

Informe Temático





Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe Temático 2003

Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua

**La Haya,
Diciembre 2003**

**Proyecto comisionado por la
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo**



El presente documento ha sido escrito por Bert Helmsing (coordinación), Juan Carlos Aguilar, Jose Rafael del Cid y Nestor Avedaño, con insumos de Carlos Sojo, Roy Rivera, Jose Manuel Abelardo y Juan Pablo Pérez Sainz de FLACSO, Costa Rica y João Guimarães y José Cuesta del ISS.

Índice

Glosario.....	2
Resumen ejecutivo.....	5
1. Introducción.....	8
1.1 Conceptos centrales del estudio	8
2. Descentralización y gobernabilidad: un análisis comparativo.....	10
2.1 Política de descentralización y su contexto administrativo	10
2.2 Sistema de gobierno descentralizado	14
2.3 Política y desarrollo institucional de la gobernabilidad local	20
3. Descentralización de la implementación de las ERPs.....	26
3.1 Descentralización y el papel de los municipios	26
3.2 Implementación y gobernabilidad local	31
4. Descentralización y gobernabilidad local: ayuda o frena?.....	33
4.1 La implementación de la ERP: las primeras lecciones de Bolivia	33
4.2 Consideraciones ex ante para Honduras y Nicaragua	35
5. Conclusiones y recomendaciones.....	37
Anexos.....	41
Bibliografía.....	46

Índice de tablas

Tabla 2.1 División política-administrativa.....	15
Tabla 2.2 Indicadores fiscales, 1998 – 2001.....	17
Tabla 2.3 Municipios por rango de población.....	19
Tabla A.1 Distribución por tamaño de Municipios Bolivia, Nicaragua y Honduras.....	41
Tabla A.2 Partidos políticos y elecciones municipales, Bolivia, Honduras y Nicaragua.....	41
Tabla A.3.Participación de la Mujer en Municipios: indicadores.....	42
Tabla A.4.Actividades de capacitación municipal en Bolivia, 1998-2001.....	42
Tabla A.5.Responsabilidades municipales.....	43
Tabla A.6Información básica de los Municipios visitados.....	44

Glosario

ERP	Estrategia para Reducción de la Pobreza
AECO	Asociaciones Educativas Comunitarias
AMHON	Asociación de Municipalidades, Honduras
AMUNIC	Asociación de municipios de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
CDM	Concejo de Desarrollo Municipal
CdV o CVs	Comité de Vigilancia
CEPAD	Consejos de Iglesias Pro-alianzas Denominacional
CI	Cooperación Internacional
CIPRES	Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social
CNE	Corte Nacional Electoral
CODEPES	Consejo de Desarrollo, Productivo, Económico y Social
CPT	Coparticipación Tributaria
CSD	Comisión Sectorial para la Descentralización
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo de Desarrollo Productivo y Social
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSM	Fondo Solidario Municipal
GLs	Gobiernos Locales
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudado
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MCS	Mecanismo de Control Social
MECD	Ministerio Educación, Cultura y Deportes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTB	Organización territorial de base
PIM	Programa de Inversión Municipal
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PNC	Política Nacional de Compensación
PNDL	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
POA	Plan Operativo Anual
PRODEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PROFODEM	Proceso de Descentralización y de Desarrollo Municipal

PROHECO	Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
Sida	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública, o
UTI	Unidad Técnica Inter.-municipal
VPP	Vice-Ministerio de Participación Popular
VCG	Vice-Ministerio de Coordinación Gubernamental

Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al *Institute of Social Studies* (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2003, aunque los documentos han sido actualizados hasta diciembre de 2003.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

El Informe Temático 2003 se concentra en los aspectos de descentralización y gobernabilidad local, elementos importantes en el diseño estratégico de la ERP en Bolivia y varios planes de reforma en dicha dirección pero aún con poco avance concreto en Honduras y Nicaragua. El presente estudio demuestra la complejidad de los procesos relacionados y que se requieren superar contradicciones en las formas de asignar mayores responsabilidades a entidades locales, así como que queda mucho camino por andar para superar las debilidades en la capacidad de implementar programas de reducción de pobreza a través de gobiernos locales.

El estudio fue coordinado por Bert Helmsing y el informe fue preparado por Bert Helmsing (redacción), Juan Carlos Aguilar, José Rafael del Cid y Nestor Avedaño, y se contó además con aportes de Carlos Sojo, Roy Rivera, José Manuel Abelardo y Juan Pablo Pérez Sainz de FLACSO-Costa Rica y João Guimarães y José Cuesta del ISS.

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2003

Resumen ejecutivo

La descentralización y la participación de la sociedad civil son aspectos importantes para la formulación e implementación de las estrategias de reducción de pobreza (ERP). Los informes de los 3 países y el informe regional 2003 del estudio de monitoreo de las ERPs de Bolivia, Honduras y Nicaragua se han dedicado a la formulación de las ERP. Este informe temático se concentra en la implementación de la ERP¹.

Concretamente este informe busca alcanzar los siguientes objetivos:

- 1a) Describir el grado de descentralización administrativa en Bolivia, Honduras y Nicaragua;
- 1b) Describir el alcance, naturaleza, composición y roles de la gobernabilidad local en cada país;
- 2a) Analizar en qué medida la implementación de la ERP ha sido descentralizada;
- 2b) Analizar en qué medida la implementación local de la ERP se apoya en la gobernabilidad local;
- 3a) Analizar en qué medida la descentralización ha permitido a los gobiernos locales una implementación efectiva y eficiente de la ERP, brindando servicios a los pobres e identificar los principales limitantes y desafíos;
- 3b) Analizar en qué medida la gobernabilidad local ha contribuido a una entrega efectiva y eficiente de los servicios para los pobres e identificar las principales limitaciones y desafíos.

El grado de descentralización administrativa se ha profundizado mucho más en Bolivia que en los dos países Centroamericanos, sobre todo en lo que se refiere a la descentralización del gasto. En Bolivia ésta es más de 2 y 3 veces mayor que en Honduras y en Nicaragua respectivamente. Esta mayor participación en los gastos se ha principalmente financiado con un flujo mayor de transferencias desde el gobierno central. Transferencias de ingresos tributarios representan más de 20% en Bolivia mientras que en Nicaragua no alcanzan el un por ciento. La descentralización en Nicaragua se limita principalmente a desconcentración sectorial de los principales ministerios sectoriales. Existen iniciativas locales para un conseguir un papel mayor en la implementación pero hasta el momento sin resultado. Honduras esta en una posición intermedia.

En los tres países existen fuertes desigualdades entre municipios por zona geográfica, rural/orbano y por tamaño del municipio. En Bolivia, las transferencias tienen un efecto redistributivo mayor, reduciendo desigualdades históricas entre municipios urbanos y rurales y a favor de los últimos. La EBRP ha reforzado esta tendencia. De hecho, los recursos de la EBRP han tenido el efecto no intencional de compensar la caída del valor de las transferencias regulares de la Co-Participación Tributaria que disminuyeron a raíz de la contracción económica.

La descentralización en Bolivia vino acompañada por la creación de instituciones de gobernabilidad local. La legislación de 1994 reconoció y empoderó a organizaciones sociales locales (llamadas las organizaciones territoriales de base) para participar en la planificación local y para ejercer control social en la rendición local de cuentas (a través de los Comités de Vigilancia). Mientras que existen prácticas de participación social en Honduras y Nicaragua, a través de Consejos de Desarrollo Municipal y Cabildos Abiertos, éstas no han sido enmarcadas en la Ley, tal como en Bolivia. Además, no son de fácil acceso, a las que la población local pueda recurrir como derecho adquirido. Su acceso depende de la coyuntura política local.

¹ Al hablar de implementación de la estrategia se refiere a la adopción de políticas y reformas consistentes con los lineamientos establecidos en los PRSP y no se refiere a las etapas formales de ejecución de un PRSP, es decir, aquellos países que no han completado un I-PRSP, los que si lo han hecho, los que han avanzado en la implementación de un PRSP y los que han culminado un PRSP.

En los tres países, la Cooperación Internacional estimula, a veces selectivamente, la descentralización y la gobernabilidad local. En Bolivia se han creado nuevos espacios políticos mientras en los otros dos países el proceso es más controlado centralmente.

En Bolivia el grado relativamente avanzado de la descentralización y de la gobernabilidad local hizo posible que la implementación de la EBRP puede descansar en el nivel local. Algo que no hubiera sido fácilmente replicable en Honduras o en Nicaragua. En Bolivia se tomó esta decisión en un momento histórico en donde los gobiernos municipales fueron considerados como uno de los actores públicos más confiables. Sin embargo la designación de los gobiernos locales como los principales gestores de los recursos HIPC no fue acompañada por lineamientos consistentes con las metas de la EBRP ni por una mayor capacitación. La decisión Boliviana estaba basada en: a) la perspectiva de “todos somos pobres”; b) gobiernos locales son el mejor vehículo para identificar y actuar sobre demandas de los pobres; y c) una re-distribución geográfica de los recursos HIPC según grado de pobreza. Ni en Honduras ni en Nicaragua se adoptaron estas premisas. En estos dos países la descentralización no es el eje central para la implementación, sino más bien la desconcentración sectorial. La gobernabilidad local en estos dos países existe, aunque no ha sido reconocida formalmente como parte de la implementación de la ERP. De hecho contribuye la lista de (pre)proyectos concebidos localmente para la inversión pública, aunque no hay garantía que los gestores centralizados de la implementación los incorporen.

En términos de las responsabilidades de los municipios, es importante señalar que existe una brecha importante en lo que son responsabilidades descritas por la ley y la práctica real, notablemente en los municipios pobres. Con relación a los servicios sociales cabe subrayar que los municipios *a lo mejor* tienen una responsabilidad para una(s) *función(es)* dentro la provisión de servicios (construcción de escuelas y puestos de salud y desayuno escolar o gastos denominados en salud) aunque raramente son responsables por si solos para uno o mas *productos* (ejemplo servicio de salud primaria). Esto implicaría que los resultados siempre dependen de la coordinación vertical con otras entidades responsables y muchas veces de mayor importancia. Pactos inter-institucionales son condición necesaria, aunque a su vez requerirían un seguimiento nacional.

En los tres países, los municipios tienen pocas responsabilidades, instrumentos y capacidades para promover el desarrollo económico local y así reducir la pobreza de ingreso y empleo. Las instituciones de gobernabilidad local creadas son más aptas para identificar ‘bienes publicos generales’ más que ‘bienes colectivos de interés económico particular’. Además varios instrumentos para la promoción económica difícilmente pueden ser descentralizados a nivel municipal sino requieren mecanismos del nivel meso (de sector y de región).

El rol de la gobernabilidad local y democracia participativa no reduce la necesidad de profundizar la democracia representativa local para que ésta brinde mayor dirección a través de estrategias locales de reducción de pobreza y evite la dispersión y fragmentación de los recursos.

Lo anterior nos lleva a la conclusión general de que existen desafíos grandes en materia de competencias y capacidades institucionales reales para que los municipios puedan convertirse en gestores centrales de la implementación de las ERPs. Además existen desafíos en términos de apertura política y de profundización de la democracia representativa local. Estos desafíos son más grandes en Nicaragua y en Honduras que en Bolivia.

En cuanto a las recomendaciones, cabe señalar que en primera instancia es necesario pensar en cómo tomar pequeños pasos. Por ejemplo, con relación a la gobernabilidad local valdría institucionalizar en Nicaragua y Honduras el rol de las instituciones del Cabildo Abierto y/o el Concejo Municipal de Desarrollo en los procesos de planificación del desarrollo local y desarrollar un programa de apoyo técnico para reforzar la participación de las OSC. Otros pasos importantes se refieren a mejorar la institucionalidad administrativa, financiera y política de los municipios. En estas áreas existen importantes similitudes entre los tres países.

En los tres países la implementación de la ERP creó una relación más estrecha entre la descentralización y los fondos sociales. Más concretamente, Honduras puede aprender mucho de la experiencia de Bolivia si pretende convertir el Fondo Hondureño de Inversión Social en una entidad de descentralización y de fortalecimiento municipal.

Los mayores desafíos se encuentran en el nivel intermedio, aunque se difieren en cierta medida por país. Es decir es deseable: i) una mayor descentralización sectorial en los sectores claves de las ERPs; ii) una mejor supervisión y coordinación a nivel administrativo intermedio (departamentos) de los programas sectoriales para asegurar que los procesos y frutos de la participación social y de la gobernabilidad local sean incorporados; y, iii) mejores mecanismos de enlace al nivel local entre municipios y entidades sectoriales. Una opción puede ser mejorar la representación de las voces locales (de los municipios y las OSCs) en la coordinación del nivel intermedio.

La descentralización y la gobernabilidad son medios para alcanzar las metas de la ERP. Por otra parte, la implementación de la ERP también ofrece oportunidades para mejorar y consolidar la descentralización y las instituciones de la gobernabilidad local.

1. Introducción

Descentralización y gobernabilidad local son dos dimensiones importantes de la implementación de las ERPs. Uno de los principios normativos de la ERP enfatiza la participación amplia en la formulación, implementación y monitoreo y en las líneas prioritarias de acción se establece como área clave la mejora en la gobernabilidad, inclusive la descentralización. En vista de su importancia, el presente informe temático, que forma parte del estudio de Monitoreo de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) en Bolivia, Honduras y Nicaragua, se ha propuesto examinar estas dimensiones de la implementación de las ERPs.

Los tres países han iniciado políticas de descentralización que forman parte de esfuerzos por i) modernizar el estado y mejorar el desempeño del sector público y ii) mejorar el contexto social local del estado y de sus instituciones. Las preguntas centrales de este informe son: en qué medida la implementación de la ERP ha sido descentralizada y se base en instituciones, procedimientos y mecanismos de gobernabilidad local y en qué medida la descentralización y la gobernabilidad local ayudan o limitan la implementación de las ERPs.

Este informe busca alcanzar los siguientes objetivos:

- 1a) Describir el grado de descentralización administrativa en Bolivia, Honduras y Nicaragua;
- 1b) Describir el alcance, naturaleza, composición y roles de la gobernabilidad local en cada país;
- 2a) Analizar en qué medida la implementación de la ERP ha sido descentralizada;
- 2b) Analizar en qué medida la implementación local de la ERP se apoya en la gobernabilidad local;
- 3a) Analizar en qué medida la descentralización ha permitido a los gobiernos locales una implementación efectiva y eficiente de la ERP, brindando servicios a los pobres e identificar los principales limitantes y desafíos.
- 3b) Analizar en qué medida la gobernabilidad local ha contribuido a una entrega efectiva y eficiente de los servicios para los pobres e identificar las principales limitaciones y desafíos.

La sección 2 describe la situación de la descentralización y de la gobernabilidad en los 3 países antes de la implementación de las ERPs. La sección 3 examina en qué medida la implementación de las ERPs ha sido descentralizada e involucra la gobernabilidad local. La sección 4 examina en qué medida la descentralización y gobernabilidad local han permitido mejorar la eficiencia y efectividad de la implementación de las ERPs. En la última sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

1.1 Conceptos centrales del estudio

En el estudio de descentralización se distingue 4 dimensiones principales para describir el grado de descentralización fiscal en un país. Primero, la distribución de las responsabilidades de gasto por niveles administrativos, vale decir, entre los niveles nacional, departamental y municipal. Segundo, la distribución de poderes para generación de recursos por nivel de gobierno. Tercero, las transferencias de recursos de un nivel de gobierno a otro(s) nivel(es). Esto es importante en la medida que un nivel determinado de gobierno podría tener más responsabilidades de gasto que lo que sus recursos lo permiten. La cuarta dimensión se refiere a crédito y endeudamiento.

Otra dimensión importante de la descentralización es la institucional que expresa la capacidad de un nivel de gobierno y sus relaciones con los otros niveles. Estas se refieren a sistemas electorales, ejecutivos (Alcalde-Consejo), sistemas de gestión y rendición de cuentas, etc..

Mientras que las dimensiones anteriormente mencionadas describen el sistema de gobierno y las relaciones entre niveles de gobierno, la gobernabilidad se refiere más bien a las relaciones entre el

gobierno y la sociedad civil. Gobernabilidad local tiene dos dimensiones importantes (Helmsing, 1999, 2002). La gobernabilidad por el lado de la demanda, que se refiere a la interacción entre gobiernos locales y actores de la sociedad civil en los procesos de formulación de prioridades públicas de mediano y largo plazo (para inversión pública, planes de desarrollo económico y social y de desarrollo territorial), prioridades para la programación (pluri-)anual de inversiones y otras acciones públicas y rendición de cuentas o control social. La otra dimensión de gobernabilidad se refiere al lado de la oferta, es decir la participación de la sociedad civil, inclusive el sector privado, en la (co-)gestión, producción y prestación de servicios básicos.

La descentralización y gobernabilidad local pueden ser un medio o un fin. Es un fin en sí mismo cuando se aspira a mejoras en la democracia y la legitimidad del estado. Es un medio cuando pretende mejorar la calidad de la prestación de los servicios básicos. En este estudio reconocemos que los motivos originales de la política de descentralización y gobernabilidad pueden ser la profundización de la democracia o mejoras en la prestación general de servicios. Sin embargo la pregunta central en este estudio está enfocada hacia la descentralización y gobernabilidad en el contexto de la ERP. Es decir como instrumento para responder mejor a las necesidades de los pobres y para reducir la pobreza. La descentralización en combinación con gobernabilidad local tiene, según algunos analistas, un número de ventajas: mejora la receptividad del sector público como tal, ya que los gobiernos locales están más cercanos a la población, podría aumentar la eficiencia, permitir una mejor adaptación a condiciones y demandas locales y mejora la rendición de cuentas. Estos argumentos son también comunes a la implementación de las ERPs. Sin embargo, puede haber muchos factores que impiden que estas ventajas se concreten. El gobierno central puede transferir responsabilidades a los gobiernos locales con el fin de evitar las críticas sobre la inadecuada prestación de servicios. En situaciones de presión fiscal, la descentralización de responsabilidades no está acompañada por una adecuada capacidad para generar recursos o por transferencia de recursos. Ministerios sectoriales muchas veces se oponen a la descentralización por la pérdida de poder que puede significar. Una alta dependencia de recursos centrales puede afectar la capacidad de respuesta local. Por otra parte, hay varios factores que pueden minar las posibles ventajas de la descentralización, tales como el control por elites locales de las instituciones del gobierno descentralizado y el abuso de los espacios de poder local; prácticas clientelistas; y, capacidades institucionales débiles de los gobiernos locales etc.

Aunque la orientación central de este informe es examinar la descentralización y gobernabilidad local como medio para la mejorar la implementación de las ERPs en los 3 países, se hará una breve consideración sobre cómo la implementación de la ERP contribuye a mejorar la descentralización y la gobernabilidad local.

2. Descentralización y gobernabilidad local: Un análisis comparativo

2.1 *Política de descentralización y su contexto administrativo*

Los tres países, Bolivia, Honduras y Nicaragua, se caracterizan por tener históricamente un estado muy centralizado. El sector público es predominantemente nacional y muchos servicios que normalmente son considerados del nivel local, se administran a través de institutos o servicios nacionales. El nivel municipal existe desde la colonia española pero sin mayores atribuciones, capacidades y recursos y con cobertura geográfica muy desigual. Las transferencias nacionales fueron mínimas y se distribuyeron hasta recientemente según criterio de contribución de impuestos. En Nicaragua el periodo Somocista produjo un abandono municipal aún más profundo.

Es importante señalar que sólo en Bolivia existía una figura intermedia importante. Esta la constituyeron las llamadas ‘Corporaciones de Desarrollo Regional’, creadas desde los años 50 para cada uno de los 9 departamentos. Estas corporaciones funcionaron efectivamente como un nivel administrativo intermedio, recibían recursos del gobierno central, fueron encabezados por gerentes nombrados por el Presidente de la Nación y tenían una fuerte presencia de elites regionales en sus juntas directivas. Estas corporaciones fueron vehículos importantes para la inversión pública al nivel regional.

En los tres países existen hoy en día fuertes desequilibrios horizontales (ver Anexo). Algunos municipios grandes dominan la escena municipal, controlan la mayor parte de los ingresos municipales locales y representan la mayor parte de los gastos del nivel municipal. También son los responsables de la mayor parte del endeudamiento municipal, notablemente en Bolivia. La gran mayoría de municipios pequeños tienen una base fiscal pobre y tienen poca capacidad de gasto y tampoco tienen capacidad de endeudamiento.

Con algunos desfases importantes entre los tres países, la modernización del Estado se inició a finales de los años 80 y al principio de los años 90. Esta modernización tiene muchos componentes, tales como la redefinición de estilos de gestión y de formulación de política, liberalización de mercados y privatización de algunos servicios, redefinición de los ministerios como entidades rectores de un sector y de implementación a ‘distancia de brazos’, algo que conlleva procesos de descentralización sectorial etc. La descentralización administrativa hacia niveles subnacionales constituye otro elemento central en estos procesos de modernización.

El régimen municipal de **Bolivia** estuvo planteado por la Ley Orgánica Municipal de 1985, que definía las responsabilidades y atribuciones financieras de los municipios. En este país la Ley SAFCO de 1990 marcó la redefinición de los sistemas administrativos, financieros y de control de la modernización estatal, aunque las políticas de estabilización y de ajuste estructural se iniciaron en los años 80. La descentralización se inició bajo la Administración del Gobierno de Sánchez de Losada, con la Ley de Participación Popular de 1994. Esta Ley creó 314 municipios y definió i) sus responsabilidades básicas, ii) transferencias nacionales, es decir la llamada Coparticipación Tributaria (CPT) que constituye 20% de ingresos tributarios nacionales y que se distribuye según criterio de población municipal.; iii) instituciones y mecanismos de participación ciudadana en el funcionamiento del municipio; y iv) creó instancias de control social (Comité de Vigilancia). En 1999 la Ley de Municipalidades consolidó el régimen municipal, ampliando las responsabilidades, funciones y atribuciones fiscales del municipio.

La Ley de Descentralización Administrativa de 1995 redefinió el nivel intermedio. Desaparecieron las Corporaciones de Desarrollo Regional que hasta entonces estaban encargadas de materializar la inversión pública en los nueve departamentos del país y se creó (9) Prefecturas como instancias de administración desconcentrada con responsabilidades definidas y financiadas exclusivamente con recursos transferidos del nivel nacional, principalmente regalías por explotación de recursos naturales en su territorio. Al mismo tiempo se crearon direcciones departamentales de educación y salud y el servicio departamental de caminos, lo que representa

un proceso de desconcentración administrativa de ministerios sectoriales importantes. Con las reformas de educación y salud se profundizó la descentralización sectorial hasta inclusive el nivel de distritos y unidades de servicio. El prefecto, nombrado por el Presidente, se encarga de la coordinación administrativa. Esta Ley creó también Consejos Departamentales cuyos miembros son elegidos indirectamente por los municipios. Al mismo tiempo se eliminó de la Constitución la opción de crear un nivel intermedio de gobierno. Efectivamente con esto Bolivia se convirtió en un país con dos niveles de gobierno y tres niveles administrativos.

El sistema de descentralización se complementa con dos fondos financieros nacionales. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entidad crediticia que anteriormente gestionaba préstamos para las corporaciones, ahora se ha orientado a brindar crédito municipal; El otro es el Fondo de Desarrollo Productivo y Social (FPS). Este fondo que es producto de una amalgamación del Fondo de Desarrollo Campesino y del Fondo de Inversión Social. El FPS administra recursos de crédito y donación de la cooperación internacional y es básicamente una unidad de gestión de proyectos de inversión municipal y fuente de asistencia técnica para los municipios.

La bifurcación de la descentralización entre el nivel municipal y el departamental, también se demuestra en la organización administrativa en el nivel nacional donde el Vice-Ministerio de Participación Popular (VPP) en el Ministerio de Desarrollo Sostenible es el ente rector de la política de descentralización en lo que se refiere a los municipios². Para las Prefecturas y el nivel intermedio, el Vice-Ministerio de Coordinación Gubernamental (VCG) en el ministerio de la Presidencia es el responsable. No obstante esta bifurcación, las prefecturas tienen la responsabilidad de brindar apoyo institucional a los municipios.

La Ley de Participación Popular prevé la posibilidad de establecer mancomunidades de municipios para desarrollar estrategias, planes o acciones de interés común entre municipios tratando de orientar a estas unidades administrativas hacia una organización poblacional y espacial más adecuada de la que actualmente permiten su población (más de 200 de los 314 municipios con poblaciones menores a los 15,000 habitantes) y capacidad económica. La experiencia de conformación de estas mancomunidades es todavía limitada, aunque ya se pueden encontrar algunas interesantes donde se han identificado y elaborado planes de desarrollo conjuntos en base a un área de interés común. Estas iniciativas pueden encontrar financiamiento adicional para ejecutar sus planes en los Fondos.

La experiencia en descentralización de **Honduras** se inicia con en la década pasada, y también es visto como parte del marco de la modernización del Estado. La unidad receptora principal de este proceso es el municipio, cuyo andamiaje jurídico (La Ley de Municipalidades de 1990) sintetiza la voluntad de transferir el poder de decisión a estas unidades (Godichet, del Cid y Trputec, 1997). El Programa de Modernización del Estado fue una de las más importantes propuestas de reforma presentadas por el Presidente Rafael Callejas (1990-1993). En 1991 se constituyó una Comisión para la modernización de estado. Esta identificó cuatro áreas estratégicas o componentes, dentro de las que figuraba la descentralización. Como acciones correspondientes a esta última se indicaban: la formulación de un nuevo régimen de competencias, el diseño de una política de privatización de empresas públicas nacionales y entes descentralizados, definición de un marco de descentralización y desconcentración de los servicios sociales básicos y el fortalecimiento del gobierno municipal.

En 1994 se propuso un Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y una Comisión Ejecutiva para la Descentralización con una Unidad Técnica para implementarla. Esta Comisión preparó un plan de acción en 1995, aunque sin una unidad técnica y por “falta de una institución líder y coordinadora del proceso” (Espitita Avalez, 2001:30) se truncó el proceso. El huracán Mitch jugó un rol catalizador en la medida que dio un rol a los municipios en el proceso de reconstrucción. Desde este momento también la Cooperación Internacional apoyó a la

² Este vice-ministerio ha tenido muchas designaciones en los últimos años y recientemente fue elevado como Ministerio de Participación Popular

descentralización. En el año 2000 se reactivó la Comisión Ejecutiva de la Descentralización, conformado por los Ministerios de la Presidencia, de Gobernación y Justicia y de la Secretaría de Cooperación y la Asociación de Municipalidades Honduras (AMHON) y ahora con una unidad técnica. Esta Comisión produjo un plan de acción en 2001 que plantea una serie de reformas institucionales para reforzar el régimen municipal. Entre ellas figuran la capacitación municipal, asistencia técnica, modelos de gestión administración y financiera, carrera administrativa municipal, ordenamiento territorial y participación ciudadana (Espitita Avalez, 2001:30).

Un problema en la política hondureña se refiere a la falta del nivel intermedio adicional al municipio y al Gobierno Central, lo que traería problemas para pensar en servicios con economía de escala. Aunque la Ley de Municipalidades incluyó la figura jurídica de la “Mancomunidad de municipios”, misma que permite a éstos el asociarse entre sí, según diversas conveniencias principalmente las resultantes de la vecindad geográfica, para el emprendimiento de proyectos comunes. Aún no ha podido resolver algunos conflictos como el papel de los departamentos y su autoridad formal, el gobernador departamental, que resulta nombrado por el Ejecutivo, o la existencia de otras figuras de utilidad en la planificación y la administración pública, como las regiones y los distritos. Estas últimas forman parte de las discusiones relacionadas con el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y el paquete de reformas político-electorales, que se encuentran actualmente bajo consideración del Legislativo.

En **Nicaragua** no se ha observado una sólida voluntad política para descentralizar real e integralmente la gestión pública. Desde inicios de los años 90, se inició un proceso para crear condiciones para la descentralización de la administración central del Estado solo en el ámbito sectorial. El proceso de descentralización en Nicaragua tiene dos aspectos fundamentales: el de la reforma de la administración pública y de modernización del estado, por una parte, y el del refuerzo de las autoridades territoriales (municipios y Regiones de la Costa Atlántica), por otra. Este proceso se ha institucionalizado progresivamente a lo largo de los últimos quince años. A finales de los 80, con la puesta en vigencia de la Ley de Municipios y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, se eleva a nivel constitucional la autonomía municipal y de las citadas regiones, lo que implicó la elección directa de sus autoridades. A inicio de los 90, sectores como agua potable, salud y educación impulsaron iniciativas independientes de desconcentración y es a partir de 1994 que se inicia un proceso más sistemático de modernización del Estado (Comisión Sectorial de Descentralización, 2002: 11). En este año se creó la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) y la Reforma Constitucional de 1995 produjo una consolidación de la autonomía municipal. En 1997 se aprobaron las Reformas a la ley de Municipios (ley 40 y 261, 1997) y en 2002 se produjo la propuesta de una Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (2002).

A pesar de progresos importantes, especialmente en la asignación de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales por la Ley de Municipios, el gobierno central, preocupado por asegurar la estabilidad fiscal a nivel nacional, ha recortado las transferencias presupuestarias a los gobiernos locales y reducido los impuestos municipales. En consecuencia, los gobiernos locales se han visto imposibilitados de asegurar la prestación de los servicios que les habían sido encargados. Por otro lado, también se han reducido los recursos destinados a actividades de capacitación de los gobiernos locales, lo que ha agravado todavía más los problemas causados por el desequilibrio fiscal.

Como se ha dicho arriba, la organización actual de las relaciones entre gobiernos central y locales puede caracterizarse como un sistema relativamente centralizado, en el que se reconoce en principio la autonomía municipal, aunque en la práctica esa autonomía se ve limitada por la falta de capacidad técnica y financiera de los municipios. En este panorama juegan un papel especialmente importante el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

El INIFOM es un órgano descentralizado administrativamente que se encuentra bajo la rectoría de la Presidencia de la República y cuya finalidad es el fomento del desarrollo

institucional de los municipios, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la administración pública municipal, la promoción de la participación ciudadana y de las capacidades necesarias para los procesos de descentralización y desarrollo local. El INIFOM preside a la Comisión Sectorial de Descentralización y tiene un rango muy vasto de atribuciones y funciones, entre las que se incluyen las siguientes: asesorar y apoyar a los gobiernos locales; diseñar, coordinar y administrar el Sistema Nacional de Capacitación Municipal; gestionar ante la Asamblea Nacional las leyes necesarias para fortalecer jurídicamente el proceso de desarrollo municipal; promover la cooperación y asistencia; promover e impulsar la cooperación descentralizada, etc. De esta lista parcial de las competencias del INIFOM resulta clara su importancia para el buen funcionamiento de las administraciones municipales y para el proceso de descentralización. Por otro lado, y casi inevitablemente atendiendo a su posición, el INIFOM es frecuentemente considerado por los municipios, no como abogado y defensor de sus intereses ante el Gobierno Central, sino como el representante de los intereses de ese mismo Gobierno Central, y en ciertos casos más como un obstáculo que un motor en el proceso de descentralización municipal. Sin duda ha contribuido el hecho de que, a pesar de su responsabilidad legal por el fortalecimiento de la administración municipal, la promoción del desarrollo de los municipios y la coordinación de las actividades de descentralización, el INIFOM parece haberse largamente limitado a proveer servicios de asistencia técnica y entrenamiento a los gobiernos municipales. Así mismo, no ha podido establecer coordinación entre los departamentos locales de los ministerios que tienen relaciones con los gobiernos locales. Como resultado de este relativo fracaso, las iniciativas de desconcentración, descentralización administrativa y devolución emprendidas por los ministerios y por entes autónomos gubernamentales han sido caracterizadas por fragmentadas e ineficaces.

Otra agencia cuya actividad ha tenido una importancia para los municipios es el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). El FISE funciona como una agencia con un alto grado de autonomía del gobierno central. El FISE fue creado inicialmente en Noviembre de 1990 como un programa temporal de red de seguridad social y creación de empleo, y se suponía que funcionaría hasta 1995. Sin embargo, su vigencia ha sido extendida varias veces para ayudar a atender a los difíciles problemas sociales y económicos del país, y su misión ha sido redefinida acentuando su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de la fracción más pobre de la población. A lo largo de su existencia, el FISE ha jugado un papel importante en la consolidación de la planificación participativa local, la que a su vez ha hecho posible la identificación de pequeños proyectos con alta participación de la comunidad y a bajos costes. En su gran mayoría, el FISE se concentra en inversiones en proyectos de infraestructura social y económica (p. ej. programas complementares de salud, educación y nutrición, incluyendo la rehabilitación de escuelas, centros de salud y la construcción de sistemas de aguas y saneamiento; mejoramiento de carreteras rurales, construcción de puentes, sistemas de drenaje y edificios para servicios públicos). Además tiene pequeños programas de refuerzo institucional, de encuesta sobre el nivel de vida y un pequeño fondo de mantenimiento preventivo, destinado a atender a las necesidades de mantenimiento de las infraestructuras construidas.

Para orientar la distribución de los recursos que le estaban cometidos el FISE ha impulsado, a partir de 1991, la construcción de indicadores de pobreza municipal que han sido progresivamente adaptados y refinados, y han sido integrados en un mapa de la pobreza de Nicaragua. Este mapa, que sufre revisiones regulares en función de la información disponible, es uno de los principales instrumentos utilizados en la formulación de la ERCERP. Actualmente el FISE impulsa la ejecución de un proyecto de descentralización gradual del manejo integral del ciclo de proyecto en un cierto número de municipios. En estos municipios, el FISE transfiere a los gobiernos locales el control completo de la identificación, selección y supervisión de las obras de infraestructura social. Los gobiernos locales contratan servicios privados y de ONGs para la ejecución y supervisión de los proyectos (CSD, 2002).

Para complementar la actuación del FISE, mayoritariamente orientada hacia la infraestructura social en zonas rurales, la Presidencia de la República ha creado el Fondo Social Suplementario

(FSS), enfocado sobre programas operacionales. El FSS está dando apoyo a la expansión de los programas de educación y salud en áreas de extrema pobreza ayudadas por el FISE y por los ministerios de educación y salud. Actualmente el fondo se orienta a apoyar a los extremadamente pobres y ofrece recursos corrientes suplementarios para aumentar los gastos, especialmente en áreas rurales, a ciertos mínimos (\$56 por estudiante y \$19 *per capita* de población cubierta para los servicios de salud). El FSS ha sido diseñado como un fondo transitorio, hasta que tenga efecto el alivio fiscal obtenido con la reducción de la deuda a través de la iniciativa HIPC.

Desde 1990 sucesivas administraciones han venido a impulsar acciones destinadas a desconcentración sectorial. En el documento de la propuesta de Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local – PNDDL (CSD, 2002: 12-15) se indican varios ejemplos de experiencias de descentralización realizadas por el Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además, en 1999 fueron creadas las Secretarías Departamentales de Gobierno, como instancias administrativas descentralizadas del poder ejecutivo, con la función de coordinar y supervisar las actividades sectoriales desconcentradas del gobierno en el territorio y de articular las demandas de las municipalidades con los planes del gobierno central, en particular con el Sistema Nacional de Inversión Pública, o SNIP.

2.2 Sistema de gobierno descentralizado

Aspectos institucionales

La figura municipal en los tres países es bastante similar en términos institucionales. El número de concejales, elegidos por elección directa, varía según tamaño o categoría de municipio. El brazo ejecutivo es la corporación municipal o la alcaldía, encabezado por el alcalde y con funcionarios administrativos. Los alcaldes y vice-alcaldes son elegidos directamente, aunque en la práctica en Bolivia los concejales eligen al alcalde, ya que raramente un candidato logra conseguir una mayoría absoluta en la votación original³.

En **Bolivia** los Concejales Municipales son elegidos en votación universal, directa y secreta, por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por ley. Los Concejales son elegidos en proporción al número de habitantes de los municipios, y en un número máximo de once, de la siguiente manera: en municipios hasta 50.000 habitantes 5 Concejales; Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos Concejales adicionales, hasta llegar al máximo establecido de 11 concejales. Las Capitales de departamento tendrán siempre once Concejales. En **Honduras** las elecciones municipales toman lugar cada 4 años en simultaneidad con las elecciones para Presidente de la República. La boleta para elegir a la Corporación Municipal está separada de la utilizada para la elección del Presidente del país. Cada partido político inscrito propone una terna o planilla de candidatos a alcalde y regidores. Los cargos de la Corporación Municipal, desde el Alcalde hasta el último Regidor, se distribuyen entre todos los

³ Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en el primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos emitidos. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta (lo que generalmente ocurre), el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de votos válidos del total de miembros elegidos al Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De proseguir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiese logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal

partidos políticos participantes de acuerdo a una fórmula que garantiza proporcionalidad según el número de votos obtenidos.

Tabla 2.1
División política-administrativa

País	Departa- mentos	Administración	Número de Muni- cipios	Población promedia por m'pio	Autoridad
Bolivia	9	Consejo Departamental, Prefectura y Secretarías Sectorales	314	24,000	Consejo Municipal, Alcalde como máximo ejecutivo municipal
Honduras	18	Gobernación	298	21,000	Alcalde
Nicaragua	15 + 2 regiones	Gobernación y Secretarías Sectorales	152	34,000	Alcalde

Fuentes: GTZ-CEPAL (2001) para Honduras y Nicaragua; Aguilar, 2003, para Bolivia

En Honduras y en Nicaragua dos partidos nacionales dominan las elecciones municipales. En Bolivia no menos de 18 partidos participaron en las elecciones de 1999.

En **Honduras** participaron 5 partidos, pero los dos partidos tradicionales ganaron la gran mayoría de votos aunque en efecto la abstención fue muy alta. En **Nicaragua** la nueva Ley Electoral de 2000 facilitó la separación de las elecciones municipales de las nacionales, pero al mismo tiempo formuló criterios más estrictos para la formación y supervivencia de partidos. Esta nueva Ley Electoral fue el producto de un pacto político entre los partidos políticos Partido Liberal Constitucionalista (PLC, gobernante) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, opositor) y significó el paso de un sistema excesivamente laxo (23 partidos) a uno sumamente excluyente. En noviembre de 2000, a la hora de votar por los alcaldes, la abstención se convirtió en una opción electoral que superó ampliamente los porcentajes de votos que al nivel nacional obtuvieron el PLC y el FSLN. En 14 de los 17 departamentos del país, el abstencionismo superó el 40%, en el resto también fue inesperadamente alto. En estas elecciones locales todas las estructuras electorales quedaron en manos del PLC y del FSLN. La exclusión de la competencia por la Alcaldía de Managua, del candidato con más altos índices de popularidad del Partido Conservador y casi seguro ganador en los comicios, por una clara manipulación de los límites de los distritos electorales, generó una falta de credibilidad en el CSE, al aceptar una criticada modificación de los límites del Municipio de Managua.

En **Bolivia** se vio un aumento significativo en la participación activa de la mujer en las últimas elecciones en comparación con la anterior. El número de concejalas municipales para las elecciones de 1999 fue de 1.432 (42,11%) de un total de 3.400 escaños; para las elecciones municipales de 1995, el número de concejalas municipales elegidas fue mucho menor, llegando apenas a 318 (9,77%) de un total de 3.254 escaños. En Nicaragua y en Honduras la participación activa de la mujer es sustancialmente menor y más cerca de los niveles de Bolivia de 1995⁴.

Régimen fiscal

En cuanto a las responsabilidades del municipio, tanto **Bolivia** como **Nicaragua** distinguen entre competencias propias, concurrentes y delegadas. Las primeras son de responsabilidad exclusiva del municipio (por ejemplo planificación del uso del suelo, desarrollo urbano), las competencias concurrentes o compartidas son aquellas en que los municipios actúan complementariamente con

⁴ Del total de los 298 alcaldes elegidos en Honduras en las últimas elecciones, tan solo 27 resultaron ser mujeres, un indicador del bajo nivel de oportunidades existentes para las mujeres en cuanto a encabezar las planillas de candidatos a las corporaciones municipales. Este fenómeno se repitió también con relación al Poder Legislativo, donde las mujeres sufrieron un retroceso en comparación con los resultados del proceso electoral inmediatamente anterior.

la administración central o departamental, como por ejemplo en educación, salud o medio ambiente (ver tabla en anexo). Por último existen responsabilidades delegadas cuando el municipio ejerce una función a nombre de una entidad pública superior (por ejemplo registro civil, control ambiental). Es importante subrayar que la legislación crea no más que un régimen de responsabilidades. Para muchos municipios estas competencias son nominales, ya que en la práctica les faltan las demandas, los recursos, y/o las capacidades para efectivamente realizarlas. Cabe señalar que las competencias no siempre están bien descritas, lo que causa conflictos que a su vez pueden afectar la soberanía local. Esto se produce en el caso de Honduras en el caso del medio ambiente y el uso agrícola de las vertientes. En Bolivia, la Prefectura puede realizar inversiones públicas en instalaciones de salud o educación y caminos sin consultar o tener aprobación del alcalde del municipio correspondiente (Aguilar et al, 2002). Este tipo de inconsistencias también se producen en el caso de Nicaragua (Bravo, 2001).

Los municipios en Honduras y Bolivia tienen mayores competencias propias en el área de servicios municipales. Tienen sobre todo responsabilidad para la infraestructura física y servicios ambientales (alumbrado público, aseo, alcantarillado, sanidad, etc). En Nicaragua muchos de estos servicios son competencias compartidas con el nivel central. Es importante señalar que en materia de educación y salud, los municipios tienen competencias concurrentes con responsabilidad sobre las instalaciones físicas y en Bolivia también por ciertos rubros de gastos corrientes (desayuno escolar y SUMI). Los ministerios sectoriales siguen siendo responsables para la administración del servicio de educación y salud a través de la administración desconcentrada. Más aún los distritos (sectoriales) de educación o salud no necesariamente coinciden con los límites municipales. En Bolivia los municipios han sido delegados por el estado central la responsabilidad de supervisión de los servicios departamentales de salud y educación, sin embargo sin una especificación muy clara de cómo efectuarla (Ver Tabla A 5).

La tabla con indicadores fiscales presentada a continuación demuestra que la descentralización del ingreso, siendo la importancia relativa de los ingresos propios municipales en el total de los ingresos del gobierno central y local en conjunto, en los tres países es bastante baja y constituye menos de 10%⁵. La composición de los ingresos propios municipales difiere entre Bolivia y los dos países centroamericanos en la medida que en Bolivia, el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles constituye el 50% de los ingresos tributarios locales, mientras en los otros dos son impuestos sobre actividades comerciales. Los impuestos sobre bienes inmuebles tienen un menor desarrollo. Los recursos generados por cobro de tasas por servicios prestados todavía son bastante modestos. Existe un consenso general para los tres países que, no obstante las desigualdades inter-municipales, el esfuerzo fiscal propio de los municipios es extremadamente bajo.

La descentralización del gasto es bastante alta en Bolivia. No solo los municipios sino también los departamentos asumen una proporción apreciable de los gastos, conjuntamente se encargan de alrededor de una cuarta parte del gasto público. Es importante señalar que existe un fuerte sesgo hacia la inversión pública. Los municipios están principalmente contribuyendo a obras y no son responsables para prestar servicios públicos. Como demuestra la tabla más de dos tercios de los gastos municipales son gastos de capital. Para Honduras y Nicaragua esta proporción es menor pero también fuerte y muy por encima de promedios europeos o africanos.

Desde la introducción de la LPP en Bolivia las transferencias juegan un papel mucho más importante que en los otros dos países y constituyen casi la mitad de los ingresos municipales. Cuando se toma en cuenta las transferencias condicionadas a través de los Fondos esta proporción aumenta aún más. Desde el punto de vista del Gobierno Central, las transferencias constituyen una proporción grande de los ingresos tributarios de la Nación en el caso de Bolivia (hasta una cuarta parte). Sin embargo en los países centroamericanos las transferencias constituyen, según el estudio de la GTZ/CEPAL, solamente una proporción muy pequeña de los recursos tributarios

⁵ Otras fuentes para Honduras que las citadas estiman una descentralización del ingreso en 11% para 2000 y bajando a 9% en 2001 (del Cid, 2003:12)

nacionales con solamente una tendencia real positiva para Honduras. Un problema para los municipios es la inestabilidad de las transferencias de acuerdo a la coyuntura económica y el recaudo impositivo del Tesorero General de la Nación. Por ejemplo, en Bolivia el volumen de recursos de la CPT ha venido reduciéndose en términos reales, con algunas fluctuaciones, desde 1998. Hay que agregar que a partir de 2001 entran las transferencias de los recursos HIPC II, algo que contribuye también a reducir la importancia relativa de la CPT.

Tabla 2.2
Indicadores fiscales, 1998 - 2001

Descentralización del Ingreso (%)	1997	1998	1999	2000	2001
Bolivia (municipal)	5	5	5	5	5
Honduras	7	7	7	8	8
Nicaragua	6	7	7	8	8
Transferencias (como % de ingreso municipal)					
Bolivia (CPT únicamente)	61	58	49	53	46
Honduras	20	16	20	22	22
Nicaragua	-	-	-	9	11
Descentralización del gasto (%)					
Bolivia (a municipal)	14	15	14	12	13
Bolivia (municipal + departamental)	22	24	21	20	25
Honduras	5	5	5	4	6
Nicaragua	4	6	5	5	4
Transferencias como % de Ingresos Tributarios GC					
Bolivia (a municipios)	14	13	13	13	14
Bolivia (a municipios y departamentos)	19	19	19	20	25
Honduras	-	1.3	1.6	2.1	2.1
Nicaragua	0	0	0	0.8	0.9
Gasto de capital (% del gasto total municipal)					
Bolivia (municipal)	65	62	60	56	61
Honduras		-	-	-	51
Nicaragua		42	-	-	58
Ingreso per capita municipal (US\$)					
Bolivia	38	45	44	44	43
Honduras					16
Nicaragua					11

Fuentes: Estudio GTZ-Cepal para Honduras y Nicaragua y Aguilar, 2003; Helmsing et al, 2003; IMF, 2001 para Bolivia

Las transferencias tienen dos propósitos principales: compensar a los municipios por asumir competencias concurrentes y delegadas desde el nivel central y compensar desigualdades históricas en la distribución de ingreso y base fiscal. En este respecto las transferencias de la CPT en Bolivia, distribuidas enteramente en función de la población del municipio, son un avance importante. En Honduras las transferencias están por debajo del nivel planteado por la Ley (5%) pero son ligeramente ascendentes. Según la Ley se distribuye 40% en partes iguales por

municipio y 60% por población. En el caso de Nicaragua las transferencias no están enmarcadas en una ley, sino se da anualmente por acuerdo político. Son casi insignificantes para el presupuesto nacional y todavía muy limitadas para los municipios. En 2001 se dio 30% por partes iguales por municipio, 30% por eficiencia en el cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y 40% por criterio de igualación de ingresos (BID, 2003). Desde allí se entiende mejor los esfuerzos entre otros de la asociación de municipios de Nicaragua (AMUNIC) buscando elevar la importancia de las transferencias. Las autoridades municipales demandaron, a finales de 2002 e inicios de 2003, una asignación del 3.2% del Presupuesto General de la República a las Municipalidades. El 3 de julio de 2003, la Asamblea Nacional aprobó la ley que vendrá a garantizarle a los 153 municipios del país una transferencia del 4% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República. Dicha Ley todavía no ha sido implementada.

En los 3 países existen restricciones al uso de las transferencias. En Bolivia 85% debe ser gastado en inversión pública; en Honduras 90% debe orientarse a la inversión pública y en Nicaragua entre 60% y 80% debe ser gastado en inversión.

La información sobre el acceso a crédito es bastante imprecisa. En los países centroamericanos crédito no es una fuente importante de financiamiento de inversión pública local. Esta última se financia principalmente con transferencias directas. En Bolivia, sin embargo, son principalmente los municipios grandes e intermedios los que tienen acceso establecido a crédito. Los municipios pequeños todavía no acceden, en parte, por falta de fuentes suficientes de repago. Cabe señalar que son los grandes municipios también los que causan el problema del endeudamiento municipal. Este endeudamiento no sólo se concentra en el crédito oficial proveniente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) sino también en una deuda comercial flotante, de pensiones y a cajas de salud (Helmsing, et al, 2003).

El último rubro de la tabla 2.2 ilustra las diferencias en la importancia del nivel municipal. Los ingresos totales municipales per capita en dólares de Bolivia son 4 veces mayores que en Nicaragua y casi 3 veces mayor que en Honduras. Aunque puede haber un margen de error por valorización del dólar y problemas de definición, el indicador demuestra de todos modos el significado mucho mayor de los gobiernos locales en Bolivia.

Planificación y gestión

En los tres países los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de desarrollar planes de desarrollo municipal que deben orientar la programación anual de la inversión pública y planes de desarrollo territorial que definan la localización geográfica y cobertura de servicios. En el caso de **Bolivia** los municipios deben realizar un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que tiene una perspectiva de mediano plazo (5 años). Cada año el municipio prepara su Plan Operativo Anual (POA) definiendo, entre otros, cómo los recursos de la CPT serán gastados. Lineamientos nacionales de planificación estipulan también que la programación anual del POA debe observar las prioridades establecidas en el PDM. Los Planes tienen que ser aprobados por el Concejo Municipal y el Comité de Vigilancia. En el caso de las POAs, además deben ser aprobadas por el Ministerio de Hacienda. La participación ciudadana se concentra en la formulación del PDM y en menor medida en la formulación del POA.

En **Honduras** y **Nicaragua** todavía no existen lineamientos detallados de planeación y programación de inversión pública local. En Nicaragua los proyectos de inversión municipal si deben entrar en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En ninguno de los tres países se ha desarrollado una tradición de planificación territorial o de uso de suelo urbano y/o rural, no obstante la presencia, al menos en Bolivia, de un marco legislativo de ordenamiento territorial. En las ciudades grandes existe, aunque es una práctica ad-hoc y no bien establecida. No existen esfuerzos de titulación de tierras y propiedades en barrios informales tales como en Perú. En Bolivia el Instituto Nacional de Reforma Agraria como parte de sus programas nacionales facilita la creación de registros de propiedad rural para los municipios.

Desigualdades inter-municipales

Los tres países se caracterizan por grandes desigualdades entre las capacidades de los municipios y en la distribución de pobreza. Por un lado existe un gran número de municipios muy pequeños. En Bolivia casi $\frac{3}{4}$ partes de los municipios tienen una población menor de 15,000 habitantes.

Tabla 2.3 Municipios por rango de población

Rango	Bolivia	Rango	Honduras	Nicaragua
<5,000	96	< 20,000	232	100
5001 – 15,000	131	20001 – 40,000	45	32
15,001 – 50,000	72	40001 – 100,000	15	13
> 50,000	15	> 100,000	5	6
Total	314	Total	298	152

Fuentes: GTZ/CEPAL, 2001 para honduras y Nicaragua; Aguilar, 2003 para Bolivia

De los municipios de Honduras y Nicaragua respectivamente 78% y 66% son menores de 20,000 habitantes. En 2000 el 78% del total de los recursos propios municipales fueron generados por los 9 municipios ciudad capital de Bolivia. Los demás 305 municipios contribuyeron en 2000 solo 22% (VPEPP, 2002). En Nicaragua, Managua sólo representa 47% de los ingresos y 43% de los gastos. En Honduras los impuestos locales generados por los dos municipios más grandes, Tegucigalpa y San Pedro Sula superan el monto generado por 94% de los demás municipios.

Según la información de Del Cid (2003), los municipios más pequeños tienen también un índice de Desarrollo Humano más bajo. Tanto en Bolivia como en Nicaragua (Avendaño, 2003) existe un patrón más regionalizado de la pobreza.

En Bolivia y Honduras se considera la ‘mancomunidad’ de municipios una vía voluntaria para compensar las desventajas de pequeña escala. En Bolivia existen unas cien mancomunidades sirviendo diversos propósitos particulares, aunque pocas se han mostrado efectivas.

Fortalecimiento municipal

En los tres países, existen esfuerzos apreciables por capacitar a los municipios, capacitación que en la mayoría de los casos fue financiada por la Cooperación Internacional. Sin embargo en ninguno de los tres países existe una estrategia nacional detallada de desarrollo de capacidades municipales y basada en demandas locales reales (y no solo en principios generales). Bolivia tuvo una breva experiencia con planes de ajuste institucional vinculados con planes de inversión de los municipios a ser financiados con el FPS y FNDR. Sin embargo, fue suspendida por razones ajenas al fortalecimiento municipal.

En **Bolivia** la prefectura tiene el papel formal de brindar apoyo institucional a los municipios. Al mismo tiempo han habido una gran variedad de programas nacionales de capacitación municipal, financiados por diversas donantes internacionales. La participación popular, planificación participativa y manejo fiscal; financiero fueron los temas más importantes (Aguilar et al, 2002). El anexo resume las principales actividades emprendidas. Desgraciadamente, muchos de los frutos de estos esfuerzos se evaporaron paulatinamente por la alta rotación de concejales y de los funcionarios públicos locales.

En **Honduras** USAID tiene un programa sobre todo orientado a la gestión fiscal financiera. Este país buscaría romper con el PRODEL “el círculo vicioso de no descentralizar con el argumento de falta de capacidades locales”, lo que se conseguiría mediante una estrategia que enfatiza “el aprender-haciendo para desarrollar capacidades locales, la asistencia técnica priorizada por los propios gobiernos locales, el fortalecimiento de la coordinación de acciones al nivel central y local, y el apoyo a iniciativas de los municipios o de las mancomunidades municipales” (2003: 4). Sólo este año (2003) Honduras obtuvo un crédito del BID para financiar actividades de capacitación previstas en el PRODEL de servicios de apoyo y proyectos de

fortalecimiento municipal. Logros en esta línea son el apoyo directo a 200 municipalidades y la elaboración de las normas para la planificación estratégica municipal, que se hizo en conjunto con la Secretaría del Despacho Presidencial y el FHIS. En el primer aspecto se incluyen alrededor de 500 capacitaciones que han beneficiado a 2,500 funcionarios y técnicos municipales en temas de presupuestación, gestión municipal, elaboración de planes de arbitrios, administración tributaria y legislación municipal. Otras actividades consisten en crear un sistema de estadísticas municipales y desarrollar sistemas de gestión y planificación.

Para el seguimiento a la política de fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación y Justicia se decidió que uno de los vice-ministerios, el de Gobernación, tomara responsabilidad por la descentralización y el desarrollo local. Dentro de este último se crearon: (i) la Dirección de Fortalecimiento Local, para apoyar a las municipalidades, (ii) la Dirección de Organización y Participación Ciudadana para apoyar los esfuerzos de desarrollo de las comunidades, y, (iii) la Dirección de Desarrollo Local para promover y hacer seguimiento de programas y proyectos de impacto económico y social en los municipios. Simultáneamente, la Unidad Técnica de Descentralización fue reforzada con personal propio y permanente. Por otra parte, se expandió y modernizó el sistema de cómputo, que ahora funciona en red y conectado a la *internet*, incluyendo un portal de la Secretaría y comunicación electrónica entre el personal ejecutivo.

En **Nicaragua** el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) tiene un papel importante en fortalecimiento municipal. También existen proyectos y programas financiados por embajadas o cooperación externa que han ayudado en la capacitación dirigida a las municipalidades, tal es el caso del Proyecto de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), en conjunto con AMUNIC e INIFOM que llevaron a cabo el Programa de Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y de Desarrollo Municipal (PROFODEM).

2.3 Políticas y desarrollo institucional de la gobernabilidad local

Con relación a gobernabilidad local conviene distinguir dos dimensiones. La primera, denominada la gobernabilidad desde el lado de la demanda, se refiere a la participación ciudadana, particularmente la participación de organizaciones de la sociedad para expresar y definir prioridades y preferencias públicas y en la toma de decisiones públicas, su monitoreo y evaluación (control social). La otra dimensión, gobernabilidad por el lado de la oferta, se refiere a la prestación de servicios públicos por medio de actores no-públicos, es decir a través de acción comunitaria colectiva o empresa privada y el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en mejorar la eficiencia y calidad de los servicios básicos.

Gobernabilidad por la demanda

De los tres países Bolivia ha desarrollado un sistema institucionalizado para la participación ciudadana. Con la Ley de Participación Popular (LPP) se creó la figura de organización territorial de base (OTB). Esta es la organización social de un barrio urbano o comunidad rural. Cualquier organización social, formal o informal, tradicional o moderno puede adquirir esta calificación legal. La LPP empodera la OTB jugar un papel en procesos participativos de planificación (el municipio tiene la obligación de consultar la OTB para cualquier proyecto de inversión pública en su zona de jurisdicción de la OTB).

Durante el primer quinquenio de la LPP, ONGs fueron contratados, muchas veces con financiamiento de la CI, para asistir a los municipios en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Gracias a la capacidad de las ONGs bolivianas de organizar y gestionar procesos participativos estas experiencias han sido importantes para establecer esta nueva práctica social (Wils, 1995). Al mismo tiempo la LPP creó el Comité de Vigilancia (CdV), compuesto por miembros elegidos por las OTBs para la rendición de cuentas hacia abajo. El CdV complementa el rol fiscalizador del Consejo. El CdV tiene el derecho de control social y tiene acceso a la

Controlaría General de la Republica. El CdV tiene el poder de congelar la cuenta bancaria del municipio en el caso que encuentra irregularidades. El instrumento de congelar la cuenta bancaria ha sido frecuentemente aplicado en algún caso aunque muchos consideran su efecto contra-productivo ya que cierra una de los flujos de recursos más importantes del municipio.

Las subestructuras que participan de la formulación del plan son: El Comité de Vigilancia, Las Asociaciones Comunitarias, Las Juntas Vecinales, Las Comunidades, Juntas Escolares, Comités de salud, Comité de Regantes. Las OSCs (ONGs y la Iglesia Católica) comprometen en algunos casos co-financiamiento para facilitar la participación.

Los mecanismos de deliberación utilizados son: i) Evaluación participativa de la gestión pasada (mediante la realización de talleres en juntas vecinales y comunidades rurales); ii) Diagnóstico participativo (mediante la realización de talleres en juntas vecinales y comunidades rurales), y iii) Planificación Participativa (mediante la realización de talleres en juntas vecinales y comunidades rurales)

Todos los ciudadanos e instituciones (públicas y privadas) del Municipio deben participar en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, y estarán representados por las OSCs citadas anteriormente. La Ley de Participación Popular y el Sistema de Planificación Participativa Municipal, establecen la forma de participación y la *obligación* del GL de involucrar a éstos actores. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) contiene i) un Diagnóstico, ii) un Plan Estratégico de Desarrollo; iii) una Programación Quinquenal (el PDM tiene una duración de 5 años y se programa para cada año); iv) un documento que inserte los perfiles de proyectos (modelo) que se desarrollaran durante los 5 años, y, v) el POA aprobado por el Comité de Vigilancia y el H. Concejo Municipal para la primera gestión que inicia.

Normalmente el Comité de Vigilancia, no así las OTBs participa de la programación plurianual de las inversiones del GL. En muchos casos el grado de participación es nominal, debido a que existe una resistencia de parte de los Gobiernos Locales (GLs) a aceptar el control de las OSC. Por otro lado, están las limitaciones técnicas de las OSC para llevar un control entendido sobre el particular. Las OSC no participan de la elaboración del presupuesto del gasto corriente del GL ni ejercen control alguno sobre él. Los actores sociales del área rural, no solo comprometen recursos (mano de obra y materiales de la zona), sino que participan de manera activa en cada una de las actividades que se desarrollan en el proceso de planificación en sus comunidades de origen.

Como hemos anotado arriba, la participación de la mujer en la vida pública local ha aumentado significativamente en Bolivia. Un 43% de los concejales son mujeres. Esto, de acuerdo con entrevistas realizadas en municipios, ha sido también un estímulo a la participación más amplia de la mujer en puestos ejecutivos (alcaldesa), las OTBs y en las CdVs.

Los pobres son representados en las OSC a través de las OTBs, las Asociaciones Comunitarias, las ONGs y las organizaciones de la Iglesia Católica. Dado que la pobreza se presenta con mayor fuerza en los municipios rurales, con concentración de grupos poblacionales campesinos y de pueblos indígenas/originarios, su representación se da a través de los Comités de Vigilancia, las Organizaciones Territoriales de Base y las Asociaciones Comunitarias de Origen. Pese a contar con el marco normativo y legal que respalda a éstas OSCs, éstas aún no cuentan con recursos humanos ni financieros adecuados para llevar a cabo el proceso de control social y fiscalización en el uso de los recursos que son administrados por los GLs. Las OSC que representan a los pobres son actores importantes en el proceso de gobernabilidad de los GLs en las áreas rurales y tienen fuerte impacto en sus decisiones de asignación de recursos.

A partir del Jubileo 2000 y la posterior Ley del Diálogo, la OSC que más influencia ha tenido en los sectores empobrecidos de los GLs, es la Iglesia Católica y sus grupos pastorales. Es también la única institución que ha seguido de cerca el uso de los recursos HIPC II para la EBRP y ha cuestionado, cuando así lo ha considerado necesario, el uso de estos recursos por parte del gobierno nacional. La Iglesia Católica siempre ha jugado un rol fundamental como promotor del proceso de gobernabilidad

Según encuestas de percepción realizadas a nivel local las 3 OSC en las que los pobres más confían son: i) Los Comités de Vigilancia; ii) Las Asociaciones Comunitarias; iii) Las Organizaciones Territoriales de Base.

El Comité de Vigilancia, las Asociaciones Comunitarias y las Organizaciones Territoriales de base, son las que llevan a cabo el *Control Social* caracterizado como un proceso de seguimiento y evaluación que realiza la sociedad civil, a la ejecución de proyectos, obras y actividades definidas en el POA y el presupuesto municipal, así como la calidad y el funcionamiento de la infraestructura y servicios. Por lo tanto, presentan un alto grado de importancia en el proceso de gobernabilidad de los GLs. Sin embargo, estas OSC aún no cuentan con instrumentos apropiados que les permitan llevar a cabo un monitoreo técnicamente eficiente a los GLs

En **Honduras** y de acuerdo a la Ley de Municipalidades, las municipalidades están obligadas a organizar al menos 5 cabildos abiertos al año. No todas las municipalidades respetan este mandato legal, pero casi todas organizan al menos un cabildo anual. Desde 1998 se ha avanzado en mejorar la representatividad de las comunidades rurales del municipio en las sesiones de cabildo abierto. La mayoría de municipalidades han recibido apoyos diversos (del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, de la Secretaría de Gobernación, de ONGs) para organizar cabildos que vienen a ser la culminación (y no un evento aislado) de diversos procesos de consulta previa en pueblos, aldeas y caseríos. Los cabildos ya no son la reunión de los que puedan y quieran atender la invitación para asistir, sino el encuentro de representantes acreditados de las distintas comunidades del municipio, cada uno portando los acuerdos de sus respectivas comunidades de base.

Existen algunas experiencias piloto que se han puesto en marcha, como el diseño de ERP's municipales y regionales llevadas a cabo por ASONOG en el occidente del país y el Proyecto Piloto de Planificación Participativa del FHIS y el Programa "Nuestras Raíces", así como del mismo FHIS, destinado a las comunidades étnicas. Existen organizaciones de productores, de base comunitaria y funcional, y organizaciones étnicas. Adicionalmente, un número de ONGs internacionales y nacionales operan en los campos de salud comunitaria, educación no-formal, agua potable y otros servicios básicos. El FHIS opera un programa de planificación participativa en 27 municipios y está ejecutando proyectos co-gestionados con OSC. Esto incluye experimentos al nivel de mancomunidad.

La auditoria social para la ejecución de los PDM es un concepto relativamente nuevo y hasta ahora ha tenido poca aplicación. En el caso del FHIS se han empleado los llamados auditores sociales, nombrados en cada comunidad beneficiada para vigilar el desarrollo de los proyectos. Una limitación común de estos ejercicios de auditoria social es la poca capacitación que se brinda a los auditores de las comunidades y a la falta de definición de roles y responsabilidades.

La situación de gobernabilidad local desde la demanda en **Nicaragua** es bastante similar. Entre las principales organizaciones de la Sociedad Civil que participan en la planificación de desarrollo local, se destacan organismos comunitarios, organismos no gubernamentales, gremios y los concejos vecinales. Los mecanismos de deliberación utilizados son el del Concejo de Desarrollo Municipal (CDM) y los Cabildos en los que participa, en principio, toda la población del municipio, pero son cuestionables en su calidad. El Plan de Desarrollo Local (PDL), resultante de los mecanismos de deliberación antes mencionados, alimenta directamente al programa de inversión plurianual. Sin embargo, el Concejo de Desarrollo Municipal participa sólo en la formulación mas no en la ejecución, seguimiento y control de los planes. Algunas ONGs realizan auditorias sociales con el fin de tener solo una percepción de los logros alcanzados con los diversos proyectos pero no monitorean las operaciones de los gobiernos locales. En siete municipalidades, sin embargo, se ejecutan proyectos pilotos de seguimiento y control social. Los mecanismos de deliberación utilizados son el del Concejo de Desarrollo Municipal (CDM) y los Cabildos en los que participa, en principio, toda la población del municipio, pero son cuestionables en su calidad.

Entre las organizaciones de la sociedad civil en que los pobres más confían se encuentran:

el Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES) que se encarga a la actividad agrícola, específicamente al traspaso de monocultivos a multi-cultivos; el Centro de Promoción del Desarrollo Local (CEPRODEL) que se encarga especialmente de dar crédito a la producción y a la construcción de viviendas de interés social y los Consejos de Iglesias Pro-alianzas Denominacional (CEPAD) que apoyan al sector agrícola, horticultura, fruticultura y crianza de animales, además facilitan procesos que conducen a reducir la pobreza de las comunidades y grupos, mediante la autogestión en la búsqueda de su propia transformación.

Una marcada tendencia en el proceso de ‘ciudadanización’ en Bolivia es la creciente militancia de las poblaciones indígenas y etnias (Rojas, 1999). Este fenómeno es en parte responsable de movilizaciones como la llamada “guerra del agua” en Cochabamba y los bloqueos de caminos en 2000. los sucesos de febrero y la ‘guerra del gas’ en octubre de 2003, que se suman a otras movilizaciones más tradicionales. Existen ahora configuraciones de partidos indígenas regionales con proyección nacional, como el MAS. Un problema en la gobernabilidad local es la representación de *intereses indígenas* e incorporación de costumbres y prácticas culturales de etnias en las instituciones de gobierno y de gobernabilidad. En Bolivia se conoce la figura de municipios y distritos indígenas y existe una política nacional para facilitar la creación de nuevos municipios indígenas. Se han creado unos 7 municipios y un número de distritos indígenas al interior de municipios establecidos. En Honduras y Nicaragua no se han incorporados todavía estos tipos de instituciones, pero en Nicaragua existen dos regiones autónomas que buscan respetar la autonomía indígena. Mayor expresión de los intereses de etnias se da a través de ONGs y asociaciones indígenas.

Ortega Hegg en su revisión de las políticas de participación ciudadana en Centro América concluyó que “en general las legislaciones centroamericanas prevén la combinación de espacios de participación eventual, como las asambleas, sesiones del Consejo, despachos etc, pero también de participación más permanentes como la participación en Comisiones o Consejos de Desarrollo Municipal” (2001:143). Sin embargo su uso requiere conocimientos de los mismos y su adaptación local. Con frecuencia se usan los menos estructurados como asamblea, despacho o peticiones. Los cabildos abiertos no siempre se celebran en Honduras y Nicaragua, según el mencionado autor.

Gobernabilidad desde la oferta

Con relación a la gobernabilidad desde la oferta, cabe señalar que en los tres países los municipios tienen facultad para contratación de obras. En **Bolivia** la Ley de Municipalidades faculta a los Gobiernos Locales (GLs), mediante el principio de concurrencia, a ejercer competencias en unión o en relación directa con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas, desconcentradas, descentralizadas y regulatorias, en el marco de su Plan de Desarrollo Municipal. Su actuación no se prolongará más allá de límite fijado por la materia correspondiente. Por otro lado, la misma Ley plantea que el GL debe promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades sin fines de lucro en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés municipal.

Sin embargo legislación nacional para adquisición de bienes y servicios de construcción, administración o mantenimiento es bastante restrictiva con el fin de preservar su transparencia formal y competitividad en los procesos. No existe legislación ajustada y simplificada, y salvo contadas experiencias de municipios que deciden avanzar a pesar de las reglas restrictivas, como por ejemplo la Ordenanza de Excepción de Sta Cruz de la Sierra, Bolivia, que busca localizar la contratación de obras pequeñas a empresas pequeñas provenientes de barrios aledaños (Helmsing, 2002b) los municipios encuentran en las normas existentes serias restricciones a su capacidad de contratación.

La capacidad de los GLs para manejar procesos de gobernabilidad surgidos de múltiples modalidades de provisión de servicios es todavía limitada en el proceso de descentralización

boliviano. A excepción de los GLs de ciudades capitales, el resto de los GLs, no tienen la capacidad técnica; existe la base normativa que orienta la contratación de bienes y servicios a través del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS). No existen los recursos humanos calificados para llevar a cabo las acciones apegados a la normativa legal vigente. Los recursos financieros que permitan a los GLs cubrir de manera adecuada el costo de los servicios a contratar son escasos. Hay una falta de conocimiento y manejo de sistemas administrativos y de control que les impiden maximizar su potencial de recursos disponibles y la gestión más eficiente de sus recursos asignados. Hay una ingerencia política de los partidos que buscan beneficiarse o beneficiar a sus adeptos con contrataciones de personal inadecuadas o con obras de rentabilidad política y poco beneficio para la comunidad. A pesar de estar facultados para ello, los GLs no han contratado los servicios de las ONGs con mucha frecuencia, la mayor parte de las contrataciones se han realizado para formular planes de desarrollo municipal o el desarrollo de obras sociales en el área rural municipal, o en los municipios rurales

En **Honduras**, la Ley de Municipalidades faculta a los gobiernos locales para que puedan prestar servicios públicos locales y que, mediante convenio, también puedan extender esta prerrogativa a los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad. Igualmente, las municipalidades pueden acordar contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según conveniencia y con la prerrogativa de introducir cobros para recuperación de costos y obtención de una utilidad razonable.

Estas facultades ya están siendo aprovechadas por las municipalidades más solventes del país, pero encuentran problemas de ejercicio en las municipalidades relativamente más débiles, en vista de sus recursos económicos menores y sus debilidades administrativas. De cualquier manera, la amplia obra desarrollada por el FHIS en materia de provisión de servicios básicos, particularmente de agua y saneamiento, ha hecho que muchas municipalidades se encarguen de la administración de estos proyectos. En materia de electricidad la casi totalidad de los proyectos pasan a estar bajo la administración de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica. Tratándose de escuelas y centros de salud la responsabilidad administrativa pasa a manos de los respectivos ministerios de línea. Sin embargo, se están haciendo ensayos de formas desconcentradas de administración, como el caso del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), que busca mejorar la calidad y cobertura de la educación pre-escolar y básica de las comunidades rurales más pobres que no cuentan con una escuela. Esta modalidad de servicios educativos permite la participación de los padres de familia y de la comunidad en la toma de decisiones sobre la educación de los niños, a través de Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO). Desde 1999 hasta diciembre del 2000, se habían organizado 1,179 AECO, en la actualidad 820 se encuentran funcionando en igual número de escuelas (GOH, 2001B: 3).

Con relación a la gobernabilidad por el lado de la oferta, no existe en **Nicaragua** una legislación nacional que establezca la estructura de un gobierno local para (co)gobernar la provisión de servicios con otras agencias. Los poderes de regulación distribuidos entre el Gobierno Central y el Gobierno Local son autónomos. A nivel local, en la mayoría de los casos, existen amplias brechas de regulación. Los gobiernos locales tienen la capacidad formal y adecuada para contratar agencias del sector privado, agencias sin fines de lucro y cooperativas de base comunitaria. En la mayoría de los gobiernos locales se observan restricciones técnicas y administrativas, dadas la insuficiencia de recursos humanos calificados, restricciones financieras que se reflejan en la calidad de los proyectos ejecutados y restricciones políticas por la ausencia de un efectivo proceso de descentralización.

Además, se señaló para Nicaragua, que en la mayoría de los gobiernos locales se observan restricciones técnicas y administrativas, dada la insuficiencia de recursos humanos calificados, restricciones financieras que se reflejan en la calidad de los proyectos ejecutados y restricciones políticas por la ausencia de un efectivo proceso de descentralización.

Desde la oferta municipal de servicios comunales y sociales, la atención es general para la población no particular, y en los municipios en que se concentra gran parte de la pobreza humana del país no existe una capacidad gubernamental local autónoma para atender a la población pobre.

Para brindar atención a la población pobre de esos municipios, intervienen otros actores, especialmente organismos no gubernamentales, nacionales y extranjeros, y la ayuda oficial internacional (donaciones) proveniente principalmente de fuentes bilaterales de cooperación. La misma población pobre no está organizada para auto-ayudarse en la entrega de los servicios sociales y, aunque ha aumentado el número de pobres y se ha reducido la proporción de la población total del país sumergida en la pobreza según las fuentes oficiales, de acuerdo con las evaluaciones de organismos no gubernamentales, no se observa una reducción importante de la condiciones de pobreza en que vive la población nicaragüense ni un importante mejoramiento de la cobertura calidad de los servicios.

3. Descentralización de la implementación de las ERPs

3.1 Descentralización y el papel de los municipios

En el caso **boliviano** la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) y la Ley del Dialogo nacional (LDN)⁶ asignan un rol principal a los gobiernos locales (GLs) en la ejecución de las actividades destinadas a la reducción de la pobreza y éste es uno de los elementos centrales en la política de reducción de la pobreza implementada en Bolivia. Esta decisión no se fundamenta en la consideración que los GLs son más eficientes que el gobierno nacional para ejecutar inversiones o gasto corriente, sino más bien, porque se pensaba que aquellos están más cerca del control social que ejercen los ciudadanos, a través de los mecanismos establecidos en la LPP.

La Ley del Diálogo Nacional tiene cuatro componentes básicos:

- i) Creó el Fondo Solidario Municipal (FSM) para la educación y la salud con el objetivo de cubrir el déficit acumulado hasta el año 2001 de personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico y paramédico del servicio de salud pública. Para este propósito le asigna US\$27 millones anuales en los próximos 15 años y se transfieren al presupuesto de los ministerios de educación y salud. El Decreto Supremo No. 26371 reglamenta el uso de los recursos del FSM destinados al sector salud. El Decreto Supremo No. 26458 reglamenta la aplicación de los recursos del FSM en el sector educación y norma el procedimiento para la asignación de los recursos y el proceso de selección de los profesores de los niveles inicial, primario y secundario. Para otorgarle transparencia y participación a la aplicación de estos recursos, se establece la creación de comités locales de selección del personal a contratar, conformados por delegados del gobierno municipal, de la población que hace uso de los servicios, de la unidad prestadora del servicio y de la instancia responsable de la gestión de los recursos humanos para la provisión del servicio en el sector.
- ii) Creó la cuenta especial “Diálogo 2000” para canalizar los recursos del alivio de la deuda a través de los GLs, con la intención de profundizar el proceso de descentralización hacia los municipios. La cuenta está constituida por los recursos del alivio de la deuda externa, una vez descontada la apropiación para el FSM. Si bien, la decisión final de asignación específica de estos recursos corresponde a los gobiernos municipales, la LDN define una preasignación de recursos de la cuenta especial donde un 20% se destina para mejorar la calidad de servicios de educación escolar pública; 10% para mejorar la calidad de los servicios de Salud Pública; y el 70% restante para programas municipales de obras de infraestructura productiva y social.

Los recursos provenientes de HIPC II se distribuyeron de la siguiente manera:

- 30% de los recursos HIPC II se destinarán al Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Públicas
- Del 70% restante, un 20% se destina para mejorar la calidad de servicios de educación escolar pública; 10% para mejorar la calidad de los servicios de Salud Pública; y el 70% restante para programas municipales de obras de infraestructura productiva y social
- Los recursos del alivio de la deuda se transfieren automáticamente a los gobiernos municipales a través del sistema bancario, a una cuenta especial para la reducción de la pobreza. El 70% de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 será distribuido entre todos los gobiernos municipales del país de acuerdo con la proporción que corresponde a la ‘Población Recalculada’⁷ de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas

⁶ Aprobada el 21 de julio de 2001 para formalizar los acuerdos alcanzados para implementar la EBRP, en el proceso de dialogo nacional impulsado por la Iniciativa HIPC II.

⁷ El recalcule de la población de cada municipio se hace en base de la siguiente fórmula:

Población Recalculada = (Población A) x (-1) + (Población B) x (0) + (Población C) x (1) + (Población D) x (2) + (Población E) x (3)

las poblaciones recalculadas. El 30% de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, será dividido en nueve partes iguales para cada departamento del país, y cada una de estas partes será distribuida entre todos los municipios de cada Departamento en la proporción que corresponda a la Población Recalculada de cada municipio.

- Los desembolsos a realizar a la Cuenta Especial para cada municipio son conocidos de antemano porque se conocen los montos mensuales del alivio de la deuda externa y las transferencias se hacen por esos montos de manera automática al final de cada mes.

iii) La LDN define la Política Nacional de Compensación (PNC) como un instrumento de apoyo a la EBRP y al proceso de descentralización, con el propósito de ordenar las transferencias que, bajo distintas condiciones, son otorgadas por el gobierno nacional y las prefecturas a las municipalidades. Estas transferencias no tienen relación con los recursos del alivio de deuda externa HIPC y provienen más bien de recursos obtenidos en forma de donación o crédito de acuerdos regulares con la cooperación internacional. Esta política se orienta a promover mayor transparencia y equidad en las transferencias destinadas a la inversión pública local promovida y financiada por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) con recursos de donación de la Cooperación Internacional.

Las asignaciones indicativas de la PNC para cada municipio se calculan a partir de un total de recursos presupuestados (US\$70 millones para el 2002) aplicando la misma fórmula que en el caso de la cuenta especial “Diálogo 2000”. El mecanismo de ejecución aprobado establecía que el FPS convoque de manera periódica a los GLs a presentar solicitudes de financiamiento de estudios de preinversión, proyectos de inversión y asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, en forma individual o mancomunada, los que se financiarían con recursos de las asignaciones indicativas para cada municipio. Una vez que los proyectos son aprobados por el FPS y los gobiernos municipales contribuyan su contraparte, éstos ejecutarán los proyectos. El FPS ha definido nuevos procedimientos donde una de las principales características es la descentralización de la mayor parte del ciclo de proyecto hacia los municipios.

El gobierno nacional establece periódicamente las tasas de contraparte sectoriales que deberán aportar los municipios según la categoría a la que pertenezcan. Para el caso de proyectos mancomunados, los que deben ser preparados, ejecutados y operados por las mancomunidades, se prevén tasas de contraparte más bajas. Este es un incentivo a la generación de proyectos mancomunados y de mayor escala. Como las asignaciones indicativas son techos de financiamiento municipal que varios municipios podrían no comprometer, debido a su baja capacidad de gestión, los recursos remanentes de las asignaciones indicativas municipales se reasignan entre los municipios que requieran más recursos.

iv) Por último la LDN define el Control Social local a cargo de los Comités de Vigilancia. El Mecanismo de Control Social es un componente transversal de la LDN porque influye en los otros anteriores componentes, y representa, junto con la cuenta especial “Diálogo 2000”, el otro resultado directo del Diálogo Nacional 2000 (ver más adelante).

De lo anterior se desprende que el punto central Diálogo Nacional 2000 se situó en la definición de la modalidad de asignación de los recursos del alivio de la deuda externa obtenido en el marco de la Iniciativa HIPC, optándose por destinar estos recursos a los municipios y descentralizando la toma de decisiones sobre cómo utilizar estos recursos dentro de parámetros generales

Donde:

Población A = # de habitantes del municipio que corresponden a la población con Necesidades Básicas Satisfechas

Población B = # de habitantes del municipio que corresponden a la población en el Umbral de la Pobreza

Población C = # de habitantes del municipio que corresponden a la población de Pobres Moderados

Población D = # de habitantes del municipio que corresponden a la población de Pobres Indigentes

Población E = # de habitantes del municipio que corresponden a la población de Pobres Marginales

previamente establecidos. Otra decisión importante del Diálogo Nacional fue la utilización de los recursos en la totalidad del territorio nacional, dejando de lado la opción de focalizar asignaciones y acciones de reducción de pobreza en los territorios o zonas de mayor pobreza relativa. Esta decisión de dispersar los recursos probablemente no sea la más eficaz para reducir la pobreza de manera acelerada, dejando claro que se privilegió la inclusión y participación de la población antes que la eficiencia distributiva. Esta decisión tiene además relación con el diagnóstico de la pobreza contenido en la EBRP. En que se da un tratamiento multidimensional a la pobreza y por ello, las intervenciones se amplían a casi todos los sectores de la actividad económica y social con escasa priorización. De este modo, el enfoque se acerca a la afirmación de que “*todos somos pobres*”, asignando consecuentemente los recursos del alivio en todo el territorio nacional para intervenciones en casi todos los sectores de la actividad económica y social.

Entonces la EBRP está fuertemente ligada a la descentralización. Sin embargo, no se han diseñado estrategias que permitan una adecuada implementación de la EBRP por parte del gobierno nacional, menos por parte de los GLs. La EBRP *asume* al Gobierno Municipal y al Municipio como actores básicos pero no establece la manera cómo éste generará localmente su propia estrategia de lucha contra la pobreza ni le da un marco adecuado para reforzar sus capacidades que le permitan cumplir con sus obligaciones y rol en la lucha contra la pobreza.

Los resultados de la ejecución de recursos son hasta ahora insuficientes, tanto por los factores arriba mencionados, como por la falta de capacidad para generar proyectos adecuados y con la información suficiente para su aprobación. Se ha mantenido la ya tradicional baja capacidad de ejecución de recursos en el nivel local, lo que no ha beneficiado hasta ahora la implementación de la EBRP. De igual manera, el seguimiento a los gastos originados con recursos de la EBRP y la Iniciativa HIPC no es muy sencillo. Solo los municipios grandes y algún mediano han establecido sistemas de rendición de cuentas que les permitan identificar la fuente del gasto realizado y con ello identificar si una inversión se realiza gracias a los recursos HIPC u otros. En los casos en que estos gastos pueden ser identificados (ej. Sucre) se advierte una dispersión bastante importante del gasto, ya que como se ha mencionado antes, se ha tratado de hacer llegar este dinero a todas las comunidades, lo que implica forzosamente obras muy pequeñas.

En el caso de **Honduras**, el Fondo Hondureño de Inversión Social será el principal gestor de la ERP pero formalmente no se ha iniciado la implementación de la ERP. El FHIS tiene algunas experiencias con gestión descentralizada y con participación ciudadana. Recientemente el BID aprobó un préstamo por 35 millones de US dólares para "fortalecer el proceso de descentralización". De esta manera, se extenderá la experiencia del FHIS a más municipios, lo que permitirá ejecutar la mayoría de los proyectos identificados por las propias comunidades. Este préstamo también beneficiará al PRODDEL, el Programa de Descentralización que la Secretaría de Gobernación y Justicia asumió como suyo, luego de observar las experiencias exitosas del FHIS. El financiamiento mencionado apoyará al PRODDEL con 10 millones de US dólares para fortalecer la gestión de las municipalidades en aspectos como catastros, presupuestos y administración.

Un proyecto experimental del FHIS en descentralización abarca a 21 municipios, entre los que se encuentran mayoritariamente los más grandes y, excepcionalmente, los municipios de la Mancomunidad del Norte de Lempira. En esta mancomunidad de municipios, con altos niveles de pobreza relativa, se han estado obteniendo buenos resultados, gracias al buen trabajo de su Unidad Técnica Inter-municipal, que es apoyada (experimentalmente) por la Cooperación Alemana (COHASA/GTZ). La Unidad Técnica Inter-municipal se encarga de apoyar la coordinación municipal, dirige la consulta participativa para elaborar los PDM, transforma en proyectos las necesidades identificadas por las comunidades, gestiona recursos y supervisa la ejecución y evaluación de los mismos. Se han creado Unidades Técnicas Municipales en todos los municipios que participan en la experiencia piloto, aunque ya existían o se han organizado recientemente unidades de este tipo en otros municipios. La preocupación con la UT de la mancomunidad mencionada es su sostenibilidad en el largo plazo, una vez que la cooperación

alemana los deje de apoyar, debido a la incapacidad económica de estos municipios para pagar a los técnicos cuyos sueldos son, en promedio, más altos que el de los propios alcaldes. En entrevista con el alcalde de Erandique (uno de los municipios de la Mancomunidad) y con miembros de la Unidad Técnica Inter.-municipal, en mayo 2003, éstos reconocieron que el sostenimiento de la UTI era un desafío para la Mancomunidad y que estaban buscando alternativas futuras de financiamiento. Entre las alternativas contempladas, señalaron que parte de los fondos deberían salir del componente de supervisión de proyectos que asigna el FHIS. Igualmente indicaron que la descentralización les está permitiendo una ejecución más ágil de los proyectos y que podrán abaratar costos al intentar que la mayoría sean de autogestión- de las comunidades y otras modalidades que respetan las costumbres tradicionales indígenas de la zona. Los municipios de esta Mancomunidad dependen, en promedio, en un 90% de los proyectos FHIS para poder hacer inversión social.

En sus inicios el FHIS actuó al margen de los gobiernos locales. Esto comenzó a cambiar desde 1998. Actualmente los gobiernos locales están siendo involucrados en la planificación participativa (moderada en la mayoría y más radicalmente en los municipios del proyecto piloto) y, en 21 municipios (proyecto experimental) en la ejecución descentralizada. Las secretarías de educación y salud coordinan acciones con los gobiernos locales, pero se les ha delegado la ejecución. El PRODEL tiene entre sus objetivos el mejorar la coordinación con los municipios y en fortalecerlos de tal manera que puedan asumir las responsabilidades atribuidas por la Ley de Municipalidades, pero que en la práctica encuentran dificultades para ejercer con efectividad. En este aspecto, el PRODEL no va más allá del concepto de descentralización manejado hasta ahora en Honduras y que está implícito en la Ley de Municipalidades, es decir, la descentralización como equivalente de municipalización.

Por ultimo vale señalar que en Honduras existen muchas experiencias de promoción y coordinación de proyectos de desarrollo local en unos 120 municipios, con una inversión de 394 millones de lempiras. Entre estos proyectos figuran el del Norte del departamento de Copán, con apoyo de la cooperación finlandesa, el de la Mancomunidad de MAMUCA, con apoyo de la GTZ, el Proyecto de Gobernabilidad de Lempira con soporte holandés, y los programas contra la Pobreza en Valle, con colaboración italiana, Tierra en Colón, Ocotepeque e Intibucá, con apoyo de la Comunidad Europea y PODER con la asistencia CARE/USAID.

La Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza de **Nicaragua** (ERCERP) asienta en cuatro pilares fundamentales: (i) crecimiento económico de base amplia y reforma estructural; (ii) mayor y mejor inversión en capital humano; (iii) mejor protección a los grupos vulnerables; y (iv) gobernabilidad y desarrollo institucional. Estos cuatro pilares están entrelazados con tres ‘temas transversales’ que también son considerados esenciales para la ERCERP: reducir la degradación ambiental y la vulnerabilidad ecológica; aumentar la equidad; y reducir la centralización.

En particular la descentralización es caracterizada en la ERCERP como siendo

‘parte integral del proceso de modernización y reforma de Nicaragua. Los gobiernos y entidades locales han demostrado ser mucho más sensibles a los pobres y a sus necesidades, como lo demuestra el éxito de los fondos que han apoyado a la toma de decisiones locales (p. ej. el FISE). [...] El gobierno piensa fortalecer los municipios por medio de un desarrollo de mejores sistemas de financiamiento, mejoras en su capacidad de planificación y un mejor seguimiento y evaluación del desempeño [...] La nueva responsabilidad ambiental, así como la de planificar y preparar inversiones municipales, exigirán que las capacidades del personal, los sistemas de apoyo fiscal y los procedimientos locales fiscales y de recaudación tributaria se fortalezcan significativamente.’

La estrategia del gobierno en materia de descentralización pasa por mejorar la capacidad de los municipios rurales para mantener y preparar programas de expansión de la infraestructura pública local, mejorar la entrega de los servicios municipales y fomentar la gestión ambiental local. Los

programas en esta área incluyen al segundo proyecto de desarrollo de municipios rurales, para el fortalecimiento municipal, inversiones y medio ambiente

Por lo tanto, se puede concluir que en la ERCERP se encara la descentralización como una medida prioritaria. Sin embargo, en la práctica las cosas son algo distintas. Como veremos en seguida, en su mayor parte los instrumentos que está utilizando el gobierno en la implementación de la ERCERP tienen más que ver con desconcentración de funciones de la administración central que con el refuerzo de la autonomía de las municipalidades.

En marzo de 2003 comenzaron a ejecutarse en Nicaragua las actividades relacionadas con la descentralización, específicamente a través de programas de apoyo a los servicios demandados por las actividades de salud, educación y agricultura. Con una poca autonomía política y de gestión, ya que las actividades dependen del Presupuesto General de la República armonizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), los principales actores en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza son los ministerios de Salud (MINSA), Educación, Cultura y Deportes (MECD), Transporte e Infraestructura (MTI) y Agropecuario y Forestal (MAGFOR), las que se encargan de ofrecer los servicios de salud a las personas, la educación en los niveles preescolar, primario y secundario, la formación de docentes, la construcción de carreteras y la conservación de la red vial, y los servicios de sanidad vegetal y semillas, salud animal y de registro y control de insumos agropecuarios.

En un segundo nivel, se destacan algunas instituciones intermediarias ejecutoras de proyectos de inversión, que reciben financiamiento principalmente del sector externo, tales como el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL) y las alcaldías municipales, en áreas de fomento de la producción de granos básicos, el mejoramiento genético de la ganadería, la construcción de calles, andenes, caminos, acceso, puentes, puestos y centros de salud, canchas deportivas, centros infantiles, albergues, pozos artesanales, letrinas y rehabilitación de centros escolares, abastecimiento de agua y saneamiento en medios rurales y drenajes pluviales.

Los principales problemas de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza son el desconocimiento de la misma estrategia y sus proyectos identificados y seleccionados en la administración central del Estado, la aplicación tardía de los recursos atados a los programas y proyectos financiados por la comunidad internacional, una cartera de proyecto incompatibles con las necesidades sociales más sentidas por la población en cada municipio, la centralización de las compras realizadas para la ejecución de los proyectos en los ministerios estatales, y el carácter asistencialista de las intervenciones de la estrategia a los municipios más pobres del país.

Las transferencias realizadas por el gobierno central a los gobiernos locales descansan más en recursos provenientes de la cooperación internacional que en los recursos tributarios recaudados por el gobierno central. Esos recursos están plenamente identificados en el Presupuesto General de la República, como gastos para reducir la pobreza pero que incluye el gasto social ordinario asignado a toda la población del país.

En parte, los recursos utilizados en la estrategia de reducción de la pobreza son los obtenidos con el alivio interino de la Iniciativa HIPC. Pero cabe señalar que el monto total condonado de dicho pago no es asignado exclusivamente a financiar los proyectos de reducción de la pobreza, a pesar que la minuta de acuerdo gubernamental contraída con el Club de París en diciembre de 2002 establece esa exclusividad en la asignación de los recursos presupuestarios liberados del pago de la deuda externa.

En la ejecución de los proyectos, y de acuerdo con el Programa de Inversión Municipal (PIM), se permite la contratación temporal de personal nuevo con la finalidad de implementar la estrategia de reducción de la pobreza. Sin embargo, el carácter asistencialista de la mayoría de los proyectos que actualmente se implementan en el marco de dicha estrategia no garantiza la generación de mayores recursos en el corto y mediano plazo que serían utilizados para sostener los niveles de gasto para reducir más los niveles de pobreza.

Aunque se observan evaluaciones trimestrales de la ejecución del Presupuesto General de la República, no existe un monitoreo para dar seguimiento a los proyectos de reducción de la pobreza. La única instancia de vigilancia municipal sobre la ejecución de los proyectos es el Comité de Desarrollo Municipal. Cabe recordar que la evaluación de la reducción de la pobreza de Nicaragua se realiza cada tres años, con la Encuesta de Medición de Nivel de Vida dirigida por el Banco Mundial.

3.2 Implementación y gobernabilidad local

Es importante señalar que la implementación de la EBRP en cuanto a los recursos transferidos a los municipios, entran en los procesos municipales establecidos. Es decir se ejecutan a través del Plan Operativo Anual y el PAO se fundamenta en el PDM que ha sido formulado con la participación de la sociedad civil como hemos descrito arriba.

En el marco de la Ley del Diálogo en **Bolivia** se creó el Mecanismo de Control Social (MCS), que debe apoyar a la adecuada implementación de la EBRP, garantizando una asignación equitativa y ejecución transparente de los recursos públicos. El MCS, está conformado por un Directorio Nacional, nueve Directorios Departamentales y los Comités de Vigilancia (CVs) a nivel municipal. Su estructura no es jerárquica, pero existen niveles de articulación de información y comunicación permanentes.

Para el nivel municipal el Control Social se desarrolla de la siguiente manera:

- El Comité de Vigilancia tiene la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los GLs, incluyendo los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000
- En el Plan de Desarrollo Mancomunitario, los presidentes de cada CV de la Mancomunidad Municipal conformarán la instancia de Control Social
- Se crea el Consejo de Desarrollo, Productivo, Económico y Social (CODEPES), conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma; coadyuvará al cumplimiento de las atribuciones del CV. El CV hará conocer al CODEPES todos sus pronunciamientos relacionados con el control social a la EBRP; un delegado del CODEPES de cada municipio de la mancomunidad, conformará con los presidentes del CV la instancia de control social.
- Las organizaciones e instituciones de la sociedad civil convocadas y organizadas por la Iglesia Católica conformarán mecanismos de control social a nivel departamental y nacional

Para la implementación de la EBRP algunos GLs involucran a una serie de OSC que desarrollan actividades en el área de desarrollo económico productivo y han desarrollado capacidades para organizar a los pequeños productores agropecuarios. Esta situación no es nueva, se ha comenzado a gestar desde el inicio de la participación popular cuando, principalmente las ONGs, iniciaron un proceso de reconversión para relacionarse mejor con los GLs.

Sin embargo, no se ha desarrollado de manera sistemática mecanismos para asegurar el logro de los resultados de la EBRP involucrando a otros actores distintos de los actores públicos. De manera más general, a pesar de su carácter marcadamente descentralizado, la EBRP no ha generado alianzas estratégicas entre niveles de gobierno (nacional, regional y local) para su implementación, ni tampoco ha convocado hasta ahora de manera sistemática a las OSC ni al sector privado, para establecer roles, de acuerdo a las capacidades de cada uno de ellos, en los esfuerzos para reducir la pobreza.

En el caso de **Honduras** el Fondo Hondureño de Inversión Social será el principal gestor de la ERP pero formalmente no se ha iniciado la implementación de la ERP. El FHIS tiene algunas experiencias con gestión descentralizada y con participación ciudadana.

Otras instancias de involucrar la sociedad civil local son las siguientes. Un proyecto importante es el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), destinado a

mejorar la calidad y cobertura de la educación pre-escolar y básica en las comunidades rurales más pobres que no cuentan con una escuela. Es una modalidad de servicios educativos descentralizados con participación de los padres de familia y la comunidad a través de Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO's). Actualmente funcionan 820 AECO's en igual número de escuelas. Si uno se aferra estrictamente al concepto de descentralización, el PROHECO no es una experiencia de descentralización propiamente dicha, aunque si puede mencionarse como ejemplo participativo (un punto favorable a la gobernabilidad) y de desconcentración administrativa.

También se había mencionado que otra nueva modalidad en la ejecución de la política social es la participación, cada vez más amplia, de las ONG's al actuar como ejecutoras o co-ejecutoras de numerosos proyectos comunitarios de vivienda, caminos para la producción, capacitación, infraestructura, atención primaria en salud, atención a la niñez, apoyo a los grupos étnicos, organizaciones campesinas y comunidades.

En la implementación en **Nicaragua** de la estrategia de reducción de la pobreza, los proyectos se seleccionan del inventario de programas de desarrollo local y, simultáneamente, los actores municipales o locales pueden introducir nuevos proyectos resultantes del proceso de planificación participativa.

Sin embargo, existe el sesgo, acentuado por la administración central del Estado, de la falta de soberanía local en la identificación de proyectos y prioridades locales o municipales en la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza. Por ejemplo, no se aprovecha la estructura productiva local o municipal para implementar el proyecto de la bolsa avícola (entrega de gallos y gallinas a familias pobres), la entrega de semilla mejorada y la compra de materiales (por ejemplo, para la elaboración de pupitres escolares), compras que al estar centralizadas y licitadas en el gobierno central son llevadas desde otras regiones o municipio del país y, en otros casos, importadas.

En consecuencia, el principal problema en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza es el centralismo existente en la ejecución de los proyectos.

En Nicaragua, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Fondo Social Suplementario (FSS) y la Red de Protección Social son los instrumentos que el gobierno central dispone para implementar la estrategia de reducción de la pobreza.

Para llevar cabo esa implementación, el gobierno ejecuta los proyectos a través de las delegaciones departamentales de los principales ministerios involucrados en la reducción de la pobreza, principalmente los ministerios de educación, salud y agropecuario, con el auxilio de las alcaldías municipales.

La subcontratación más importante que se observa en la oferta de bienes (sujetos a licitación) y de servicios ofrecidos en el marco de la estrategia corresponde a la de consultores y asesores para fortalecer la gestión de los ministerios y secretarías involucrados en la estrategia y para evaluar los resultados de la misma. Las remuneraciones de dichos técnicos son financiadas con recursos provenientes tanto de organismos internacionales como del alivio del pago de la deuda externa. En estas tareas de coordinación, ajustes y monitoreo de la estrategia no inciden en gran medida los gobiernos locales, los que son limitados a consultas específicas solicitadas por las autoridades del gobierno central.

4. ¿Descentralización y gobernabilidad local ayuda o frena?

4.1 *Implementación de la ERP: las primeras lecciones de Bolivia*

La implementación de la EBRP ha tenido solo 2 años. Por lo tanto solo podemos sacar algunas lecciones muy preliminares. Estas lecciones se derivan de un análisis general y se apoyan también en visitas de campo a tres municipios, a saber, la ciudad de Sucre, el municipio rural de Chaqui en el Altiplano y el municipio de Yapacani en los llanos orientales (para información sobre estos municipios ver Anexo).

La EBRP asume al GL y al municipio como actores básicos pero no establece la manera cómo éstos generarán localmente su propia estrategia de lucha contra la pobreza ni le da un marco adecuado para reforzar sus capacidades que le permitan cumplir con sus obligaciones y rol en la lucha contra la pobreza. El supuesto básico es que los gobiernos locales con las instituciones de gobernabilidad local creadas con la LPP son más capaces de identificar y responder a las demandas de los pobres que entidades del nivel central o departamental. De hecho se supone que el PDM y el POAs de los municipios son adecuados para alcanzar las metas de la EBRP.

El principal problema relacionado con la implementación de la EBRP en el nivel local está relacionado con el desconocimiento casi absoluto de los detalles de la EBRP en el nivel local y la falta de compromiso con un plan que parece distanciarse mucho de los objetivos iniciales de los municipios cuando participaban del Dialogo Nacional 2000. Este compromiso para reducir la pobreza es algo que los municipios todavía deberán incorporar en sus PDM, así como en la organización de sus actividades y presupuestos.

Aunque la LDN ha descentralizado la toma de decisiones a las instancias municipales, si establece ciertos lineamientos restrictivos. La preasignación de recursos destinados a los GLs en tres componentes diferenciados (infraestructura, educación y salud) exige a estos contar con cuentas fiscales separadas para cada uno de esos componentes, dificultando su fiscalización e incrementando los costos de administración para los gobiernos municipales. Además la LDN establece una norma de equidad intra-municipal, por la cual la fórmula de distribución de la PNC debe aplicarse entre las sub-alcaldías y/o distritos de sus jurisdicciones. La vigencia de esta disposición se refiere a tres tipos de municipios diferenciados por población y define una secuencia que va del 2003 al 2005 hasta que el último grupo ponga en vigencia este esquema distributivo. Al igual que con la preasignación sectorial realizada por el gobierno nacional, este tipo de disposiciones restan flexibilidad al municipio y a sus ejecutivos para realizar su propia asignación de los recursos, y genera una tendencia a fraccionar las intervenciones municipales en pequeños proyectos muy localizados. Nuevamente en este caso se presenta el conflicto entre equidad y eficiencia, resuelto una vez más por el lado de la “equidad a la boliviana”. En la práctica los municipios tratan el problema en forma flexible. Los municipios alcanzan las normas sectoriales a través de re-asignación de proyectos de educación y salud, anteriormente financiados con los recursos de la Coparticipación Tributaria a los de la cuenta designada de HIPC⁸. Según las entrevistas realizadas en los tres municipios, también el CdV y las OSC involucradas (como las juntas vecinales) también exigen la distribución de los recursos HIPC al nivel de los barrios o distritos. Esto ocurrió efectivamente en Sucre y Chaqui. Solo en el caso de Yapacani la coyuntura política permitió que los recursos HIPC fueron utilizados para co-financiar obras de alcantarillado del casco urbano del municipio aunque esto generó problemas con la población rural que es mayoritaria en el municipio. La fragmentación va en desmedro de proyecto de reducción de

⁸ Además, la apertura de cuentas para los 314 municipios, con tres cuentas fiscales para cada GL significa contar con 942 cuentas municipales para este fin, además de aquellas que los municipios manejan para sus otras actividades. El fraccionamiento de la liquidez en las cuentas municipales no parece una buena medida asociada a la baja capacidad de gestión financiera de muchos municipios.

pobreza de escala municipal y, en la práctica, también de proyectos productivos o relacionados al desarrollo económico local.

La capacidad de gestión de los municipios es probablemente el mayor cuello de botella para la ejecución eficiente de la EBRP. Los municipios son responsables de la asignación y ejecución de gran parte de los recursos del alivio HIPC y del 100% de los recursos de la PNC. Diversos estudios de evaluación de las capacidades municipales, han mostrado que pese a los progresos importantes en las capacidades de gestión de los GLs, principalmente en aquellos de las categorías C (entre 15,000 y 50,000 habitantes) y D (más de 50,000 habitantes), en la mayoría de GLs queda mucha capacidad por desarrollar, hasta alcanzar un nivel suficiente que les permita ejercer plenamente sus competencias descentralizadas y hacer un mejor uso de los recursos que se les asignada a través de diversos mecanismos de distribución (Aguilar, et al. 2001).

Los programas de apoyo y capacitación han sido hasta ahora insuficientes para desarrollar esta capacidad y ha quedado demostrado que los programas de capacitación de corta duración para funcionarios municipales o la contratación de consultores temporales, han sido insuficientes para cubrir las necesidades de capacidad técnica en los municipios. El enfoque de fortalecimiento municipal privilegiado hasta ahora en Bolivia y apoyado por la cooperación internacional (enfoque de oferta) no ha respondido a las necesidades de los municipios y se ha concentrado sobre todo en la divulgación de los sistemas nacionales que los municipios debieran adoptar, a pesar de no estar demostrada su capacidad para resolver problemas de gestión acuciantes de los municipios.

Lamentablemente hasta ahora la mayoría de los municipios no han hecho esfuerzos genuinos para dotar de sostenibilidad financiera a sus acciones desarrollando fuentes de ingresos propias, tampoco han establecido sistemas de provisión de servicios que puedan autofinanciarse. Del lado del gobierno nacional se ve también con preocupación la falta de respuesta de las fuentes de ingresos nacionales para sostener el nivel de gasto que la estrategia de reducción de la pobreza demanda. En gran parte estos esfuerzos dependen de la cooperación internacional recursos que no siempre están disponibles y que cada vez están mas condicionados.

Los recursos de la EBRP, tanto los del alivio HIPC II como los de la PNC, son recursos sujetos a condiciones que no dependen directamente de las instituciones responsables de su ejecución. La mayor parte de la tarea de asegurar el flujo continuo y estable de recursos depende de acciones que realiza el gobierno nacional. La negociación de nuevos recursos para financiar la PNC, preferentemente donación y/o fuentes concesionales, así como las recaudaciones fiscales que deben alimentar las cuentas del FSM y la Cuenta Especial Dialogo 2000, no han permitido hasta ahora asegurar el flujo regular y suficiente de recursos para implementar la EBRP. Es necesario facilitar información sobre disponibilidad anual de recursos para, en la medida de lo posible, realizar programaciones multi-anales de recursos para la reducción de la pobreza.

En cuanto a la implementación del FSM, cabe señalar que en el caso del sector educación, el alcance de las tareas asignadas a los comités locales de selección es bastante reducido, debido a que la mayor parte de los recursos para cubrir los déficit de ítems, se están canalizando a la ampliación de las horas del personal en actual servicio, más que en la contratación de nuevo personal. La ampliación de las horas trabajadas a personal existente será decidida principalmente por los directores de establecimientos escolares y por los directores sectoriales. En buena medida, esa ampliación de ítems está financiando la extensión de horas de estudio previstas en el currículum de la educación primaria, como resultado de la aplicación de la reforma educativa.

La LDN señala que los desembolsos de recursos de la cuenta especial “Diálogo 2000” están condicionados a que los municipios con población menor a cinco mil habitantes, conformen mancomunidades con otros municipios más grandes o en su misma situación. Sin embargo, esta disposición que entró en vigencia el año 2003, no se ha aplicado hasta ahora. La PNC ha preasignado recursos para los municipios que se encuentran por debajo de este límite. Esto señala que la fusión o asociación municipal no ha sido prioridad para el gobierno nacional ya que se ha postergado este esfuerzo que podría contribuir a un mejor ordenamiento territorial. En varias

disposiciones se menciona la creación de incentivos para impulsar este proceso, pero sin duda la mayor oportunidad para hacerlo habría sido poner en vigencia la condición señalada desde ahora. Una vez que los gobiernos municipales cuentan con recursos, no hay incentivo similar para inducir este proceso, como señala la experiencia de nueve años de descentralización municipal. Por el contrario, en los últimos años crece la demanda para crear nuevos municipios siendo que la viabilidad de los municipios A y B (más de 200 municipios) como órganos de gobierno local requerirá de mucho esfuerzo y muchos años antes de decidir fusionarse para progresar.

Las problemas mayores se han presentadas con relación a la Política Nacional de Compensación. El FPS ha realizado dos convocatorias por recursos hasta ahora donde se han comprometido 70% de los recursos anunciados para proyectos municipales seleccionados. Sin embargo, nuevamente la evaluación de la calidad de los proyectos y la verificación de si cumplen o no con los estándares de eficiencia requeridos por el FPS ha demostrado los grandes problemas de capacidad de gestión de los municipios donde se han rechazado más de la mitad de proyectos presentados por información insuficiente. De igual manera, las prioridades en la demanda de inversión municipal han sido relativamente diferentes a la priorización de necesidades que se hizo preliminarmente desde el gobierno nacional, principalmente, en lo que se refiere a los bajos montos solicitados para salud y educación. Esto confirma la complejidad de marcar sectorialmente recursos de la cuenta del “Diálogo 2000” (educación 20%, salud 10% e infraestructura 70%), ya que impone restricciones a las decisiones de asignación de los municipios, que deben responder a contextos muy diferentes.

Con relación al control social cabe señalar que el criterio adoptado para la elección de los representantes municipales para participar en el Directorio del DUF no se está llevando a cabo, ya que se eligió a la Corte Nacional Electoral (CNE) para desarrollar este proceso y ésta dice no tener competencia para este proceso. Por otro lado, no se ha considerado la alternativa de que las municipalidades realicen la selección de sus delegados al DUF a través de su red asociativa municipal, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM). Si bien es importante la incorporación del control social al FPS, la forma cómo se ha realizado esta incorporación le resta eficiencia a su operación, ya que los comités departamentales de aprobación de proyectos se integran ahora con personal del FPS y seis representantes del control social en cada departamento. Se requieren tres representantes de los gobiernos municipales a ser elegidos por los alcaldes municipales a convocatoria de la Corte Departamental Electoral, dos representantes de los Comités de Vigilancia de los Municipios del Departamento a ser elegidos por los presidentes de los Comités de Vigilancia del Departamento, y un representante de la sociedad civil designado por el mecanismo departamental de control social correspondiente. Por ello, la mayoría de los comités departamentales han tardado en funcionar y algunos todavía no funcionan plenamente.

Por último, la creación del Mecanismo Nacional de Control Social, para ejercer el control al nivel nacional, acordar con el Ejecutivo los indicadores de gestión que permitan evaluar los impactos de la EBRP, realizar seguimiento a la gestión y ejecución de programas y proyectos y conocer el movimiento detallado de la Cuenta Especial Diálogo 2000, no han sido suficientes para garantizar el seguimiento adecuado a los recursos para la reducción de la pobreza. Hoy en día no se cuenta con información suficiente para identificar los *gastos* que cada municipio realiza en el marco de la EBRP y no se hace seguimiento (más que para un número limitado de municipios) a la utilización de los recursos del alivio de la deuda externa.

4.2 Consideraciones ex ante para Honduras y Nicaragua

Con relación a **Honduras** y como antes se ha afirmado, el grueso de la implementación de la ERP en su primer año no ha sido descentralizado. De todos modos, es el primer año y bajo esa perspectiva se puede ver el futuro con algún optimismo. En este primer año de ejecución se han sentado buenas bases para que al menos la parte correspondiente a las municipalidades y al FHIS

en la ejecución de la ERP sea descentralizada. Los dirigentes de la AMHON y varios alcaldes que el autor entrevistó manifestaron tener la expectativa de que la descentralización del ciclo de proyectos del FHIS va a ayudar mucho a darle efectividad a la ejecución de la ERP. En conclusión, no se puede decir que la descentralización haya empeorado la situación porque, en verdad, la descentralización como tal no se ha dado, excepto en proyectos experimentales que, hasta el momento, muestran balances positivos.

Para Honduras la experiencia del FPS en Bolivia puede tener relevancia. El FPS tiene su origen en un fondo nacional de inversión social. También es financiado con recursos de la CI, tiene una autonomía de gestión y procedimientos centralizados. Su re-ingeniería de una entidad de proyectos sociales, con o sin participación y co-financiamiento municipal hacia una entidad de apoyo a la descentralización y a los municipios ha sido un desafío grande (Helmsing, et al, 2003). Con base a la experiencia Boliviana podemos concluir que una re-ingeniería necesariamente debería incluir i) una armonización de los procedimientos y condicionalidades de las donaciones de la CI; ii) una reorientación gerencial de una gestión con metas definidas en términos de volumen de proyectos de inversión hacia metas definidas en términos de fortalecimiento de municipios; iii) mayor representación y voz de los nuevos ‘clientes’ (municipios) en la dirección del Fondo.

En **Nicaragua** no se puede responder la pregunta, si la descentralización frena o ayuda, por la falta de avances importantes en la implementación y por el hecho que el papel de los municipios es muy modesta. Entre los principales problemas de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza encontramos: el desconocimiento de la misma estrategia y sus proyectos identificados y seleccionados en la administración central del Estado, la aplicación tardía de los recursos atados a los programas y proyectos financiados por la comunidad internacional, una cartera de proyecto incompatibles con las necesidades sociales más sentidas por la población en cada municipio, la centralización de las compras realizadas para la ejecución de los proyectos en los ministerios estatales, y el carácter asistencialista de las intervenciones de la estrategia a los municipios más pobres del país.

Se estima que la centralización in Nicaragua pueda frenar la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza. Pero por otra parte, los gobiernos locales no disponen de suficientes recursos, especialmente recursos humanos calificados y financieros, para extender la cobertura y elevar la eficiencia en la provisión de servicios tendientes a reducir la pobreza. Además, por la falta de voluntad política de las autoridades del gobierno central, la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza no contribuye a la descentralización de funciones, recursos y poder político para atender a la población pobre y mejorar su nivel de vida.

Por otra parte vale mencionar que los procesos de dialogo y de formulación de la ERP han estimulado municipios de emprender sus propias iniciativas. Por ejemplo cuatro municipios de Leon Norte formularon en 2000 su propia estrategia de reducción de pobreza (Alcaldías Municipales, 2000). También la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) ha emprendido iniciativas para aprovechar la coyuntura nacional para buscar un papel mayor de los municipios.

5. Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión, podemos observar que los tres países inscriben a la descentralización como parte de la modernización del Estado pero existen diferencias importantes en la manera de ejecutarla. Bolivia lanzó la reforma municipal sin tener un plan o estrategia detallada de descentralización. Su reforma fue la más amplia, y con mucho énfasis en la participación de la sociedad civil, reconociendo que existen desbalances verticales y horizontales fuertes que requieren transferencias substanciales del Gobierno Central. Además, creó un nuevo nivel intermedio híbrido, la Prefectura, con prefecto nombrado, con desconcentración administrativa de sectores principales y un consejo departamental elegido indirectamente. En los otros dos países existen más planes y propuestas pero menos avances concretos. El huracán Mitch jugó un papel catalizador dando un rol a los municipios en la reconstrucción y en el apoyo a la Cooperación Internacional. En Honduras las reformas solo se realizaron en el nivel municipal y sin avances todavía en el nivel intermedio. En el caso nicaragüense la reforma municipal es muy restringida con tensiones entre discursos y en la práctica una reducción paulatina de apoyo del gobierno central tanto en las transferencias como en la capacitación. Al mismo tiempo se está expandiendo el nivel intermedio, con iniciativas por sectores, consolidándolas con la creación de secretarías departamentales que han resultado en una desconcentración administrativa.

Vale anotar que la apertura política es mayor en Bolivia que en los otros dos países, donde los grandes partidos nacionales también dominan la escena municipal. En Nicaragua el pacto político disminuyó aún más el funcionamiento y la legitimidad de los gobiernos locales. En este contexto no llama la atención que en una encuesta de opinión pública realizada en 1999 en Bolivia, se demostró que la gente confía más en el gobierno municipal.

El papel de la gobernabilidad local y la democracia participativa no reduce la necesidad de profundizar las instituciones y el funcionamiento de la democracia representativa local para que éstas ofrezcan mayor dirección a través de estrategias locales de reducción de pobreza y evitar así la dispersión y fragmentación de los recursos.

Además podemos observar, que el sistema municipal en los tres países se encuentra todavía ‘en proceso de construcción’. Con relación a Bolivia podemos concluir que si bien los resultados de las reformas institucionales y el marco legal en vigencia son heterogéneos, en general, se puede señalar que el balance hasta ahora es favorable. Esta afirmación reconoce más la dirección del cambio que la calidad de los resultados alcanzados en la mayoría de los municipios. Sin duda que los más beneficiados han sido los municipios medianos y pequeños. El área rural se ha incorporado a la jurisdicción municipal y el porcentaje de recursos del presupuesto nacional y de la inversión pública nacional destinados al ámbito municipal se ha incrementado substancialmente. En algunos ámbitos se afirma, no sin razón, que la descentralización a través de la LPP, ha sido una de las medidas más efectivas para redistribuir los recursos nacionales, y por ello, una de las medidas más efectivas para reducir las desigualdades y por ende, la pobreza. Por el contrario, en el nivel departamental (prefecturas), los resultados observados han sido más negativos que positivos. Estas instituciones claves en el modelo de descentralización aplicado en Bolivia, no han logrado desarrollar sus potencialidades y han frenado más bien el ritmo de descentralización y descuidado las tareas que debían permitir fortalecer la acción departamental y local.

En Nicaragua no se ha manifestado un proceso de descentralización, debido en gran parte a la falta de voluntad política del gobierno central, y sólo se ha iniciado en el ámbito sectorial. El avance del proceso de descentralización es muy parcial, en un marco institucional y legal, accidentado e inconsistente. En marzo de 2003, comenzaron a ejecutarse las actividades relacionadas con la descentralización, específicamente a través de programas de apoyo a los servicios demandados por las actividades de salud, educación y agricultura. El proceso de descentralización administrativa, que aún se muestra incipientemente en forma sectorial, debe establecer una adecuada calidad de la democracia con pluralismo político, calidad de la justicia,

transparencia y honestidad, buena gestión pública nacional con visión de servicio ciudadano, participación ciudadana que garantice el consenso social, seguridad ciudadana que dé estabilidad a la movilización social, políticas que armonicen el ser humano con la naturaleza, una cooperación externa que apoye efectivamente estos procesos, como punto de entrada y de llegada en si mismas y hacia la descentralización y el desarrollo local

No se ha definido todavía importantes aspectos relacionados a la institucionalidad de los gobiernos locales en los tres países, aunque existen programas para efectuar reformas en Bolivia al igual que en Honduras. Por ejemplo, ninguno de los tres países ha asegurado la estabilidad administrativa, financiamiento y la calidad de los funcionarios municipales. La capacidad de gestión financiera, planificación y de implementación de proyectos y programas es débil en muchos municipios, aunque varía fuertemente por tamaño de municipio. En términos de la institucionalidad política ninguno de los tres países ha creado una plena apertura política, abriendo el espacio político local a candidatos independientes o a nuevos partidos políticos locales. Es decir sigue siendo el monopolio de partidos nacionales. Aún en Nicaragua se redujo la apertura política. En Honduras los municipios tienen mayor autonomía para fijar tasas, tarifas y escalas de valuación, a través del Plan de Arbitrios, mientras en Bolivia y Nicaragua propuestas municipales de tarifas y tasas deben ser aprobados por el Gobierno Central y en Bolivia también por el Senado Nacional. En los tres países existe una gran necesidad de explotar mejor las oportunidades de explotación de las bases fiscales locales y fortalecer la sostenibilidad de la descentralización por esta vía.

Existe un desarrollo desigual de las dos dimensiones de gobernabilidad local a favor de la dimensión de la demanda. Bolivia ha avanzado más en institucionalizar la participación de las OSC en la planificación y programación de la acción pública local y en la rendición local de cuentas (control social). Es uno de los avances más llamativos de la descentralización boliviana. En los otros dos países existen algunas facultades de los gobiernos locales y algunas costumbres y prácticas pero no son generalizados ni recurrentes. Los gobiernos locales tampoco están obligados a observarlas. Es decir, no existe un reclamo legal para hacer más efectivo el empoderamiento de las OSC.

Aún cuando se logren procesos de participación social en la definición de las prioridades públicas locales, esto no siempre implica que sean ejecutadas, como varios estudios han demostrado recientemente. Esto se explica por un lado los frecuentes cambios en las condiciones políticas locales, notablemente en Bolivia se dan cambios repetidos de alcaldes y coaliciones en los consejos municipales. Por otro lado dado, el empeoramiento de las condiciones económicas requiere una revisión de la inversión pública local. Igualmente, hay que reconocer que muchas veces se da una acumulación de proyectos pobremente concebidos y sin haber pasado pruebas de pre-factibilidad.

Las CdV en Bolivia, que monitorean la formulación y ejecución de los programas anuales, tampoco pueden garantizar siempre una adecuada implementación. Les falta muchas veces la capacidad técnica de monitoreo y no siempre es independiente de la Alcaldía y de la coalición política del momento. Al mismo tiempo hay que reconocer que este mecanismo de control social no existe en Honduras y Nicaragua.

Con relación a la gobernabilidad de la oferta, el marco legal municipal en Bolivia y Honduras permite la participación del sector privado y de ONGs pero en la práctica ha sido muy limitado a algunos servicios públicos (aseo, energía eléctrica). Esfuerzos para localizar gastos públicos se ven limitados por legislación nacional bastante restrictiva y no ajustada a las realidades institucionales de la mayoría de los municipios.

Existen importantes diferencias de énfasis entre los tres países en cuanto al papel real o potencial de los municipios en la implementación de las ERPs. En Bolivia los municipios son el gestor principal de los recursos HIPC II, en Honduras el FHIS tendrá el rol central, y el FHIS está desarrollando formas descentralizadas de operación involucrando a los municipios. En Nicaragua el énfasis está, hasta el momento, en los ministerios sectoriales.

El grado relativamente avanzado de la descentralización y de la gobernabilidad local ha hecho posible que la implementación de la ERP en Bolivia pueda descansar en el nivel local. Algo que no hubiera sido fácilmente replicable en Honduras o en Nicaragua. En Bolivia se tomó esta decisión en un momento histórico en que los gobiernos municipales fueron considerados como uno de los actores públicos más confiables. La decisión Boliviana estaba basada en: a) la perspectiva de “todos somos pobres”; b) gobiernos locales son el mejor vehículo para identificar y actuar sobre demandas de los pobres; y c) una re-distribución geográfica de los recursos HIPC según grado de pobreza. Ni en Honduras ni en Nicaragua se adoptaron estas premisas. En estos 2 países la descentralización no es eje central para la implementación, sino más bien la desconcentración sectorial. La gobernabilidad local en estos dos países existe aunque no ha sido reconocida formalmente. Contribuye la lista de (pre)proyectos de inversión pública local, aunque no hay garantía que los gestores centralizados de la implementación la respetan.

En términos de las responsabilidades de los municipios es importante señalar que existe una brecha importante en lo que son responsabilidades definidas por ley y lo que se da en la práctica, notablemente en los municipios pobres. Con relación a los servicios sociales, que forman una parte importante de las ERPs, cabe subrayar que los municipios a lo mejor tienen una responsabilidad para una(s) *función(es)* dentro la provisión de servicios (construcción de escuelas y puestos de salud y desayuno escolar o gastos denominados en salud) aunque raramente son responsables por si solos de uno o mas *productos* (ejemplo servicio de salud primaria). Esto implicaría que los resultados siempre dependen de la coordinación vertical con otras entidades responsables, notablemente los ministerios centrales y sus entidades desconcentradas. Los pactos inter-institucionales son condición necesaria aunque no suficiente ya que éstos a su vez requerirían un seguimiento nacional.

En los tres países, los municipios tienen pocas responsabilidades, instrumentos y capacidades para promover el desarrollo económico local y reducir la pobreza. Primero, las posibilidades de localización geográfica del gasto municipal con el fin de crear empleo e ingreso se ven fuertemente limitadas por legislación nacional restrictiva de adquisición de bienes y servicios. Segundo, las instituciones de gobernabilidad local existentes o creadas como parte de las políticas de descentralización son más aptas para proveer ‘bienes públicos generales’ que ‘bienes colectivos de interés económico particular’. Para los últimos se debe involucrar asociaciones productivas en lugar de asociaciones territoriales. Tercero, y por último, varios instrumentos para la promoción económica difícilmente pueden ser descentralizados a nivel municipal sino requieren mecanismos del nivel meso (de sector y de región).

Lo anterior nos lleva a la conclusión general de que existen desafíos grandes en materia de competencias y capacidades institucionales reales para que municipios puedan convertirse en gestores centrales de la implementación de las ERPs. Además existen desafíos en términos de apertura política y de profundización de la democracia representativa local. Estos desafíos son más grandes en Nicaragua (donde además falta la voluntad política) y en Honduras que en Bolivia.

En cuanto a las recomendaciones, es importante no sobreestimar la rapidez y el grado de cambio institucional factible. Dentro de este contexto es importante realizar 3 consideraciones: Primero que una reforma se *apoya* en nueva legislación pero nuevas leyes *no constituyen* la reforma. Nuevas reglas y normas deben ser internalizadas por muchos actores, de gobierno y de la sociedad civil, centrales y locales. Segundo, la existencia de grandes desigualdades inter-municipios, es decir entre municipios urbanos y rurales, entre los grandes y intermedios con mayor capacidad y el gran número de municipios pequeños y débiles, requiere un enfoque más flexible y diferenciado en la política de descentralización en general y en la descentralización de la ERP en particular. Tercero, sería mas apropiado pensar en reforma en pequeños pasos (teniendo en cuenta el gran camino por donde ir).

Pensando en pequeños pasos sería importante reforzar la gobernabilidad local en Honduras y Nicaragua mediante una legislación que institucionalice el rol de las instituciones del Cabildo

Abierto y/o el Concejo Municipal de Desarrollo en los procesos de planificación del desarrollo local y desarrollar un programa de apoyo técnico para reforzar la participación de las OSC. Teniendo en cuenta la experiencia de Bolivia, podrían ser las ONGs las que ofrezcan el apoyo necesario. Se podría además mejorar la institucionalidad administrativa, financiera y política de los municipios. En estas áreas existen importantes similitudes entre los tres países.

En los tres países la implementación de la ERP creó una relación más estrecha entre la descentralización y los fondos sociales. La experiencia de Bolivia nos llevó a la conclusión de que la conversión de un fondo social hacia una entidad de fortalecimiento municipal tiene muchos desafíos, en términos de la armonización de los procedimientos y de las condicionalidades de las donaciones, la gestión y la ingerencia de los beneficiarios: los municipios.

Quizás los mayores desafíos se encuentran en el nivel intermedio. Es decir: i) una mayor descentralización sectorial en los sectores claves de las ERPs; ii) una mejor supervisión y coordinación al nivel administrativo intermedio (departamentos) de los programas sectoriales para asegurar que los procesos y frutos de la participación social y de la gobernabilidad local sean incorporados; y, iii) mejores mecanismos de enlace al nivel local entre municipios y entidades sectoriales. Una de las opciones puede ser una mejor representación de las voces locales (de municipios y OSCs) en la coordinación del nivel intermedio.

La descentralización y la gobernabilidad son medios para alcanzar las metas de la ERP. Por otra parte la implementación de la ERP también ofrece oportunidades para mejorar y consolidar la descentralización y las instituciones de la gobernabilidad local.

Anexos del Informe Temático 2003

Tabla A.1.
Distribución por tamaño de Municipio, Bolivia

<i>Rango</i>	<i>Número de Municipios</i>
< 5,000 (Categoría "A")	96
5001 – 15,000 (Categoría "B")	131
15001 – 50,000 (Categoría "C")	72
> 50,001 (Categoría "D")	15
Total	314

Distribución por tamaño de Municipio, Nicaragua

<i>Rango</i>	<i>Número de Municipios</i>
< 20,000	99
20001 – 40,000	32
40001 – 100,000	13
100,001 – 200,000	7
Capital > 1,000,000	1
Total	152

Distribución por tamaño de Municipio, Honduras

<i>Rango</i>	<i>Número de Municipios</i>
< 20,000	232
20001 – 40,000	45
40001 – 100,000	15
> 100,000	5
Capital 980,000	1
Total	298

Tabla A.2.
Partidos políticos y elecciones municipales, Bolivia, Honduras y Nicaragua

<i>Bolivia</i>	
18 partidos	
<i>Nicaragua</i>	
	<i>Alcalde y su partido</i>
FSLN	52
PLC	95
PC	3
<i>Honduras</i>	
	<i>Elección por voto</i>
Partido nacional	49%
Partido liberal	44%
Otros partidos	7%

Tabla A.3.
Participación de la Mujer en Municipios: indicadores

<i>Últimas elecciones municipales</i>	
<i>Bolivia</i>	
Mujeres concejales como % del total	42% (1999)
Mujeres alcaldes como % del total	n.d.
<i>Honduras</i>	
Mujeres concejales como % del total	n.d.
Mujeres alcaldes como % del total	9% (1990)
<i>Nicaragua</i>	
Mujeres concejales como % del total	n.d.
Mujeres alcaldes como % del total	10%

Tabla A.4.
Actividades de capacitación municipal en Bolivia, 1998-2001
RESUMEN DE ACTIVIDADES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES (1998-2001)

ACTIVIDAD	EVENTOS	BENEFICIARIOS	TEMAS	RESPONSABLE CAPACITACION	FINANCIADO POR:
Asistencia Técnica	60	Adm. Pública: 144 Org. Sociales: 2.116 ONGs: 11 Otras: 23 TOTAL: 2.294	Fortalecimiento Institucional	PDCR II	BANCO MUNDIAL
Formación y Capacitación	15	Adm. Pública: 468 ONGs: 24 Otras: 6 TOTAL: 498	Preparación y Evaluación de Proyectos	FNDR – VIPFE	BID - BM
Capacitación Masiva	15	Adm. Pública: 120 Org. Sociales: 562 ONGs: 5 TOTAL: 687	Fortalecimiento Institucional	VPEPP	PAP HOLANDA
Capacitación Especializada	11	Téc. GMs: 231 ONGs: 11 TOTAL: 242	Sistemas SAFCO	VPEPP	PAP HOLANDA
TOTAL		3.721			

Fuente: Estudio de Capacidades Institucionales y de Gestión de Gobiernos Municipales, VPEPP, 2002

Tabla A.5.
Responsabilidades municipales

Competen- cias	Bolivia	Nicaragua	Honduras
Competen- cias propias y aquellas que puede compartir con sector privado o sin fines de lucro	Competencias propias: Alumbrado publico Aseo urbano Sanidad publica Micro riego Construcción y mantenimiento de infraestructura educativa Mataderos municipales Vivienda social Seguro de salud materno infantil (SUMI) Expansión cultural centros comunitarios Gestión de áreas verdes Construcción y regulación de mercados y ferias Planificación territorial Regulación del transporte Regulación del uso de suelos Propias y/o compartidas con sector privada y sin fines de lucro: Aseo y limpieza urbana Concesión de servicios de electrificación Viviendas sociales (ONGs) Asistencia social (ONGs) Servicios de salud primaria (ONGs) Concesión de servicios de turismo Concesión de mercados y ferias	Competencias propias: Aseo. Drenaje pluvial Rastros. Mercado. Lavadero Público. Cementerio público. Ornato público. Calles, aceras y andenes. Limpieza de calles. Parques y plazas. Museos y bandas musicales. Monumentos y sitios históricos. Parques ecológicos. Registro de fierros. Registro y autorización de guía de transporte de semovientes. Planes de desarrollo urbano. Regulación y control del uso del suelo urbano. Control de las normas de construcción en general. Declaración de utilidad pública de predios urbanos y baldíos. Autorización de marcaje y transporte de árboles y madera. Regulación del transporte colectivo intra-municipal. Administración de terminales de transporte terrestre interurbano. Administración de puertos pluviales y lacustres. Constitución de comités municipales de emergencia	Competencias propias: Aseo Agua potable Alcantarillados Bomberos Vías públicas urbanas Cementerios Mercados Rastros Mataderos Señalamiento vial urbano, Terminales de transporte urbano e interurbano. Planes de desarrollo del municipio; Control y regulación del desarrollo urbano Protección del medio ambiente Parques y playas, Fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros; Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte; Compartidas mediante convenios: Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas Coordinación e implemen- tación de las medidas y acciones para la salud y bienestar general;
Competen- cias compartid as con el nivel superior de gobierno y/o delegados por el nivel central	Competencias compartidas: Agua y alcantarillado Fuerza pública y policía Construcción y manteni-miento red vial nacional Electrificación rural Educación básica Desarrollo de la industria y artesanía Delegado por el Gobierno central: Bomberos Control ambiental Camino secundarios y concurrentes Agua y alcantarillado Tratamiento de temas de derechos de género, generacionales y programas de asistencia social	Competencias compartidas: Acueductos municipales Alcantarillado Alumbrado público. Higiene y salud preventiva. Canchas deportivos. Energía a nivel domiciliar. Puestos y centros de salud Puentes y caminos vecinales e intra-municipales Registro civil Señalización Viveros para reforestar Control del medio ambiente y los recursos naturales.	Compartidas mediante convenios: Explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente Prestación de los servicios públicos locales y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad; Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o

Competencias	Bolivia	Nicaragua	Honduras
	Supervisión de los servicios departamentales de salud Administración, supervisión y control de los recursos humanos para la educación Formulación y ejecución de planes locales de desarrollo económico y social	Participación en la evaluación de estudios de impacto ambiental de obras o proyectos. Promoción de derechos de la mujer y al niño. Plan estratégico de desarrollo municipal Delegado: Regulación y control de sustancias tóxicas	privadas, según conveniencia y con la prerrogativa de introducir cobros para recuperación de costos y obtención de una utilidad razonable; Gestión, construcción y mantenimiento, en su caso, de los sistemas de electrificación, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica; Coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.

Tabla A.6
Bolivia: Información básica de los Municipios visitados

Departamento	Provincia	Municipio	DATOS DEMOGRAFICOS							MANCOMUNIDADES	
			Población			Vivienda		Superficie y Densidad Poblacional		Municipios según mancomunidad gestión 2002 (Un municipio puede pertenecer a dos o más mancomunidades)	
			Población Censo 1992	Población Censo 2001	Tasa anual crecimiento intercensal 1992-2001 En%	Hogares Particulares (Censo 2001)	Tamaño medio hogar particular (Censo 2001)	Superficie estimada En Km2	Densidad poblacional Hab/Km2 (Censo 2001)	Mancomunidad 1	Mancomunidad 2
Chuquisaca	Oropeza	Sucre	153,153	215,778	3.70	49,470	4.1	1,768	122.1	Chuquisaca Norte	Oropeza
Santa Cruz	Ichilo	Yapacaní	20,353	31,538	4.73	6,691	4.3	9,648	3.3	Sarah-Ichilo	
Potosí	Cornelio Saavedra	Chaquí	9,070	9,644	0.66	2,653	3.6	430	22.4	Gran Centro Potosí	

Fuente: Aguilar, 2003

Bibliografía

- Aguilar, J.C. 2003. Implementación de la EBRP, descentralización y gobernabilidad local en Bolivia. Informe temático. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Aguilar, J.C. et. al. 2002. Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales. La Paz: Ministerio de Desarrollo Municipal.
- Avendaño, N. 2003. Implementación de la ECERP, descentralización y gobernabilidad local en Nicaragua. Informe temático. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Bravo, A. (2001) *Derecho Local en Nicaragua*. 2a. edición. Managua: Amunic.
- Del Cid, J.R. 2003. La descentralización y la estrategia para la reducción de la pobreza en Honduras. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Espitia Avilez, G. 2000. Descentralización fiscal en cada uno de los países seleccionados: Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Rep. Dominicana. Documento GTZ/BID.
- Espitia Avilez, G. 2001. Descentralización fiscal en Honduras. Documento GTZ/BID.
- Espitia Avilez, G. 2002. Descentralización fiscal en Nicaragua. Documento GTZ/BID.
- FLACSO (Costa Rica), 2003. Descentralización y participación en América Latina. Análisis general. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Gobierno de Honduras 2001. *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Abril
- Gobierno de Honduras 2001b. *Evidencias del Proceso Participativo en la formulación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Junio.
- Gobierno de Honduras 2003. *Informe de Avances y Actualización de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Tegucigalpa: Marzo (borrador).
- Helmsing, A.H.J. 2002a. Decentralisation, enablement and local governance in low income countries. *Environment and Planning C Government and Policy*, vol 20, 3, 317 - 340.
- Helmsing, A.H.J. 2002b. Local governance hybrids. Enabling policies and citizen approaches to poverty reduction. Trabajo presentado en la Conferencia aniversario del ISS, Octubre 2002. Será publicado en Spoor, M. comp. 2003. *Globalisation, poverty and conflict*. Leiden: Kluwer
- Helmsing, A.H.J. et.al. 2003. Informe de Evaluación del 'Programmatic Structural Adjustment Credit (PSAC) de apoyo a la descentralización en Bolivia. La Paz: Ministerio de Hacienda/Unidad Descentralización Fiscal.
- Lopez Carrion (comp.) 2001. Modernización y descentralización de los estados CentroAmericanos – Logros, Barreras y perspectivas. Managua: FES.
- Lopez Carrión, 2001, Avances, problemas y perspectivas del proceso de descentralización en Nicaragua. En: Lopez Carrion (comp.) 2001. *Modernización y descentralización de los estados CentroAmericanos – Logros, barreras y perspectives*. Managua: FES. Pp. 9-40

Moncada, M y Sotomayor, E.A. 2002. Sistema nacional de coordinación para la implementación, monitoreo y evaluación de la ERCERP. Managua.

Olivier Godichet, José Rafael del Cid y Zoran Trpudec (1997). *Descentralización y Gobierno Municipal en Honduras*. Cuaderno No.3, San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.

Ortega Hegg, M. 2001. Descentralización y participación ciudadana en Centro America. Propuestas, experiencias y tendencias regionales. En: Lopez Carrion (comp.) 2001. *Modernización y descentralización de los estados Centro Americanos – Logros, Barreras y perspectives*. Managua: FES. Pp. 129-160.

Rodríguez Gil, A. (1992) ‘Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua.’ *Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 2*. Managua: Fundación Friedrich Ebert.

Rojas O., Gonzalo 1998. *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*. La Paz: FES-ILDIS.

Secretaría de Gobernación y Justicia (2003). *Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) y Plan de Acción*. Tegucigalpa: Marzo (borrador).

Secretaría de Gobernación y Justicia (2003). *Honduras: Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios de los municipios*. Juan Gómez Sabán (Consultor). Borrador, agosto 2003.

Stein, A. sin fecha. Decentralization and urban poverty reduction in Nicaragua: the experience of the local development programme (PRIODEL). Managua: Sida

Vos, R. et.al. 2003. *Reducir la pobreza: ¿se puede? Experiencia con las estrategias de reducción de pobreza en América Latina*. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org