



ANÁLISIS COMPARATIVO



"HAGAMOS LAS CUENTAS:
*Conocimiento presupuestario, apropiación
ciudadana e incidencia en políticas públicas"*



ANÁLISIS COMPARATIVO

2004.

320.83 Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
F981a Análisis comparativo / Fundación Arias para la Paz y el
Progreso Humano - -1a. ed.- - San José, Costa Rica:
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004.
58 p. ; 21 cm. (Serie: Hagamos las cuentas, N° 1).

ISBN: 9977-17-131-9 (Vol. 1)
ISBN: 9977-17-130-0 (Obra completa)

1. MUNICIPIOS - CENTROAMÉRICA - INVESTIGACIONES.
2. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. I. Serie. II. Título.



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

Tel. 506-224-1919 / Fax (506) 224-4949,

Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica

Sitio web: www.arias.or.cr / Correo electrónico info@arias.or.cr

CREDITOS:

Director Ejecutivo: Luis Alberto Cordero

Coordinación
general: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Edición: Carla Morales R.
Jean Paul Vargas

Con la colaboración: Juan Manuel Muñoz

Impreso en Costa Rica por:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664
larase@racsa.co.cr

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de
IBIS-Dinamarca para Centroamérica

Presentación

La democracia en los países centroamericanos, responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales. Este proceso debe estar acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los diversos actores y de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la democracia pasa por reconstruir la credibilidad de la ciudadanía en sus gobiernos y que estos a su vez sean capaces de escuchar, comprender y atender de manera eficiente las percepciones, necesidades, y opiniones de la ciudadanía. Si bien esta aspiración debe extenderse a todo el quehacer del Estado, lo cierto es que son las municipalidades los espacios idóneos para promover la participación ciudadana real y efectiva en la toma de decisiones sobre políticas e iniciativas que afecten directamente sus intereses y necesidades.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha llevado adelante el proyecto *Hagamos las Cuentas: políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*, que en una primera fase trabajó en sensibilizar y capacitar sobre el análisis y monitoreo de presupuestos públicos, trasladando conocimiento práctico a las organizaciones de la sociedad civil.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del ci-

clo presupuestario y los alcances de esto en función de construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, si hay conocimiento sobre la estructura del municipio, los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos espacios que el municipio disponga abrir.

Es así como el Proyecto Hagamos las Cuentas cuya segunda fase se ha denominado: “*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas*”, buscó atender las necesidades de información identificadas a través de investigaciones en cada uno de los países de la región, las cuales estuvieron centradas en evidenciar los espacios normativos en el proceso de descentralización, los espacios de participación ciudadana establecidos o no en el ordenamiento jurídico y la dinámica del presupuesto público a nivel local.

Los resultados del estudio comparativo regional, se presenta en este paquete informativo como insumo fundamental para el trabajo que las organizaciones, municipios, agencias de cooperación, instituciones públicas y comunidades realizan en esta materia.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	7
2. Socialización y construcción conjunta del conocimiento	15
Guatemala	20
El Salvador	20
Honduras.....	21
Nicaragua	22
Costa Rica.....	22
Panamá.....	23
3. El modelo municipal en centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación	39
Introducción.....	39
3.1 Enfoques Normativos de la Descentralización	40
3.1.1 La Descentralización Administrativa	41
3.1.2 La Descentralización Territorial	42
3.2 Dos modelos de Sistema de Gobierno Local: El modelo económico y el modelo político	44
3.2.1 El Modelo Económico de los Gobiernos Locales	45
3.2.2 El Modelo Político de los Gobiernos Locales.....	47
3.3. Síntesis de los estudios nacionales.....	51
3.3.1 Características de los gobiernos locales en C.A.	51
3.3.2 Participación Ciudadana.....	57
ANEXO: Perfil de los consultores.....	59
4. Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas.....	63
4.1 Presentación “Presupuesto una arena de participación de la sociedad civil en la construcción democrática”	64
4.2 Presentación del análisis comparativo de los estudios y talleres nacionales	66
4.3 Experiencias centroamericanas de participación ciudadana a nivel local	66

4.4 Trabajo en grupos.....	69
4.5 Propuesta para la Red	72

Índice de cuadros

Cuadro 1a. ¿Cuál es su percepción sobre el tipo de participación ciudadana que se ha impulsado en los procesos de descentralización?	24
Cuadro 1b. ¿Cuáles son las principales limitaciones y diferencias que afectan a los gobiernos locales para consolidar adecuados espacios de participación ciudadana?.....	25
Cuadro 2 ¿Cuáles son los principales desafíos para impulsar o fortalecer los procesos de planificación y presupuestación participativa en los gobiernos locales?	28
Cuadro 3 ¿Cuáles son las principales necesidades de capacitación que requieren en las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para impulsar procesos de planificación y presupuestación participativa?	31
Cuadro 4 ¿Cuáles municipios considera usted que serían los más indicados para iniciar, promover o fortalecer experiencias de planificación y presupuestación participativa?, ¿Por qué?.....	34
Cuadro 5 ¿Considera usted que los procesos de planificación participativa u otros espacios de participación ciudadana incluyen adecuadamente el enfoque de género en la práctica?, ¿Por qué?.....	36
Cuadro 6 Características del Modelo Económico y Político de Gobiernos Locales	50
Cuadro 7 Marco Jurídico de las Municipalidades	53
Cuadro 8 Competencias de los Gobiernos Locales en C.A.....	54
Cuadro 9 Espacios de Participación Ciudadana	58
Cuadro 10 Frutos del éxito: resultados de los trabajos en grupo del Taller Regional.....	70

1. Introducción

Nunca como antes, los conglomerados humanos han tenido mayor urgencia de revisar las condiciones por las cuales han confiado a las instituciones democráticas la protección y tutela de sus derechos fundamentales, como condición de una convivencia que tendría que ser armónica, en todo renglón de las relaciones sociales, pero que no lo es debido a las profundas disparidades del tejido social. Estas disparidades son tan dramáticas en todos los continentes y en casi todos sus hemisferios, que nadie con un mínimo de sensibilidad puede sentirse ajeno a una realidad que conmueve brutalmente, y que solo es comparable con la indiferencia con la que se la mira.

Frente a sus alternativas históricas - la dictadura y el autoritarismo- la democracia que pretendemos que nos proteja, supone el enunciado de un elenco de valores éticos y políticos que hacen viables y realizables las aspiraciones de quienes los adoptan y los prefieren, por encima de las formas autoritarias. Las libertades democráticas (asociación, culto, expresión, pensamiento, tránsito, etc.) son manifestación concreta de estos valores éticos y políticos; igual lo es la participación del y la ciudadana en la adopción de aquellas decisiones que les afectan, lo cual respalda el principio de la soberanía popular y da contenido al ejercicio de la igualdad política.

Según se mire, el concepto *democracia* puede significar algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares, al punto de que no hay acuerdo total aún en torno a cuestiones fundamentales de las prácticas democráticas. Es más, bien podría decirse que la democracia no fue inventada de una vez por todas, y por tanto no se trata de un producto acabado que tiene siempre la misma forma y cumple todo el tiempo con iguales propósitos. Lo que no admite discusión es el hecho de que la democracia significa participación, sea la vigencia del derecho humano fundamental a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad social.

Debemos preguntarnos cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática; cuáles son los recursos, características y condiciones que aseguran que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático, y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia, y sentido concreto a la participación ciudadana.

En las complejas sociedades centroamericanas contemporáneas, caracterizadas por sufrir aún muchos de los males que la agobiaron en la época del conflicto, el sistema democrático ha demostrado ser poco efectivo para superar la pobreza, la marginalidad, la injusticia, la corrupción, la inequidad, y las desigualdades en la distribución de la riqueza.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja.

La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos, que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local. Esta situación arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual sus contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos, caracterizados por la falta de diálogo y negociación social.

Por lo tanto, no es de extrañar que muchas de nuestras políticas públicas estén matizadas por una invisibilidad de los beneficios reales y equitativos generados para la ciudadanía, un manejo fraudulento de los bienes públicos, el despilfarro o sub-ejecución presupuestaria del gasto público, el *clientelismo*, o el simple *tortuguismo* burocrático que atrasa el progreso social y económico. Todos estos factores vienen a acentuar cada vez más esa división entre sociedad política y social como si fueran dinámicas separadas y mutuamente excluyentes.

Es necesario provocar un nuevo proceso de encuentro público entre los interlocutores políticos y sociales; es preciso apostar a un nuevo modelo de contrato social capaz de estructurar procesos

participativos e inclusivos, y el ámbito local constituye el espacio geográfico y político natural para realizar esta tarea.

Tenemos que producir un cambio en la calidad de vida de las comunidades, por medio de un compromiso cívico traducido en participación ciudadana en el ejercicio de la política. Esta participación es lo que llamamos el **oficio de la ciudadanía**.

La capacidad de los ciudadanos y las ciudadanas para incidir sobre el poder político es muy reducida todavía. No obstante que nuestro continente es recorrido por un auténtico y aún tímido movimiento de participación ciudadana, esa corriente no cuenta con la fortaleza y los instrumentos a modo de ser un contrapeso eficaz al ejercicio del poder político. Las experiencias de interacción entre el poder y la ciudadanía organizada son dificultosas, porque exigen responsabilidad política y lucidez de pensamiento.

Para ser significativa, esa participación requiere de ciertas condiciones políticas, económicas y sociales que definimos como de inclusión. La misión es entender y reaccionar creativa y oportunamente ante las nuevas necesidades que la lucha por la promoción y defensa de los principios democráticos demanda, como contenido de la participación ciudadana. Sin embargo, el **oficio de la ciudadanía** tiene que ser concurrente, cooperante y concertante con los principios de la representación política.

El **oficio de la ciudadanía** significa la participación de hombres y mujeres en un proceso por el cual los distintos interlocutores - políticos y sociales -, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y en la ejecución de aspectos de la acción colectiva, como expresión de verdaderas democracias deliberativas e inclusivas. Por lo tanto, la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad.

A pesar de que es difícil lograr la participación directa de cada persona, es necesario considerar la viabilidad de la participación organizada que se fundamenta en el derecho constitucional de libre asociación y en la categoría de derechos humanos sociales de primera generación, orientados al disfrute de una vida con oportunidades económicas y al mayor acceso a servicios sociales básicos.

Como una vía de expresión del **oficio de la ciudadanía**, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano adopta la tarea de promover un acercamiento de la sociedad civil organizada al proceso de planificación y elaboración de los presupuestos públicos locales, para que éstos reflejen una definición precisa de prioridades, metas y objetivos que luego puedan ser evaluados como respuesta efectiva a una determinada necesidad, problema u oportunidad social.

Por tanto, buscamos propiciar el avance hacia la instrumentación de conceptos regionales sobre los presupuestos participativos al nivel local, como una forma más para establecer relaciones de confianza entre la sociedad civil y política en la promoción conjunta de un desarrollo comunal, más cercano a la realidad y aspiración de los miembros de la colectividad.

Los presupuestos participativos, desde nuestra perspectiva, pretenden impulsar la participación ciudadana y promover la gestión eficiente y transparente de las autoridades públicas en el espacio municipal como en otras áreas de la acción pública que le afecten. En esta apuesta por una mayor construcción democrática en el ámbito local, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano tiene como objetivos:

- Hacer más eficiente y eficaz la utilización de los recursos públicos, promoviendo además una cultura tributaria en la ciudadanía.
- Crear espacios para que los ciudadanos puedan hacer sus propuestas e influir en la toma de decisiones en cuanto a los gastos públicos y las inversiones sociales, mejorando la calidad de las democracias centroamericanas
- Fortalecer a los gobiernos municipales para que jueguen un papel protagónico en el desarrollo local asumiendo cada vez más responsabilidades, así como sensibilizando a la ciudadanía sobre las potestades y capacidades reales de sus gobiernos locales.
- Impulsar los procesos de descentralización del Estado, acercando la gestión pública a la gente, es decir promover procesos de co-gestión de las políticas públicas.
- Combatir la corrupción dentro del Estado a través de una gestión municipal más transparente y participativa.
- Crear y fortalecer relaciones de confianza entre las autoridades locales y la población, disminuyendo el nivel de conflictividad local. Fortalecer el respeto social por aquellos que asumen puestos de responsabilidad local, impulsando así una ciudadanía interesada y responsable.

- Fomentar la construcción de alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, universidades y sector empresarial en la construcción de una democracia participativa, inclusiva y deliberativa.

La expresión concreta del **oficio de la ciudadanía** en los presupuestos participativos enriquece la vida pública de una determinada comunidad y a la institución misma que acoge dicho mecanismo de participación. Además, los grupos acostumbrados a competir entre sí por el acceso a los recursos de poder, deberán desarrollar capacidades de negociación cooperativa, que faciliten un manejo adecuado y la integración de los niveles de tensión, para ser recanalizados en propuestas productivas, haciendo énfasis, más que en la solución de los conflictos, en la promoción de habilidades para crear relaciones constructivas sostenibles.

Este mecanismo permite una participación abierta, en la cual la ciudadanía es partícipe de la definición de las reglas del proceso, combinándose elementos de la representación política con las normas de la democracia directa. Con la participación en los presupuestos, es posible obtener las opiniones y las experiencias concretas de cada ciudadana o ciudadano que se involucra, logrando que las propuestas adoptadas tengan como resultado un acervo de sus conocimientos y percepciones específicas y generales, orientadoras de los juicios de valor propios de la comunidad.

El **oficio de la ciudadanía** es participación que viene a estimular mejores condiciones de cohesión social, estabilidad y legitimidad política, aspectos tan necesarios para la adopción y aplicación de las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo nacional y local, logrando influir, de forma equitativa, en el *sistema de reparto social*¹.

Esta operación convierte el concepto en herramienta y entonces la participación - *espacio de diálogo político, contenido de la arquitectura democrática diaria y de la gobernabilidad inclusiva del sistema*

¹ Entendemos por *sistema de reparto social* aquella proyección armónica tanto del Estado como de la sociedad civil reflejada en la gestación de políticas y programas nacionales y locales, sensibles a los sectores más vulnerables y encaminados a lograr un desarrollo equitativo que facilite la atención oportuna y estratégica de sus demandas, partiendo de una visión planificada e intergeneracional que integre los componentes ambiental, social, económico, político y de género, fundamentalmente.

político- puede ser entendida como el proceso social por el cual los distintos actores de la sociedad civil, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y la ejecución de aspectos de la acción colectiva.

Por tanto, la relación entre lo local, lo nacional y lo regional, en un proceso de descentralización sostenible y transparente, solo se entiende si se logra una activa y decidida participación de la ciudadanía en los diversos espacios de toma de decisión.

Esto es así porque es precisamente en el ámbito local en donde esa participación alcanza un mayor dinamismo y espontaneidad. En la dimensión local es factible reconocer y organizar de manera eficaz y eficiente las necesidades y recursos disponibles, logrando concertar y resolver -en forma integral y mancomunada- los problemas individuales y colectivos de pequeñas regiones.

Es decir, lo local constituye un espacio de dimensiones razonables para el desarrollo de las personas, con una identidad que lo distingue de otros espacios, puesto que ahí se comparten habitación, educación, trabajo, normas, valores, costumbres, percepciones y, en general, representaciones simbólicas.

La concepción de participación ciudadana expresada a través del **oficio de la ciudadanía**, implica trascender un *status quo* jurídico o político de la ciudadanía, y hace espacio para albergar un sentido práctico de vocación social en el quehacer político que se refleja en una descodificación activa de las diversas fases de gestación de las políticas públicas por un lado, y por el otro, en la adopción de objetivos de interés colectivo que permitan corregir tanto las fallas de mercado como las mismas fallas de gobierno.

La cultura democrática centroamericana debe descansar en la capacidad que posean los interlocutores políticos y sociales para desarrollar espacios de negociación y diálogo. Solamente una fuerte entronización de los valores y prácticas democráticas permitirá superar las amenazas que enfrenta la estabilidad y vigencia de los sistemas políticos.

Sin embargo aún se requiere crear puentes de diálogo tanto a lo interno de cada país como de la región, con la finalidad de intercambiar experiencias y buenas prácticas a través de una reflexión de:

- El marco conceptual de los procesos de descentralización del Estado para el fortalecimiento de la democracia al nivel local, los espacios normativos que contribuyen a la participación ciudadana y las dinámicas de los presupuestos locales.
- Las experiencias locales significativas en procesos de planificación y elaboración de presupuestos participativos fuera de la región centroamericana como a lo interno de esta.
- Las metodologías para la promoción de la participación ciudadana en los procesos presupuestarios locales, así como aquellas condicionalidades que contribuyan al éxito o fracaso de estos procesos.
- La incorporación como eje transversal de trabajo, de la perspectiva de género en los presupuestos públicos locales, los cuales deben ser también sensibles a otras diferencias sociales, étnicas, etc.
- Las coyunturas y prácticas políticas que influyen en el ejercicio de estas formas de participación ciudadana.
- La identificación de las iniciativas nacionales y regionales que de una u otra forma contribuyen a la consolidación de estos procesos.
- La definición de estrategias de acción regionales y nacionales para impulsar un procesos sostenible, visionario y proactivo de planificación y presupuestación participativa; contribuyendo a la socialización y apropiación de la información y el conocimiento.

Por tanto, y como contribución a esta reflexión tendiente a promocionar la construcción y fortalecimiento de experiencias centroamericanas de planificación y presupuestación participativa se exponen los principales hallazgos identificados en la segunda fase del proyecto ***“Hagamos las Cuentas: conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas”***, en los siguientes apartados:

- En una primera instancia se expone el apartado *“Socialización y construcción conjunta del conocimiento”*, cuyo objetivo es presentar las principales tendencias regionales expresadas en cada uno de los talleres nacionales, así como destacar una serie de condicionalidades necesarias para la creación y fortalecimiento de la participación ciudadana en el espacio local, a través de experiencias de planificación y presupuestación participativa local. Como punto de partida se destaca que los procesos de descentralización y participación ciudadana impulsados en la región centroamericana, se han caracterizado, aún a pesar de las particularidades de cada uno de los sistemas políticos, por concebirse bajo estructuras poco flexibles.

- En segundo lugar, se presenta *“El modelo municipal en centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación”*, el cual consiste en un análisis comparativo del estado de la cuestión en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales en Centroamérica, y las posibilidades de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión local, por medio del presupuesto participativo. Este análisis fue elaborado con los principales hallazgos de cada una de las investigaciones desarrolladas.
- Por último, la sección *“Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas”*, expone las principales reflexiones expresadas durante el taller regional, cuyo objetivo tuvo como meta el compartir, analizar y discutir los resultados obtenidos en las investigaciones, además de socializar las experiencias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y conocer los procesos que la cooperación internacional ha venido desarrollando en el tema. Estos insumos contribuyeron en la definición de una estrategia regional y nacional para poner en marcha procesos pilotos de creación y fortalecimiento en planificación y presupuestación participativa; dicho encuentro formuló las bases para la creación de la red centroamericana de organizaciones que promuevan experiencias de presupuestación participativa local como instrumento para el fortalecimiento de la calidad democrática en la región centroamericana.

Luis Alberto Cordero

Director Ejecutivo

2. Socialización y construcción conjunta del conocimiento

Análisis comparativo de los talleres nacionales

Jean Paul Vargas y Carla Morales
Oficiales de Programas²

A partir de los resultados obtenidos en cada uno de los talleres nacionales, como el taller regional del proyecto ***“Hagamos las Cuentas: conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas”*** se desprende la necesidad de reconocer la importancia de la participación ciudadana en los gobiernos locales, para la definición de proyectos conjuntos, de forma concertada, inclusiva y deliberativa; promoviendo un uso transparente de los recursos presupuestarios locales a partir de prácticas que contribuyan a la construcción colectiva de la calidad de vida y de una cultura democrática en las comunidades centroamericanas³.

Tanto los encuentros nacionales como el regional contaron con una asistencia y representación heterogénea, la cual se acentuó en las diversas conversaciones caracterizadas entre el conflicto y el

² En la elaboración del presente informe se contó con el apoyo y asistencia del politólogo Juan Manuel Muñoz.

³ Los talleres nacionales se realizaron en el 2004 en las siguientes fechas: Honduras, 22 de abril; El Salvador, 5 de mayo; Costa Rica, 18 de mayo; Nicaragua, 26 de mayo; Panamá, 2 de junio y Guatemala, 11 de junio. El objetivo de cada taller consistió en presentar, discutir, intercambiar información, y crear espacios de encuentro para la reflexión crítica y la promoción de alianzas nacionales como regionales; contribuyendo así a la comprensión de aquellos factores a considerar para el impulso y sostenibilidad de experiencias de planificación y presupuestación participativa como ejercicio activo del *oficio de la ciudadanía*.

La dinámica de los talleres nacionales consistió en cinco momentos: **(a)** introducción del proyecto; **(b)** introducción temática, versando sobre participación ciudadana y presupuestos participativos en el nivel local; **(c)** la presentación de la investigación nacional; **(d)** presentación de los abordajes metodológicos aplicados en las experiencias sistematizadas en planificación y presupuestación participativa; **(e)** plenarias y trabajos en grupos para el intercambio de experiencias, opiniones e identificación de espacios comunes; para el caso de los trabajos en grupos, estos fueron a su vez expuestos y discutidos en plenaria.

El taller regional se realizó en Ciudad de Guatemala los días 28 y 29 de junio de 2004.

consenso, pero que sin duda alguna coadyuvó a la integración de múltiples visiones y posiciones acerca de una misma realidad: *el fortalecimiento de la democracia desde el espacio local y la participación ciudadana, instrumentalizándose a partir de experiencias de presupuestación participativa*⁴.

El presente análisis tiene como objetivo presentar las principales tendencias regionales expresadas en cada uno de los encuentros, así como destacar una serie de condicionalidades necesarias para la creación y fortalecimiento de la participación ciudadana en el espacio local a través de experiencias de presupuestación participativa local.

Como punto de partida se destaca que los procesos de descentralización y participación ciudadana impulsados en la región centroamericana, se han caracterizado, aún a pesar de las particularidades de cada uno de los sistemas políticos, por concebirse bajo estructuras poco flexibles.

La existencia de un adecuado marco normativo que facilita la participación ciudadana pero con una escasa práctica de espacios reales de inclusión ciudadana en la toma de decisiones; o bien, la necesidad de crear los espacios normativos a pesar de la existencia de encuentros y voluntades entre actores políticos sociales, son parte de las realidades latentes que imperan en la región centroamericana.

No obstante, en la región se mantiene una fuerte necesidad por promover las alianzas estratégicas entre actores de diversa naturaleza, superando en muchos países el celo institucional y el aislamiento o desconocimiento de los procesos que se están generando en la promoción y fortalecimiento de procesos de presupuestación participativa.

Por otra parte y a pesar de los múltiples esfuerzos emprendidos por la sociedad civil, la cooperación internacional y la voluntad de algunos gobiernos locales, aún se requiere consolidar la participación ciudadana en la esfera local, sea a través de procesos de planificación y presupuestación participativa como de auditorías ciudadanas, o bien otras expresiones de inclusión social en el espacio local.

⁴ Entre la asistencia general a los talleres nacionales y el regional se destaca: organizaciones de la sociedad civil, centros académicos, gobiernos locales, instituciones estatales, entre otras.

La tendencia a la descentralización de las funciones y recursos en el marco de estos procesos democráticos se ha reforzado por el interés de los gobiernos municipales de contar con altas cuotas de legitimidad ciudadana, en aras de acrecentar su rol político de representación de los intereses locales frente a las instancias gubernamentales, aumentando en la provisión de bienes públicos que satisfagan las necesidades de la población.

Es así como muchas de las experiencias en construcción de presupuestación participativa inician en la región como una consecuencia de procesos previos de planificación participativa, los cuales se han caracterizado por una capacidad de generar mayores voluntades políticas en las autoridades locales para abrirse a espacios más intensos de participación ciudadana en la toma de decisión del ayuntamiento, así como el hecho de haber logrado la consolidación de un fuerte tejido social –capital social–, contribuyendo a adecuadas relaciones entre las expresiones organizadas de la sociedad civil y los gobiernos locales de turno, consolidando así mayores niveles de confianza.

No obstante, son mayores los desafíos que los avances existentes y es por ello que la falta de capacitación y comprensión integral sobre experiencias de planificación y presupuestación participativa local se convierte en otro desafío para Centroamérica.

Es esta realidad la que exige establecer una distinción entre la elaboración de un presupuesto participativo, generado a partir de una construcción colectiva entre autoridades políticas y la interacción de actores sociales, versus, aquellos presupuestos cuya participación social constituye un elemento procedimental del marco jurídico y su finalidad no es otra que publicitar un documento técnico y carente de una inclusión social activa y visionaria en la toma de decisiones.

Pese a la existencia de diversos avances en la democratización y descentralización de los municipios, lo cierto es que aún una gran parte de los gobiernos locales de la región no poseen una adecuada estrategia y política de desarrollo, carecen de voluntades para la creación de espacios de participación ciudadana y arrastran una débil situación financiera, además, conocen de instrumentos políticos y técnicos para el impulso de procesos de presupuestación participativa, sea por encontrarse ante una fuerte dependencia del Gobierno Central y sus políticas, o bien por una miopía aferrada en el ejercicio

del poder de forma centralista y tradicional. Esta situación se ve agravada en muchos países ante un carácter difuso de las leyes, especialmente en cuanto a los asuntos tributarios –problemas de definición como de recolección–.

Por tanto, en las múltiples discusiones de los talleres nacionales y en el seno del encuentro regional existió una concientización por parte de los actores sociales y políticos en destacar que Centroamérica requiere una concepción integral sobre los procesos de presupuestación participativa, lo cual significa entender que el objeto de acción ciudadana va más allá del presupuesto local como expresión financiera contable de las políticas públicas locales.

Lo anterior implica la creación y mantenimiento de espacios de participación ciudadana reales, que no sean sinónimo ni expresión de acciones encaminadas a legitimar una agenda política oculta; significa también que la participación ciudadana se vincula en una parte específica del presupuesto municipal: lo referente a la inversión social.

Por lo tanto, estos procesos han de partir de las experiencias y procesos que actualmente se encuentran presentes en la región o bien que están en gestación, concibiendo su significado como algo que va más allá de un simple asunto de ingresos y egresos - que en ocasiones carece de una discusión democrática y transparente - implica, entonces, una recomposición de la cultura política, de la concepción y percepción social de las cargas tributarias y los resultados obtenidos a partir de ellas, conlleva también a un involucramiento de la ciudadanía organizada y no organizada; pero sobre todo requiere ver el proceso de presupuestación participativa en distintos niveles y fases: planificación y agenda de desarrollo comunal, definición y decisión presupuestaria, ejecución de las diversas obras, así como la auditoría y fiscalización de la gestión y el impacto de sus resultados.

Sin embargo, quienes participaron en los diversos momentos del proyecto fueron enfáticos que la brecha entre el discurso y la acción ciudadana es insuperable si ello no está acompañado de una serie de elementos tales como el acceso y apropiación de la información, aplicación del conocimiento como herramienta activa de incidencia, construcción de alianzas estratégicas, creación de niveles de confianza y voluntades políticas como ciudadanas, incorporación efectiva del enfoque de equidad e igualdad de género, participación de las minorías étnicas como de otros sectores tradicionalmente excluidos en estos procesos, tal es el caso de la juventud.

Se destaca además el papel que la cooperación internacional posee en estos procesos, tanto en la construcción de las agendas como su incidencia en la instrumentalización de los proyectos, de forma tal que en ocasiones se genera una duplicidad de funciones o se invierten fuertes recursos en distintos procesos sin que existan adecuados procesos de retroalimentación entre iniciativas paralelas.

Las organizaciones de la sociedad civil destacan la necesidad de abrir y promover espacios de intercambio, discusión y conocimiento de las buenas prácticas y lecciones aprendidas tanto de las iniciativas de la región como fuera de ella. Se argumentó que esto permitiría contar con una visión estratégica de cooperación que permita no solamente articular las diversas acciones o iniciativas, sino que además sea un motor en la promoción de sinergías y esfuerzos conjuntos entre las organizaciones.

Al respecto se hace un llamado en la constitución de un punto de encuentro regional, habiendo un claro consenso de varias de las organizaciones de la sociedad civil en reiterar su interés y convicción de provocar, una tan necesaria interconexión regional, que a su vez ayude a crear espacios de comunicación a lo interno de cada país —entre procesos ya existentes—.

Además, estos encuentros facilitaron la creación de espacios de diálogo y comprensión entre diversas organizaciones, en los cuales los actores se escuchan y se abren a las diversas posiciones e inquietudes, así como a la construcción de espacios hipotéticos de acción, lo cual constituye un canal que facilita una reflexión exhaustiva entre los participantes acerca de sus identidades propias de acción, como las pertenecientes a las otras organizaciones. Esta oportunidad implicó la visualización de formas más concretas para la apropiación del conocimiento y la forma en que las organizaciones de la sociedad civil estarían implementado los insumos en sus distintas acciones cotidianas.

Es así como se destaca que no puede existir un cambio viable y sostenible en la dinámica política, si éste no va acompañado por un proceso de educación (sea formal o informal) para el ejercicio efectivo del *oficio de la ciudadanía*, puesto que la formación educativa da contenido a las acciones concretas de incidencia sobre la “gestión política”.

La reflexión integral y los niveles de críticas de quienes participaron, sin duda alguna, exponen un balance de los tipos de gobiernos locales vigentes en la Centroamérica de hoy, identificando la fuerte diferenciación que se da entre lo contemplado por la ley y las prácticas políticas.

Estos esfuerzos favorecen la construcción de una opinión social cada vez más informada, crítica y reflexiva sobre cuáles serían los principales cursos de acción por tomar en el corto y mediano plazo en el espacio regional como nacional; partiendo de estrategias concertadas, pero sin la pretensión de ser recetas regionales, generando entonces un cúmulo de insumos tendientes a guiar la definición de fórmulas de atenuación propias para cada país y comunidad centroamericana.

A manera de síntesis sobre las discusiones externadas en los talleres nacionales se destaca por país:

Guatemala

- Si bien es cierto, Guatemala ha avanzado significativamente en los procesos de descentralización y autonomía municipal, lo que ha dado la oportunidad de experimentar procesos de planificación y presupuestación participativa, estos procesos todavía requieren de un período de maduración, cuya extensión dependerá de la voluntad política de las autoridades nacionales y locales, pero también de una adecuada institucionalización de los procesos.
- Para lograr los objetivos propuestos se requiere de un aprendizaje constante, de incorporación de las distintas dimensiones culturales guatemaltecas, así como un adecuado balance de la equidad de género.
- La cultura participativa es un factor que se necesita fomentar desde el nivel local. Esta variable se enfrenta a una politización de los procesos y a un sistema de partidos poco institucionalizado, lo cual es un reto para el desarrollo local.

El Salvador

- Los participantes poseen una visión negativa sobre los procesos de descentralización en esta nación. Llamam la atención sobre la falta de voluntad política para fomentar estos procesos que inciden en el desarrollo local. Factores como el anterior inciden en la

governabilidad del municipio, una gestión local ineficaz se traduce en poca credibilidad de la ciudadanía hacia los gobernantes locales y, definitivamente, no contribuye a fomentar la participación ciudadana.

- Aunque existen mecanismos de participación como los cabildos abiertos, la ciudadanía no los utiliza en parte por desconocimiento, en parte por falta de capital social, pero también por falta de información de las mismas autoridades municipales. Este vacío de conocimiento también lo padecen los mismos representantes locales, lo que dificulta la realización de actividades de este tipo.
- En cuanto a enfoque de género, si bien es cierto, como se menciona en el cuadro, existen algunas experiencias en cuanto a incorporación de las mujeres en los procesos presupuestarios; estas responden a voluntades políticas particulares, por lo que no existe conciencia general respecto a la importancia de incorporar el enfoque de género en las políticas locales. Esto se debe también a la falta de conocimiento de lo que implica esta visión en las distintas fases del proceso de presupuestación participativa.

Honduras

- Se percibe una baja cultura de participación ciudadana, por lo tanto una necesidad de fomentar el capital social y empoderamiento de los actores no políticos. En este sentido, se requiere de una voluntad política que provenga no solo del Gobierno Central, en cuanto a descentralización y el cumplimiento de las transferencias financieras, sino de los partidos políticos y de las mismas autoridades locales.
- Se hace necesario contar con mecanismos objetivos de presupuestación, desarrollados a través de una metodología adecuada y despolitizada. Además de una concientización de las autoridades municipales para integrar a la ciudadanía en las fases del presupuesto.
- Contar con conocimiento especializado, pero además de fácil asimilación por parte de distintos sectores sociales es importante, no sólo en los temas presupuestarios, también se hace evidente la necesidad de facultar a los distintos actores políticos y sociales en temas de desarrollo económico y conocimiento de la normativa legal, la equidad de género y hasta la armonía con la naturaleza.
- Por último, lograr una equidad de género necesita de un marco conceptual adecuado que integre la visión de un mundo globalizado y con grandes desafíos como es la necesidad de nuevos liderazgos.

Nicaragua

- Los asistentes tienden a asociar la participación con el grado de descentralización del municipio. En este sentido, responsabilizan al Gobierno Central y a los partidos políticos con los bajos niveles de participación percibidos. De acuerdo con esta perspectiva, los alcances que se pueden lograr en este ámbito dependen de que las autoridades políticas tengan voluntad para ceder poder, pero también depende de capacidades reales del municipio para hacer frente a procesos de participación ciudadana que, según los participantes, pueden ser muy costosos.
- En los aportes de los participantes se observa que los habitantes de las municipalidades, generalmente, desconocen parcial o totalmente de la legislación vigente, esto implica menores oportunidades de participación y menor empoderamiento de la ciudadanía en la toma de decisiones que les atañe..
- Por otra parte, un enfoque de género débil asociado a desconocimiento de la población y de las autoridades municipales sobre esta materia también se puede relacionar a una menor participación ciudadana, pues la experiencia comparada demuestra que las mujeres participan más en organizaciones de base y a nivel comunal.

Costa Rica

- Si bien es cierto, durante los últimos años se ha impulsado un proceso de descentralización, el proceso no es acabado y todavía existen problemas que imposibilitan alcanzarlo. Esto se traduce en poca planificación de los procesos, desinformación y falta de definición con respecto a qué abarca el concepto de “participación ciudadana”. Sin embargo, también las críticas se dirigen hacia la ciudadanía, en este sentido, no hay una cultura de participación, fundamental para generar capital social dentro de las comunidades a nivel municipal.
- Los desafíos están dirigidos a la existencia de liderazgos que provengan de las estructuras mismas del gobierno local. Se percibe además la necesidad de fomentar una cultura de participación a nivel local y lograr un empoderamiento de los diferentes actores para la toma de decisiones.
- Con respecto al tema de género, si bien es cierto, tal como lo manifiestan los participantes, existen algunas experiencias en cuanto a esta perspectiva a nivel local, éstas aún son muy incipientes.

Panamá

- Se percibe una baja cultura de participación ciudadana, por lo tanto existe la necesidad de fomentar el capital social y empoderamiento de los actores no políticos. En este sentido, una voluntad política que provenga no sólo del Gobierno Central, en cuanto a descentralización y el cumplimiento de las transferencias financieras, sino de los partidos políticos y de las mismas autoridades locales.
- Se hace necesario contar con mecanismos objetivos de presupuestación, para lo cual se requiere de una metodología adecuada y despolitizada. Además de una concientización de las autoridades municipales en cuanto a la necesidad de integrar a la ciudadanía en las fases del presupuesto.
- Contar con conocimiento especializado, pero además de fácil asimilación por parte de distintos sectores sociales, es importante. No solamente en los temas presupuestarios, también se hace evidente la necesidad de facultar a los distintos actores políticos y sociales en temas de desarrollo local, que involucra diversos aspectos materiales y no materiales, que tienen que ver desde la capacitación en temas de desarrollo económico y conocimiento de la normativa legal, hasta la equidad de género y la armonía con la naturaleza.
- Por último, lograr una equidad de género requiere de un marco conceptual adecuado que integre la visión de un mundo globalizado y con grandes desafíos como es la necesidad de nuevos liderazgos.

Cuadro 1a
¿Cuál es su percepción sobre el tipo de participación ciudadana que se ha impulsado en los procesos de descentralización?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* No hay una cultura de participación. * Ciudadano no ejerce su rol en las fases de presupuesto. * Poca efectividad de los mecanismos para promover la participación. * En la práctica no existen verdaderos procesos de participación, ni un concepto claro de qué abarca.	* No se debe de hablar de tipos de participación sino de expresiones, que van desde niveles hasta mecanismos. * Ni se debe hablar de un proceso de descentralización, puesto que ante la falta de mecanismos concretos de descentralización la participación es una respuesta a estos vacíos. * En realidad, lo que se da en la práctica es desconcentración no tanto descentralización, lo que se refleja en la participación.	* En Guatemala se han dado importantes avances en cuanto a descentralización. Sin embargo, se requiere de la aprobación de la reforma al Código Municipal, como marco normativo fundamental que se discute en la Asamblea Legislativa.	* La participación ciudadana que se ejerce en la práctica es débil y no comprometida con los asuntos del municipio. * Es politizada y la población posee una deficiente cultura participativa.	* No ha existido del todo o ha habido muy poca participación ciudadana. Se debe en parte a que no ha existido una verdadera descentralización. Debería de hablarse más bien de desconcentración. * La participación ciudadana que se ha dado en los procesos de descentralización es pasiva y hasta manipulada.	* Existe poca percepción sobre el tema de la participación ciudadana. Esto se debe en parte a una falta de divulgación de estos procesos. * Hay personas que carecen de legitimidad pues no son nombradas en sus puestos democráticamente. * Los individuos cuando ven perjudicados sus derechos, no se manifiestan ante las autoridades ni tampoco se organizan para protestar. * Las organizaciones comunales no tienen el reconocimiento de las autoridades y las personas que participan terminan perdiendo el interés.

Cuadro 1b
¿Cuáles son las principales limitaciones y deficiencias que afectan a los gobiernos locales para consolidar adecuados espacios de participación ciudadana?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* Existe pérdida de identidad y valores de los ciudadanos. * Se visualiza al ciudadano como un objeto. * Ausencia de información. * Expectativas muy elevadas y focalizadas, y falta de credibilidad en los procesos.	* Existe falta de credibilidad en el liderazgo que ejercen los representantes sociales a lo interno de las organizaciones de la sociedad civil, que a su vez resulta de la falta de credibilidad en la institucionalidad del municipio.	* Hay carencia de voluntad política para impulsar los procesos de descentralización y participación ciudadana. * Por otra parte, se requiere de cultura política participativa para aprovechar los espacios de participación existentes, especialmente los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. * Se requiere fomentar la credibilidad en estos procesos y darles continuidad porque en la práctica muchas veces no se pasa de la iniciativa a lo concreto que es la acción.	* Existe carencia de asistencia técnica y financiera. * Es fundamental que se cumpla con el 5% que por ley el Gobierno Central debe transferir a los municipios. * Existe falta de voluntad política en la generación de espacios. * Es necesaria una revisión del ordenamiento jurídico. * Necesidad de que se identifiquen los actores de la sociedad civil.	* Características del sistema de partidos que en algunos casos obliga a tomar posiciones. * Bajos niveles técnicos de los funcionarios municipales. * Miedo a perder el poder por parte de quienes lo detentan. * El hecho que sea el Gobierno Central y no las comunidades o las municipalidades las que lleven las propuestas. En este sentido, el Estado posee poco o ningún compromiso en la divulgación de las leyes. * Desconocimiento por parte de la población acerca de qué significa "participación ciudadana".	* Falta de voluntad política por parte del Gobierno Central el que le teme a los nuevos liderazgos y a los cambios. * La voluntad política debe ser de doble vía, es decir, debe nacer también de la misma comunidad. * Bajos niveles de cultura social participativa. * La necesidad de que las consultas sean permanentes y no ocasionales. * Carencia de recursos económicos y humanos mejor capacitados para impulsar la participación en los procesos de descentralización.

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
				na" y también sobre el marco legal que la regula. * Una personalización del poder. * Debilidades en el marco legal que regula la descentralización en el caso de la educación. * Factores culturales.	

En los dos cuadros anteriores se aprecia una fuerte criticidad por parte de quienes asistieron a los talleres, con respecto a la calidad de los espacios de participación ciudadana generados desde las experiencias de descentralización. Es por ello que, en casos como Nicaragua y El Salvador, se argumenta que la práctica ha estado más en procesos de desconcentración y no necesariamente de descentralización.

En El Salvador se indica que la participación ciudadana surge ante un abandono de políticas públicas integrales que permitan darle una verdadera autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales, pero con el agravante de que los procesos de participación ciudadana se han desvirtuado en muchos casos. Es importante destacar este aspecto pues distintos tipos de descentralización (política, administrativa y económica, entre otras), como se puede observar en los estudios nacionales que acompañan esta publicación, son procesos recientes e inacabados, que responden a contextos globales y particulares, como es el caso de la región centroamericana, que posee una herencia estadocéntrica desde la independencia.

Por otra parte, los gobiernos locales se enfrentan a limitaciones y deficiencias no sólo en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros, como señalan la mayoría de los participantes en los talleres, sino que existen limitaciones en cuanto a la formación de capital social, una variable difícil de cuantificar la cual, sin embargo, se requiere para fomentar las redes de apoyo y comunicación para el oficio de la ciudadanía.

Es así como en ocasiones surgen iniciativas para la promoción de la participación ciudadana desde el gobierno local pero sin un trabajo integral con las organizaciones de la sociedad civil o viceversa, se desarrollan proyectos desde las organizaciones no gubernamentales sin contemplar la participación del municipio; por lo cual no se logra articular un adecuado entendimiento entre las autoridades locales y los actores sociales.

Cuadro 2
¿Cuáles son los principales desafíos para impulsar o fortalecer los procesos de planificación y presupuestación participativa en los gobiernos locales?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* Debe dársele mayor apoyo a los concejos de distrito. * Mayor voluntad política. * Rol del alcalde y demás integrantes del gobierno local como articuladores del proceso. * Crear una cultura de fortalecimiento local y también la necesidad de estimular la participación. * Establecer canales de comunicación adecuados. * Desmitificar conceptos de participación política. * Apertura a todos los actores y organizaciones tomando en cuenta sus necesidades e intereses.	* Lograr una integración entre las comunidades y de las municipalidades que sea integral, horizontal y con corresponsabilidad en los procesos desarrollados. * Establecer medios de información e indicadores del proceso y para la transparencia de la gestión. * Capacidad para responder a las inquietudes que surgen de las dinámicas participativas. * Educación para la población como para los funcionarios municipales, con una visión que genere una cultura de participación. * Promover la realiza-	* Se requiere de educación para la población como para los funcionarios municipales, con una visión que genere cultura participativa. En Guatemala, en particular es importante, por su multi y pluriculturalidad. * Dar acceso a la información a las comunidades y a los ciudadanos que así lo requieran, pero esa información debe de ser disponible para todos los guatemaltecos, en este sentido, se debe tener en cuenta que no todos hablan español y que a veces la información disponible es también muy técnica y compleja	* Aún persisten problemas relacionados con la metodología utilizada en esta iniciativa, a pesar de que se dan algunos ejercicios de participación ciudadana en la planificación y elaboración de los presupuestos. * Factores como la politización de los procesos y la deficiente participación ciudadana obstaculizan estas iniciativas. * Falta de voluntad política por parte de las autoridades de los municipios para que realmente acepten la apertura hacia sus comunidades. * No existe interés por que, las autoridades locales sienten una ame-	* Aceptación por parte de la población de la Ley del Régimen Presupuestario y demás normativas relacionadas. * Descodificación de la información para que sea inteligible por la mayoría de las personas. * Un compromiso de la sociedad civil que debe velar por el comportamiento ético del servidor público en el cumplimiento de sus funciones.	* No hay suficiente motivación tanto en lo individual como en el liderazgo de grupo para unificar los diversos sectores, sus necesidades, determinar prioridades y lograr consensos. * La sociedad necesita transparencia. * Hay que romper esquemas tradicionales, por ejemplo, la voluntad que responde a la conducta individual de la autoridad. * Impulsar la capacitación de los sectores de Gobierno y mejorar la comunicación para poder viabilizar la participación * Someter a consulta los

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* Capacitar a todos los actores del proceso para que tengan empoderamiento en la toma de decisiones. * Es conveniente que instancias administrativas desarrollen alianzas estratégicas para la articulación social y la identificación de problemas.	ción de cabildos abiertos y dar a conocer estos mecanismos a los habitantes del cantón. * A nivel nacional se percibe una división partidista y los salvadoreños no se sienten convocados. * Muchos procesos no contemplan las realidades específicas de las comunidades. Se requiere, una visión de educación del proceso y no por fases.	para personas con bajo nivel de escolaridad. * La politización de los procesos, que afecta la gestión municipal y participación ciudadana, se ve influenciado también por el sistema de partidos en Guatemala, lo que dificulta los acuerdos.	naza a su poder de decisión y, por otra parte, se enfrentan a la realidad de no contar con la asistencia técnica y financiera suficiente para sostener un proceso de este tipo. * La aprobación de la Ley de Acceso a la Información.		programas y proyectos. * La rendición de cuentas se impone desde el nivel de las juntas locales, comunales hasta los municipios. * Hay que adecuar las acciones para que prevalezca la transparencia y satisfacción ciudadana.

Es posible extraer dos variables independientes que inciden en los procesos de planificación y presupuestación participativa: voluntad política y cultura participativa; por lo cual se infiere que una cultura política poco participativa –tendiente a privilegiar lo individual sobre lo colectivo–, así como escasos liderazgos políticos y sociales, plantean desafíos para la implementación de procesos de planificación y presupuestación participativa.

A su vez, cualquier proceso que involucre inclusión de la ciudadanía requiere contar con adecuados recursos económicos y humanos, tendientes a asegurar su sostenibilidad. De forma tal, el acceso a la información producto de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, por parte de los actores políticos y sociales, resulta ser indispensable, pero ello ha de ir acompañado con una constante capacidad de apropiación de la información y del conocimiento, como resultado de la sensibilización y la adecuada capacitación –mediación pedagógica–.

Es en este sentido que se reitera la necesidad de democratizar la información y el conocimiento, es decir, no basta con sus accesos, si los mismos no son lo suficientemente claros –entendibles– y de calidad, de manera que las personas tengan la posibilidad de manejarlos, apropiarlos y hacer uso cotidiano de ellos.

Cuadro 3
¿Cuáles son las principales necesidades de capacitación que requieren las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para impulsar procesos de planificación y presupuestación participativa?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* Toma de decisiones, en negociación con un adecuado manejo de conflictos acorde con la legislación vigente dentro del proceso. * Identificación y formulación de proyectos y esfuerzos conjuntos de trabajo en equipo.	En gobiernos locales * Metodologías de planificación y presupuestación participativas. * Análisis de perspectiva de género en planes de desarrollo local. * Monitoreo y evaluación de planes y presupuestos. * Auditorías sociales. * Procesos de incidencia tanto a lo interno del gobierno local como en la Asamblea Legislativa. * Negociación. * Herramientas con enfoque de género. - En sociedad civil * Conceptos básicos sobre planificación y pre-	* Metodologías de planificación y presupuestación participativas. * Planificación y presupuestación participativa con perspectiva de género. * Evaluación de proyectos de desarrollo. * Sensibilización en materia de auditorías sociales. * Procesos de incidencia a nivel local como en nacional. * Negociación y manejo de conflictos. * En herramientas con enfoque de género. * Derechos y deberes de los ciudadanos * Legislación presu-	* Contar con recursos de capacitación e información puede contribuir con un mejor desarrollo de experiencias participativas. - Además abona en el reconocimiento de las funciones, deberes y derechos de cada una de las partes involucradas. * Temas de interés que deberían formar parte de un programa de capacitación: i) Conocimiento de la realidad nacional. Ubicar su situación local en el contexto nacional, o identificación cultural. ii) Fortalecimiento ad-	* Marco legal municipal. * Incidencia política. * Políticas públicas. (formulación, gestión, evaluación). * Monitoreo y seguimiento a las políticas del municipio. * Técnicas de análisis situacional. * Negociación y resolución de conflictos. * Elaboración de proyectos. * Enfoque de género.	* Elaboración y justificación de proyectos con perspectiva de género. * Liderazgo comunitario. * Administración y control financiero. * Promover la sensibilidad del Gobierno y la sociedad. * Promover la concienciación respecto al tema de la participación. * Capacitación a la ciudadanía para que tenga conocimiento de los procesos de presupuesto, planificación y participación.

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	supuestación participativa. * Auditoría social. * Incorporación de género. * Metodologías de planificación y presupuestación participativa. * Derechos y deberes de los ciudadanos * Acceso a la información.	puestaria. * Realidad nacional. * Acceso a la información. * Cómo integrar los procesos de planificación y presupuestación participativa que se gestan desde las estructuras municipales con aquellos otros que se gestan desde la sociedad civil.	ministrativo y financiero. iii) Normativa municipal y territorial. iv) Evaluación y monitoreo de planificación y presupuesto. v) Auditorías sociales. vi) Participación ciudadana y su papel en la problemática local y nacional. vii) Planificación estratégica. viii) Perfiles de proyecto. ix) Enfoque de género y medio ambiente. x) Desarrollo económico y local. xi) Gobernabilidad y transparencia.		

En los aportes hechos por los participantes se observa que existen necesidades de capacitación en el ámbito presupuestario, legal, financiero, administrativo, de negociación, manejo de conflictos, liderazgo, entre otros. Tanto por parte de los municipios, como hacia las mismas organizaciones de la sociedad civil, es decir se requiere un fortalecimiento de la capacitación en el desarrollo humano.

Al respecto se destaca que muchas de las necesidades de información son de un primer nivel –construcción de criterios básicos sobre diversos temas, tales como comprensión de los marcos legales, potestades de los gobiernos locales, etc–, es decir son más de sensibilización y comprensión de las realidades específicas. En un segundo nivel son necesidades de instrumentos, tales como negociación, toma de decisiones, auditoría ciudadana, incidencia, evaluación y monitoreo, etc.; y en un tercer nivel se destacan las necesidades más de carácter estructural de los procesos, siendo algunas de ellas la propia formulación de metodologías más integrales para la presupuestación participativa, la incorporación del enfoque de género, entre otras.

Esta situación hace un llamado a que los procesos de capacitación en presupuestación participativa han de ser contruidos de forma integral, dando coherencia y lógica de interrelación a lo que se podrían definir sus distintos módulos, capítulos o componentes, es decir la explicación de los marcos legales municipales ha de ir en función de la comprensión de los espacios de participación ciudadana, como las destrezas de negociación y manejo de conflictos bajo una lógica de los procesos de presupuestación participativa, etc.

Por tanto, esta realidad inspira a optar por la necesidad de contar con adecuados indicadores de análisis y medición de los procesos de planificación y presupuestación participativa, insumo vital que podría coadyuvar a la comprensión pragmática y evolución que determinan el impulso de estos procesos.

Cuadro 4
¿Cuáles municipios considera usted que serían los más indicados para iniciar, promover o fortalecer experiencias de planificación y presupuestación participativa?, ¿por qué?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* Aserri * Desamparados * Puriscal * Alajuela - cantón central - * Escazú * San Rafael de Heredia	* San Salvador * Santo Tomás * San Isidro Labrador * San Antonio del Monte * Atiquizaya * San Lorenzo * Turín * El Refugio * Chalchuapa * El Porvenir	* Departamento de Quetzaltenango (11 municipios)	* Comayagua * Maraita * Sabanagrande * Santa Rosa de Copán * Villa San Francisco * Yamaranguila	* AMUB CODEBO (Boaco) * AMULEON (León) * AMUNORCHI (Chinandega) * AMUNSE (Las Segovias) * AMURACAN (Atlántico Norte) * AMURS Y CODESO (Río San Juan) * Malpaisillo * San Ramón	* Arraiján * Atalaya * Chame * Chepigana * Colón * Darién * David * Olá * Panamá * San Miguelito

En todos los talleres nacionales, excepto el caso de Guatemala en el cual las preguntas de los trabajos en grupos fueron abordadas e introducidas directamente por las organizaciones representantes entre las diversas ponencias, se dio un fenómeno caracterizado porque en algunos de los grupos de trabajo indicaban un determinado municipio y en otros grupos se llegaba a la conclusión de que lo más prudente no era señalar municipios específicos, sino más bien las condicionalidades que deberían imperar en su escogencia.

Entre las principales condicionalidades expresadas se destacan: voluntad política por parte de los gobiernos locales como de las organizaciones de la sociedad civil; capital social –tejido social–; capacidad de interacción entre sociedad civil y municipio, especialmente la capacidad y/o experiencias de autogestión organizacional; compromiso del voluntariado ciudadano y en algunos casos empresarial –responsabilidad social corporativa–; existencia de una política legitimada de participación ciudadana y la capacidad real para incorporar las decisiones colectivas dentro del presupuesto municipal de inversión social.

Cuadro 5

¿Considera usted que los procesos de planificación participativa u otros espacios de participación ciudadana incluyen adecuadamente el enfoque de género en la práctica?, ¿por qué?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
* El tema de género no ha sido tratado como un eje transversal en los procesos de planificación y existe desconocimiento del concepto e inaplicabilidad de instrumentos que posibiliten involucrar esta perspectiva en los procesos de planificación y presupuestación participativa. * Sin embargo, existen algunas experiencias en que el tema de género tiene un tratamiento transversal y en algunas comunidades se cuenta con participación activa por parte de las mujeres. * Se visualiza una necesidad por mayores	* En términos generales existe adecuada equidad de género en las políticas locales. Sin embargo, son pocas las experiencias importantes en ciertos municipios que se deben sobre todo a voluntades políticas específicas. * Hay un municipio con diagnóstico desagregado. * No se crean las condiciones positivas necesarias para generar la participación de la mujer. * Falta de conocimiento de lo que implica el enfoque de género. * No se crean espacios para la participación de mujeres y no se da capacidad económica pa-	* El Código Municipal estipula la incorporación de la perspectiva en los procesos de planificación y programación presupuestaria. Sin embargo, en la práctica las iniciativas para abrir espacios a la mujer no son muchas y corresponden a propuestas particulares. * Los procesos de inclusión de la mujer se enfrentan a una herencia patriarcal de la sociedad guatemalteca que poco a poco van reclamando espacios. * Las mujeres juegan un rol fundamental en los procesos de participación ciudadana en Guatemala, por lo que es	* Conceptos que van de la mano de la equidad de género como política de desarrollo municipal: * Liderazgo en la juventud/mujeres * Ética en la administración pública * Coordinación interinstitucional * Nuevos liderazgos * Globalización	* Es muy débil.	* Existe una necesidad de las mujeres en ganar espacios ya que es difícil que se reconozca el esfuerzo del género. * Debe mejorarse cuantitativamente la participación de la mujer. Aún cuando la Ley Electoral garantiza hasta un 30%, falta promoción de esta norma. * Las mujeres terminan sus estudios universitarios y reciben bajos salarios, son víctimas de acoso sexual y de discriminación. * Se abogó por una "sociedad en familia", aislando los conceptos de matriarcado y patriarcado.

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
oportunidades de capacitación para las mujeres.	ra estas actividades. * Faltan indicadores para medir el impacto del enfoque de género en el tema de la planificación participativa.	importante fomentar su incorporación como estipula la ley.			

Es importante hacer la aclaración que no en todos los países se han dado procesos de planificación participativa, ni la totalidad de los participantes a los talleres tienen conocimiento de estas experiencias, por lo que algunos de los comentarios expresados manifiestan la percepción de quienes participaron en términos generales, sobre la inclusión del enfoque de género en los municipios como en las políticas públicas de ahí emanadas, y no específicamente en planificación participativa.

Hecha esta aclaración, los diversos comentarios resultan valiosos para demostrar que los municipios poseen escasa preparación, información y hasta voluntad en abrir espacios reales de participación a las mujeres, lo cual no es sinónimo de cantidad de mujeres sentadas en una mesa de decisión, sino más bien la incorporación efectiva de dicho enfoque en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En aquellos casos en que sí se ha dado fuertes experiencias de planificación participativa y presupuestación participativa, la incorporación de la perspectiva de género ha sido limitada y no se le ha dado la importancia que merece.

En otros casos se dieron divergencias en cuanto al hecho de que la inclusión del enfoque de género ha respondido más a esfuerzos aislados generados por voluntades políticas específicas de ciertos gobiernos locales, más que a una política pública integral tendiente a ello en todos los municipios del país.

3. El modelo municipal en centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación

Dra. Violeta Pallavicini

Introducción

Los procesos de descentralización en América Latina, parecen presentar un alto grado de heterogeneidad, de la cual Centroamérica no es la excepción. En parte, esto pareciera explicarse por la diversidad de significados que se da al término descentralización; así como por el hecho de que “muchos diseños de descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados, sin tener en cuenta las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria de cada país, u otros muchos factores específicos de la región”⁵. Otro elemento que pareciera influir en esta heterogeneidad, es la superposición de los esfuerzos de fortalecimiento de gobiernos locales, con otras acciones descentralizadoras, como la descentralización funcional por medio de la cual se crean instituciones autónomas. Finalmente, la larga tradición centralista de las estructuras políticas centroamericana parece explicar el difícil avance en el desarrollo de los gobiernos locales de la región.

Con el propósito de comprender el estado de la cuestión en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales en Centroamérica, y las posibilidades de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión local por medio del presupuesto participativo, la Fundación Arias con el apoyo de IBIS Dinamarca, realizó un estudio que permitiera una revisión comparativa de las características que presentan las municipalidades centroamericanas, los espacios de participación ciudadana que promueven y las dinámicas de los presupuestos locales, en el marco del proyecto ***“Hagamos las Cuentas: conocimiento***

⁵ Jordana, Jacit (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, DC:p. 7.

presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas”, con el fin de identificar los espacios para la construcción de procesos de presupuestación participativa a nivel local en la región centroamericana.

El documento que se presenta, resume los principales hallazgos en cuanto a la forma concreta de gestión que adoptan las municipalidades en cada país de la región y las posibilidades que se identificaron para promover la presupuestación participativa.

En la primera parte del estudio se aclara el concepto de descentralización. En la segunda parte se examinan los modelos de gobierno local propuestos por el autor británico Andrew Nickson, los cuales se tomaron de base para orientar el análisis de las características que presentan las municipalidades centroamericanas. La información de este último apartado fue tomada de los estudios nacionales realizados por los siguientes consultores: Caryl Alonso y un grupo investigador en Guatemala, Dr. Alvaro Artiga en El Salvador, Alex Matamoros y un grupo investigador en Honduras, Alejandro Bravo en Nicaragua, Violeta Pallavicini en Costa Rica y Gregorio Quintero en Panamá —ver Anexo N° 1—.

3.1 Enfoques Normativos de la Descentralización

En términos generales parece existir un consenso entre los estudiosos de este tema en considerar la descentralización como el proceso mediante el cual se transfieren ciertas responsabilidades, competencias y capacidades fiscales o administrativas, a unidades subnacionales del gobierno. La descentralización constituye un acto mediante el cual el gobierno central atribuye competencias a un nuevo ente, *“separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente”* (Jiménez Nieto, 1975:122). Por lo anterior, la descentralización requiere para su concreción de una ley emanada del Poder Legislativo, en la cual se indica el grado de autonomía otorgada al nuevo ente y por ende el tipo de descentralización concedida.

En lo que resta de esta sección se presentan los distintos tipos de descentralización a los cuales se puede recurrir.

3.1.1 La Descentralización Administrativa

Los autores que se ubican en esta perspectiva (Rondinelli y Nellis, 1986; Jordana, 2001; Ibarra, 2000) consideran la descentralización administrativa como el acto mediante el cual el Gobierno Central transfiere responsabilidades, competencias y capacidades del nivel central del gobierno a unidades políticas sub-nacionales, agencias, autoridades regionales y organizaciones no gubernamentales.

En esta perspectiva, el impulso de la descentralización viene desde el gobierno central. Entre las razones que motivan al desarrollo de este tipo de descentralización se mencionan las siguientes: dificultades de las instituciones del gobierno central para dar respuesta a las demandas sociales, limitaciones fiscales, entre otras.

Este tipo de descentralización ha estado muy influenciado por las estrategias de Reforma del Estado impulsadas a partir de los 80's. En dicho proceso organismos internacionales como el Banco Mundial (1997), orientan el replanteamiento del Estado hacia el desarrollo de cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenido. Estas cinco tareas son: establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica, readecuación del tamaño del Estado a sus capacidades, protección de los grupos vulnerables, y defensa del medio ambiente.

En la readecuación de las capacidades institucionales, la descentralización desempeña un papel de gran relevancia, por “el interés de mitigar las arbitrariedades tradicionales del Estado Centralista y populista, mejorando la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos” (Jordana, 2000: p. 14).

El diseño institucional de este tipo de descentralización puede adoptar distintas modalidades. De acuerdo con Cohen y Peterson (citado en Jordana, 2000) se pueden identificar los siguientes diseños:

- a) Monopolio Institucional: En este diseño las instituciones descentralizadas mantienen exclusividad en la prestación de ciertos servicios públicos. En Costa Rica ejemplos de este tipo de diseño son: Instituto Nacional de Seguros (INS), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entre otros.

- b) Monopolio Institucional Distribuido: En este caso el gobierno central transfiere competencias a los gobiernos locales, en donde éstos mantienen monopolio en la prestación de ciertos servicios dentro de su ámbito territorial. Ejemplo de aplicación de este diseño es la competencia de las municipalidades para brindar servicios públicos, como recolección de desechos sólidos, en su localidad.
- c) Pluralismo Institucional: Esta situación se da cuando las responsabilidades por la ejecución de un área de políticas públicas es compartida por más de una institución, la cual puede pertenecer a niveles de gobierno distintos (central o local), y donde incluso pueden participar organizaciones públicas no estatales. Por sus características, este tipo de diseño se desarrolla una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados, lo cual obliga a mucha coordinación entre las partes. Ejemplo de este tipo de diseño lo constituye la ejecución de la política de salud en Costa Rica, ya que en la misma intervienen el Ministerio de Salud Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social, y sus tres niveles de servicio, en donde en el primer nivel encontramos los Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS), en el segundo nivel se ubican las clínicas y hospitales periféricos, y en el tercer nivel los hospitales nacionales y regionales. Por otra parte, en Nicaragua destaca el Programa de Autonomía Escolar en cuya implementación participa el Gobierno Central a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, los Consejos Directivos de autoridades, padres y maestros y las mismas autoridades municipales.

La selección de uno de los diseños antes mencionados o la combinación de los mismos va a presentar un reto al Estado descentralizado administrativamente. Este reto se va a manifestar en cómo lograr los equilibrios institucionales necesarios que permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera eficaz.

3.1.2 La Descentralización Territorial

La descentralización territorial hace referencia a la distribución del poder de un Estado en su territorio. La descentralización territorial puede dar origen a dos formas de organización territorial: federalismo y estados unitarios, los que a su vez pueden adoptar una organización regionalizada o crear niveles distintos de autogobierno tal y como veremos a continuación.

El Estado Federal

Un Estado federal se caracteriza por la existencia de dos niveles de instituciones, las de la federación y la de los niveles de los Estados que lo integran. Ambas instituciones gozan de potestades legislativas propias y autónomas en sus ámbitos de competencia. La determinación de dichas competencias está dada por la Constitución de cada Estado. De acuerdo con el autor Piza Rocafort, dentro del federalismo se pueden destacar dos modalidades: la norteamericana y la europea o “federalismo de ejecución”:

- “En el **modelo norteamericano** (también llamado “anglosajón” por su aplicación en Australia y Canadá) cada nivel gubernamental (federal o estatal), dicta sus leyes y las administra por sí mismo⁶”, dentro de su respectivo ámbito de competencias. En este modelo se da una división horizontal del poder, en donde hay administraciones paralelas con ámbitos de acción específicos;
- En los **Estados federales europeos** (Alemania, Suiza, Austria), lo normal es que la Federación dicte las leyes y los Lander o Cantones (nombre que asumen los estados o provincias suizos) las ejecuten. En la expresión del artículo 83 de la Ley Fundamental (Constitución) alemana: “los Lander ejecutan las leyes federales como competencia propia”. Ello ha implicado, tanto en Alemania como en Austria y Suiza, que la Administración Federal sea claramente excepcional, donde casi todas las tareas administrativas han de ser realizadas por las administraciones regionales (Lander o cantones) o locales. Se trata de lo que en Austria se ha llamado ‘Administración federal indirecta’” (Piza Rocafort, p. 6-7). En este modelo se da una división vertical del poder en donde “la formulación de la política (definición de prioridades) está concentrada al nivel superior (federal) en tanto que la ejecución de esa política está controlada por los Lander y las Administraciones Locales”(Mayntz, 1982, p. 609)⁷.

⁶ “El principio constitucional y administrativo básico en los federalismos anglosajones es que la instancia que tiene la competencia de hacer las leyes las ejecuta desde el punto de vista administrativo” Piza Rocafort, p. 6.

⁷ Mayntz, R. (1982). Intergovernmental relations and local autonomy in Germany. En: *Rivista de Diritto Pubblico*, No. 2.

El Estado Unitario Regionalizado

Este tipo de organización territorial se caracteriza por la creación de diversas instituciones políticas en el nivel intermedio (regiones autónomas), con competencias que le han sido delegadas por el Estado nacional. Si bien en este modelo las instituciones regionales gozan de poder independiente del poder central, la diferencia con el modelo federal es que las normas básicas de las instituciones regionales han sido establecidas por las instituciones centrales del Estado unitario, por lo tanto, pueden ser modificadas por éste con menor dificultad que en un Estado Federal, donde las competencias de las instituciones están dadas por la Constitución. En algunos casos, la autoridad electa a nivel “regional” tiene que compartir poderes con un “delegado” territorial del gobierno central. Ejemplos de este modelo lo constituyen España e Italia.

El Estado Unitario Descentralizado

En este modelo se establecen instituciones con capacidades o competencias especiales en un territorio (gobiernos locales), mientras que el resto del territorio se guía exclusivamente por las directrices emanadas de las instituciones centrales. En este modelo las entidades territoriales no gozan de competencias legislativas, si se les reconocen algún grado de autonomía tributaria esta es muy limitada, y las competencias que asumen las entidades locales también son muy limitadas.

3.2. Dos modelos de sistema de gobierno local: el modelo económico y el modelo político.

El autor británico Andrew Nickson (2000)⁸ propone una categorización alternativa a la tradicional tipología estructural para el análisis de los gobiernos locales. La categorización de Nickson parte una simple pregunta “¿Cuál es el propósito principal del gobierno local? Al tratar de contestar esta pregunta el Dr. Nickson llega a identificar dos modelos, en el sentido weberiano, el modelo económico y el modelo político de gobiernos locales, los cuales se describen a continuación.

⁸ Nickson, Andrew (2000). El gobierno local en América Latina: Hacia dónde se dirige en el nuevo milenio. Ensayo presentado en el Instituto Federal Municipal (IFAM). Buenos Aires: Argentina.

3.2.1 El Modelo Económico de los Gobiernos Locales.

En este modelo el propósito fundamental del gobierno local es brindar servicios públicos eficientes. La perspectiva económica de la descentralización ha sido influida por el Federalismo Fiscal.

El Federalismo Fiscal considera que las preferencias individuales por los bienes públicos difieren entre las personas y que hay economías de escala para su provisión, por lo cual deben seleccionarse aquellos niveles óptimos de provisión que se asocian a instancias organizacionales eficientes. Sugiere además, la conveniencia de diseñar una variedad importante de esquemas de provisión pública para diferentes grupos de población territorialmente definidos y que serían atendidos por una variedad de gobiernos locales, gobiernos regionales y el gobierno nacional. Los bienes y servicios públicos presentan además diferentes grados de externalidades asociados a su provisión, lo cual se refleja en beneficios sociales que fluyen desde los consumidores directos que usan los servicios a otros grupos de consumidores. Este es el caso de servicios públicos como educación primaria, el cual además de generar beneficios directos a los educandos es responsable de beneficios adicionales a la comunidad (comportamiento ciudadano, respeto a las leyes, mejores hábitos de salud). El control de estas externalidades es consustancial a la definición de las escalas económicas que son eficientes en la prestación de esos servicios.

La definición de escalas económicas está asociada al control de estas externalidades en la provisión de servicios públicos. Cuando el servicio público tiene una externalidad (beneficios o perjuicios a terceros) que se define y es propia de una comunidad local, el análisis económico sugiere que su provisión bajo condiciones de eficiencia debe estar bajo la responsabilidad del gobierno local, como por ejemplo la recolección de desechos, la planificación urbana y la seguridad ciudadana. En un nivel práctico, la perspectiva económica permite la toma de decisiones en términos del análisis costo-beneficio para justificar la descentralización de servicios públicos.

De acuerdo con el Federalismo Fiscal, la asignación de un servicio a un gobierno subnacional debe considerar una “relación de correspondencia” entre la oferta institucional de un servicio pública dada su escala económica, con la demanda de las personas beneficiarias que se localizan en su jurisdicción. Para satisfacer este principio de correspondencia, en este enfoque el tamaño de la población de los

gobiernos subnacionales es muy importante. Cuando el tamaño de la población del gobierno local no guarda correspondencia con la oferta institucional, el federalismo recomienda el desarrollo de arreglos institucionales de grupos de gobiernos locales para la provisión de los servicios públicos, como por ejemplo la creación de consorcios municipales que administren un relleno sanitario.

Indica Andrew Nickson (2000) que en el contexto de ajuste estructural este modelo ha sido utilizado como modelo de referencia básico de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. De acuerdo con el autor, esta preferencia se fundamenta en las siguientes razones. Primero, los bancos vieron en los gobiernos locales una oportunidad para superar la crisis fiscal de los estados gracias a la capacidad potencial de crear ingresos fiscales a nivel local. Segundo, consideraron que los gobiernos locales podrían ayudar a mejorar el suministro de servicios gracias a la “mejora de la eficiencia productiva, la eficacia y la equidad”. Tercero, se consideraba que los gobiernos locales podían ser un instrumento muy eficiente para la ejecución de las políticas focalizadas como las políticas de combate a la pobreza.

Dado que en el modelo económico, el gobierno local tiene como propósito el suministro eficiente de servicios, en este modelo se enfatizará en las siguientes características (Nickson, 2000):

- a) **Tamaño de la Población:** Se busca que las municipalidades tengan un tamaño promedio de población grande para poder garantizar la obtención de economías de escala.
- b) **Nivel de Autonomía Local:** Se brinda una autonomía limitada, ya que es el gobierno central quien decide en última instancia el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por tal razón, el gobierno municipal cumple el “papel de administrador local de las políticas del gobierno central”.
- c) **Transferencias Fiscales:** Las transferencias del gobierno central son importantes pero orientadas a fines específicos. La decisión sobre el nivel de transferencias se basa en niveles estándares de suministros de servicios por las diferentes municipalidades.
- d) **Control Financiero:** Debido a la importancia que tienen las transferencias en el gasto público central, el gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica. Por tal razón, en este modelo el Gobierno

Central desarrolla una regulación estricta en materia de contratación de préstamos por parte de los entes locales, así como en lo que respecta a alzas en las tasas y la creación de nuevos impuestos.

- e) **Tipo de Auditoría Ejercida:** Congruente con la característica anterior, el gobierno central desarrolla permanentes auditorías para controlar el uso eficiente y eficaz de los recursos asignados a las municipalidades. En este modelo, las auditorías son desarrolladas por la Contraloría General de la Nación.
- f) **Sistema electoral:** El número de autoridades electas por los ciudadanos es muy limitado debido a que el modelo está orientado a la eficiencia en el suministro de servicios, por lo tanto se trata de garantizar que las prioridades definidas a nivel nacional en término de suministro de servicios se cumpla en todos los niveles de gobierno. Esto requiere de la subordinación de las autoridades locales a las autoridades nacionales.
- g) **Participación ciudadana:** La participación se orienta a que los ciudadanos pidan cuentas a sus gobiernos locales sobre el desempeño económico de los mismos y sobre la calidad de los servicios brindados. En este modelo, se promueve la competencia en la oferta de los servicios para que los ciudadanos puedan elegir el acceso a los servicios municipales entre mecanismos alternativos de suministro de los mismos.

De acuerdo con Nickson (2000), la mejor aproximación al modelo económico de gobiernos locales se encuentra en el sistema británico de gobiernos locales. En países como Irlanda, Australia y Nueva Zelandia, los gobiernos locales presentan algunas características del modelo económico.

3.2.2 El Modelo Político de los Gobiernos Locales.

En este modelo el propósito principal de los gobiernos locales es actuar como vocero de los intereses de la comunidad dentro del sistema político. También se destaca la participación de la sociedad tanto en la formulación de políticas públicas locales, como en el control y la fiscalización de la gestión de los gobiernos locales.

Esta perspectiva tiene una fuerte influencia de la idea seminal de Tocqueville de que sólo las estructuras descentralizadas permiten el desarrollo de la democracia. Desde esta perspectiva se plantean los siguientes argumentos **en contra de la centralización:**

- Impide sentimientos de solidaridad entre individuos, suprime los cuerpos de intermediación, aísla al individuo frente al poder del Estado y promueve la descomposición del tejido social local.
- Privilegia la unidad y la uniformidad, con lo cual se niega la diversidad local. En consecuencia, los individuos se refugian en la pasividad y el inmovilismo.
- Establece un lazo de dominación en la relación Estado/individuo que promueve condiciones para la corrupción.

Por el contrario, la **descentralización promueve** las iniciativas convergentes entre los individuos y los grupos gracias a que fomenta mecanismos que facilitan la discusión de ideas. Tocqueville argumentaba que los municipios con poder real desarrollan espacios para interesar a los ciudadanos en lo público, lo cual conlleva una verdadera pedagogía de la democracia. De acuerdo con este autor, acercar el poder a los ciudadanos permite que el poder público sea más eficaz. Más aún, Alexis de Tocqueville señalaba que:

“...Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que donde quiera hay hombres reunidos se forma por sí mismo un Municipio....La Constitución de los Municipios se remonta a los orígenes de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a la ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan las necesidades de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así como la asociación Municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos Municipios se unieron a otros Municipios y han formado las Naciones. Es entonces cuando nació la idea de la Patria” (Tocqueville, 1969,p.63)⁹.

En la descentralización política el gobierno local comparte con el gobierno central el suministro de servicios, para lo cual “los distintos niveles de gobierno tienen contribuciones complementarias para el beneficio social en general”(Nickson, 2000, p. 5). Es así que el modelo está fuertemente influido por el concepto de subsidiariedad, bajo el cual “la capacidad para la toma de decisión de las unidades territoriales inferiores debería agotarse antes de que los niveles superiores se vean implicados”(Nickson, 2000, p.5).

⁹ DeTocqueville, A. (1969).La Democracia e América. Madrid: Ediciones Guadarrama.

A continuación se describen las características más importantes que Andrew Nickson le confiere al gobierno local bajo en el modelo político:

- a) **Competencia municipal:** Las entidades locales cuentan con autonomía para seleccionar los servicios a proveer en su localidad, así como poder discrecional para definir tasas, tarifas e impuestos que se pueden aplicar en su localidad.
- b) **Mecanismos de transferencias financieras:** En el modelo los gobiernos locales suelen compartir los ingresos fiscales con el gobierno central y otros gobiernos locales como “socios en un sistema conjunto de gobierno en vez de mantener una relación de conflicto en la cual el gobierno central tiene mayor poder”(Nickson, 2000: 5).
- c) **Monitoreo Nacional:** En este modelo la rendición de cuentas del gobierno local es hacia sus ciudadanos, especialmente en lo que respecta a su papel político de representar los intereses de la comunidad. Por tal razón, en el modelo se incorporan una gran variedad de mecanismos de consulta ciudadana tales como el referéndum y el plesbicio. El papel de la Contraloría General de la Nación se ve reducido a velar por la legalidad de los ingresos y el gasto municipal.
- d) **Sistema electoral:** En el modelo se utiliza el sistema de elección directa de las autoridades locales. En el modelo la figura del Ejecutivo Municipal juega un papel muy importante debido a que debe servir de “intermediario” entre una red de instituciones, públicas y privadas, para la satisfacción de las necesidades locales. También debe demostrar mucha habilidad para conseguir fondos de inversión para su comunidad.
- e) **Participación en las elecciones:** Debido a que en este modelo los gobiernos locales tienen un ámbito de competencia amplio que va más allá de la provisión de servicios locales, la participación ciudadana en la elecciones municipales tiende a ser alta.
- f) **Tamaño medio de la población de los municipios:** Debido a que en este modelo es fundamental desarrollar identificación ciudadana hacia las comunidades locales, el tamaño promedio de los municipios tiende a ser pequeño en términos demográficos.

De acuerdo con Nickson (2000) los sistemas de gobierno local más cercanos a su “modelo político” de gobiernos locales se encuentran en Alemania y en Suiza.

En América Latina la descentralización presenta características de modelo híbrido, es decir que las medidas de descentralización adoptadas tienen sus bases tanto en el modelo económico como en el modelo político. De acuerdo con Fernando Rojas (1999), esta situación se debe a que los procesos de descentralización en América Latina han estado lleno de movimientos y contra-movimientos. Indica Rojas que “la idea que ha conducido a la descentralización ha comenzado a desarrollarse a mediados de los 70’s como una reacción a crecientes déficits fiscales y al aumento de la rigidez y las ineficiencias, pero sorpresivamente son fuerzas políticas ligadas a la democratización las que fueron determinantes (en el desarrollo de la descentralización) en los años 80 y 90” (Rojas, 1999: 9-10)¹⁰.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las características de los modelos económicos y político propuestos por Andrew Nickson.

Cuadro 6
Características del Modelo Económico y
Político de Gobiernos Locales

Elemento	Descripción Modelo Económico	Descripción Modelo Político
Propósito	Provisión de Servicios bajo criterios de eficiencia.	Fomento Democracia Participativa
Estatuto legal de las entidades locales	Creación vía Leyes.	Constitución Política
Poderes generales	Determinado por el Código Municipal.	Competencia Generales definidas en la Constitución.
Mecanismos de financiamiento	Transferencias del Gobierno Central	Ingresos Propios
Utilización del financiamiento	Estrictamente limitado a lo previsto	Fuertemente discrecional
Control de los estándares relativos a la prestación del servicio	Estricto	Débil
Control financiero	Regulación Estricta	Regulación Blanda
Sistema electoral	Designación Gobierno Central	Elección Directa
Participación de los ciudadanos	Limitada	Amplia
Tamaño medio de la población	Grande	Pequeño

Fuente: Nickson, 2000.

¹⁰ Rojas, Fernando (1999). The political context of decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region. Conferencia Annual del Banco Mundial en Chile.

3.3 Síntesis de los estudios nacionales¹¹

Los estudios nacionales permitieron confirmar una heterogeneidad en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales en Centroamérica. Esta diversidad se evidenciará haciendo uso de las variables propuestas por Nickson y resumidas en el cuadro 1 que se presentó anteriormente.

3.3.1 Características de los gobiernos locales en Centroamérica.

3.3.1.1 Organización territorial en Centroamérica

En el caso de Centroamérica, los gobiernos locales deben competir con otras formas de descentralización y desconcentración territorial.

En Guatemala, el país está dividido en 22 departamentos a la cabeza de los cuales se encuentran gobernadores, quienes actúan como brazo político del gobierno nacional. Adicionalmente, se tienen 331 gobiernos municipales y 8 regiones de desarrollo. De acuerdo con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del 3 de setiembre de 1997 y su reglamento del 30 de octubre de 1987, se establece la figura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles: nacional, regional, departamental y municipal.

En El Salvador, el país se divide en 14 departamentos y 262 municipios. Sólo en el caso de la capital, San Salvador, se utiliza la subdivisión de distritos. En este nivel se ha fortalecido la rendición de cuentas. También, en algunos gobiernos locales se han creado mesas sectoriales para tratar temas específicos del municipio.

Honduras cuenta con 18 departamentos que tienen como máxima autoridad al gobernador y 292 municipios. También, algunos municipios cuentan con Consejos de Desarrollo Local, en especial en las mancomunidades.

Nicaragua cuenta con 2 Regiones autónomas cuya máxima autoridad es el Consejo Regional de cuyo seno se elige un Gobernador. Además, tiene 15 departamentos y 152 municipios.

¹¹ Esta sección ha sido preparada con base a la información suministrada por los consultores que redactaron los estudios nacionales.

En Costa Rica, se tienen 7 provincias, las que a su vez se subdividen en 81 cantones que son la base del municipio. Adicionalmente, por la Ley de Regionalización, se tienen 7 regiones de planificación, aunque la definición de las mismas varía según las orientaciones de ciertas políticas. Por ejemplo, el sector salud tiene dividido el país en siete regiones diferentes a las señaladas por la Ley de Regionalización y 99 áreas para la prestación de servicios de salud.

En Panamá se cuenta con 9 provincias cuya máxima autoridad es el Gobernador, y 75 distritos que son la base de los municipios. Adicionalmente, se cuenta con 620 Corregimientos cuya máxima autoridad es la Junta Comunal.

3.3.1.2 Marco Jurídico de los Gobiernos Locales

En este aspecto se encontró que existe una variación en cuanto al rango legal de los Códigos Municipales, que son el instrumento que precisa con mayor claridad las competencias y funcionamiento de las municipalidades. Tal y como se muestra en el cuadro a continuación, en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, los Códigos Municipales tienen un rango de decreto, el cual tiene un nivel inferior a las leyes.

3.3.1.3 Nivel de Autonomía según marco jurídico

Aunque el marco jurídico de las municipalidades reconoce en todos los casos la autonomía política, financiera y administrativa, los estudios nacionales mostraron que las dos últimas se incumplen debido a la larga tradición centralista en la región y a la gran dependencia financiera de las municipalidades de los recursos que les transfieren los gobiernos locales, tal y como se mostrarán en secciones posteriores.

En cuanto a la autonomía política, entendida como la capacidad de elección de autoridades locales, se nota todavía poca participación ciudadana en dichas elecciones.

3.3.1.4 Competencias de los Gobiernos Locales

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las competencias asignadas a las municipalidades en Centroamérica. De dicho cuadro se puede deducir que las municipalidades tienen una función periférica, limitándose a cumplir funciones de prestación de servicios urbanos y de infraestructura, como sus actividades más importantes.

Cuadro 7
Marco Jurídico de las Municipalidades

País	Marco Legal
Guatemala	* Constitución Política de 1985 * Código Municipal (Decreto No. 58-88, octubre 1988). * Ley de Impuesto Unico sobre Bienes Inmuebles (enero, 1988) * Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
El Salvador	* Constitución Política de 1983 * Ley General Tributaria Municipal * Código Municipal (Decreto Legislativo de febrero de 1986) * Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).
Honduras	* Constitución Política * Decreto No. 134-90 Ley de Municipalidades * Acuerdo Ejecutivo 018-93. Reglamento de la Ley de Municipalidades.
Nicaragua	* Constitución Política de 1987, Capítulo IX. * Ley 261, reformas a la Ley No. 40 de Municipios aprobada en 1988. * Ley No. 217 del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. * Ley de Transferencias Presupuestarias.
Costa Rica	* Constitución Política de 1949, Título XII * Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, agosto de 1995. * Código Municipal del 30 de abril de 1998 * Ley No. 7755 Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional, febrero 1999.
Panamá	* Constitución Política de 1972, reformada en 1978 y 1903. * Ley 106 de octubre de 1973 modificada por Ley 52 sobre Régimen Municipal en 1984.

Cuadro 8
Competencias de los Gobiernos Locales en Centroamérica

País	Marco Legal
Guatemala	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, gestión de educación pre-primaria y primaria. Fiscales: administración de impuestos municipales.
El Salvador	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, policía municipal, registro civil. Fiscales: creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones públicas, capacidad de endeudamiento y administración de tributos municipales.
Honduras	Funcionales: control y regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, infraestructura, elaboración y ejecución de planes de desarrollo. Fiscales: cobro y administración de impuestos y tasas municipales.
Nicaragua	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura y promoción del desarrollo local. Fiscales: recaudador y administrador de impuestos locales, tasas y contribuciones.
Costa Rica	Funcionales: regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, de infraestructura y de regulación económica. Fiscales: recolección y administración de los impuestos y tasas municipales, así como administrar la explotación de licencias municipales. Fijación de impuestos locales previa autorización de la Asamblea Legislativa.
Panamá	Funcionales: servicios urbanos y de infraestructura. Fiscales: recolección y administración de los impuestos y tasas municipales.

3.3.1.5 Organización del Gobierno Local

En términos organizativos, la máxima autoridad de los municipios son los Concejos Municipales cuyo número es proporcional a la población del municipio. Adicionalmente, se cuenta con la figura del Alcalde, el cual cuenta en el caso de Honduras y Nicaragua con un Vice-Alcalde.

En el caso de Costa Rica se cuenta también con la figura de los Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito. Estos últimos son autónomos y sus miembros son electos popularmente. Hasta el año 2004 se cuenta con 10 Consejos Municipales de Distrito.

En el caso de Panamá donde se tiene la figura del Corregimiento, se cuenta con Concejales representantes del Corregimiento.

3.3.1.6 Tipos de Controles sobre las Municipalidades

En términos generales, las municipalidades están sujetas a un control externo por parte de la Contraloría General de Cuentas (Guatemala), Corte de Cuenta (El Salvador), Tribunal Superior de Cuentas (Honduras), o Contralorías General de la República (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

Adicionalmente, en Honduras se cuenta con Comisiones de Transparencia Municipal, las cuales realizan una función de Auditoría Social. En El Salvador, COMURES está trabajando en una propuesta para desarrollar un sistema de transparencia municipal. La propuesta está orientada a que las municipalidades deban poner su información a disposición de los ciudadanos. En Guatemala, la recién aprobada Ley de la Contraloría General de Cuentas plantea la creación de Comités de Auditoría Social, como un órgano de fiscalización y control ciudadano.

A nivel de control interno, las municipalidades de la región cuentan con la figura del Auditor o de un Contador, dependiendo del tamaño de las mismas.

3.3.1.7 Relaciones entre el Gobierno Nacional y Local

La principal relación es de materia financiera por medio de la figura de la “transferencia” del Gobierno Central a las municipalidades. En el caso de Guatemala, la transferencia del impuesto IVA-PAZ representa el 90% del total de transferencias que reciben los municipios. Adicionalmente, el gobierno les traslada parte del impuesto por la distribución del petróleo y sus derivados.

En el Salvador, la legislación establece que el Gobierno Central debe transferir un 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado a través del FODES. Sin embargo, se impone como

condición que el 20% de dichos recursos se utilicen en gastos de operación y el restante en inversión.

En Honduras, se establece la transferencia a municipios por partidas mensuales anticipadas del 5% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional, sin embargo sólo se está transfiriendo el 3.14%.

En Nicaragua, por mandato constitucional se debe transferir un 4% del Presupuesto General del Estado a las municipalidades pero hasta la fecha no se ha alcanzado este porcentaje.

En Costa Rica, se aprobó una reforma constitucional para que se girara de manera progresiva a las municipalidades un 10% del presupuesto nacional, pero debido al retraso que ha sufrido la aprobación de la Ley de Transferencias de Competencias a las Municipalidades, el proceso ha quedado paralizado. Adicionalmente, mediante la Ley No. 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” del 16 de febrero de 1999, se determinó que las transferencias deberían ser orientadas al financiamiento de obras y proyectos de inversión local, y que las transferencias se harían siempre y cuando el país no enfrentara una crisis fiscal. Finalmente, la Ley 8114 de Simplificación Tributaria, creó el Impuesto único de Combustibles, del cual se debe girar un 30% al Consejo Nacional de Vialidad, y un 25% de ese 30% se debe remitir a las municipalidades. Sin embargo, hasta la fecha esta transferencia ha sido fuente de enfrentamientos entre las municipalidades y el Ministerio de Hacienda, por el incumplimiento de este último en girar los fondos respectivos.

Finalmente, en Panamá el 72% de los municipios dependen del subsidio presupuestario del Gobierno Central.

3.3.1.8 Grado de descentralización del gasto local

En este tema, los consultores enfrentaron una serie de dificultades para conseguir la información. Sin embargo, de los datos obtenidos se observó que el nivel de descentralización del gasto local es bajo en la región.

En el Salvador entre 1998 y 2001 el nivel del gasto local en comparación con el gasto del Gobierno Central permaneció en un 2%. En Nicaragua, para el 2003 el nivel de gasto fue de un 8.7%. En Panamá, para ese mismo año el nivel de gasto fue de 1.4%.

En Costa Rica, el nivel de gasto ha venido descendiendo a lo largo de los años, pasando de representar un 11.76% en 1950, a un 8.20% en 1970, hasta llegar a su nivel más bajo en la década de los noventa con un 4% y ascender levemente en el 2000 a un 5.43%.

3.3.1.9 Porcentaje del Gasto Municipal Destinado a la Inversión

El nivel de gasto destinado a la inversión es muy bajo. En el caso de Panamá, se destina el 15% de los ingresos municipales. En Costa Rica, el nivel de gasto orientado a la inversión pasó de un 15.37% en 1990 a un 21.5% en el 2000.

En el caso de Guatemala, del monto transferido por concepto del impuesto IUSI-PAZ se debe invertir el 70% para obras de infraestructura. En Honduras, se establece que de las transferencias del Gobierno Central, se debe destinar el 85% a la inversión.

De lo expuesto en esta sección, se puede indicar que el modelo de municipalidad vigente en la región centroamericana es un modelo híbrido, es decir se combinan características del modelo político y económico expuestas por Andrew Nickson, tal y como señalamos en la segunda parte de este artículo. Entre los elementos del modelo político cabe resaltar la capacidad de elección popular de las autoridades locales. De las características del modelo económico, resalta el nivel de dependencia financiera de las municipalidades y la definición específica de competencias municipales establecidas en los Códigos Municipales de cada país.

3.3.2 Participación Ciudadana

En primer lugar, es importante resaltar que los países de la región presentan limitaciones en el nivel de organización de la sociedad civil, lo cual se traduce en un movimiento popular desarticulado y por ende débil.

Para el caso de Costa Rica, de acuerdo con la información suministrada por DINADECO, a enero del 2004 se tenían registradas 2,522 Asociaciones de Desarrollo Comunal. Sin embargo, esta forma de organización ha estado influenciadas por intereses políticos electorales y orientadas por el paternalismo estatal. Esta situación, las ha constituido en organizaciones débiles desde la óptica del término de

capital social de Robert Putman. A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que se han dado acontecimientos de lucha en el cantón de Alajuelita y Curridabat, entre otros, donde la organización de la sociedad civil ha servido de motor de cambio a nivel de la política local.

En Nicaragua, el Movimiento Comunal representa la estructura comunitaria más grande del país y participa en la conducción de proyectos del Fondo de Inversión Social.

En el Salvador, los municipios grandes han establecido ordenanzas de participación ciudadana, lo cual ha permitido la institucionalización de espacios de participación. Otra experiencia, la ha constituido un proyecto desarrollado por AID para el desarrollo de Sesiones de Concejo Municipal Abierto.

En el cuadro que se presenta a continuación se sintetizan los espacios de participación ciudadana con que se cuenta a nivel de la región centroamericana. Si bien existe una amplia gama de modalidades de participación, todavía no existe la motivación de utilizar dichos espacios por parte de las autoridades locales, con algunas excepciones, y de la ciudadanía.

Cuadro 9
Espacios de Participación Ciudadana

País	Espacios de participación
Guatemala	Concejos Locales o Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural
El Salvador	Cabildos abiertos, consulta popular, sesiones de Concejo Abierto.
Honduras	Cabildo abierto, Comisión de Desarrollo Municipal, Plebiscitos y Patronatos.
Nicaragua	Cabildo, referéndum, iniciativa, plebiscito, asambleas comunitarias. El Código contempla la elaboración participativa del presupuesto, pero a nivel de consulta ciudadana.
Costa Rica	Cabildo, referéndum, plebiscito, audiencias públicas, comisiones de trabajo municipal, Concejos de Distrito.
Panamá	Cabildo, referéndum, iniciativa y plebiscito.

Anexo N° 1

Perfil de los consultores

- Caryl Alonso** Doctorando en Sociología por la Universidad de Salamanca - Programa Guatemala -, Máster en Dirección y Gestión Pública Local de la Universidad Carlos III de Madrid, Licenciado en Historia de la Universidad del Valle en Guatemala. Posee una amplia trayectoria en el campo de la descentralización y gestión local, ha sido expositor y consultor internacional sobre el tema, coautor del libro *“La Municipalidad en Guatemala, retos y desafíos”*. En la actualidad es docente del Programa de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landivar.
- Alvaro Artiga** Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca, España. Ingeniero Civil y Licenciado en Sociología por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador. Tiene una Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México. Catedrático, investigador, y Director del Programa de la Maestría en Ciencia Política de la UCA, además docente de la Maestría en Desarrollo Local de la misma universidad.
- Alex Matamoros** Estudios filosóficos en la Facultad de Filosofía Manuel Enrique Piñon, afiliada a la Universidad Rafael Landivar (Guatemala). Bachiller en Teología de la Facultad Teológica Teresianum de Roma, Italia. Cuenta con una amplia experiencia en gestión local: laboró en el Proyecto de Oportunidades de Desarrollo y Empleo Rural (PODER), ha asesorado en materia de administración y presupuestación municipal en más de 26 municipios, así como en temas de participación ciudadana, lucha contra la corrupción y auditorías ciudadanas. En la actualidad labora con CIPRODEH en

diversos proyectos de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana.

Alejandro Bravo Máster en Derecho Local del Programa de Estudios de Post-Licenciatura en Centro América. Universidad de Barcelona - Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN), León. Licenciado en Derecho por la UNAN. Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), ha sido miembro del equipo redactor de diversas leyes municipales entre ellas: Ley de Régimen Presupuestario Municipal, Ley de Participación Ciudadana, Código Tributario Municipal, entre otras. Docente del Programa en Maestría en Derecho Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCA. Además ha escrito diversos textos y artículos sobre la realidad municipal y el desarrollo local en Nicaragua.

Violeta Pallavicini Doctorado Académico de la Northern Illinois University (Estados Unidos), Maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Licenciada en Administración de Empresas de la Universidad Centroamericana. En la actualidad es Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, docente de varios programas de posgrado de esa misma universidad, fue Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Posee una amplia experiencia en investigaciones de análisis de factores de riesgo que limitan la transparencia en la gestión pública, y ha publicado diversos textos y artículos especializados, entre ellos *“Régimen Municipal en Costa Rica: Análisis Político, Administrativo y Económico”* (obra desarrollada junto con el Dr. Justo Aguilar), *“Comportamiento Organizacional”*, entre otros.

Gregorio Quintero Licenciado en Economía de la Universidad de Panamá, posee una amplia experiencia en el ámbito municipal, en la actualidad labora para la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) y

es consultor internacional sobre el tema. Elaboró el Proyecto de la Carrera Administrativa Municipal, fue Director del Departamento de Planificación y Desarrollo Municipal (1979 - 1981). Además posee una amplia experiencia como docente y ha elaborado diversos artículos especializados sobre la realidad municipal en Panamá.

4. Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas

Como cierre de la segunda fase del proyecto ***“Hagamos las Cuentas: conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas”*** se realizó un taller regional, cuyo objetivo consistió en compartir, analizar y discutir los resultados obtenidos en las investigaciones, socializar las experiencias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y conocer los procesos que la cooperación internacional ha venido desarrollando en el tema.

Estos insumos contribuyeron en la definición de una estrategia regional y nacional para poner en marcha procesos pilotos de creación y fortalecimiento en planificación y presupuestación participativa. Además, dicho encuentro formuló las bases para la creación de la red centroamericana de organizaciones que promuevan experiencias de presupuestación participativa local como instrumento para el fortalecimiento de la calidad democrática en la región centoramericana.

El taller regional desarrollado los días 28 y 29 de junio, 2004, tuvo lugar en el Hotel Radisson en la Ciudad de Guatemala. Uno de sus objetivos fue lograr la equidad de género entre los participantes, en este sentido asistió al taller un grupo heterogéneo de 29 personas, de las cuales 13 (44.8%) fueron mujeres y 16 (55.2%) hombres.

Los participantes procedían de instituciones de diversa naturaleza así como de cada uno de los países centroamericanos: agencias de cooperación internacional, organismos gubernamentales y no gubernamentales, y universidades.

La apertura del taller estuvo a cargo del Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Luis Alberto

Cordero. Durante su presentación destacó el esfuerzo de la Fundación Arias dirigido a promover el oficio de la ciudadanía, así como el fortalecimiento de las democracias centroamericanas que se puede alcanzar a través del impulso del espacio local.

Rescató, además, que el Gobierno, por sí solo, no posee la capacidad de generar políticas públicas para dar respuesta a las demandas sociales, por lo que las organizaciones de la sociedad civil coadyuvan a en esta materia. Además, considera que la participación presupuestaria es sumamente importante, pues brinda a los ciudadanos la posibilidad de auxiliar al gobierno local en su gestión, con lo que el proceso se fundamenta en decisiones y necesidades; aunque deben superarse algunos retos, para que el proceso sea más exitoso.

4.1 Presentación “Presupuesto una arena de participación de la sociedad civil en la construcción democrática”

En la primera parte de la mañana, Jean Paul Vargas, Oficial de Programas de la Fundación Arias, procedió a brindar la presentación que lleva por nombre “Presupuesto una arena de participación de la sociedad civil en la construcción democrática”. La exposición estuvo seguida por una sesión de comentarios los cuales se rescatan a continuación.

De acuerdo con Gerardo Boj, de MUNI’KAT, a las alcaldías llegan personas que no cumplen con perfiles mínimos, que no conocen qué significa ser alcalde. Reafirmó que es importante trabajar con alcaldes, concejales y funcionarios permanentes.

Con esta posición coincidió Reina Lagos, Alcaldesa de Maraita en la República de Honduras. Mencionó que cuando llegó al puesto no sabía de las implicaciones del cargo, por lo que empezó con los ímpetus de laborar, con el agravante de que no existe capacitación y con lo que calificó de “sectarismo político”. Así, manifestó que la mayoría de los funcionarios del municipio pertenecen a un partido político diferente, por lo que se le complicó involucrarse en la elaboración del presupuesto.

Narciso Machuca, Director Ejecutivo del Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEHM), agregó que en Panamá esta institución está trabajando en esa capacitación. Haciendo una comparación, se refirió a que en Centroamérica, desde los inicios de la transición

democrática hasta la actualidad, los gobiernos militares oían pero no hacían caso de las demandas sociales; en cambio ahora, el alcalde no las oye ni las escucha “no hay comunicación a pesar que en teoría deberían estar más cerca de la ciudadanía. Tiene que hacer lo mismo que hacen en la campaña: hablar con la gente”, concluyó.

En otro orden de ideas, Luis Acevedo, de la Agencia Técnica para el Desarrollo (GTZ, por sus siglas en alemán), llamó la atención en que existen importantes diferencias en cuanto a presupuestación participativa en estados federados y centralizados. En este sentido, son más notables las diferencias cuando el presupuesto es generado por la sociedad civil o por el Estado.

Por otra parte, planteó la cuestión de cómo manejar estos procesos desde los institutos de fomento y asesoría municipal que representan los objetivos de un gobierno centralizado que apoya el desarrollo municipal. También hizo referencia a que existe un problema de carácter conceptual en cuanto a democracia local como fortalecimiento de la participación ciudadana versus la participación manipulada e inducida por el gobierno central.

Sergio Bran, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, mencionó que hay dos aspectos importantes a considerar: el primero es que en los municipios, existen otros actores que no se pueden ligar al concepto de sociedad civil y que deben ser tomados en cuenta, los cuales también consumen recursos, pues hay que diferenciar dos ámbitos, *“las personas no tiene que saber lo técnico, deben establecer sus demandas y necesidades con otros actores, para eso están los técnicos”*, sentenció.

Como segundo aspecto, es que en el proceso de enseñanza-aprendizaje que se busca impulsar, debe verse el role de las alianzas mancomunales entre otros municipios. Finalmente, destacó que, en la actualidad, se está analizando la implementación de una carrera municipal administrativa en El Salvador.

Jairo Valle y Freddy Alfaro de IBIS, comentaron que la legitimación se da primero a través del voto y después, ya en el poder, se logra a través de la transparencia. La legitimidad debe ser asociada a la sociedad civil especialmente cuando se arroja la representación de los diferentes intereses.

Por otra parte, con respecto al role de la cooperación internacional, afirmaron que ver los resultados de la cooperación en función de lo cuantitativo es “encerrarse en una visión carcelaria”. Además, mencionaron que los mismos tienen que ver con la eficiencia, la eficacia y la capacidad de administración de los fondos, ya sean públicos o privados, así como responder al grupo meta o la ciudadanía.

4.2 Presentación del análisis comparativo de los estudios y talleres nacionales

La Dra. Violeta Pallavicini, Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, hizo su presentación sobre el análisis comparativo de los estudios nacionales que realizó para la Fundación Arias. Durante su presentación puntualizó:

“La concepción de políticas públicas ha cambiado considerablemente, pues ahora se incluyen otros actores sociales, por lo que hablar ahora de democracia es decirle a la gente que la solución de los problemas nos atañe a todos, es un nuevo concepto de ciudadanía donde se ejercen nuevos roles y se busca que la comunidad planifique, priorice, distribuya y haga un monitoreo del presupuesto de sus comunidades”.

La presentación tuvo cuatro variables fundamentales, durante la cual se realizaron valiosas observaciones, que han sido incorporadas en cada uno de los estudios nacionales.

4.3 Experiencias centroamericanas de participación ciudadana a nivel local

Durante la tarde se realizó un panel sobre experiencias centroamericanas de participación ciudadana a nivel local, que contó con representantes de, MUNI´KAT de Guatemala, Probidad de El Salvador, Alcaldía de Maraita, Honduras, INGES, Nicaragua, Alcaldía de Aserrí e IPADEHM de Panamá.

4.3.1 MUNI´KAT, Guatemala

Sobre la experiencia de Guatemala referente a participación ciudadana en los municipios, Gerardo Boj de MUNI´KAT, reconoció que apenas se están creando las bases para que las experiencias de

presupuestación participativa sean efectivas. Señaló una serie de retos y ventajas que se le plantean a los gobiernos locales guatemaltecos.

Así, mencionó que existen distancias de concertación entre el gobierno local y los grupos organizados de la comunidad; una necesidad de mayor voluntad política de los municipios para abrir espacios de participación, ello a pesar que la ley es clara en establecerlos; y que se requiere de una concientización hacia la sociedad civil sobre sus deberes y derechos.

4.3.2 PROBIDAD, El Salvador

Manuel Castillo, de PROBIDAD, expuso la experiencia de El Salvador en materia transparencia presupuestaria y promoción de la participación ciudadana. Hizo un recuento sobre los objetivos, programas y estrategias de PROBIDAD en relación con los temas específicos de transparencia y rendición de cuentas.

Destacó la labor de PROBIDAD a nivel nacional y local para promover la transparencia en la función pública, requisito que debe poseer rendición de cuentas, existencia de reglas claras, disponibilidad de información pública y participación ciudadana, como características básicas necesarias de la función pública.

A nivel local, subrayó que existe una tendencia al aumento de los planes de inversión participativos. Sin embargo, hizo la aclaración de que las experiencias de este tipo rara vez surgen a iniciativa de las autoridades municipales, y, además, son de sostenibilidad limitada.

4.3.3 ALCALDÍA MARAITA, Honduras

El caso de la experiencia de planificación participativa de la Alcaldía de Maraita, Honduras, estuvo a cargo de la Alcaldesa del Municipio, Reina Lagos, empezó su presentación destacando que la centralización de los recursos y la autonomía municipal no se cumplen, sino que siguen estando centralizados. Es por ello que para el municipio es tan importante el trabajo con las comunidades, así como la socialización e identificación de los problemas a nivel municipal, procesos que no deben de obviar la inclusión integral del enfoque de género.

Las condiciones sociales, económicas y geográficas caracterizan el caso hondureño. Señaló que la vulnerabilidad natural y económica obliga a la sociedad hondureña a mantenerse unida. Sin embargo, puntualizó que existen grandes resistencias para participar en los procesos municipales, las cuales se deben a aspectos culturales diversos, el analfabetismo, el tiempo disponible, entre otros.

Según la Alcaldesa “la participación ciudadana nos ha hecho descansar”, ya que la ciudadanía lleva adelante proyectos estratégicos.

4.3.4 MUNICIPALIDAD DE ASERRÍ, *Costa Rica*

La presentación de la experiencia de Aserrí correspondió al Alcalde de ese cantón, Mario Morales. Morales, explicó el Plan Estratégico Municipal de Aserrí, el cual es un instrumento de planificación y participación ciudadana en los distritos de Aserrí, Salitrillos, La Legua, Monterrey, Tarbaca, San Gabriel y Vuelta de Jorco.

A través de este mecanismo las personas de las comunidades enunciaron libremente los problemas de su comunidad, expresaron su consentimiento democráticamente y definieron las prioridades en forma concertada. El objetivo de esta iniciativa es, según el ponente, mejorar la calidad de vida de los habitantes del Cantón de Aserrí, donde sus actividades productivas estén enmarcadas en armonía con la naturaleza y se pueda facilitar el desarrollo económico, la educación, la capacitación y la organización de las comunidades distritales.

4.3.5 IPADEHMH, *Panamá*

Narciso Machuca, Director Ejecutivo del Instituto Panameño de Desarrollo Municipal (IPADEHM), expuso la experiencia de IPADEHM para promover la participación ciudadana, como parte del fomento del desarrollo en los municipios panameños.

En este sentido, comentó que uno de los objetivos de esta institución es estimular la participación ciudadana individual y colectiva, en los asuntos cívicos-sociales de carácter e interés municipal. Si bien es cierto, señaló que en Panamá no existen experiencias de presupuestos participativos, se están llevando a cabo iniciativas que indican un proceso gradual de participación ciudadana en Panamá.

Por ejemplo, el desarrollo de proyectos comunitarios con UNICEF-Panamá, que empezó como un programa de acueductos con participación ciudadana y ahora las comunidades son quienes los administran. Los procesos de participación ciudadana, a criterio del ponente, han crecido más debido al proceso de descentralización que se impulsa en el país.

4.4 Trabajo en grupos

Posteriormente, se organizó a los participantes en grupos de trabajo, para discutir posibles estrategias nacionales de seguimiento e impulso de experiencias centroamericanas sobre presupuestación participativa.

A cada grupo se le solicitó que con base en un gráfico en forma de árbol, - que se les entregó -, identificaran el entorno político, económico y social presente en los procesos de participación ciudadana local, los cuales estaban simbolizados por las raíces del árbol; los logros y desafíos de estas experiencias, representadas con el tronco y, el follaje cuyos frutos significan según esta metáfora las fuerzas, talentos, habilidades y competencias que deben ser potenciados para este fin.

El objetivo de este ejercicio fue identificar las estrategias para fortalecer los canales de comunicación, interacción e intercambio en la región centroamericana en materia de planificación y presupuestación participativa.

Al día siguiente, se expusieron los resultados de la dinámica en una plenaria. Con base en esos resultados se elaboró la siguiente matriz.

Cuadro 10
Frutos del éxito: resultados de los trabajos en
grupo del Taller Regional

Raíces (entorno en Centroamérica)	Tronco (logros y desafíos)	Follaje (estrategias)
Entorno social * De acuerdo con las y los participantes existen desequilibrios territoriales, que afecta el desarrollo local de los municipios diferenciadamente. * En cuanto a integración social, se destacó que los gobiernos locales han ido ganando mayor presencia política, económica, así como un más alto grado de autonomía. * La globalización, especialmente cultural, afecta el entorno de la región y el resto del mundo. Se destacó, que ello reconfigura las relaciones de lo nacional hacia lo local-global. * Aumento de la pobreza y ausencia de políticas públicas para hacerle frente. También se señaló un crecimiento generalizado de un sentimiento de inseguridad ciudadana. Entorno político * Gobernabilidad, se rescató que este es un tema de actualidad en Centroamérica y, en este sentido, hay esfuerzos de articulación de los diferentes actores para llevar adelante las plataformas programáticas y las redes de articulación. * Voluntad política para que exista participación	Logros * Se destacó un avance significativo de los marcos normativos en el espacio local. * También se identificaron experiencias de planes estratégicos participativos a nivel municipal, de cara a promover planes operativos. * Ha habido, como parte del proceso descentralizador, generación de mancomunidades, lo que coadyuva para el intercambio de información y experiencias. * La participación ciudadana local implica avances incipientes en cuanto a democracia directa. También en este ámbito se destacó como un logro la elección separada de las autoridades municipales. * Se han logrado avances significativos en cuanto a procesos de descentralización. * También se ha avanzado en cuanto a institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en varios de los países. * Se han logrado procesos de planificación participativa en algunos municipios. * También se destacó el logro de una concertación comunitaria donde se ha	* Algunas estrategias, que se expusieron tienen que ver con la construcción de una ciudadanía a través de procesos de fortalecimiento de la participación, basados en mecanismos de auditoría y control social, en la búsqueda de la equidad en la asignación de los recursos públicos. * Generación de alianzas estratégicas de las distintas fuerzas que emergen alrededor del municipio para consolidar redes de sociedad civil, mancomunidades en el ámbito municipal, todo ello como sumatoria de fuerzas hacia la incidencia en políticas públicas. * Articulación de redes regionales que fortalezcan los lazos de coordinación comunicación y solidaridad para el desarrollo de las capacidades y potencialidades locales para que los presupuestos locales participativos sean instrumentos de desarrollo local y regional. Con un manejo transparente de los recursos públicos. En este sentido, se destacó que toda gestión entre más transparente es hay menos corrupción. * Se debe realizar una mejor gestión de los recursos que promuevan el

Raíces (entorno en Centroamérica)	Tronco (logros y desafíos)	Follaje (estrategias)
real. A este respecto, también se hizo mención de la influencia político-partidaria que afecta los procesos y de la polarización del sistema de partidos en varios centroamericanos. * Se citaron una serie de características que, según las y los participantes, describen en general el entorno político de la región, como centralismo del Estado, existencia de dispersión comunitaria, dependencia paternalista, clientelismo político, apatía ciudadana, problemas de acceso a la información y una prevalencia de lo individual sobre lo colectivo. Entorno económico * Competitividad, eficiencia y eficacia: como optimizar recursos para tener un mayor impacto social sobre las necesidades de la población. * Escasez de recursos económicos, tanto de los ciudadanos como de los gobiernos locales, para desarrollar proyectos. * Se puntualizó en fenómenos que caracterizan el ambiente económico como privatización de servicios, reducción de fondos de la cooperación internacional y crisis fiscal.	aplicado planes participativos, lo que también contribuye a una sensibilización de la comunidad y mejor movilización de recursos. * Algunos de los planes y acciones que se han propuesto trascienden el período de gobierno. Desafíos * A pesar de que se ha avanzado en marcos normativos que potencian la participación ciudadana se plantea como un reto la implementación de los mismos. * Debe legislarse la participación comunitaria. * Se requiere fortalecer una visión conjunta de trabajo.	desarrollo de conocimiento local, nacional y regional. * Se debe seguir produciendo a partir de un esfuerzo de todos los actores una cultura de la planificación. * Crear y fomentar una cultura cívica y política que esté institucionalizada para promover la participación de la ciudadanía. * Es necesario aprender a transformar conflictos y a aceptar a quien es o piensa diferente. * Avanzar hacia la construcción y fortalecimiento de la democracia. * Tiene que aprovecharse el capital social, y además promover la formación de redes sociales. * Por otra parte, se destacó que cualquier estrategia que implique participación ciudadana debe incorporar el enfoque de género y de los distintos grupos étnicos que habitan las naciones centroamericanas. * Se deben promover alianzas estratégicas entre la comunidad, el municipio y la sociedad civil, pues el desarrollo tiene que ser compartido. Tienen que promoverse las sinergias. * Consecución de proyectos y asistencia técnica a fin de asegurar la sostenibilidad de los procesos entre la comunidad y el municipio.

A pesar de los grandes desafíos a los cuales se enfrentan los países de la región en el entorno actual, descrito por las y los participantes, se han realizado logros significativos para promover los procesos de descentralización en Centroamérica. La dinámica del ejercicio y la discusión y presentación posteriores de los resultados durante la plenaria, permitió apreciar características generales en cuanto logros y propuestas. Sin embargo, debe rescatarse que cada país posee características particulares y avances singulares en cuanto a materia presupuestaria.

En términos generales, de acuerdo con los aportes de las y los asistentes, toda estrategia debe incorporar una visión conjunta del proceso que incorpore al municipio, la sociedad civil y la ciudadanía, pero también de otros actores como el Gobierno Nacional y la cooperación internacional. Como podemos apreciar, este ejercicio permitió apreciar las necesidades pero también la voluntad existente en la región centroamericana.

4.5 Propuesta para la Red

La última fase del taller consistió en que los participantes plantearan una serie de propuestas tendientes a continuar con el proceso y crear algunas condiciones preliminares que faciliten la constitución de una red, comunidad u otro concepto.

Uno de los objetivos de este espacio, será el de promover el intercambio de buenas prácticas, lecciones aprendidas y desafíos, que contribuyan a la promoción y fortalecimiento de otras experiencias de planificación y presupuestación participativa en el ámbito local; como una vía para la socialización y apropiación regional del conocimiento de estos procesos.

Desde una perspectiva integral, los resultados de la discusión plenaria se observan a partir de tres ejes centrales, a saber: **(a)** medios para el intercambio del conocimiento, **(b)** estrategias regionales y **(c)** la promoción de alianzas; los cuales se integran y relacionan a partir de una visión de cooperación en el corto y mediano plazo.

(a) Medios para el intercambio del conocimiento

El primer eje propositivo tiene que ver con los medios para el intercambio de conocimiento. En términos generales, las personas que

participaron en el taller plantearon la necesidad de un mayor acercamiento e intercambio de información, para el cual se deben de aprovechar los recursos tecnológicos existentes.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que no todas las municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, y otras expresiones asociativas de la ciudadanía tienen acceso a internet, por lo que es necesario contar con otros medios alternativos que permitan el acceso equitativo a la información, el conocimiento y a la socialización de las experiencias de estos actores. Entre las principales recomendaciones para llevar a cabo este intercambio se destacan:

- Conocer y aprovechar los canales ya existentes a nivel regional. .
- Promover e implementar un sistema de pasantías para el intercambio de información, experiencias y de metodologías participativas.
- Utilizar plataformas ya existentes como lo son las páginas *web* de varias organizaciones, lo que facilitaría el intercambio de conocimientos e ideas entre los actores involucrados en el proceso, así como de otras personas u organizaciones interesadas en incorporarse a esta red.
- Crear un boletín electrónico elaborado por la Fundación Arias, que permita la socialización del conocimiento, y sea reproducido, socializado o reenviado entre las contrapartes nacionales. Tanto el boletín, como los espacios virtuales deben promover la identificación, socialización e incorporación - en la medida de lo posible - de otros espacios, procesos y experiencias similares

(b) Estrategias regionales

Otro eje lo constituye las estrategias regionales para llevar a cabo el intercambio de conocimiento. Al respecto, se sugirió contar con un equipo de trabajo ampliado, en el que se tomen en cuenta las condiciones propias de cada comunidad, respondiendo el *qué* y el *para quién*. Este equipo de trabajo podría estar coordinado por la Fundación Arias, como apoyo a otras contrapartes de carácter nacional y regional, lo que asegura la sostenibilidad del proyecto como proceso. Esta iniciativa debe ser apoyada por la cooperación internacional, así como por otros recursos propios de cada una de las organizaciones e instituciones participantes.

Otros aportes ofrecidos:

- Realizar un inventario de los esfuerzos nacionales sobre experiencias en cuanto a participación y presupuestación participativa. En este sentido, se debe identificar las organizaciones líderes por país para darle continuidad nacional a la red, así como las metodologías aplicadas con la finalidad de promover un proceso integral de aprendizaje, y complementar las metodologías ya existentes con una visión conjunta del proceso de planificación y presupuestación participativa.
- Hacer una sistematización de las experiencias realizando un mapeo particular y real de las mismas. Adicionalmente, se agrega la importancia de contar, a través de experiencias sistematizadas, con una comprensión de posibles indicadores de desempeño y evaluación del proceso, como de los resultados.
- Transparencia en los procesos que se lleven a cabo, para asegurar que la participación ciudadana no responda a lógicas de legitimación de agendas ocultas.
- Al existir un proceso de participación ciudadana, habrá más demandas que las que el municipio pueda atender, por lo que se debe pensar también en cómo inyectar recursos a las municipalidades. Es en este sentido que una visión integral debe comprender desde una perspectiva ampliada de cultura tributaria, hasta la suma de esfuerzos ciudadanos para el desarrollo de la comunidad.

(c) Promoción de alianzas

El tercer eje se constituyó alrededor de la necesidad de crear alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y grupos de base, los gobiernos locales y los enlaces institucionales del gobierno central. Algunos participantes manifestaron la poca o ninguna relación entre las municipalidades y las instituciones de fomento municipal como el Instituto de Fomento Municipal en Nicaragua (IFOM), la Dirección de Gobiernos Locales en Panamá y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal en Costa Rica (IFAM), entre otros.

Se parte de la comprensión de que en Centroamérica es común la existencia de muchos procesos similares, los cuales desde su origen imposibilitan la capacidad de relacionarse y mucho menos generar espacios de acción conjunta con otras iniciativas similares. Este comportamiento se da en todos los sectores, por lo que se recomienda generar espacios de captación de alianzas y socios en los procesos,

coadyuvando a la sostenibilidad de los mismos a partir del capital organizacional del conjunto.

No obstante, se señala que estos procesos deben ser impulsados con socios involucrados activamente en las iniciativas, con objetivos claros y adecuados canales de comunicación. Entre las principales apreciaciones manifestadas se destaca la necesidad de:

- Realizar alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y este tipo de organismos, pues son la puerta al gobierno.
- Ampliar este tipo de iniciativas e investigaciones aplicadas con los alcaldes, funcionarios municipales, otras organizaciones de la sociedad civil, grupos de base e incluso, instituciones de fomento municipal; pues en el caso de Panamá, por citar un ejemplo, la mayoría de los alcaldes no conocen al Director de Gobiernos Locales. De esta forma se promueve la socialización del conocimiento y se crean espacios de diálogo entre el gobierno central, los gobiernos locales, y las organizaciones de la sociedad civil; compartiendo eficientemente los descubrimientos y proyectos entre las partes.
- Apropiar a los tomadores de decisiones, a nivel municipal, del conocimiento requerido en cuanto a políticas públicas emanadas desde el gobierno central¹².
- Tomar en cuenta los estilos de liderazgo político de los partidos políticos, pero también el de las organizaciones de la sociedad civil, así como de la cultura política. En este sentido, se requiere una capacidad de hacer cambios en los modelos mentales de los diversos actores involucrados. Considerar que los procesos pertenecen a la gente pues es la ciudadanía su verdadera protagonista.

Visión de cooperación

Existió un interés colectivo de resaltar, en las anteriores categorías, la necesidad de contar con una visión estratégica de cooperación que permita no solamente articular las diversas acciones o iniciativas, sino que además sea un motor en la promoción de sinergias y esfuerzos conjuntos entre las organizaciones.

Se destaca en primer orden la necesidad de establecer el punto de encuentro regional, ya que para algunos el concepto de red no es

¹² Se señaló que los alcaldes no deben pedirle permiso al gobierno central para hacer presupuestos participativos, ni cualquier otro proceso tendiente a fortalecer los espacios de diálogo y entendimiento entre los actores políticos y sociales.

el ideal, y para otros, es mejor hablar de una comunidad regional. Inclusive, algunos manifestaron que el eje convergente no debería ser en planificación y presupuestación participativa, sino de la participación ciudadana en el espacio local. Superando el término por aplicar y su delimitación para aventurarnos en el espíritu de la discusión, existió un claro consenso en mostrar el interés, voluntad y convicción de provocar, una tan necesaria interconexión regional, que a su vez ayude a crear espacios de comunicación a lo interno de cada país, entre procesos ya existentes.

Al corto plazo, los participantes manifestaron la necesidad de establecer los vínculos en dos niveles: en primer lugar, se debe responder cuáles redes hay y quiénes participan y, en segundo lugar, sobre qué temas se comparte. A fin de intercambiar la información que se produce a nivel nacional, se recomienda la promoción de acuerdos o convenios de entendimiento de carácter regional y nacional que den una adecuada institucionalidad a estas relaciones .

A mediano plazo, se propone establecer alianzas con los institutos de fomento municipal en cada país, además de crear espacios virtuales. Sin embargo, se debe resolver cómo llega la información a las comunidades y a los alcaldes, por ejemplo a través de páginas web, chats, y teleconferencias, para el caso de los municipios y organizaciones de la sociedad civil que cuentan con estos recursos tecnológicos, y cuáles serían las estrategias de acceso, para quienes no disponen de ellos.

Fortalecimiento de la Red nacional y regional:

- IPADEMH: Panamá
- Probidad
- FUNDAUNGO
- UCA
- }
- El Salvador
- MUNIKAT
- SERJUS
- ACCION CIUDADANA
- }
- Guatemala
- CIPRODEH
- M. Maraita
- }
- Honduras
- Acción ciudadana
- INGES
- RADEL
- }
- Nicaragua
- UCR
- GTZ
- M. Aserrí
- }
- Costa Rica

Estas organizaciones junto con aquellas que considere pertinentes, levanten un listado de experiencias sobre participación ciudadana, especialmente sobre planificación y presupuestación participativa.

Probidad de El Salvador ya envió la base de organizaciones que tienen.

- I. Desarrollar el boletín bimensual de intercambio que puede contener las siguientes secciones:
 - Noticias
 - Actividades nacionales e internacionales sobre temas de interés
 - Experiencias por país (una diferente en cada boletín)
 - Compartiendo metodologías, aprendizajes y buenas prácticas
- II. Establecimiento de alianzas nacionales con organizaciones, instancias diversas e instituciones que trabajen sobre el tema.
- III. Levantamiento de fondos para el trabajo regional. Sobre este tema la Fundación Arias para la Paz está actualmente trabajando.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano como parte de sus esfuerzos por fortalecer las democracias en Centroamérica, ha venido impulsando el proyecto *"Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas"*, el cual busca crear las condiciones propicias para mejorar la gobernabilidad democrática, a partir de la creación de espacios de diálogo y negociación entre actores políticos y sociales en la toma de decisiones públicas en el espacio local.

Los ejercicios de planificación y presupuestación participativa son herramientas fundamentales para promover el *oficio de la ciudadanía* y estrechar los vínculos entre las comunidades y sus gobiernos locales. Para lograr que estas iniciativas sean reales y efectivas se requiere por un lado la voluntad política de las autoridades, así como que la ciudadanía conozca y se apropie del conocimiento en materia de descentralización, espacios de participación y el ciclo presupuestario.

El material contenido en este folleto pretende contribuir en la difusión de información y la apropiación del conocimiento de todas aquellas personas que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y especialmente en la promoción de la ciudadanía activa en el espacio local.