

Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana:
El Programa de Cooperación de la Unidad para la Promoción de la Democracia
en la Región centroamericana

1. Introducción

En la actualidad uno de los principales aspectos del proceso de transformación del Hemisferio en materia de democracia es la tendencia a la descentralización y la promoción del poder local. A medida que los Estados de las Américas fortalecen y consolidan sus democracias, la descentralización, la búsqueda de mayor equilibrio entre el poder central y el poder local, el fortalecimiento de este último, y la participación de la sociedad civil en asuntos de políticas públicas - sobre todo a nivel municipal - se convierten en agenda pública, ganando cada vez mayor importancia. En Centro América, con la intensificación de procesos de reconciliación y reconstrucción nacionales en un marco de integración regional, los países de la región también han emprendido estos procesos de reforma y modernización en los cuales la problemática local tiende a pasar al primer plano.

La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) ha venido respondiendo a solicitudes de apoyo de los países centroamericanos en áreas tales como observación electoral, fortalecimiento institucional, asistencia técnica electoral, capacitación de recursos humanos para la construcción de la paz y la resolución pacífica de los conflictos y el desminado, entre otros. El presente artículo se enfoca en las actividades del Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana a través del cual la Unidad ha intentado contribuir a los esfuerzos de los países del hemisferio en esas áreas, y destaca las actividades del Programa en la región centroamericana.

2. La Unidad para la Promoción de la Democracia

Es preciso señalar brevemente el papel de la UPD como dependencia de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Creada en 1990 por resolución de la Asamblea General (máximo órgano de la OEA) la UPD ha sido encargada por los Estados miembros de la Organización de desarrollar un programa de apoyo para dichos Estados que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y sus procedimientos democráticos. Desde su creación, este mandato fundamental de la Unidad ha sido orientado y enriquecido por una serie de resoluciones tomadas en las sesiones anuales de la Asamblea General. Así mismo, la Unidad apoya la implementación de los mandatos vinculados al fortalecimiento y promoción de la democracia emanados de las cumbres de presidentes y jefes de gobierno (Cumbres de las Américas) realizadas en Miami y Santiago de Chile en 1994 y 1998, respectivamente.

La UPD desempeña sus actividades con el expreso concurso de los Estados miembros de la OEA. Sus funciones principales son las de:

- a. Prestar asistencia a los Estados miembros en el perfeccionamiento de sus instituciones y procesos democráticos.
- b. Brindar apoyo a los Estados miembros para la creación, difusión e intercambio de conocimientos sobre sistemas políticos y valores democráticos.
- c. Fomentar el intercambio de experiencias entre instituciones y expertos del Hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia.
- d. Proveer asistencia en materia de observación de procesos electorales.
- e. Apoyar los procesos de reconciliación nacional y construcción de la paz.

Es importante destacar que estas funciones se desempeñan en el contexto más amplio del papel de la OEA como foro hemisférico político de alto nivel, instrumento de cooperación solidaria y agente de generación e intercambio de conocimientos, información y experiencias. La Unidad realiza sus tareas a través de áreas programáticas¹, todas las cuales brindan apoyo a la región centroamericana. El área de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas ha venido desempeñando en el contexto de sus tareas de apoyo institucional, un Programa hemisférico de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana.

3. Lineamientos generales del Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana

Este programa de la UPD mencionado arriba contribuye a las actividades de la OEA en **dos** esferas del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de abril de 1998:

- i. Fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales.
- ii. Sociedad Civil.

Se ha considerado importante implementar estos dos mandatos conjuntamente en vista de la estrecha relación entre ellos: la descentralización y el fortalecimiento de los espacios locales abren oportunidades importantes para el desarrollo local de acuerdo a las ventajas comparativas y las necesidades de los niveles subnacionales, así como para una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Esta relación está reconocida en el Plan de Acción, sobre todo en el mandato sobre "Fortalecimiento de las administraciones regionales y municipales" en el cual los gobiernos presentes en la Cumbre deciden establecer o fortalecer mecanismos para la participación de grupos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones en el nivel local y otros niveles subnacionales.

¹ Áreas programáticas en 2000: Fortalecimiento de Instituciones Democráticas, Asistencia Técnica-Electoral, Información y Diálogo/Foro Democrático, Programa de Estudios sobre la Democracia (PED), Acción Integral contra las Minas Antipersonal (AICMA) y Programas Especiales.

Brevemente, mediante el mandato en referencia los gobiernos también deciden promover la transparencia en las operaciones de los gobiernos locales; proporcionar opciones de financiamiento para los gobiernos locales con el fin de ampliar la prestación de servicios de calidad y proveer oportunidades de adiestramiento para fortalecer la capacidad administrativa de gobiernos locales y otros niveles subnacionales; estudiar la posible transferencia de funciones adicionales del gobierno nacional a los niveles locales y subnacionales, así como la posibilidad de perfeccionar dichas autoridades; intercambiar experiencias e información sobre programas apoyados por instituciones de cooperación multilateral y bilateral. Con respecto al mandato sobre la "Sociedad Civil", el Plan de Acción estipula, entre otras cosas, el estímulo del diálogo y la cooperación solidaria entre el sector público y la sociedad civil en esferas pertinentes del Plan de Acción y destaca el papel de la OEA como foro para el intercambio de experiencias e información.

En este contexto, el Programa de Cooperación en Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana de la UPD tiene los siguientes propósitos principales:

- Contribuir al debate de políticas y la formulación de las mismas y servir de foro para la creación, difusión e intercambio de conocimientos e información;
- Apoyar el fortalecimiento institucional en los gobiernos centrales y locales y la sociedad civil, principalmente por medio de enfoques de "cooperación horizontal" entre los países de la región;
- Mejorar la gobernabilidad local por medio de la promoción de un mayor acceso de los ciudadanos y su participación en cuestiones de política pública al nivel local;
- Colaborar con otras instituciones y entidades que tienen mandatos en las esferas del Programa.

Las actividades específicas de este programa están organizadas por subregiones ya que este enfoque facilita el intercambio de información y la creación y difusión de conocimientos especializados, la formación de redes de personal técnico y la integración subregional en general. Los objetivos del programa se logran por medio de seminarios y reuniones de expertos, talleres y cursillos intensivos de capacitación, investigación aplicada y difusión de información en las áreas temáticas de:

- marco jurídico y regulador
- desarrollo y fortalecimiento institucional
- relaciones entre las autoridades de los gobiernos centrales y locales
- relaciones entre el poder legislativo y las autoridades locales
- aspectos de desarrollo socioeconómico relativos a la gobernabilidad local
- sistemas de información para apoyar la descentralización, el gobierno local y la participación ciudadana.

4. Enfoque y actividades del Programa de Cooperación en Centroamérica

Al igual que en las otras subregiones, en Centroamérica, el Programa de Cooperación se ha centrado en tres tipos de actividades: encuentros de expertos y oficiales de alto nivel, capacitación y diseminación de información. Es importante destacar, sin embargo, que la temática de dichos encuentros y el tratamiento de la misma son adaptados a la realidad centroamericana, y que una constante preocupación ha sido la identificación y examen de la problemática, el marco contextual y las prioridades y necesidades específicas de esa región.

a) Encuentros de expertos y oficiales de alto nivel

En los seminarios centroamericanos realizados hasta la fecha, el Programa de Cooperación se ha propuesto analizar la compleja problemática local, ha promovido intercambios de experiencias, identificado desafíos comunes y posibles alternativas de solución, y definido posibles campos colaboración y de acciones conjuntas. Cabe destacar que dos de estos encuentros fueron realizados en estrecha colaboración con la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). Esta colaboración ha contribuido a asegurar que los intercambios del programa promuevan el diálogo entre distintos actores y sectores claves de los procesos de descentralización, fortalecimiento local y promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos locales. En este sentido los encuentros han beneficiado de la presencia de:

- Autoridades, agencias u oficinas del gobierno central en el nivel de formulación de políticas y toma de decisiones
- Alcaldes y autoridades locales de alto nivel
- Representantes de organizaciones no-gubernamentales y de la sociedad civil incluyendo el sector académico
- Agencias internacionales y regionales de cooperación e institutos de cooperación de países donantes.

De esta forma, el programa en Centroamérica ha celebrado los siguientes encuentros para examinar experiencias en prestación de servicios y en capacitación, así como (ver b. abajo) en el área de marco normativo para descentralización y fortalecimiento local con participación ciudadana.

Nuevos modelos de gestión pública en el marco del proceso de descentralización: agua, educación y caminos vecinales - encuentro celebrado en San Rafael de Heredia, Costa Rica los días 23 y 24 de julio de 1998

Organizada en colaboración con FEMICA la reunión convocó a unos 60 funcionarios superiores responsables de formular políticas al nivel nacional, alcaldes y representantes de entidades internacionales para analizar experiencias piloto y casos fructíferos de prestación local de servicios públicos, en los sectores de agua, educación y caminos vecinales. La orientación de esta reunión respondía al mandato de Segunda

Cumbre las Américas que señala la importancia de la consolidación de mecanismos de participación ciudadana tales como audiencias públicas, análisis presupuestarios abiertos a la participación de la comunidad, la promoción de procesos de descentralización según la particularidad de cada país y capacitación al municipio para una mejor gestión administrativa que se traduzca en una mejor prestación de servicios.

Dado que los procesos de descentralización de los servicios en la región se encuentran más bien en fase de debate, se consideró importante analizar experiencias específicas y de tipo piloto en los sectores clave de agua, educación y caminos vecinales con el ánimo de extraer las "lecciones" que puedan ser instructivas para la formulación de políticas más integrales para la transferencia de responsabilidades en el sector de los servicios. La reunión también examinó posibles políticas y estrategias para asegurar la prestación eficiente y efectiva de servicios públicos, identificando factores claves tales como la necesidad de mayor concertación de políticas nacionales sobre la descentralización y el fortalecimiento local y correspondiente capacitación, sensibilización pública y educación cívica para los objetivos deseados. En el encuentro se efectuaron solicitudes específicas de cooperación horizontal y seguimiento por parte de la UPD/OEA y FEMICA.

Segundo encuentro de facilitación para la capacitación y asistencia técnica municipal" - Encuentro celebrado en Roatán, Honduras los días 4 al 6 marzo de 1999.

Este encuentro fue de igual manera organizado con la colaboración de FEMICA. La reunión se celebró no sólo en seguimiento a una de las recomendaciones principales de la reunión de Costa Rica mencionada anteriormente, sino también a una primera reunión sobre el mismo tema llevada a cabo por FEMICA en Honduras en el año 1996. Los 50 participantes presentes en esta ocasión - autoridades del gobierno central, legisladores, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, institutos y numerosas agencias nacionales e internacionales - reafirmaron la importancia de la capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento municipal, destacando la necesidad de responder a la demanda local, tomando en cuenta el contexto nacional y las particularidades de cada país. El encuentro promovió el intercambio de información respecto a la variedad de metodologías de capacitación empleadas por las distintas agencias de cooperación e institutos de fomento nacionales de acuerdo a sus respectivos mandatos.

Las deliberaciones llevaron a una serie de conclusiones, en especial la importancia de las políticas de descentralización y de promoción de la participación ciudadana para orientar la capacitación y asistencia técnica, ya que estas últimas son precisamente instrumentos y herramientas para la efectiva implementación de dichas políticas. Se acordó una serie de recomendaciones sobre estrategias de capacitación tales como "capacitación de los capacitadores" y se destacó la naturaleza esencial de la coordinación inter-institucional entre las agencias de cooperación internacional así como la coordinación entre distintas instituciones en el ámbito nacional. En el plano regional el encuentro apoyó el fortalecimiento del Archivo Centroamericano de Capacitación y

Asistencia Técnica, con sede en FEMICA, con el propósito de facilitar el acceso a la información sobre la oferta en capacitación y asistencia técnica.

b) Investigación regional centroamericana sobre descentralización, gobiernos locales y participación ciudadana

Esta actividad integral ha sido implementada a lo largo del presente año bajo los auspicios del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FORPREL) y con la colaboración de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano. Luego de haber examinado algunas experiencias de la región centroamericana en los campos de descentralización y participación, parecía lógico de acuerdo a los mandatos de la Cumbre de Santiago, que se procediera al análisis desde la perspectiva comparativa del marco normativo de estos procesos en la región. La actividad integral implementada a lo largo de este año consta de los siguientes tres componentes de los cuales el último está por iniciarse:

- i. Trabajos de investigación sobre la legislación y el marco normativo para la descentralización y la participación ciudadana en cada uno de los siete países de Centroamérica y la República Dominicana;
- ii. Seminario en la sede de la Asamblea Legislativa de Costa Rica los días 3 y 4 de agosto de 2000. El seminario contó el patrocinio de unas nueve instituciones nacionales y regionales así como la asistencia al más alto nivel con la participación de los expertos, diputados de la región que integran las comisiones de asuntos municipales. El FORPREL ha decidido conformar una comisión interparlamentaria centroamericana que examine y dé seguimiento a las recomendaciones de los expertos que realizaron las investigaciones.
- iii. Publicación de los resultados de las investigaciones sobre el marco normativo de los siete países centroamericanos y la República Dominicana.

La meta fundamental de esta actividad integral es de realizar un estudio regional que contenga la sistematización de los marcos de referencia legal, político e institucional, relacionados con la descentralización y la participación ciudadana en los gobiernos locales, con el objeto de proporcionar a FORPREL y a la región en general información actualizada que oriente posibles decisiones políticas y legislativas sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Otro objetivo es el de desarrollar una base de datos informativa que permita conocer la dinámica de los principales procesos que se están desarrollando en cada país en Centroamérica y en la República Dominicana, en lo relativo a gestión participativa y descentralización, así como las diferentes acciones que están desarrollando los Congresos centroamericanos tendientes a fortalecer estos procesos.

c) Curso intensivo sobre descentralización y gobierno local con énfasis en participación ciudadana

El "Primer curso regional centroamericano sobre descentralización con énfasis en participación ciudadana" tuvo lugar los días 2 al 12 de julio de 2000 en la ciudad de Managua, Nicaragua en colaboración con tres instituciones de la región: el Parlamento Centroamericano, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) y la Universidad Americana de Managua. Este curso intensivo de unos diez días de duración se llevó a cabo según la metodología de enseñanza participativa desarrollada por la UPD en la capacitación de jóvenes dirigentes, adecuada a las áreas temáticas del Programa de Cooperación.

El curso y la metodología tuvieron buena acogida en Centroamérica, al igual que en la Región Andina y Mercosur en donde se desarrollaron las primeras experiencias en 1999. Este tipo de cursos de la UPD sobre descentralización, gobierno local y participación tiene por objetivo el análisis e intercambio de conocimientos entre los principales actores de estos procesos y el refuerzo de la capacidad analítica y de formulación de políticas de dichos actores. El curso no se enfoca en un sólo sector o un sólo aspecto de fortalecimiento local, ni en la formación de técnicos, sino que enfatiza la complejidad y la naturaleza interrelacionada e integral de los procesos de descentralización, fortalecimiento local y fomento de la participación. En el curso en Managua participaron unos 34 jóvenes provenientes de gobiernos centrales y locales, sociedad civil, medios de comunicación y el sector académico.

5. Resumen de Productos e Impacto

En Centroamérica, el Programa de Cooperación ha producido tres informes finales y siete documentos de investigación que se encuentran en publicación, ha contribuido a fomentar el diálogo y el intercambio de información subregional, y ha definido prioridades para atender en el contexto del mismo programa. Además ha promovido relaciones de colaboración entre la Unidad e instituciones en los países centroamericanos que trabajan en los campos del programa y ha formado una red subregional de oficiales y técnicos involucrados en dichos procesos. La página Web del programa y la compilación y sistematización de información y experiencias recogidas en el desempeño de las actividades del mismo se encuentran a disposición de los gobiernos e instituciones de los países centroamericanos y del resto del hemisferio.