCA 2010)⁶³ a pesar de las mejoras en los marcos legales que promueven el traslado de competencias y recursos a los gobiernos locales en casi todos los países. Se requiere de un modelo alternativo que permita a los Estados nacionales lanzar y ejecutar sus planes nacionales de desarrollo pero que a la vez garantice la mejor gestión local de gobierno en el territorio para lograr superar el atraso y la privación de adecuados niveles de desarrollo en la mayor parte de la región.

El proceso decisorio de la formulación de políticas públicas es sumamente centralista en los países de la región y la ola de descentralización ha emergido desde un estrado centralista sin que medien los mecanismos reales de decisión por parte de los actores locales del territorio. Los adalides de la planificación nacional han venido sistemáticamente dándole una “concesión” a los gobiernos locales al ponerlos en la escena y en el espacio que unilateralmente diseñaron, apoyando una retórica descentralizadora pero sin participación real.

Este artículo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se formulan algunos marcos analíticos que pueden ayudar a desarrollar el tema de la territorialización de las políticas públicas. En la segunda sección se analiza el problema de coordinación inter-institucional como uno de los principales disparadores de las brechas sociales, económicas y ambientales en un mismo territorio. En la cuarta sección se plantean las ventajas de la territorialización de políticas públicas para corregir el problema de las brechas y con ello mejorar los resultados de la gestión del Gobierno Local. Finalmente se plantean una sección conclusiva.

13.2. APROXIMACIÓN ANALÍTICA

El marco conceptual de la territorialización de las políticas públicas se encuentra hoy en día en proceso de construcción en el círculo académico de la Región Centroamericana y el Caribe por lo que se vale en este caso pedir la asistencia de otras disciplinas, aplicar experiencias analíticas de las políticas públicas de otras áreas de la ciencia sociales para soportar una explicación ajustada a la realidad de los Gobiernos Locales de la región.

Un marco conceptual del internacionalista argentino Roberto Russell⁶⁴, aplicado para el caso de la política exterior, nos permite estructurar un análisis relativo al proceso decisorio de las políticas, en nuestro caso con las que tienen que ver con

⁶³ Fundación DEMUCA/OdAM (2009). *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA/OdAM y resultados del IPAM.

⁶⁴ Russell Roberto et al. (1990). “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas” en *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Programa RIAL.



la territorialización. Este análisis, desde luego, es de absoluta responsabilidad de quien suscribe este artículo.

De los parámetros analíticos elaborados por Russell, surgen dos continuos en la formulación de la política pública: la continua **centralización-descentralización** y la continua **unidad-fragmentación**. La aplicación de estos continuos en el tema que nos ocupa es instrumental de manera que ambos continuos los comprendemos en el proceso de decisión de la política y en el proceso decisorio de la gestión por parte de las autoridades locales.

Siguiendo éste orden analítico, la continua centralización-descentralización tiene que ver con el número de actores individuales o institucionales que participan en el proceso decisorio, en el número de participantes en la mesa de la planificación. No es entonces de extrañar que el contenido de las políticas tienda a ser centralista aunado muchas veces a la condición de sociedad globalizada o en la gravedad de los problemas que en el caso de Latinoamérica hace que lo local sea desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas⁶⁵.

Al establecerse la “centralización de la política de descentralización” los esquemas de planificación no consiguieron traducir los prospectos de política pública a los requerimientos regionales y locales de las poblaciones ni a las demandas particulares de sus economías políticas. Al final, la clase política Latinoamericana ha caído en una hipocresía programática al anunciar una descentralización sin autonomía y una autonomía sin territorialización.

El enfoque de la territorialización de las políticas pública pasa entonces por incorporar a los actores regionales y locales a la hora de formular la política pública del desarrollo local de forma que sea ésta la que esté descentralizada más allá de la retórica convencional. La condición de Estado centralista apunta a que la oferta de políticas públicas va en una dirección centralizada porque participan en ella pocos actores nacionales arropados en la preparación de planes de Gobierno a la hora de los procesos electorales o simplemente surge del liderazgo personalista de un Presidente o de un candidato presidencial.

La continua unidad-fragmentación hace referencia al grado de coherencia, cohesión y acuerdo en el proceso decisorio de la política pública. En este caso, es evidente el grado de fragmentación existente en las decisiones respecto a los planes y acciones de desarrollo local que aceleran la duplicidad de funciones, la fricción de competencias de entes nacionales y locales, el reclamo permanente

⁶⁵ Carrizo, Luis. Producción de Conocimiento y Políticas Públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática. Cuadernos del CLAEH. N° 89.



de “lo que construí yo y destruyó usted” fomentándose una supuesta coordinación que enfrenta la coherencia de las decisiones.

Al final, la descoordinación inter-institucional que no deviene de una voluntad expresa de los actores institucionales, sino que es producto de la fragmentación del proceso decisorio por no estar ésta alado a una territorialización de la política pública sino a la aplicación de decisiones y funciones normativas de varios entes nacionales y varios entes locales sin unidad decisoria.

El enfoque de territorialización de política pública debe aspirar desde luego a la unificación del proceso decisorio en cuanto a la coherencia y grado de acuerdo de los planes y acciones que se implementen en el nivel local. Cada entidad pública sigue su paso y la coordinación es más un tema de voluntad política de actores individuales o de acciones *ad hoc* que ocurren sin que sea parte de un camino previamente elegido.

13.3. EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL

De acuerdo a varios análisis e investigaciones emprendidas por DEMUCA y el OdAM⁶⁶, uno de los principales problemas que afectan no solo la autonomía municipal sino la efectiva gestión de los gobiernos locales, es la falta de coordinación inter-institucional y por ende la capacidad de resolver los problemas que están más cerca de la ciudadanía. Esto lleva indefectiblemente al descrédito de los municipios y a pérdida de liderazgo como gobiernos locales.

La interacción y coordinación entre el gobierno local y el resto de los entes del Estado y sus instituciones requiere de marcos normativos claros que definan el sistema de competencias y las relaciones inter-institucionales. En general los Centroamericanos y Dominicanos aprecian los marcos normativos, especialmente en las normas constitucionales y el Código Municipal, pero consideran la gestión y ejecución del mandato competencial, con mucha desconfianza⁶⁷.

Un buen ejemplo de falta de coordinación inter-institucional es la Ley de Transferencias Municipales aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en abril de 2010 y que se deriva de una enmienda constitucional al artículo 170 aprobada en el año 20001 que fija un 10% de los ingresos ordinarios anuales asociado a un traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. La ley se aprueba casi una década después y exige en su articulado la aprobación de leyes especiales subsecuentes cada año por siete años para transferir un 1,5% anual y completar el 10% constitucional.

⁶⁶ Fundación DEMUCA/OdAM (2009). *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA/OdAM y resultados del IPAM (Índice de Percepción de la Autonomía Municipal).

⁶⁷ *Ibidem*.



La aplicación de éstas nuevas reglas institucionales en Costa Rica no ha estado precedida por un proceso de planificación y eventualmente se agravarán los problemas de coordinación cuando las municipalidades reciban competencias y recursos para ejecutar. Los criterios fijados por la norma legal en el artículo 9 para la transferencia indican que se deben atender “criterios de densidad poblacional, índice de desarrollo social y los principios de equidad y asimetría a que se refiere el artículo 3. Este último establece buenos principios generales como “subsidiariedad”, “complementariedad”, “equidad”, “gradualidad”, “asimetría”, “democratización”, “integración regional” y “financiamiento”⁶⁸, todos muy loables pero que sin definiciones que puedan propender a una aplicación práctica o de los cuales surja espontáneamente un plan integral.

El sentido de la reforma constitucional y de la Ley 8801 en Costa Rica son de reconocer como esenciales para el fortalecimiento de la autonomía municipal necesaria en un país en esencia centralista, pero el emprendimiento de éstas nuevas reglas no ha pasado por un proceso de política pública que ventile la coherencia de las competencias a transferir en el territorio municipal, en un contexto regional en la que participen varias municipalidades, o en un sentido realizar las transferencias con estrecha aproximación a las características del institucionales de los actores nacionales y locales para lograr un anclaje sin altos costos de transacción.

El problema de falta de coordinación no está primordialmente entonces en el marco normativo, está en las decisiones que se establecen los planes de desarrollo y en la calidad de la coherencia y acuerdo de éstos a la hora de su formulación y ejecución.

Otro aspecto esencial que apunta a la falta de coordinación inter-institucional tiene que ver con los instrumentos de la estructura administrativa con los que cuenta el gobierno local para asumir sus competencias, muchas de las cuales son compartidas con otros entes del Gobierno Central. Un ejemplo son los sistemas informáticos y la infraestructura tecnológica de los municipios, la cual no está preparada para relacionarse con las características de los entes del Gobierno Central. Adicionalmente, la naturaleza del recurso humano, especialmente técnico y profesional, tiene grandes disparidades entre las entidades locales y nacionales.

La coordinación inter-institucional debe partir de la planificación adecuada que logre alinear los objetivos de los planes sectoriales, regionales y locales ya sea en uno varios municipios con características territoriales compatibles. Igualmente debe compatibilizarse el plan de ejecución tomando en cuenta las características administrativas de los actores institucionales sean nacionales o municipales.

⁶⁸ Ley General de Transferencias de competencias a las Municipalidades. N° 8801.



13.4. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO ALTERNATIVO

La territorialización de las políticas públicas no constituye un plan para cada municipio ni tampoco consiste en la fragmentación de la política nacional de planificación. La naturaleza de la territorialización de políticas pública, es el resultado de una intervención que conlleva una “estrategia sociopolítica de cambio”⁶⁹ con actuaciones “a la medida” de potencialidades culturales, económicas, ambientales y no necesariamente de divisiones político-administrativas, como puede ser un distrito, cantón o departamento. Deben por lo tanto modificarse los paradigmas metodológicos como un compromiso serio de los actores políticos nacionales.

Los marcos legales que son promovidos con la sana intención de “democratizar” el municipio o de fortalecer su autonomía pueden verse limitados en su aplicación y objetivos si no se cuenta con un modelo alternativo de intervención cuyo fin primordial es el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de la especificación de las actuaciones del Estado⁷⁰.

Los atributos de la territorialización de las políticas públicas podrán ser múltiples si se cuenta con la claridad suficiente en el sistema político de la importancia de fortalecer a los municipios no solo a través de mejores marcos normativos sino mediante una nueva forma de intervención. Podrán lograrse grandes objetivos de desarrollo como la creación de fuentes de empleo, desarrollo económico, la protección del patrimonio histórico, infraestructura, acceso a servicios, uso del territorio, partiendo de las particularidades y diversidades de los territorios..

Las brechas del desarrollo local se encuentran fundamentalmente en la exclusión social en un mismo territorio, en la existencia de zonas marginales combinadas con viviendas de lujo, en infraestructuras colapsadas y en buen funcionamiento que conviven en los mismos espacios, en la excelente y mala calidad que subyace en la provisión de servicios públicos, como el abastecimiento de agua potable y recolección de basura por ejemplo. El ataque a éstas brechas desde los planes sectoriales del Gobierno Central o mediante las transferencias de recursos y competencias sin una perspectiva territorial, no garantiza su éxito.

Como modelo alternativo de planificación y gestión pública, se requiere que las políticas nacionales y sectoriales producto de la planificación nacional se subordinen a una política de ordenamiento territorial y equilibrio espacial-ambiental de manera que se logren jerarquizar los planes y programas al tiempo que se sedimenten los arreglos institucionales para la coordinación institucional.

⁶⁹ Gallicchio, Enrique (2004). Cuadernos CLAE, Montevideo, Uruguay.

⁷⁰ PREVDA Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (2005). *Consideraciones para un marco conceptual para la territorialización de políticas públicas en Centroamérica.*



13.5. CONCLUSIONES

Lo que la gente ve como descoordinación es la incapacidad de cerrar las brechas locales. Al mismo tiempo que en Centroamérica y República Dominicana se fortaleció el centralismo de la planificación, ahora auspiciado por ribetes de devolución de poder local a las comunidades a través de leyes de transferencias, la institucionalidad de los municipios se vio vulnerada por la crisis de la coordinación inter-institucional que resultó en una fragmentación de la gestión pública para resolver los problemas locales.

El resultado: poca credibilidad de los ciudadanos hacia el desempeño del municipio y menos credibilidad aún hacia los grandes planes de desarrollo nacionales que otrora fueron las grandes vedettes del desarrollo.

No solamente las competencias y la gestión en los Gobiernos Locales se ven distorsionadas por ambigüedades estructurales sino que la formulación e implementación de políticas públicas no están considerando el territorio como una unidad de desarrollo y que por lo contrario las políticas públicas y la planificación nacional siguen siendo centralistas a pesar de contar con un discurso descentralizador. Por otra parte, parece estar fallando el proceso de toma de decisiones de los titulares de la representación política, dígase Alcaldes y Alcaldesas, a la hora de ejecutar los mandatos, agravándose la falta de coordinación en todos los niveles.

Lo que revelan estas contradicciones es la ausencia de un modelo alternativo a la clásica transferencia de competencias que tome en cuenta verdaderamente al territorio en la formulación e implementación de las políticas públicas, de forma que no solo se refuercen los marcos competenciales de los órganos públicos, sino que también se resuelva la ineficiencia de la gestión pública local.

Adicionalmente, se han ampliado las brechas territoriales en los planos locales, por lo que se hace necesario un enfoque renovado cuya esencia se edifica sobre las territorialización de las políticas públicas, dándose así una cohesión entre los elementos de la planificación, gestión y representación política en los niveles locales.

BIBLIOGRAFÍA

CARRIZO, LUIS. *Producción de Conocimiento y Políticas Públicas. Desafíos de la universidad para la gobernanza democrática*. Cuadernos del CLAEH, N° 89.

PREVDA Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (2005). *Consideraciones para un marco conceptual para la territorialización de políticas públicas en Centroamérica*.

FUNDACIÓN DEMUCA/ODAM (2009). *La Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA/OdAM y resultados del IPAM.



GALLICCHIO, ENRIQUE (2004). Cuadernos CLAE, Montevideo, Uruguay.

Ley General de Transferencias de competencias a las Municipalidades, N° 8801.

RUSSELL, ROBERTO et al. (1990). "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas" en *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Programa RIAL.

ACERCA DE LAS Y LOS COLABORADORES





CARYL ALONSO JIMÉNEZ

Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Salamanca; Magíster en Dirección y Gestión Pública por la Universidad Carlos III de Madrid y Licenciado en Historia de la Universidad del Valle de Guatemala. Fue subsecretario para la Descentralización (enero - mayo 2008). Es profesor universitario de los cursos de planificación para el desarrollo, políticas públicas y metodología de la investigación, en la Universidad Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad San Carlos de Guatemala; actualmente es consultor en políticas y gestión pública en entidades públicas y proyectos en ejecución del Gobierno de Guatemala y agencias internacionales.

NATALIA CAMACHO MONGE

Licenciada con Honores en Antropología Social de la Universidad de Costa Rica y egresada de la Maestría Nacional de Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Ha ocupado cargos en evaluación e implementación de proyectos sociales en diferentes instituciones públicas. Además laboró en el Programa Interdisciplinarios de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en la Universidad de Costa Rica y se ha desempeñado como docente de la Escuela de Estudios Generales de dicho centro educativo. Actualmente labora en la Fundación DEMUCA como asistente técnica del Observatorio de Autonomía Municipal desde sus orígenes en octubre del 2007; además es responsable del Programa Regional de Participación con Equidad de la Fundación DEMUCA.

JUAN FRANCISCO CÁRDENAS ARGUETA

Diputado del Congreso de la República de Guatemala. Presidente reelecto por tercer año consecutivo de la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de la República. Cuenta con vasta experiencia en el sector municipal. Durante tres períodos fue alcalde del municipio de Zaragoza del departamento de Chimaltenango, Presidente de Asociación departamental de alcaldes. Ha ocupado cargos de importancia, siempre en pro y defensa de los intereses municipales, entre ellos destacan: a) Secretario Departamental de Chimaltenango (PAN); b) Secretario Municipal (PAN); c) Coordinador Departamental de Chimaltenango (PAN); d) Secretario Municipal, Zaragoza (GANA); e) Secretario Departamental, Chimaltenango (GANA); f) Coordinador Primario (GANA); g) Coordinador Departamental (GANA); h) Secretario Municipal, Zaragoza, Chimaltenango (GANA).



ALEXANDER CASTRO REYES

Estudiante del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Politólogo, Máster en Administración Pública e Ingeniero en Redes, ha realizado estudios también en Auditoría de Tecnologías de Información. Sus principales temas de investigación son: economía política y gobierno electrónico. Previo a sus estudios doctorales publicó su tesis de maestría titulada “Injerencia Política en el Sistema Bancario Nacional de Costa Rica” (Editorial Universidad Nacional, 2003). Posteriormente realizó publicaciones sobre el tema de economía política y grupos de interés en la Universidad Autónoma de Centroamérica, así como del Sistema Bancario Nacional Costarricense y las prácticas de rent-seeking, en la Universidad de Delaware y en el Banco Central de Costa Rica. En el ámbito académico se ha desempeñado como profesor en Política Económica y Administración Pública. Ha sido también consultor externo para entidades como la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Academia de Centroamérica, Asociación Bancaria Costarricense y Presidencia de la República, este último como consultor de la Junta de Notables que analizó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA) por sus siglas en inglés.

VÍCTOR D`AZA

Cuenta con una licenciatura en Derecho y un magister en Planificación Urbana y Gestión Municipal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra en la República Dominicana. Exalcalde del Municipio de Villa González y cofundador de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). Fue el pionero en la implementación del Presupuesto Participativo en la Gestión Municipal en la República Dominicana. Conferencista y especialista a nivel nacional e internacional en temas como el Marco Legal Municipal, la Descentralización, Desarrollo Local, Organización y Funcionamiento de los Gobiernos Locales y Desarrollo Económico Local. Ha sido enlace entre el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos. Responsable desde la FEDOMU junto con otros miembros de la misma de la modificación de la Ley 34-55 por la que hoy se denomina Ley del Distrito Nacional y Los Municipios (Ley 176-07) desempeñándose como presidente de la Comisión Especial de Reforma Municipal. Ha sido coautor del libro “Nuevo Régimen de Cooperación y asistencia financiera del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos” (Ley 166-03) y autor del libro “Desarrollo Económico Local alternativas para enfrentar la Pobreza y el Desempleo de los Municipios”.

ANAYANSI GUERRA H.

Directora de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá. Cuenta con una Licenciatura en Tecnología



Administrativa –Facultad de Ingeniería Industrial– Universidad Tecnológica de Panamá. Además posee un Técnico en Ingeniería con Especialización en Administración y el V Año de Licenciatura en Administración de Empresas. Ha desempeñado diversos puestos públicos entre ellos: analista económica central (Dirección de Programación de Inversiones); y asesora de Políticas Sociales; del Ministerio de Economía y Finanzas. Posee una amplia experiencia en elaboración de diagnósticos municipales (Universidad Tecnológica de Panamá) y en procesos de planificación (Ministerio de Planificación y Política Económica).

CLAUDIO MONGE HERNÁNDEZ

Egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, actualmente en proceso de terminar y defender su tesis, sobre “Nacionalismo e integración en las políticas exteriores de Costa Rica” (1994-2002). Siendo éstos (nacionalismo e integración) junto al tema municipal y políticas públicas sus principales temas de interés. Es asistente de investigación del Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) de la Universidad de Costa Rica para el proyecto “Cultura política e identidades: espacios públicos, poderes e imaginarios”, y consultor sobre esos mismos temas.

CARLOS FRANCISCO OLIVAS ROJAS

Licenciado en Administración de Recursos Humanos de la Universidad Panamericana. Ha ocupado cargos de Coordinador y Gerente de Recursos Humanos en diferentes instituciones públicas y empresas privadas en el país a lo largo de quince años. También se ha desempeñado como docente universitario, en diferentes cátedras de Recursos Humanos. Ha laborado como consultor para varias instituciones del Estado, especialmente en temas de reestructuración ocupacional. Actualmente, es el responsable del Proyecto de Carrera Administrativa Municipal en la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA) proyecto que se viene desarrollando en los países centroamericanos y en República Dominicana. También labora como tutor de la Cátedra de Recursos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Es vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación Costarricense de Gestores de Recursos Humanos.

LIZ JOHANNA ORTIZ-LAUREANO

Estudiante doctoral de la Universidad de Costa Rica en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas. Obtuvo su maestría en Trabajo Social Comunitario en la Escuela Graduada de Trabajo Social Beatriz Lasalle, de la Universidad de Puerto Rico. Sus temas principales de trabajo son desarrollo



comunitario, sistematización de experiencia, participación social, políticas públicas y gobierno y salud comunitaria. Sus análisis reflexiones teóricas e investigativas han sido publicadas en revistas profesionales que incluyen: Revista de Trabajo Social de la Universidad de Puerto Rico, Revista Análisis y en la Biblioteca de Electrónica de Sistematización en Costa Rica. Es autora del libro "Los Múltiples Rostros de un Trabajador Social - Aportaciones de José Joaquín Parrilla Cruz al Trabajo Social Comunitario en Puerto Rico" (2009).

KEVIN PARTHENAY

Candidato al Doctorado en Sciences-Po París (Francia) e investigador asociado al Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (CERI). Sus temas principales de trabajo son la integración regional en América Central y la participación de la sociedad civil dentro de los espacios infra y/o supra estatales. Ha publicado su tesis de maestría titulada "La régionalisation des mouvements sociaux centraméricains: le cas du CAFTA-RD" (Institut d'Études Politiques de Paris, juin 2009). Especialista en temas de integración regional comparada, especialmente con la Unión Europea y otros regímenes de integración latinoamericanos, africanos y asiáticos. Docente de ciencia política en el Ciclo Iberoamericano de Sciences-Po Paris (en Poitiers) y dirige el seminario sobre "Acción Colectiva y Gobernanza Regional en América Latina". Ha sido consultor en Inteligencia Estratégica y Económica en la Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique (CEIS) y ha laborado en diversas ocasiones para el Ministerio de las Relaciones Exteriores y Europeas de la República de Francia.

MANUEL RODRÍGUEZ MACIÀ

Doctor en Filosofía. Profesor de Enseñanzas Medias y docente en la UNED (España). Ha sido concejal en el Ayuntamiento de Elche, diputado en la Diputación Provincial de Alicante, diputado a Cortes Generales de España, Alcalde de la ciudad de Elche durante dos mandatos 1987-1991 y 1991-1995. Diputado de las Cortes Valencianas. Fue coordinador político regional de la Fundación DEMUCA. Ha trabajado en el campo de la cooperación tanto desde los cargos de representación política como en la dirección de la ONG: MDPL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad). Tiene diversos estudios y artículos publicados sobre el desarrollo local y la autonomía municipal.

RICARDO SANCHO CHAVARRÍA

Abogado, politólogo (Universidad de Costa Rica) Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), Maestría en Ciencias Políticas (Carleton University, Canada), con posgrado



en Desarrollo Internacional y Cooperación (University of Ottawa, Canada). Consultor internacional en los temas de Políticas Públicas, Derecho Internacional y Recursos Hídricos. Ha estado vinculado a la academia como profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en Costa Rica en la cátedra de sistemas políticos comparados. Ha ocupado cargos en el servicio público de Costa Rica como diplomático, diputado a la Asamblea Legislativa y presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Ha realizado publicaciones en temas de reforma política en la Revista Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y dirigido cursos de política pública en varios países de Latinoamérica.

JEAN-PAUL VARGAS CÉSPEDES

Coordinador regional del Programa de Gerencia del Conocimiento de la Fundación DEMUCA. Posee un doctorado en Gobierno y Políticas Públicas y una Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas, ambos títulos obtenidos con honores por la Universidad de Costa Rica. Cuenta además con una Maestría en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Santa Lucía, y una licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior por la Universidad Internacional de las Américas. Docente, investigador y miembro de la Comisión del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Profesor y conferencista invitado en diversas universidades de América Latina y Europa. Ha publicado diversos artículos y libros en temas como: gobernabilidad y gobernanza, cambio institucional, parlamentos, partidos políticos, autonomía municipal, incidencia política, entre otros. Cuenta con una amplia experiencia laboral en instituciones públicas y organismos internacionales.

