

Conceptos, definiciones e hipótesis

¿Por qué una parte tan grande de América Central ha seguido siendo tan pobre, tan atrasada y tan subdesarrollada? ¿Por qué tantas políticas y programas de desarrollo, nacionales e internacionales, han sido tragadas por su suelo fértil, sin rastro o producto evidentes? ¿Por qué los esfuerzos por mejorar estos problemas, y la actual Conferencia no es una excepción, se ven plagados frecuente y rápidamente de confusión, antagonismos y contradicciones? Si no pueden encontrarse, interiorizarse y aplicarse respuestas válidas, creíbles y aceptables a estas preguntas fundamentales, los escasos recursos nacionales e internacionales continuarán desperdiciándose. El propósito del presente documento, es examinar estos aspectos a la luz de la experiencia adquirida hasta ahora en lo referente al huracán Mitch y otras situaciones críticas que la región ha experimentado, y proponer un paradigma radicalmente diferente, basado en el principio de que si bien está permitido y es perdonable incurrir en equivocaciones alguna vez dentro de un marco de ensayo y de error, es imperdonable persistir cuando el error llega a ser evidente y rechazar aprender de tales errores.

Por desarrollo entendemos, como fue indicado claramente por el Comité de Naciones en la Cumbre de Copenhague en 1995, la creación y mantenimiento de las condiciones bajo las cuales los seres humanos pueden vivir con dignidad y seguridad, realizando su potencial al máximo posible. Muchos aspectos de este criterio de dignidad y seguridad están claramente definidos en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos y uno de los retos básicos para el emergente «sistema internacional» es cómo traducir esos derechos en realidades.

El «sistema internacional» mencionado se basó, por muchos siglos, en un concepto de una confraternidad de estados-naciones soberanos en cuyas fronteras constituían el límite de la política internacional, y cuya responsabilidad era determinar en que medida se aplicaría dentro de su territorio. Esto correspondía — y en alguna medida aún corresponde — a la gran variedad de fórmulas para la división y distribución del poder, recursos y responsabilidades dentro del propio Estado, en muchos casos resultante de procesos históricos diferentes. En Europa, por ejemplo, muchos Estados surgieron de una fusión gradual (y no siempre pacífica) de ciudades y pueblos, los cuales mantuvieron una considerable autonomía y una propia administración de sus asuntos locales. En América Central, el proceso fue absolutamente lo contrario, ya que la unidad política de la administración colonial española se fragmentó gradualmente en partes cada vez más pequeñas. Las autoridades locales, por lo tanto, eran las encarnaciones de la autoridad colonial o nacional en el nivel local, y no necesariamente el reflejo de la voluntad de la comunidad frente al estado-nación, y ciertamente tampoco la fuente del poder y la legitimidad del Estado.

Estos puntos son importantes para entender lo que supone la *descentralización* en un contexto centroamericano. Es, en términos políticos, sociales e incluso económicos, un fenómeno bastante nuevo que implica la transferencia de autoridad y responsabilidad a

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

entidades que nunca habían ejercido éstas y que, por lo tanto, no están preparadas para hacer frente a este nuevo reto. Así, no se puede asumir que tengan la experiencia, capacidad o recursos para funcionar en un marco tan nuevo.

El presente documento propone que la significativa carencia de descentralización en el esfuerzo de desarrollo centroamericano pueda contribuir a responder a la pregunta hecha al principio de esta sección. Se plantearán ejemplos nacionales e internacionales de esfuerzos con esquemas de descentralización que ayuden a mostrar que éstos pueden, de hecho, funcionar en América Central, aunque a menudo con importantes ajustes. El impacto terrible del huracán Mitch y los programas subsiguientes de rehabilitación han destacado los problemas y las posibilidades. En este documento se propondrán soluciones a los problemas y medidas para concretizar las posibilidades de acción en lo que se refiere a la reconstrucción a corto plazo y, a más largo plazo, en el marco de un desarrollo sostenible, por medio de la elaboración y aplicación de un programa coherente, participativo y equitativo que mejore la seguridad y la dignidad del pueblo centroamericano, de modo que los futuros desastres naturales o provocados por el ser humano, no borren la actual iniciativa de desarrollo. Finalmente, se harán algunas recomendaciones sobre cómo el Sistema de las Naciones Unidas en particular y la comunidad internacional en general pueden ofrecer el mejor apoyo a este programa. Mientras que los documentos sobre transparencia y vulnerabilidad se han concentrado debidamente en objetivos sustantivos, el presente documento se concentrará principalmente en los mecanismos para conseguir esos objetivos a nivel local.

Experiencias de descentralización y desarrollo local en América Central

A pesar de lo que fue dicho en el párrafo 4, en América Central, particularmente en la última década, se han desarrollado iniciativas de descentralización y desarrollo local las cuales pueden ser vistas desde dos perspectivas. En primer lugar, estas experiencias demuestran que tales iniciativas pueden funcionar y que no es irrealista deducir que hay un significativo potencial para el desarrollo a nivel local. En segundo lugar, hay lecciones valiosas que se pueden aprender con respecto a la acción futura, especialmente en términos del sostenibilidad. El hecho de que los programas funcionen no asegura necesariamente que sus logros sean sostenibles. Los ejemplos que se precisarán a continuación serán analizados desde esos puntos de vista.

PRODERE, Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados, y su sucesor PDHSL/PROGRESS, se ejecutaron de 1990 a 1998. PRODERE fue diseñado para contribuir al desarrollo de los países centroamericanos que emergían de guerras civiles (El Salvador, Nicaragua y Guatemala) y de los países vecinos afectados por esos conflictos (Belice, Costa Rica y Honduras). El programa fue coordinado por el PNUD y ejecutado por lo que es ahora la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) en cooperación con tres «agencias asociadas»: ACNUR, OPS/OMS y OIT. Su propósito era facilitar la integración o la reintegración de personas desplazadas dentro de comunidades locales, promoviendo y utilizando iniciativas de desarrollo, para las poblaciones locales y con éstas. Los rasgos innovadores de este programa lo constituyeron los vínculos del desarrollo económico y social con criterios de derechos humanos y la voluntad de proporcionar ayuda a las iniciativas y a las prioridades definidas por las propias comunidades y no predefinidas en el proyecto de

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

documento por las agencias, los gobiernos o los donantes. Se focalizó en la construcción de consensos y en la autonomía y se trató de articular los objetivos de desarrollo local y nacional.

El PDHSL/PROGRESS (Programa para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local en Centroamérica 1996-1998) trató de consolidar los logros del PRODERE, desviando el énfasis puesto en la reintegración de los desplazados hacia una serie de objetivos derivados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague que acordó luchar por la reducción de la pobreza, la consolidación de la paz y la democracia y el desarrollo sostenible, en el marco del ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible), establecida por acuerdo de los presidentes centroamericanos en 1994.

El objetivo principal del PROGRESS/PDHSL era «combatir la pobreza, consolidar la paz, afianzar la democracia, viabilizar el desarrollo económico sostenible y mejorar la distribución de ingreso». El concepto central se dio alrededor del «desarrollo humano sostenible», entendido como un proceso para ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, seguridad alimentaria, empleo e ingresos y abarcando el espectro total de las opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades políticas y económicas. La estrategia básica fue la del desarrollo local, entendida como el proceso para promover el cambio social y la lucha contra la pobreza con la intervención de los actores sociales y, respondiendo a las realidades locales específicas.

El impacto duradero de estos programas, ahora que han acabado, debe ser determinado y considerado en función de la continuación de las actividades de las agencias de desarrollo económico local (ADEL) que se establecieron. Hay 14 ADEL que trabajan actualmente en todos los países afectados por el «Mitch» (excepto Belice). Todas ellas, si bien en diferentes grados, han podido crear empleo y promover pequeñas iniciativas empresariales dentro de sus respectivos departamentos/provincias/cantones y continúan haciéndolo.

De ninguna manera todos los experimentos de descentralización han sido incitados por el Sistema de Naciones Unidas u otros agentes exteriores. Muchos han surgido de una dinámica interna de desarrollo. Un buen ejemplo fue un proyecto puesto en ejecución en Costa Rica entre 1990 y 1998, llamado «Líderes Comunales Generando Desarrollo». El enfoque principal de esta iniciativa era las mejoras ambientales y la autoconstrucción de viviendas, bajo la coordinación de FUPROVI (Fundación Promotora de Vivienda) y de una ONG llamada ADEPO (Asociación de Desarrollo Popular). El propósito del proyecto era «educar y capacitar a líderes y promotores ambientales para que pudieran diseminar información y desarrollar la toma de conciencia entre sus comunidades con respecto al desarrollo sostenible, así como promover diversos tipos de actividades económicas generadoras de ingresos para las familias participantes y las personas involucradas.

Las comunidades involucradas demostraron mejoras sustanciales en sus condiciones ambientales, por ejemplo en cuanto al establecimiento y mantenimiento de «zonas verdes», y la gestión de sistemas de depósito de basura. Las pequeñas y las microempresas establecidas en el marco del programa lograron su autosuficiencia financiera, y avanzó

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

considerablemente la toma de conciencia ambiental de las comunidades. Esto constituye un buen ejemplo del potencial de éxito de las iniciativas de base local.

Un ejemplo interesante de descentralización de una gestión centralizada de servicios estatales es el proyecto ejecutado en Honduras por el SNAA (Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados) llamado «Fortalecimiento de comunidades pobres en Tegucigalpa - Administración del abastecimiento de agua». Esto representa una alternativa innovadora al servicio central de agua, a través de la ayuda a la creación de asociaciones pro acueducto en los barrios marginales de la capital hondureña. Estas asociaciones instalan sistemas independientes de abastecimiento de agua, los cuales proveen el servicio a precios mucho más bajos que el agua vendida por los proveedores externos. Las comunidades locales toman parte en la construcción de los acueductos a través de trabajo no especializado y de materiales locales, mientras que los costos de la inversión son subvencionados por el UNICEF, el Gobierno de Suecia y el SNAA. Un comité local maneja y financia el servicio después de la construcción. Los ciudadanos locales no solamente participan en el proyecto, sino que lo administran enteramente.

Lecciones que se deben aprender

El elemento común de las experiencias arriba mencionadas quizás pueda resumirse tomando las palabras del documento de discusión para la presente Conferencia titulado «Sociedad Civil: Participación y Transparencia en Centroamérica»:

«la participación de los ciudadanos es esencial, **pues nadie conoce mejor las necesidades que quienes se encuentran más cerca de ellas**. Los ciudadanos deben participar en sentar prioridades de las agendas, en el diseño y distribución de las ayudas, así como en la evaluación de los logros. **Si se logra sentar en forma participativa prioridades en la agenda de desarrollo y crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se tiene una auténtica participación.**»

Es claro que la participación es el factor clave para la sostenibilidad y la multiplicación de los logros de una iniciativa; sin embargo, también es esencial la ayuda externa, sea nacional o internacional, que ofrezca los suficientes insumos técnicos y financieros. Los recursos a nivel local son simplemente insuficientes, en la mayoría de los casos, para poder desarrollar y sostener los esfuerzos de desarrollo por sí mismos.

El tiempo es también un factor clave. Tal como dijo un líder Maya, cuando durante el proceso de paz en Guatemala se adujo que no había tiempo para celebrar nuevas consultas con sus comunidades, «¿Qué es más importante, el tiempo o los resultados duraderos? Por lo tanto, el dar suficiente tiempo es un prerrequisito fundamental porque a menos que la población local acepte las necesidades de cambio y entienda los beneficios que traerá, no se apropiará ni asumirá como suyo tal cambio. Los agentes del cambio, seguirán siendo externos a la comunidad y cuando se vayan, la comunidad reanudará sus modelos anteriores. Por esta razón, la participación debe ser considerada como un objetivo por sí mismo y no como un mero medio para lograr otro fin.

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

La generación de recursos locales es también un aspecto vital de la descentralización. A menos que las comunidades puedan establecer una sólida base económica y financiera, continuarán encontrándose en una condición de dependencia que les seguirá negando la posibilidad, y en última instancia, la voluntad de desarrollar iniciativas locales por ellas mismas.

Las comunidades centroamericanas, particularmente las rurales, como sus homólogas en el resto del mundo, han desarrollado sistemas de valores fuertes y duraderos, con sus propias normas, cultura y creencias. Ya al final del siglo XX debemos aprender la lección de que el «desarrollo» no se puede alcanzar con la imposición de ideologías externas. Una vez que desaparecen los medios externos para aplicar éstas (como sucede inevitablemente), las comunidades vuelven a sus viejas formas de hacer las cosas, incluso si éstas son en última instancia autodestructivas, tal y como sucede con la «limpieza étnica» en Europa. Así, los «expertos» extranjeros o incluso los de los gobiernos centrales desempeñan un papel absolutamente limitado como agentes del cambio. El desarrollo sostenible, tal y como fue definido en el párrafo 2, puede ser alcanzado solamente por una verdadera participación del nivel local en la toma de decisiones, pues es en este nivel en donde la mayoría desarrolla su vida diaria. En el mejor de los casos, los agentes externos pueden «promover», «facilitar» y «movilizar» acciones, pero a menos que actúen constantemente con base en el absoluto respeto del principio de que la población local es la dueña de su presente y su futuro, no solamente fracasarían en la búsqueda de logros sostenibles, sino que también socavarían los principios de democracia y derechos humanos que deberían constituir su razón de ser.

Los «proyectos de desarrollo» normalmente se centran en lo que «se debe hacer». Ya es hora de prestar mucha más atención también a lo que «no se debe hacer». Un principio fundamental al respecto es que los proyectos de desarrollo no deben hacer nada que en la realidad la población local lo pueda hacer por sí misma mejor a través de sus propias autoridades y asociaciones. Y si la población local no puede «hacer» lo que es necesario al principio del proyecto, el objetivo fundamental de éste debería ser asegurarse de que al final sí pueda. Si esto no se alcanza, el proyecto debe ser considerado como un fracaso y no ser extendido o entrar en una segunda fase para hacer lo que no consiguió durante la primera. Cualquier continuación se debe basar radicalmente en un nuevo diseño derivado de una comprensión de los errores cometidos en el esfuerzo anterior. Cada proyecto o programa deberá incluir desde el principio una «estrategia de salida» que defina el momento en que la ayuda externa debe terminar y en que se debe pasar la completa «propiedad» a la comunidad.

Requisitos previos para la descentralización y el desarrollo humano sostenible a nivel local

Los procesos de descentralización y desarrollo local están ocurriendo en todos los países centroamericanos, en donde los gobiernos locales y otras instancias están asumiendo nuevos papeles y responsabilidades, como resultado de ser transferidas por el gobierno central o porque se ha tomado conciencia de la necesidad de que el nivel local asuma mayor protagonismo en su propio desarrollo. En este esfuerzo se han logrado importantes resultados, pero también se han cometido errores propios de momentos de cambio y transformación administrativa, política y legal.

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

Para mayor claridad en el análisis de estos factores, será útil dividirlos en cuatro categorías, a saber:

- gerencia y capacidad técnica de los gobiernos locales;
- capacidad y legitimidad políticas en la toma de decisiones;
- disponibilidad de recursos (financieros, técnicos y humanos);
- el marco jurídico.

Gerencia y capacidad técnica de los órganos locales

Al igual que sucede en cuanto a la gestión del gobierno central, las autoridades a nivel local se enfrentan al hecho de que las competencias se dispersan y diluyen a lo largo de la jerarquía administrativa, dando por resultado la creación de trabajos superfluos y duplicando funciones que hacen difícil que el gobierno local genere programas, proyectos y servicios sociales eficientes. Aunque es algo paradójico, esto tiende a ser más frecuente en comunidades con menos recursos. Los gobiernos locales, los supuestos catalizadores del desarrollo local, tienen debilidades administrativas e institucionales que obstaculizan su capacidad para satisfacer sus obligaciones con la comunidad, dando lugar a la desconfianza y al rechazo tal y como indica en el documento sobre [Sociedad civil: participación y transparencia en Centroamérica](#).

Hay también una debilidad importante en la planificación de estructuras y procedimientos a nivel regional y local. Los procesos de planificación de los gobiernos locales son poco participativos, lo que no permite que los diferentes actores del desarrollo local se vean involucrados y colaboren, por lo que se pierden su creatividad y voluntad para cooperar. Al no verse involucrados en el proceso de desarrollo, estos participantes potenciales se convierten en opositores o en meros observadores. Esto obstaculiza seriamente la capacidad del gobierno local de administrar el desarrollo. Aunque este problema ha sido identificado y ampliamente discutido, es poco lo que se ha hecho para provocar el cambio necesario. Es, por lo tanto, esencial que las instancias locales, y particularmente las municipalidades, estén en capacidad de hacer que la planificación local asegure una adecuada relación entre los planes y las políticas de desarrollo nacionales y regionales y las necesidades y prioridades de la comunidad. Esto significa que el gobierno local debe disponer de unidades de planificación fortalecidas y con capacidad de asumir el reto de llevar a cabo procesos continuos de planificación local a largo plazo, que implican negociación y construcción de consensos con los diferentes actores locales para definir objetivos y estrategias mutuamente aceptables, promover procesos de participación para evaluar las necesidades y formular, ejecutar y evaluar planes nacionales de desarrollo local. Una forma de alcanzar esto puede ser (como en Guatemala) el establecimiento de consejos locales de desarrollo, en donde el gobierno local y la sociedad civil negocien y definan conjuntamente las grandes líneas para la acción local, tal como las inversiones, políticas sociales, etc. Aquí se deberá observar con cuidado las acciones para que no lleven a minar la legitimidad del gobierno local elegido por la voluntad popular. Tales consejos de desarrollo tienen un papel consultivo y de supervisión importante, que pueden y deben también realzar la transparencia y la responsabilidad del gobierno local, pero que no deben desplazar o duplicar el poder de toma de decisiones del gobierno local como órgano democráticamente elegido.

Capacidad y legitimidad políticas en la toma de decisiones

Con respecto a este factor de legitimidad política, hay relativamente pocos gobiernos locales con la capacidad y el compromiso de asumir el papel de «catalizadores», de «facilitadores» y de «coordinadores» de un proceso local de desarrollo que implique la participación de todos, desde las asociaciones barriales y gremiales hasta la empresa privada de su jurisdicción. Asimismo, muchos gobiernos locales no han podido articular adecuadamente los objetivos políticos con los técnicos. El resultado de esto es que muchas de las acciones de los gobiernos locales son de corto plazo y basadas en decisiones politicopartidistas, en donde se privilegian mayormente los intereses y prioridades de los grupos políticos que conforman el concejo municipal y no necesariamente los intereses de la comunidad en su totalidad.

Semejantemente, los estudios sobre desarrollo y gobiernos locales destacan una frecuente falta de liderazgo, no solamente político sino también gerencial y operativo. En muchos casos los alcaldes tienen poca capacidad para gerenciar un proceso de desarrollo, pues llegan a ocupar el puesto en razón de movimientos político - partidistas, y frecuentemente carecen de las habilidades y capacidades necesarias para la administración municipal. No es casualidad que responden más fácilmente a la dirección del partido político nacional (que prepara las papeletas para votar) que a los actores locales. Este hecho tiene repercusiones inevitables y de gran envergadura en la orientación y la calidad de la gerencia del gobierno local.

Por las mismas razones, los supuestos «representantes locales» no son enteramente dignos de tal nombre. Los sistemas de nombramiento dentro de los partidos políticos no son con frecuencia muy participativos y los procedimientos locales de elección ofrecen pocas posibilidades para la discusión pública sobre los aspectos locales del desarrollo que permitiría a los ciudadanos elegir quién representaría de la mejor manera sus intereses.

Para alcanzar los niveles imprescindibles de capacidad y de legitimidad que permitirían al gobierno local conducir y administrar el desarrollo de la comunidad, se necesitan reformas significativas en la forma en que se eligen los representantes locales. Tal como se indica en el documento sobre Sociedad civil, «una sociedad participativa es la principal garantía de una democracia eficaz y legítima».

Disponibilidad de recursos

Incluso en los casos en que se ha descentralizado una cierta autoridad y responsabilidad, esto no significa necesariamente que se hayan trasladado los recursos suficientes para cumplir con sus objetivos. En Honduras, por ejemplo, la ley prevé la devolución al nivel local del 5 por ciento de los impuestos recaudados. En realidad, la cantidad de tales transferencias raramente excede del 1,5 por ciento. En Nicaragua no hay un porcentaje legalmente estipulado. La descentralización de los recursos depende de las negociaciones entre el gobierno local y las autoridades nacionales, por lo que los factores políticos (partidistas) en tales negociaciones son con frecuencia de central importancia.

Obviamente, la redistribución de la riqueza nacional por medio de la descentralización es un asunto complejo que se debe abordar cuanto antes. Sin embargo, requerirá una amplia y cuidadosa reflexión y un gran compromiso político. A corto plazo, puede alcanzarse un

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

considerable progreso diseñando programas de reconstrucción post-Mitch, de tal manera que se maximice la cantidad de inversión que permanece dentro de la comunidad. Una forma efectiva para lograr esto es a través de proyectos de construcción con mano de obra intensiva que hagan un mayor uso de la fuerza laboral, de materiales y de servicios locales. Los estudios realizados por la OIT muestran que los métodos intensivos de construcción de bienes de capital, frecuentemente aseguran que alrededor del 12 por ciento de la inversión total permanezca en la comunidad. Las técnicas intensivas de mano de obra pueden aumentar ese porcentaje hasta un 65 por ciento. La diferencia puede ser fundamental para la reactivación y el desarrollo económicos de la localidad.

Hay una gran variedad de programas para el fortalecimiento de la capacidad a nivel municipal, particularmente en Nicaragua en donde GTZ, AID, ASDI, DANIDA y el Banco Mundial están trabajando para ejecutar proyectos similares, cada uno con metodologías distintas. Para intentar superar las discrepancias (e incluso ciertas contradicciones) entre estos programas, se ha propuesto la creación de un instituto nacional de desarrollo municipal/local, bajo la dirección del Instituto Nicaragüense para Desarrollo Municipal (INIFOM) y de la Asociación Nicaragüense de Municipios (AMUNIC).

Es importante observar que en esta época de achicamiento del gobierno central, el aumento de la capacidad técnica del gobierno local no necesariamente supone una gran expansión de las planillas municipales. Hay muchas habilidades y servicios que están disponibles en los sectores privados y en las ONG y que pueden ser contratados de acuerdo con las necesidades. A este respecto, los programas para mejorar la capacidad de gestión de los recursos son fundamentales. La autoridad municipal no necesariamente tiene que tener la capacidad de supervisar muchos tipos de actividades de reconstrucción, pero sí necesita la capacidad para definir cuando es preciso llamar a especialistas y qué clase de especialistas son necesarios.

El marco jurídico

La adquisición de los recursos y de la capacidad descrita más arriba como indispensables para un exitoso desarrollo humano sostenible a nivel local, implicará necesariamente cambios en las actuales leyes que constituyen y que regulan el gobierno local. Se requiere una mayor claridad en la división de los poderes entre los diversos niveles de gobierno y una autonomía creciente en la toma de decisiones y en la obtención de recursos a nivel local.

En particular, la legislación necesita ser revisada basándose en un cambio radical de la teoría política sobre la cual actualmente se fundamentan las relaciones entre las autoridades centrales y locales. Cuando los municipios eran simplemente los brazos políticos y administrativos de un gobierno central autoritario, era lógico que este último deseara circunscribir, supervisar y controlar sus actividades. Sin embargo, si como ahora debería ser el caso, los gobiernos locales se consideran como el producto de un proceso democrático y participativo, cuya legitimidad se deriva de la voluntad de la comunidad ante la que son fundamentalmente responsables, el propósito básico de la legislación de las municipalidades debería ser proporcionar los medios necesarios para realizar adecuadamente su mandato.

Estrategias Post-Mitch

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

Por definición, todo el estrago provocado por el huracán Mitch ocurrió a nivel local, todas las víctimas eran miembros de las comunidades locales, toda la reconstrucción se realizará a nivel local (incluso si se gestiona a nivel) y todos los esfuerzos de desarrollo que se hagan, si tienen que tener alguna pertinencia y sostenibilidad, tendrán que producir sus principales efectos a nivel local. Las opciones, son, o sea menospreciar la capacidad del gobierno local y dejar de lado la participación local, diseñando e imponiendo programas desde el nivel nacional que, como se sabe por experiencia, es poco probable que produzcan resultados duraderos y satisfactorios, o sea aceptar el hecho de que todo desarrollo es desarrollo local (en el sentido de que éste es válido solamente por los resultados positivos a nivel local) y concentrarse en el diseño y puesta en práctica de medidas que aseguren que:

- a. toda la reconstrucción y rehabilitación se realice con la más amplia participación posible de representantes (gubernamentales y no gubernamentales) de la comunidad local;
- b. las prioridades de la reconstrucción y rehabilitación sean sus prioridades y las de nadie más;
- c. la mayor cantidad posible de la inversión en la reconstrucción permanezca dentro de la comunidad utilizando los bienes y servicios locales, así como su mano de obra, cuando sea posible;
- d. cuando la capacidad de gestión de la reconstrucción y el desarrollo no exista a nivel local, el objetivo principal sea asegurarse su creación;
- e. los sistemas se ponen a disposición para vigilar el cumplimiento de estos criterios como condición previa para la continuación de la ayuda financiera y técnica a nivel nacional e internacional.

Se sugiere también que, además de las medidas mencionadas anteriormente, la prioridad sea dada a las siguientes áreas estratégicas:

Ambiente y reducción del riesgo natural: se pedirá a las autoridades locales y a los participantes en el proceso de consulta y toma de decisión sobre la reconstrucción y el desarrollo que presten la debida importancia a las cuestiones ambientales y a la reducción y mitigación de los riesgos naturales en su diseño y ejecución de programas locales pertinentes y, cuando sea necesario, se les facilitará información adicional y se les instruirá para que conozcan mejor las necesidades que se deben satisfacer. Deberán tener acceso a los medios para medir y evaluar el impacto a largo plazo de sus decisiones.

Desarrollo económico local: las autoridades locales, gubernamentales y no gubernamentales, deberán estar en capacidad de establecer programas para el desarrollo económico local, en el marco de los cuales los miembros de las comunidades perciban y obtengan beneficios a través de mayores posibilidades de empleo, mejores ingresos, y una mejor calidad de vida en general. Esto implicará, *inter alia*, la promoción del desarrollo económico sostenible, estimulando la inversión pública y privada y los ahorros locales, generando oportunidades de empleo productivo, consolidando la capacidad empresarial local, promoviendo organizaciones de empresas pequeñas y medianas, con particular atención a facilitar la mayor inclusión de mujeres en la economía local, y a alcanzar un equilibrio en la política fiscal local que anime el desarrollo económico y extienda sus ventajas con medidas apropiadas de redistribución. En este sentido, cabe el establecimiento de

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

«conglomerados» a nivel local como una importante estrategia que genere relaciones e interacciones que fortalezcan la economía local y promuevan cambios en los procesos productivos y empresariales que lleven a incrementar la competitividad, la acumulación de capital, los avances tecnológicos, el ahorro local y, sobre todo, la inversión en la mejora de las capacidades productivas de la comunidad.

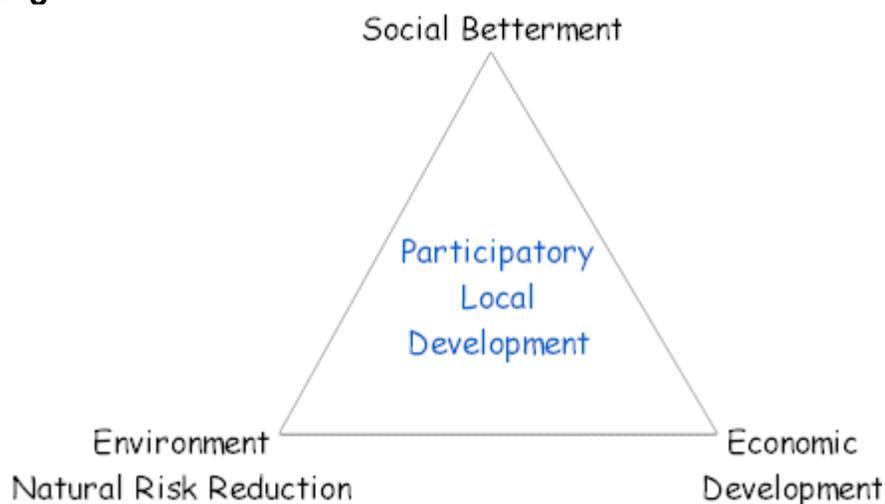
Desarrollo social a nivel local: el objetivo fundamental del desarrollo local deber ser mejorar sustancialmente los servicios que ofrecen el gobierno local, las instituciones públicas descentralizadas y otros agentes locales a los miembros de la comunidad, en áreas tales como la salud, el agua, la educación, la vivienda, la electricidad, las telecomunicaciones, el crédito y los servicios financieros, la seguridad ciudadana y la igualdad ante la ley. Tales mejoras deben ser realizadas con el claro propósito de ayudar a reducir la pobreza y la marginación y de asegurar que cada ciudadano tenga acceso a los servicios básicos y a la igualdad de oportunidad para vivir con dignidad y seguridad.

Igualdad de género: la mayoría de las mujeres centroamericanas (y, de hecho, otros grupos tales como los indígenas y las personas con discapacidad) viven en situaciones de inferioridad y de marginación política, económica y social. Sus ingresos son normalmente más bajos y tienen un reducido acceso a la educación, al empleo y a los servicios básicos, por no mencionar su escaso peso e influencia en la toma de decisiones a nivel local. Deben incluirse medidas concertadas, enfocadas y proactivas en la reconstrucción, la rehabilitación y procesos de desarrollo a nivel local, para reparar esta situación.

Algunas propuestas de estrategias innovadoras de reconstrucción y desarrollo

Figura

1



La figura 1 puede servir como representación esquemática de una matriz para la participación en el desarrollo local en la fase de reconstrucción post-Mitch. La base del triángulo consiste en una serie de acciones que sean ambientalmente sostenibles y conducentes a la reducción de la vulnerabilidad a futuros desastres naturales, y simultáneamente se promueve el desarrollo económico local. Además, ambos objetivos, constituyen la base para lograr el objetivo principal, mostrado en el ápice del triángulo, que

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

es mejorar las condiciones y los servicios sociales dentro de la comunidad. La prioridad se debe dar a aquellos programas que caen dentro del triángulo, es decir, que tienen un vínculo positivo (aunque obviamente en diversos grados) con los objetivos definidos en los tres ángulos. Así, los proyectos para la construcción de viviendas, por ejemplo, son claramente conducentes a la mejora social, pero deben también asegurar la reducción de los riesgos naturales y ayudar a generar empleos locales e ingresos. Los proyectos de rehabilitación agrícola ayudarán a asegurar el desarrollo económico, pero deben también ser ambientalmente sostenibles y lograr así mejoras sociales duraderas. También deben concebirse programas para mantener y mejorar el medio ambiente, para conseguir las máximas ventajas económicas y sociales posibles (creación de empleos sostenibles, por ejemplo, y un mejor y más sano abastecimiento de agua). Se sugiere que esta matriz puede ser útil para sentar la prioridad de la asistencia, basado todo, según lo mencionado previamente, en la más completa participación de los agentes y autoridades locales.

Con respecto a la necesidad urgente de aumentar la capacidad técnica y de gestión local, el sistema de la ONU ha recibido abundantes ofertas de muchos municipios europeos para compartir las habilidades de sus funcionarios en las acciones post-Mitch. La OIT, la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y la UNOPS han desarrollado un programa, correspondiendo a la matriz de la figura 1, que trata de ayudar a las autoridades locales centroamericanas con el apoyo de ingenieros municipales y planificadores urbanos europeos. Sus salarios y prestaciones sociales continuarían siendo pagados por sus patrones por períodos de seis semanas o más. Las agencias mencionadas les instruirán sobre reducción de los riesgos y técnicas de construcción de gran densidad de mano de obra y buscarán financiamiento para sus viajes y costos locales en América Central, en donde asesorarán a conglomerados de comunidades locales sobre la aplicación de esas técnicas en sus programas de reconstrucción y les ayudarán a diseñar tales proyectos. El programa se podría ampliar para cubrir servicios sociales (p.ej., en salud pública) y la gestión financiera y operativa.

Una oferta más atrevida y a más largo plazo que se está elaborando (de nuevo en relación directa con la matriz antes descrita) y que requeriría una ayuda financiera mucho más extensa es el PROSEDECA (Programa de Seguros para Desastres Naturales en Centroamérica). El esquema, que sería administrado a nivel de la región centroamericana, permitiría a municipios y a otras autoridades locales asegurar sus activos contra riesgos de desastres naturales. (Ulteriormente, este servicio se podría extender también a los ciudadanos privados.) Las primas de seguros se calcularían sobre una escala gradual, otorgando primas más reducidas a los municipios que pueden demostrar que han realizado los trabajos de construcción o reconstrucción según criterios de reducción de riesgos naturales, sostenibilidad ambiental y mejoras sociales (igualdad de oportunidades, empleo local y generación de ingresos, uso de empresas locales, etc.). La evaluación actuarial del riesgo requeriría el entrenamiento de personas con habilidades técnicas en la reducción del riesgo, la mitigación del desastre y los otros criterios que se aplican para calcular las primas, ofreciendo así a la subregión la pericia necesaria en tales materias. PROSEDECA podría incluso recuperar algunos de sus costos operativos proporcionando servicios consultivos de expertos. La capitalización inicial del programa vendría de los donantes externos que reducirían así sus propios «aportes» en el caso de futuros desastres, puesto que habrían ayudado ya a poner en marcha mecanismos para reducir perceptiblemente el impacto

Descentralización y Fortalecimiento del Gobierno Local.

económico implicado en estos eventos. Una vez que el esquema estuviera suficientemente capitalizado, como cualquier compañía de seguros, invertiría parte del capital. Esto podría permitir el acceso al crédito de los municipios buscando fondos de inversión y, de nuevo, los tipos de interés se podrían modificar según la observancia de los criterios sociales y económicos mencionados arriba. Dado el carácter subregional del programa, éste proporcionaría un aporte de gran alcance para la integración regional, poniendo a las autoridades locales en relación directa con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), demostrando así concretamente su pertinencia y beneficios directamente a las comunidades locales.

Conclusión

Se tiene la intención de que los aspectos y perspectivas anteriormente precisados estimulen la reflexión y la discusión sobre nuevas maneras, y en particular más duraderas y productivas, de prestar la ayuda necesaria para la reconstrucción y el desarrollo en América Central. Es de esperar que las futuras generaciones recuerden el huracán Mitch no solamente como el peor desastre natural del siglo XX en esa subregión, sino también como el punto de partida en el siglo XXI de una transformación que permita pasar de ser una subregión pobre y atrasada a disponer de oportunidades para vivir con dignidad, seguridad y prosperidad.