

CIUDAD SOSTENIBLE: LOS RETOS DE LA POBREZA URBANA.

Daniel García González

LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO LOCAL (Apuntes y Reflexiones desde una experiencia de la Cooperación Española en Centroamérica y el Caribe el Programa DEMUCA).

Algunos apuntes sobre el fondo de la cuestión: enfoque estructural y políticas públicas.

La pobreza y la desigualdad social son problemas de raíces históricas y estructurales en la mayor parte de las sociedades centroamericanas, Y latinoamericanas en general que, en las últimas décadas, han alcanzado complejas y muy graves dimensiones sobre todo en los paisajes de los acrecidos conglomerados urbanos de las ciudades capitales y de otras pocas ciudades de cada uno de los países de esa región. Sin que por ello, haya que olvidarse de que la pobreza y la desigualdad también tienen notables expresiones rurales.

Esa connotación estructural de la pobreza y la desigualdad, en determinadas (y no raras) coyunturas económicas o de catástrofes socio – naturales, adquiere agudas manifestaciones y provoca agravamientos circunstanciales de las condiciones de vida de determinados segmentos, y reiteradamente castigados de ese universo social de la pobreza estructural.

El ordenamiento político e institucional de los sistemas democráticos vigentes hoy en prácticamente todos los países, suele postular, desde sus enunciados constitucionales y a través de diversas políticas y estrategias, la lucha contra la pobreza y la superación de las más graves desigualdades sociales y otras exclusiones de carácter étnico-cultural, o de identidad y participación política.

En general, las capacidades y medios con que cuentan las instituciones democráticas y sus políticas no guardan proporción con los problemas y desafíos a los que se enfrentan. Por ello, los avances en los objetivos trazados son escasos y, no raramente, aparecen como medidas paliativas o, si acaso, como programas a veces relativamente exitosos de asistencial social o beneficencia pública sin que, salvo en contadas circunstancias, apunten a modificar los marcos estructurales o los embudos del sistema que impiden el desarrollo, a través de una “política de medios” y de dotaciones adecuadas para las políticas públicas (de desarrollo social) y, en particular, para lograr las capacidades idóneas que aseguren la eficacia de las instituciones encargadas de las mismas.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo: de la asistencia social a la política de desarrollo.

El objetivo máspreciado de la solidaridad internacional podría sintetizarse en la voz de sus más connotados protagonistas (PNUD, agencia gubernamentales, ONG), como la lucha contra la pobreza y la *injusticia social*.

Particularmente, y en lo que afecta a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que aquí consideraremos sin más como “cooperación internacional para el desarrollo”, se ha ido decantando ese gran objetivo de lucha contra la pobreza, como la manifestación más evidente y cuyos efectos, consecuencias y causas, que se pretenden eliminar o modificar, remiten a un conjunto de factores y procesos del sistema socio-económico y de las relaciones políticas internacionales, tanto en las realidades nacionales como regionales.

Durante los largos 50 años pasados, las respuestas (la práctica) de la cooperación internacional se han dirigida a impulsar con reiteración programas asistencialistas, en un flujo constante de recursos para reforzar financieramente los programas de asistencia o compensación social de los gobiernos, complementados con iniciativas técnicas (asistencias técnicas) para elevar o mejorar las capacidades de gestión de los organismos o entidades creados o especializados ad hoc (Fondos de Inversión Social u otros). O, en su caso, mediante flujos de recursos financieros y asistencia técnica en forma de proyectos o iniciativas varias dirigidas directamente a las comunidades locales o grupos de “atención prioritaria” e intermediadas en muchos casos por agentes de la llamada “sociedad civil”.

No es casual tampoco que la mayor parte de los flujos de la “solidaridad” internacional sirvan para atender los efectos de catástrofes humanitarias producto de fenómenos “socio - naturales, de guerras y otras prácticas inmorales de la economía nacional e internacional, escasamente reguladas o claramente delictivas. Lo que, además, no hace sino poner en evidencia el fracaso o escaso éxito del empeño internacional por el desarrollo: justo, equitativo, sostenible...humano.

Hay una percepción generalizada que, con los datos estadísticos y la calificación ponderada de los mismos, pasa a ser constatación y convicción de que la mayor parte de los recursos que integran esa corriente creciente de la cooperación, y que ha ido respondiendo también a una también cada vez mayor multiplicidad de actores, no proporciona los resultados y cambios buscados. Esas valoraciones tienden a poner en cuestión el “sistema de cooperación para el desarrollo” y han obligado a replantear, desde Paris (2005) y Accra (2008), la necesidad de abordar esos objetivos y el mejor aprovechamiento de los diversos esfuerzos (p.e. los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM), con nuevos enfoques, nuevos métodos, nuevos instrumentos.

Es decir, se trata de situar la cuestión del desarrollo en el ámbito estructural, sistémico, de las relaciones económicas y políticas internacionales (también nacionales). Pasar de la “solidaridad con o para los pobres” a la política de

cooperación para el desarrollo y desde ésta a (o ésta dentro de) una **política de desarrollo**. E, incluso, a una reconceptualización del desarrollo o los desarrollos.

Sin duda, todo esto tiende a sugerir un cambio radical en el amplio escenario de la “cooperación para el desarrollo” y de las relaciones políticas y económicas internacionales indudablemente interrelacionadas con eso que comienza a delinearse como política de desarrollo, un desarrollo que tendrá que ser también más clara y precisamente delimitado en sí mismo y en sus diversas expresiones (económico, social, político, cultural, con equidad y sostenible). Es decir, un abordaje suficientemente denso y radical para ser dejado sin más en el empeño solidario de los O.D. El comportamiento que observan muchos de los actores de la cooperación internacional es como si, la escasa eficacia de los esfuerzos y métodos seguidos, no obligara a un cambio de fondo en el tratamiento de la cuestión y en la práctica política, económica y cultural internacional.

Con las reflexiones anteriores se pretende contextualizar sucintamente esta ponencia, tanto en lo que se refiere al marco teórico del empeño del desarrollo en los países “no desarrollados”, como en su caso en la cooperación internacional para el desarrollo, particularmente en el ámbito de la gobernanza y el desarrollo local en Centroamérica y Caribe en el que se inscribe la experiencia del Programa DEMUCA de la Cooperación Española.

1. Gobernanza, Buen Gobierno, Desarrollo (Local).

Sin entrar ahora a presentar un análisis sobre los conceptos referidos, las relaciones entre ellos y con otros fronterizos como democracia (gestión democrática) desarrollo sostenible, humano y con equidad, participación ciudadana, sí convendría destacar que existe una literatura variada y variopinta de enfoques y abordajes en tono a esos conceptos y sus relaciones. A veces no sólo relacionados con determinadas corrientes o escuelas académicas sino también tratado o integrado con poco rigor en todos y cada uno de los empeños o iniciativas de cooperación al desarrollo relacionado con ese tipo de materias.

En la misma perspectiva, los temas de gobernabilidad / gobernanza suelen ser tratados desde diferentes concepciones y enfoques metodológicos, lo que obliga, sin duda, a realizar este tipo de aproximaciones conceptuales con cierta cautela. Sobre todo, cuando estos conceptos aparecen relacionados con otros igualmente complejos cuando no ambiguos como cohesión social, descentralización, etc., con los que guardan afinidad o alguna relación de causalidad o de asociación en procesos y contextos disímiles.

Por otra parte, la Estrategia de gobernabilidad de la Cooperación Española, de la que se nutre el Programa MUNICIPIA, al caracterizar la gobernabilidad como gobernabilidad democrática, plantea la cuestión dentro del empeño de AOD como apoyo para avanzar en la consecución o consolidación de ese objetivo,

en la línea de reforzamiento del funcionamiento y gestión de la institucionalidad del sistema democrático, ampliando y profundizando la participación ciudadana y social, asumiendo en ello un enfoque integrador (reforzado) de las diversas políticas públicas, incluyendo las de participación de la mujer, género, interculturalidad, etc.

En particular, en el ámbito de la gobernabilidad (gobernanza –no siempre parece clara la coincidencia de ambos conceptos) este enfoque se concreta en el impulso y desarrollo de un conjunto de programas e iniciativas, asentadas esencialmente en cuatro pilares:

- a) el apoyo a la consolidación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática municipal y afín, así como de las capacidades de definición y gestión de políticas públicas locales,
- b) el apoyo a los procesos y políticas de reforzamiento y / o ampliación de la gestión territorial descentralizada,
- c) la ampliación o profundización (en todo lo anterior) de los espacios e instrumentos de participación ciudadana y social y,
- d) el apoyo a la promoción de procesos de desarrollo (local) económico, social y cultural que, asentados en políticas y estrategias generales, hagan posible la consecución de tales procesos con sentido de vertebración general, de cohesión y sostenibilidad.

Por ello, de manera muy sucinta, para los efectos del contenido y alcances de esta ponencia, se destaca que por **gobernanza (local) se entenderá el conjunto de condiciones políticas, sociales e institucionales que hacen posible la viabilidad y legitimidad de las acciones del gobierno a través de las diferentes políticas públicas, principalmente relacionadas con el bienestar y el desarrollo social.**

Es decir, ese engranaje e interacción sistémica entre gobernantes (instituciones) y ciudadanía y habitantes, sociedad general y distintas colectividades locales, expresada en las diversas políticas públicas y otras acciones institucionales que, en las diferentes coyunturas, debiera asegurar sin graves contratiempos la viabilidad, reproducción y continuidad normalizada del sistema de gobierno.

Una de las condiciones *sine qua non* de ese proceso (y escenario) de gobernabilidad es que las instituciones de gobierno y administración funcionen y sean eficaces dentro del ordenamiento jurídico democrático; es decir, que alcancen los resultados y objetivos, por parte de cada ámbito (competencial) institucional en sí mismo y, al mismo tiempo, como parte del empeño articulado del conjunto del sistema institucional.

Para que esas instituciones funcionen y sean eficaces requieren de una dotación de medios e instrumentos adecuados a sus responsabilidades y que, concomitantemente, otros elementos e instituciones del sistema actúen coherentemente en ese proceso.

De esos supuestos se nutre el impulso, quehacer y la experiencia del Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, que se constituyó en 1989 por iniciativa de la Cooperación Española (Instituto de Cooperación Iberoamericana, ICI, y que, con el paso del tiempo (1995) dio lugar a la Fundación para el Desarrollo Local y el fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, Fundación DEMUCA, que como tal entidad está conformada por las Asociaciones Nacionales de Municipios de los países de Centroamérica y Dominicana, además de la Federación Centroamericana de Municipios de Centroamérica.

2. Objetivos y alcances del DEMUCA.

Los objetivos (general y específicos) del Programa se perfilaron en el marco de la contribución a la democratización de las sociedades y estados de la región, de la reforma y modernización del estado y sus instituciones y de la necesaria reactivación económica, tras varias décadas de enfrentamiento armado y de conflictos políticos en la mayoría de los países (todos afectados) e, incluso en varios de ellos (El Salvador y Guatemala) los conflictos armados, insurgencia-contrainsurgencia persistían durante los primeros años de impulso y ejecución del mismo.

En todo caso, la atención del quehacer de DEMUCA se concentraba en el desarrollo de diversas acciones y tareas relacionadas con el apoyo a los procesos orientados a recuperar y fortalecer el protagonismo de los gobiernos municipales (locales), elevando sus condiciones de organización y funcionamiento democrático, así como la mejora de las capacidades de gestión de los servicios públicos y otros ámbitos de política local en el marco de sus competencias, incluyendo la promoción del desarrollo local.

En el diseño del Programa se establecía su alcance regional (7 países), así como los vínculos con la reactivación y dinamización de procesos de integración regional, después del agotamiento del modelo anterior del Mercado Común Centroamericano, donde se presumía un papel destacado de las redes territoriales. Otros ítems que fueron especialmente considerados en ese proceso de arranque y que, con el proceso subsiguiente fueron alcanzado más peso, eran los relacionados con la participación de la mujer, la gestión territorial de la interculturalidad y la gestión ambiental.

3. Algunos de los hitos más destacados en el proceso.

3.1 El enfoque institucional (institucionalización), de gestión democrática y de bienestar social.

La delimitación del ámbito democrático institucional de los gobiernos locales y el fortalecimiento de las capacidades de gestión es el distintivo del DEMUCA. Desde este enfoque apostó por el pleno desarrollo del ordenamiento democrático e institucional del estado en el territorio, según las previsiones constitucionales y legales (incluso reformando o mejorando el abordaje que esa cuestión territorial se hacía en esos marcos.

Esta apuesta por el fortalecimiento de las instituciones municipales (en general de la institucionalidad pública) se producía a contracorriente de las tendencias vigentes en ese período (impulso y asentamiento de las doctrinas y la ideología neoliberal del poco Estado y más mercado, más iniciativa privada y protagonismo de la “sociedad civil” y menos presencia de las políticas públicas en materia de desarrollo social y de economía vinculada a las necesidades e intereses de las mayorías sociales.

Sin duda, ese contexto repercutió negativamente en el proceso de consecución de resultados y objetivos buscados e, incluso, en la distorsión de algunos importantes enfoques de la cuestión. Por ejemplo, la relación entre gobiernos locales y participación ciudadana y social (consejos de desarrollo y otros), entre el rol de los gobiernos locales y el de los instrumentos y mecanismos de inversión pública del gobierno central, entre institucionalidad pública y el papel de la iniciativa privada, la relación entre democracia representativa y democracia participativa, la relación (diferencia) entre las entidades de gobierno y administración pública local y los instrumentos de gestión: sean formas de cooperación intermunicipal, empresas públicas, técnicas de gestión mixta, u otras figuras de concesión privada de servicios públicos o agencias de promoción del desarrollo, etc.

3.2 La prioridad territorial...sin perder de vista el ámbito nacional: diálogo político y principales interlocutores del proceso.

El DEMUCA en su primera etapa se concentró en una serie de actividades de sensibilización y motivación de los actores locales y de otros agentes del estado y de la sociedad civil relacionados más directamente con los procesos de fortalecimiento municipal y con la gestión democrática local: encuentros regionales, cursos regionales sobre competencias locales y servicios, el municipio como agente del desarrollo, etc. Y, por otra parte, el desarrollo de 5 proyectos en diferentes países, centrados en un municipio y destinados a la “mejora de un servicio público municipal.

Estos proyectos contenían tres componentes básicos: i) acciones relacionadas directamente con el fortalecimiento de las capacidades de funcionamiento general de la municipalidad, en específico con los instrumentos y demás recursos de gestión del servicio público a ser mejorado, ii) acciones específicas de inversión en infraestructura y equipamiento para la prestación y gestión del servicio y, iii) activación y dinamización de los espacios o mecanismos de participación social (ciudadana) en la gestión del servicio y, en general, de la gestión democrática local (principalmente de los poblaciones más directamente relacionadas con el servicio mejorado).

La puesta en marcha de esas acciones generó una percepción inmediata: no podía plantearse el fortalecimiento de los gobiernos locales sin una incidencia efectiva en los cambios de alcance nacional (políticas generales y sectoriales, reformas de marcos normativos, incluso constitucionales, etc.). De tal manera se fue propiciando un creciente trabajo de incidencia de nuestra cooperación

en el plano nacional y, en consecuencia, el fortalecimiento del actor municipal de la incidencia política: las asociaciones nacionales de municipios.

Hoy, esa convicción se traduce en una variada práctica de mecanismos dirigidos a lograr esos cambios: trabajo con los parlamentos, la agenda municipal de los partidos políticos, etc.

3.3 La descentralización y la participación ciudadana.

El término descentralización no era raro encontrarlo durante este período dentro de propuestas específicas o documentos “doctrinarios” de organismos financieros internacionales (BM, BID...), en discursos políticos en los estados socios, en proposiciones de reformas o nuevas leyes así como en diferentes ejercicios políticos y administrativos y, desde luego, en los ámbitos de la formación o capacitación u otros, con significados polivalentes y, no raramente, con múltiples expresiones en la realidad de cada país o de los actores de la cooperación internacional.

No es difícil encontrar, por ejemplo, el uso que se ha hecho de este término dentro de políticas y de iniciativas relacionadas con la privatización del sector público, la reducción del papel o ámbito de actuación del Estado a favor del mercado o de la iniciativa privada (Consenso de Washington).

Y que desde esos mismos enfoques u otros sea posible constatar también su uso referido a procesos dirigidos a reducir o combatir la pobreza, mediante programas o proyectos que suelen acompañarse con invitación o plasmación de formas e instrumentos concretos de participación ciudadana (social) o de concurrencias de acciones públicas intersectoriales, que pueden incluir la “presencia” más o menos activa de los gobiernos o administraciones locales.

Esto último se puede encontrar usualmente en tipos de intervención territorial ligados con programas de inversión pública o de otras acciones dirigidas, por ejemplo, a establecer alguna forma de “compensación social”, localizadas por definición en los territorios (municipales) y que suelen orientarse a paliar los efectos de políticas o medidas sustantivas de ajuste estructural en los sistemas productivos o en ámbitos genuinos del sistema económico.

A veces se recurre también al término descentralización para englobar políticas o iniciativas legales dirigidas a ampliar o mejorar estrictamente la participación ciudadana (política) o social (mejorar la calidad democrática de la gestión de políticas o programas públicos) o, más localizadamente, la participación de las propias comunidades.

Desde luego, aparece también el concepto relacionado con los procesos de definición, ampliación o mejora del perfil institucional de los gobiernos municipales u otras esferas territoriales de gobierno y administración (en modelos federales o asimilables). Es decir, estaríamos aquí ante un marco o referente más propiamente institucional, político, de relaciones institucionales, políticas y administrativas del término descentralización.

Un 3mbito este 3ltimo en el que, conviene destacar, se pueden encontrar otras derivaciones del concepto de descentralizaci3n en el que se encajar3an otras modalidades de gesti3n p3blica y administrativa como la desconcentraci3n o la delegaci3n.

Sea cual fuere el enfoque conceptual no es extra3o encontrar tambi3n un amplio y diverso espectro de defensores y detractores de la descentralizaci3n.

En el marco del DEMUCA se enfatiz3 como punto focal el apoyo a los procesos de institucionalizaci3n municipal, como parte del apoyo a la instrumentaci3n de las pol3ticas territoriales b3sicas que emanaban, como referencia ineludible, de las constituciones y otros marcos jur3dicos b3sicos.

3.4 Los gobiernos municipales y el desarrollo local: la cooperaci3n intermunicipal, concertaci3n y colaboraci3n del gobierno central.

En la 3poca de los estados nacionales (federales o unitarios), sobre todo en los 3ltimos, el desarrollo local no puede entenderse m3s que como expresi3n del desarrollo nacional, del efecto de las pol3ticas p3blicas del desarrollo, a no ser que se plantee la cuesti3n en t3rminos de enclaves o nichos de actividades m3s o menos circunstanciales y pasajeras (o vol3tiles). Tampoco cabr3a entender el desarrollo nacional como la suma de diversos desarrollos locales, aunque 3stos m3s las pol3ticas nacionales de equilibrio y cohesi3n general (y sectorial) y territorial permitir3a calibrar el desarrollo como un empe3o y, probablemente, como un resultado de desarrollo nacional.

Desde luego, no resulta comprensible apostar por la reducci3n dr3stica o eliminaci3n de la pobreza estructural, sin que el desarrollo adquiera tales dimensiones, sin que las pol3ticas de desarrollo social se determinen como pol3ticas sustantivas del Estado en todos los niveles.

De alguna manera, en la intencionalidad constitucional y legal de los pa3ses centroamericanos, estaba esta preocupaci3n cuando dejaron establecida la posibilidad de formar asociaciones de municipios para administrar eficazmente el 3mbito competencial municipal, para prestar eficiente y oportunamente los servicios p3blicos y para promover el desarrollo.

En tal perspectiva, otra de las prioridades del trabajo de DEMUCA se centr3 en la activaci3n de este tipo de instrumentos de gesti3n de las pol3ticas p3blicas locales. Brindar la asistencia y asesor3a para activar y consolidar este tipo de instrumentos; estableciendo sus objetivos en el marco del funcionamiento democr3tico, con arreglo a derecho (legalidad) y propiciando estrategias de recaudaci3n tributaria, de ordenamiento territorial, de promoci3n del desarrollo tur3stico, etc.

Sin embargo, la experiencia mostr3 que tales instrumentos han sido hasta ahora escasamente apropiados por los gobiernos e instituciones responsables de las pol3ticas territoriales del Estado y, en particular, por los organismos o

instancias encargadas de las políticas y programas de inversión pública territorial. El potencial de la cooperación intermunicipal para impulsar y desarrollar políticas territoriales integradoras, de cohesión es notable.

3.5 Hay avances, pero también límites previsibles e imponderables (catástrofes naturales, etc....).

En Centroamérica se ha dado un avance significativo en este campo, en el funcionamiento general de la democracia local, en la gobernanza territorial, en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y en el diseño e impulso de ciertas estrategias de desarrollo local. Probablemente en ninguna otra época el municipio centroamericano ha cobrado tanta relevancia y protagonismo. Nunca antes, había merecido la atención que hoy le ofrece el sistema democrático y el apoyo internacional. Pero, al mismo tiempo es manifiesta la incapacidad mostrada para mejorar la calidad la democracia (local y, por extensión, en lo que quepa, general), o el frustrante empeño por contener y reducir la pobreza y la precariedad social, no digamos los desafíos estratégicos de la equidad social, étnico-cultural o de género.

Estos y otros afanes de los que se espera (y demanda) respuesta a los municipios. Pero una respuesta de la que los municipios tendrán que formar parte, sin que puedan sustituir la responsabilidad de las políticas públicas de los gobiernos, sin que puedan sustituir al Estado como tal. Y, curiosamente, éste, durante el período, carecía de las capacidades institucionales y lo que no era menos grave, carente del necesario equipamiento ideológico para desempeñar ese papel. Trasladar esa responsabilidad a la sociedad civil, a la ciudadanía en general, no era más que un subterfugio para esconder el desarme ideológico e institucional del Estado y de su implicación consistente y efectiva en el impulso de políticas de desarrollo social, del “ajuste estructural” de las relaciones sociales y políticas, éste sí con efectos más que probables sobre la suerte de la realidad de pobreza y de desigualdad.

Por si fuera poco, no faltan las calamidades socio-naturales para poner el resto.

4. Lecciones aprendidas y perspectivas.

No se pretende aquí realizar un ejercicio concienzudo y, de alguna manera, sistemático sobre la experiencia de cooperación que ha supuesto el DEMUCA, como Programa y como Fundación DEMUCA. Creo que este ejercicio sería muy necesario y útil pero deberían hacerlo los protagonistas centroamericanos de esa aventura; en la medida en que el DEMUCA tuvo siempre vocación, y ha logrado en gran medida, ser un instrumento en manos de los actores institucionales centroamericanos con apoyo de la cooperación. Determinar así sus límites o carencias pero, sobre todo, las insuficiencias de una iniciativa tal de cooperación para abordar los desafíos y superar los obstáculos del sistema político, sería un gran aporte para encuadrar adecuadamente este u otros empeños de cooperación y para identificar en todo caso la hoja de ruta de la gobernanza y el desarrollo local.

Por ello, aquí se establecerán algunos enunciados puntuales para orientar ese trabajo:

- El fortalecimiento de los gobiernos municipales y de sus capacidades no es un objetivo (apuesta) que se pueda aislar (lograr) del fortalecimiento y de la reforma del Estado. Es decir, entre otras cosas, elevar el protagonismo municipal implica un ajuste o reestructuración (no su debilitamiento) de la institucionalidad central y de su papel en el territorio.
- Sin el fortalecimiento institucional, las estrategias y cualquier afán de lucha contra la pobreza y la desigualdad, o la promoción de un desarrollo integral, equilibrado, sostenible..., carece de sustento, credibilidad, viabilidad y sostenibilidad. Sin embargo,
- Las políticas y medidas medulares para abordar con éxito ese propósito no se derivan del mayor o mejor funcionamiento institucional, sino del acuerdo y del pacto político y social (nacional e internacional). Y, éste, no ha estado de verdad en ninguna agenda nacional ni internacional.
- La cooperación internacional para el desarrollo (la política de desarrollo), según lo aquí considerado como tal, no puede ser condensada en programa asistencialistas, en ayuda humanitaria y otras prácticas altruistas y necesarias, pero esencialmente irrelevantes, cuando no contraproducentes, para los objetivos del desarrollo.
- El aumento de los recursos y, sobre todo, la multiplicación de los actores de la cooperación internacional, sin haber resuelto las cuestiones arriba expuestas, representan una complicación adicional para la gestión de las políticas de desarrollo y para situar los núcleos de la responsabilidad política en los Estados. En todo caso, en general, no pasa de ser un ejercicio periférico y, muchas veces, “autónomo” (al margen) del abordaje de las causas o factores que impiden el desarrollo (son paliativos).
- EL DEMUCA ha invertido notables recursos y esfuerzos en la capacitación. Esto no ha tenido mucho sentido y no debería mantenerse sin más, si previamente no se resuelve la cuestión de la definición de las políticas de institucionalización: función pública, financiación, cooperación intermunicipal y el ajuste del estado en su conjunto respecto a la gestión territorial.
- La cooperación internacional, del tipo DEMUCA, debería centrarse básicamente en el apoyo a la *política de medios* (de instrumentos), si previamente se ha definido coherentemente una política de objetivos, principalmente en la política o políticas territoriales.

4.1 Desde el DEMUCA al MUNICIPIA: un avance con fundamento.

El Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, estableció las bases de un nuevo enfoque de la cooperación, no sólo en el ámbito de la cooperación española que era “nueva” ella misma, sino en el marco de la cooperación internacional, concretamente en Centroamérica y, de alguna manera, también en América Latina. La novedad de ese enfoque no era otro que la apuesta por el fortalecimiento de los gobiernos locales, de las

instituciones locales, de las capacidades de gestión democrática de la vida local y de prestación de servicios públicos y de promoción del desarrollo.

En su trayectoria, fue integrando paulatina y sistemáticamente la vinculación de esos cambios en al realidad local, municipal, con la reforma del Estado (no con su reducción o privatización), con los ajustes estructurales de la institucionalidad pública general que permitiera el anclaje del apoyo de cooperación internacional en el diseño y aplicación de políticas públicas coherentes, generales y sectoriales, nacionales y territoriales.

Es cierto que ese propósito no siempre fue correspondido por los procesos efectivos que se producían en los diversos países (por el contrario, tal como fue mencionado en otros apartados, las políticas de los gobiernos y el empeño ideológico de la mayoría de las fuerzas políticas, se alejaban de esos supuestos). Sin embargo, el DEMUCA, mantuvo su insistencia en el fortalecimiento institucional a través de varios hechos y / o procesos:

- Transformar el Programa en un instrumento (Fundación DEMUCA) que diera a los representantes de las instituciones municipales de Centroamérica el protagonismo directo en el proceso de cooperación (apropiación).
- Apoyar el impulso o dinamización de instrumentos de incidencia política y de diálogo y acuerdos entre las diversas instancias políticas e institucionales de los Estados relacionadas con los proceso de reforma del Estado, el fortalecimiento municipal y el avance en la gestión territorial descentralizada: Comisiones Mixtas o similares entre las Asociaciones Nacionales de Municipios y los Gobiernos nacionales, respaldar la creación o consolidación de comisiones parlamentarias de asuntos municipales o similares, apoyando su trabajo, etc. (vinculación con el diseño y desarrollo de políticas públicas coherentes y sistemáticas).
- Promover la cooperación intermunicipal (mancomunidades) que propiciara la eficacia y optimización de los esfuerzos y recursos municipales y, al mismo tiempo, un enfoque de integración territorial y de desarrollo local, interlocal; propiciando aquí también la apropiación de ese proceso de cooperación por los propios gobiernos locales en cada territorio mancomunado y respaldando la articulación de espacios y mecanismos de participación social.
- Establecer acuerdos puntuales de coordinación con otras cooperaciones y con diversas entidades de la cooperación descentralizada pública española (coordinación de actores).
- Establecer un catalogo de políticas o medidas que serían necesarias y troncales para afianzar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y de la gestión democrática territorial y referentes esenciales del apoyo del DEMUCA: reformas democráticas (pasando por la elección democrática de todas las autoridades municipales en todos los países de la región), régimen de financiación y códigos tributarios locales, función pública y profesionalización y estabilidad de la función y gestión administrativa municipal, concertación social, pactos locales, etc.

Sin duda, todas esas referencias habría que detallarlas y matizarlas. Pero, lo que se quiere resaltar es que la continuidad y el éxito relativo del DEMUCA responden a su enfoque, a su afán por aprender en el proceso y ajustar oportunamente su relación con los interlocutores y a entender el empeño con fecha de caducidad y de retiro. Y que el surgimiento de MUNICIPIA se nutre de esa experiencia centroamericana de la Cooperación Española y que, a partir de ella, condensa en la propuesta otros referentes sustantivos como son los compromisos de la Declaración de París (2005) y otros aspectos ligados al momento específico en el que se desenvuelve la Cooperación Española y, en particular, la cooperación descentralizada.

¿Cuáles son en ese sentido, los puntos nodales del Programa MUNICIPIA que pretenden contribuir a consolidar y elevar los resultados y la experiencia del Programa DEMUCA?

- Pretende contribuir a que las instituciones públicas locales (municipales y afines) **funcionen a cabalidad en el marco de los ordenamientos democráticos**. Es decir, **facilitar o elevar los medios y capacidades necesarias y adecuadas** para establecer y consolidar esos soportes esenciales de la lucha contra la pobreza y de la promoción del desarrollo y el bienestar social.
- La conjunción entre lo nacional y lo territorial, matizados por las características de los diversos escenarios nacionales, regionales o territoriales en los que se han de impulsar o desarrollar las acciones de cooperación.
- **El apoyo a la política pública de los estados socios en materia de fortalecimiento municipal –local o de descentralización, enfatizando ese apoyo a política pública y ámbito nacional de intervención.**
- apoyo a política pública y ámbito territorial de intervención, partiendo de la institucionalización territorial (municipal y otras), según el modelo de estado, como política de Estado y política gubernamental.
- Promover la integración en MUNICIPIA y, en todo caso, la coordinación de actores de la cooperación española

Daniel García, Marzo 2009.