



SEGUNDO PROGRAMA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA

Apoyo a las Instituciones del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para las actividades previstas en el marco del Programa PAIRCA II - Lote 2: Estudios.

Ref: EuropeAid/131153/D/SER/Multi.

Estudio N° 4

ESTUDIO PARA LA COORDINACIÓN DE AGENDAS Y PROYECTOS REGIONALES EN EL ÁMBITO TERRITORIAL

Centroamérica, Julio de 2014



Este proyecto está financiado por la Unión
Europea



Un proyecto implementado por ACE International
Consultants, S.L. (An AECOM Company)



**Apoyo a las instituciones del Sistema de Integración Centroamericana
(SICA) para las actividades previstas en el marco del Programa PAIRCA II -
Lote 2: Estudios.**

Contrato de Servicios DCI-ALA/2012/298-447

Documento Final

**ESTUDIO PARA LA COORDINACIÓN DE AGENDAS Y PROYECTOS
REGIONALES EN EL ÁMBITO TERRITORIAL**

Presentado por: ACE International Consultants, S.L.

Estudio Elaborado por: Dario Conato, Consultor

Coordinación General de los Estudios: Julio R. Aguilar Albizúrez

Julio de 2014

"El presente estudio ha sido elaborado con la asistencia de Unión Europea, a través del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA II). El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso deben considerarse reflejados los puntos de vista de la UE ni de la SG-SICA"

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
PREMISA	3
1 INTRODUCCION.....	7
PARTE I – CONDICIONES SOCIALES, PROBLEMAS Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES.....	13
2 ¿CUÁLES TERRITORIOS?	13
3 SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	29
4 EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	33
5 SEGURIDAD CIUDADANA	39
PARTE II – INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS TERRITORIOS CENTROAMERICANOS.....	47
6 ENTIDADES DE COOPERACIÓN INTER-MUNICIPALES NACIONALES Y TRANSFRONTERIZAS	47
7 PACTOS TERRITORIALES PARA EL EMPLEO Y EL DESARROLLO	67
8 CAPITALIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS	81
9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFIA	100



RESUMEN EJECUTIVO

En el actual proceso de desarrollo económico y social de los países centroamericanos aumenta la brecha entre las áreas insertas en los procesos de crecimiento y globalización, y las áreas “periféricas”. El crecimiento económico por lo general no cancela las diferencias entre territorios “ricos” y territorios “pobres”, incluso las mismas tienden a aumentar más en los países que parten de condiciones menos avanzadas. En Centroamérica, el esfuerzo de los gobiernos nacionales no ha logrado revertir el creciente desequilibrio entre territorios, lo cual genera fenómenos migratorios y el crecimiento de la violencia y la inseguridad ciudadana.

Los gobiernos e instituciones centroamericanas tienen clara la necesidad de políticas activas que acompañen y orienten el desarrollo regional y territorial: Sin embargo, la atención se centra casi exclusivamente en acciones desde los gobiernos nacionales, aun cuando de políticas de alcance territorial se trate. La construcción de instrumentos que faciliten la participación de los gobiernos locales en políticas dirigidas al fortalecimiento de sus territorios en una lógica regional es una prioridad para el Sistema de la Integración Centroamericana.

Es necesario construir redes transnacionales que conviertan los gobiernos locales en sujetos colectivos de carácter regional. Asimismo, hay que favorecer la cooperación entre los gobiernos nacionales y las municipalidades, e incluso entre éstas y el Sistema de la Integración Centroamericana.

Tres instrumentos permiten construir y fortalecer redes de actores locales centroamericanos, que dialoguen con los gobiernos nacionales y el SICA con el objetivo de superar las profundas desigualdades territoriales en el istmo centroamericano y fomentar la participación plena de todos los sectores institucionales y sociales a la integración centroamericana:

- la implementación de Acuerdos o Pactos Territorial para el Empleo y el Desarrollo;
- el fortalecimiento de las mancomunidades y asociaciones intermunicipales particularmente a nivel transfronterizo, donde se propone crear Entidades de Colaboración Territorial Transfronteriza;
- un sistema permanente de Capitalización a nivel regional.

El análisis de tres ámbitos prioritarios de las políticas nacionales y locales, como son Seguridad Alimentaria y Nutricional, Seguridad Ciudadana, Empleo y Desarrollo Económico Local, indica que los instrumentos propuestos pueden favorecer la acción desde abajo desde los municipios y las comunidades locales.

La articulación regional entre gobiernos locales y redes territoriales responde a tres necesidades:

- Intercambiar entre actores que comparten problemas y retos, con el fin de aprender los unos de los otros, construir políticas comunes, llegando a diseñar un enfoque centroamericano al desarrollo territorial;
- Participar activamente en el diseño y ejecución de programas y proyectos regionales, ejecutados de manera coordinada entre los gobiernos nacionales, o bien por entidades del Sistema de la Integración Centroamericana
- Contribuir a la construcción de una conciencia centroamericana en todas las ciudadanas y ciudadanos del istmo.

PREMISA

El objetivo del estudio es **formular y proponer una estrategia regional que tenga como actor fundamental el ámbito territorial (microrregiones) de los países del SICA** y sea coherente con el rol y las funciones de la SG-SICA en el ámbito regional. El documento presenta una propuesta basada en tres ejes de trabajo: la gobernanza, a través de Pactos o Acuerdos territoriales para el Empleo y el Desarrollo; el aprovechamiento de las capacidades del sistema, a través del fortalecimiento de las redes inter-municipales; el aprendizaje de las experiencias, a través de un sistema regional permanente de Capitalización.

Un punto importante de los términos de referencia era la identificación de los territorios mayormente vulnerables de los países SICA y la presencia en algunos de ellos de condiciones para la construcción de espacios de diálogo permanente multinivel, horizontal y vertical, así como la definición de una línea de base en relación a la articulación inter-institucional. Para este fin, desde un inicio se pensó en la realización de una serie de talleres en por lo menos una en algunos de los territorios identificados, los cuales hubieran permitido verificar las condiciones indicadas y proponerlos para la construcción de procesos de innovación basados en la aplicación de uno o más de los instrumentos propuestos: el consultor desde el inicio consideró **imprescindible realizar visitas de terreno** a las áreas identificadas y entrevistas con los actores nacionales y locales. Las mismas se organizarían **en coordinación con las instituciones nacionales responsables del fomento a nivel municipal** (INFOM Guatemala, ISDEM El Salvador, INIFOM Nicaragua, Secretaría del Interior y Población Honduras, IFAP Costa Rica y correspondientes entidades de Panamá, Belice y República Dominicana u otras instituciones que la Secretaría General del SICA indicara. La misma SG-SICA (como resulta en el acta de la reunión de arranque, realizada en San Salvador en el mes de octubre 2013) "consideró prioritario programar visitas de terreno y acercamiento a las comunidades", lo cual serviría "para el levantamiento de instrumentos clave, a fin de lograr los objetivos del estudio. No se puede

concebir un estudio de esta naturaleza sin el conocimiento directo de la realidad de los territorios seleccionados". Finalmente el PAIRCA – programa de la UE financiador del estudio – no puso a disposición los fondos necesarios para la realización de los talleres. El consultor se hizo cargo de visitas de terreno y entrevistas con algunas instituciones nacionales y gobiernos locales de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, pero este esfuerzo – realizado con fondos propios – no pudo sustituir talleres inter-institucionales que hubieran necesitado de recursos apropiados para desplazamientos internos, estadías y alquiler de espacios físicos adecuados. Por las circunstancias descritas, la identificación de los territorios se presenta aquí con las siguientes características y limitantes:

- a) la propuesta se basa fundamentalmente en documentación secundaria, integrada por algunas entrevistas realizadas por el consultor¹, fuentes secundarias (estudios, estadísticas, documentos) y una experiencia plurianual en Centroamérica;
- b) las áreas indicadas no dejan de ser una propuesta basada en el análisis de informaciones estadísticas la cual – en caso de quererse utilizar para implementar acciones en terreno – debe ser todavía validada con las instituciones locales y nacionales;
- c) más en general, faltan aportes que hubieran podido venir de los territorios.

Al no realizarse los talleres de terreno, no se han podido testar las propuestas descritas en el presente documento. Se tuvo que optar por una "opción B" que el consultor había indicado a la SG-SICA y PAIRCA II en el caso en que no se consiguieran los fondos adicionales para los talleres. La tabla siguiente da cuenta de los pasos correspondientes a la metodología inicial (definida "opción A"), los pasos efectivamente realizados en

¹

Las entrevistas se llevaron a cabo de manera individual, sin poderse aplicar metodologías de *brain storming*, grupos focales u otras, las que hubieran permitido profundizar más los temas y facilitar el intercambio de conceptos, puntos de vista, experiencias y propuestas entre las instituciones y los actores locales.

ausencia de fondos para el trabajo en el terreno ("opción B") y la diferencia entre la "opción B" y la "opción A".

Pasos previstos [opción A]	Pasos realizados [opción B]	Pasos a realizar [o(A) – o(B)]
Definición de los territorios y municipios a incluir en un proceso de innovación institucional a partir de su perfil social y económico	definición de los territorios y municipios a incluir en un proceso de innovación institucional a partir de su perfil social y económico	
Definición de propuestas de innovación	Definición de propuestas de innovación	
Presentación del plan de trabajo a instituciones nacionales y regionales (reuniones directas y entrevistas telefónicas)	Presentación del plan de trabajo a instituciones nacionales y regionales (reuniones directas y entrevistas telefónicas)	
Comprobación de las propuestas en los territorios incluidos en el proceso	Realización de entrevistas con algunos alcaldes (auto-financiado por el consultor)	Comprobación de las propuestas en los territorios incluidos en el proceso (talleres)
Elaboración de la propuesta técnica	Elaboración de la propuesta técnica	
Identificación de los territorios elegibles para las iniciativas piloto		Verificación de los indicadores de vulnerabilidad en los territorios analizados
		Verificación del interés de las instituciones locales en llevar adelante iniciativas piloto
		Identificación de los territorios elegibles para las iniciativas piloto





1 INTRODUCCION

En el actual proceso de desarrollo económico y social de los países centroamericanos, **los desequilibrios internos entre territorios se mantienen**, aumentando en muchos casos la brecha entre las áreas insertas en los procesos de crecimiento y globalización, y las áreas que se suele definir “periféricas”, es decir alejadas de los espacios donde se concentran las actividades económicas, los servicios de calidad, el comercio con proyección regional e internacional.

Experiencias realizadas en países de todo el mundo indican que la ilusión según la cual las dinámicas propias del mercado llevarían a una situación de equilibrio general entre los territorios, es precisamente una ilusión. **El crecimiento económico por lo general no cancela las diferencias entre territorios “ricos” y territorios “pobres”, incluso las mismas tienden a aumentar más en los países que parten de condiciones menos avanzadas.** La reducción de las asimetrías en los países industrializados se debe en parte consistente a la intervención pública, la que permite que el desarrollo económico sea acompañado por una mayor equidad y procesos de democratización. Según Gunnar Myrdal, cuando el crecimiento económico se acompaña a un aumento generalizado del bienestar de un país generando un contexto de armonía social, esto no se debe al “libre” juego del mercado, sino a la capacidad de los decisores políticos: “no se trata de la vieja armonía de la ley natural, del utilitarismo y de la teoría del equilibrio económico, causada por fuerzas naturales del mercado. Se trata en gran medida de una armonía 'creada' a través de interferencias políticas de parte de la sociedad organizada en el funcionamiento de fuerzas del mercado las cuales, por sí solas, hubieran generado disparidades”². Factores como la cohesión e inclusión social, la confianza mutua, condiciones de plena legalidad, la democracia, el acceso a la educación, son determinantes clave para el progreso económico

²

Myrdal Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks, London 1957. Pp. 48-49
(trad. del autor)

que sólo pueden ser promovidos a través de la acción pública.

En los países centroamericanos al esfuerzo de los gobiernos nacionales se acompañan programas e iniciativas de los sub-sistemas que componen el SICA. Se trata sin embargo de acciones todavía insuficientes, que **no han logrado revertir el creciente desequilibrio entre las grandes áreas metropolitanas y algunas ciudades intermedias por una parte, donde se concentran las actividades económicas más dinámicas y pujantes y las “periferias” (las cuales de hecho corresponden a la mayoría de la extensión territorial así como de la población)**. Los procesos de migración interna desde el campo hacia los que son percibidos como “polos de desarrollo” siguen, e incluso aumentan prácticamente en todos los países de la región, así como entre los países: a las dinámicas “históricas”, causadas por la búsqueda de mejores condiciones de empleo, se están sumando desplazamientos internos de personas y núcleos familiares que huyen de la violencia y de la presión de grupos criminales, ya sea organizaciones transnacionales o pandillas de dimensión local.

Los gobiernos e instituciones centroamericanas tienen clara la necesidad de políticas activas que acompañen y orienten el desarrollo regional y territorial: el complejo enramado de subsistemas, programas, iniciativas que se mueven a través de las estructuras del Sistema de la Integración Centroamericana lo demuestra. Sin embargo, **la atención se centra casi exclusivamente en acciones desde los gobiernos nacionales, aun cuando de políticas de alcance territorial se trate**. Un ejemplo de esta situación lo proporciona el informe *Integración Social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas*, elaborado por la CEPAL y la agencia de cooperación alemana GIZ. En el documento no se considera el rol que están jugando o que podrían jugar los gobiernos locales, ni tampoco hay recomendaciones al respecto. Estamos hablando de un componente clave de la integración regional, el cual, como recuerda el mismo informe, incluye temas que caracterizan el grado de vulnerabilidad de los grupos sociales, tales como:

- medio ambiente y entorno (por el impacto de la extrema pobreza en las condiciones de medio ambiente y territorio, así como por el manejo inadecuado de los recursos naturales)
- salud (fuertemente afectada por la inseguridad alimentaria y la desnutrición, con efectos en elevados índices de morbilidad y mortalidad, particularmente infantil)
- educación (donde se registran elevados índices de deserción escolar)
- cultura (con frecuentes formas de discriminación étnica y lingüística hacia grupos étnicos)
- institucionalidad (en muchas áreas la presencia del Estado es insuficiente o ineficiente).

Entre estas categorías no se incluyen dos factores que todos los actores nacionales y locales entrevistados nos señalan como de importancia central:

- seguridad ciudadana (la presencia creciente de grupos criminales, pandillas y hasta carteles internacionales genera condiciones de elevadísima vulnerabilidad)
- empleo (la falta de condiciones dignas de empleo tienen alimento fenómenos migratorios así como muchos de los fenómenos negativos indicados con respecto a los demás factores).

Todos los factores mencionados tienen mayor o menor densidad pasando de un territorio a otro, y guardan en su mayoría relación con las instituciones locales. Sin embargo, los alcaldes entrevistados señalan la falta de soporte técnico – además de financiero – de parte de las instituciones nacionales, por lo cual en la mayoría de los casos los gobiernos locales no están en capacidad de ejercer un rol activo.

Por todo lo anterior, la **construcción de instrumentos que faciliten la participación de los gobiernos locales en políticas dirigidas al fortalecimiento de sus territorios en una lógica regional y en el marco de un proceso que pretenda aplanar las diferencias intra-nacionales e intra-regionales, debería ser una prioridad para el Sistema de la Integración**



Centroamericana. En este sentido y en esta perspectiva, el lema de la “integración desde abajo” se convierte en una concreta opción estratégica, dejando de ser una evocación retórica.

Es importante rescatar las experiencias de algunos programas y estrategias del SICA que han hecho esfuerzo por incorporar a los gobiernos locales en la innovación de políticas de desarrollo social y económico, como por ejemplo PRESANCA y ECADERT, tomándolas como ejemplos para construir instrumentos y mecanismos regionales que se articulen permanentemente con los gobiernos locales.

La construcción de un perfil “alto” de los gobiernos locales en el proceso de integración regional pasa necesariamente por una nueva visión de los territorios centroamericanos, los cuales tienen que dejar de verse a sí mismos como espacios aislados en sus fronteras administrativas, mancomunadas o incluso nacionales, y construir **redes transnacionales que los conviertan en sujetos colectivos de carácter regional**.

La visión que aquí se propone no contrapone lo territorial a lo nacional o a lo regional, ni los gobiernos locales a los gobiernos nacionales o a las instituciones de carácter regional: por lo contrario, se debería **favorecer la cooperación entre los gobiernos nacionales y las municipalidades, e incluso entre éstas y el Sistema de la Integración Centroamericana**. Para que dicha cooperación sea la más eficaz posible, es necesario que la misma esté basada precisamente en alianzas inter-institucionales de carácter horizontal y vertical, conforme a los objetivos asignados por el SICA al presente documento.

Se trata por lo tanto de identificar **instrumentos que permitan construir redes de actores locales que dialoguen entre sí en una lógica territorial (agrupaciones de municipios por proximidad), trans-local (agrupaciones de municipios por características socio-económicas y prioridades) y regional (espacio centroamericano)**, y a la vez se articulen de manera estable y eficaz con todos los niveles públicos, con dos objetivos fundamentales:

- a) ayudar a **superar las profundas desigualdades territoriales** en el istmo centroamericano;
- b) fomentar la participación plena de todos los sectores institucionales y sociales a la integración centroamericana, como condición para **darle bases sólidas al proceso**.

La propuesta que se ilustra en este documento responde a los tres aspectos-clave para un proceso de integración desde abajo, indicados en los términos de referencia del estudio:

- **la gobernanza**, esto es, la capacidad de los gobiernos locales de coordinar las estrategias de sus territorios con la participación de todos los actores sociales y económicos;
- **las capacidades de sistema**, entendidas como capital **social** territorial;
- la capacidad de **aprender de las experiencias**.

Al fortalecimiento de estos tres componentes del desarrollo territorial corresponden tres instrumentos:

- para fortalecer la gobernanza, se propone un enfoque metodológico que llamamos **Acuerdo o Pacto Territorial para el Empleo y el Desarrollo**;
- para aprovechar las capacidades y competencias del sistema, compartiendo recursos humanos y tecnológicos, se propone **fortalecer las mancomunidades y asociaciones intermunicipales**, tanto a nivel nacional como transfronterizo;
- para que se active un sistema de aprendizaje de las experiencias, con la definición de una metodología clara y replicable que permita generar aprendizajes mutuos, se propone adoptar un **sistema permanente de Capitalización** a nivel regional.

Después de ilustrar los tres componentes, se presentarán **instrumentos que pongan en relación funcional los espacios inter-institucionales territoriales correspondientes con las instituciones nacionales y el Sistema de la Integración Centroamericana**.





PARTE I – CONDICIONES SOCIALES, PROBLEMAS Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

2 ¿CUÁLES TERRITORIOS?

Los países centroamericanos presentan importantes diferencias, como lo indica la siguiente tabla elaborada por el Programa Estado de la Región³.

³ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), *Estadísticas de Centroamérica, Indicadores sobre desarrollo humano sostenible*, San José, 2013



UNIÓN EUROPEA



ESTADÍSTICAS DE CENTROAMÉRICA 2013

DATOS Y TENDENCIAS

LARGO PLAZO	País	1980	1990	1990	1990	2000	
PIB a precios corrientes (millones de dólares)	Salvador	360	2.476	4.821	11.322	15.967	
Costa Rica	376	1.324	3.925	8.200	13.544		
El Salvador	1.351	3.663	8.370	14.003	17.500		
Guatemala	506	1.524	3.960	8.651	7.167		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Honduras	207	1.580	2.206	5.860	3.056	
Panamá	400	1.233	4.236	6.077	11.621		
PIB por habitante (dólares por habitante)	Salvador	101	1.200	1.821	3.378	3.391	
Costa Rica	91	1.457	3.860	1.970	2.024		
El Salvador	100	1.000	871	1.030	1.020		
Guatemala	79	1.000	800	1.021	1.000		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Honduras	79	1.000	726	4.165	736	
Panamá	60	1.000	2.356	2.500	3.962		
Exp. exterior: totales de bienes y servicios o (POB) (millones de dólares)	Salvador	105	333	1.165	1.603	286	
Costa Rica	107	333	1.244	1.933	5.800		
El Salvador	102	333	1.351	1.936	2.000		
Guatemala	71	100	942	1.030	3.880		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Honduras	79	100	465	562	826	
Panamá	93	100	3.402	4.405	5.200		
Importaciones de bienes y servicios o (POB) (millones de dólares)	Salvador	126	346	1.167	2.366	436	
Costa Rica	126	346	1.170	1.944	6.386		
El Salvador	109	346	1.690	1.652	6.171		
Guatemala	77	246	1.126	1.127	4.691		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Honduras	85	246	607	662	1.054	
Panamá	126	346	3.394	4.100	6.200		
Total de ingresos del Gobierno Central (millones de dólares)	Costa Rica	78,8	200,8	560,8	1.360,5	2.666,7	
Rep. Dominicana	122,6	200,8	560,5	1.240,9	2.307,5		
Guatemala	122,6	200,8	324,5	1.200,0	3.000,0		
Honduras	54,4	182,0	567,8	722,0	1.717,3		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Nicaragua	63,0	197,8	416,5	670,0	3.436,2	
Total de gastos del Gobierno Central (millones de dólares)	Costa Rica	104,9	244,5	872,5	1.734,7	3.086,9	
Rep. Dominicana	132,9	263,8	400,2	2.239,5	4.664,6		
Guatemala	132,9	263,8	400,1	1.266,1	3.736,3		
Honduras	64,3	211,7	867,7	860,1	1.684,1		
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	Nicaragua	61,0	261,3	863,5	1.132,2	3.406,2	
Valor del índice de desarrollo humano en el largo plazo (índice de dch)	Salvador	0,35	0,32	0,37	0,35		
Costa Rica	0,35	0,38	0,36	0,32			
El Salvador	0,35	0,38	0,36	0,32			
Guatemala	0,35	0,38	0,36	0,32			
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	Honduras	0,35	0,38	0,36	0,32		
Panamá	0,35	0,38	0,36	0,32			
Datos más relevantes	Valor absoluto	1	1	1	1	1	
Salvador	Costa Rica	1	1	1	1	1	
El Salvador	Guatemala	1	1	1	1	1	
Guatemala	Honduras	1	1	1	1	1	
Honduras	Nicaragua	1	1	1	1	1	
Nicaragua	Panamá	1	1	1	1	1	

Aún más marcadas son las diferencias dentro de los mismos países. Lamentablemente falta hasta el momento un sistema integrado e homogéneo en todo Centroamérica que proporcione datos estadísticos a escala municipal con los principales indicadores de vulnerabilidad. En ámbito CEPAL, como ya se ha dicho, se consideran los indicadores utilizados por el gobierno colombiano. Para analizar los mismos a nivel subnacional, los autores de esa institución se basaron en informaciones censales de cada país, las cuales no siempre proporcionan los mismos indicadores ni están siempre disponibles. El resultado del análisis indica que “cuando los mismos indicadores son analizados a un nivel subnacional, se observa que existe también una marcada heterogeneidad al interior de los países”. El estudio presenta mapas georeferenciados sobre los factores de vulnerabilidad identificados previamente y su impacto en términos de trabajo menoril, analfabetismo, maternidad adolescente, migraciones intra-centroamericana y hacia afuera de la región⁴. La conclusión del análisis de los mapas es que “las brechas presentadas a escala subnacional [...] reiteran en gran medida la necesidad, y sobre todo la posibilidad real de que los países centroamericanos se coordinen para diseñar e implementar políticas públicas de carácter regional [...] Si bien a nivel nacional los indicadores sociales de los países son heterogéneos, al realizar el análisis a escalas subnacionales se observa que en todos los países, en mayor o menor medida, aún hay presencia de regiones con niveles de rezago muy altos. [...] Destacan de manera particular las zonas de vulnerabilidad en las regiones fronterizas, lo que reitera la importancia de diseñar estrategias conjuntas entre países para lograr reducir las brechas de pobreza territoriales aún persistentes”. La propuesta de la CEPAL es emprender un articulado sistema de políticas públicas de carácter regional, alrededor de temas que, por sus características de universalidad, se definen “bienes públicos regionales”, con el fin de impulsar la integración social de Centroamérica, reducir las asimetrías entre los países de la región y fortalecer la institucionalidad nacional y regional. Por lo general, las acciones indicadas no involucran a los gobiernos locales.

⁴

El documento no hace pública la base numérica de los factores de vulnerabilidad.



Existen diferentes sistemas para clasificar la pobreza de un país o un territorio. Los países del SICA utilizan una variedad de índices sintéticos, no siempre detallados para el 100% de los municipios, y no siempre fácilmente alcanzables a través de la red. Asimismo, para cada país existen distintos mapas de la pobreza, como son mapas de pobreza extrema por municipio o por departamento, encuestas de hogares de propósitos múltiples con pobreza basada en la canasta básica simple (extrema) y ampliada, informes sobre los avances hacia los Objetivos del Milenio.

Muchos de los indicadores de los Objetivos del Milenio presentan la ventaja de ser disponibles a nivel subnacional, esto es departamental/provincial y hasta municipal, lo cual es de gran utilidad para nuestro estudio. De todos los indicadores, los que nos parecen de particular interés para una primera aproximación a la distribución de la vulnerabilidad social a nivel centroamericano son los que se refieren al Objetivo 1, el de “Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 USD por día”: nos referimos a la incidencia de la Pobreza General y la Pobreza extrema.

La siguiente tabla pone en relación las vulnerabilidades indicadas en los términos de referencia y sucesivas especificaciones del presente estudio, con los indicadores de los Objetivos del Milenio y algunos otros indicadores sugeridos por importantes experiencias realizadas en el ámbito del SICA como son el PRESANCA II y la Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General.

Variables de vulnerabilidad (SG-SICA)	Indicadores de los Objetivos del Milenio			Indicadores adicionales
economía local	1a	personas con ingresos < 1 US\$ día		
	1b	Empleo		
seguridad alimentaria	1c	personas con desnutrición crónica		menores < 5 en situación de desnutrición crónica
seguridad democrática				incidencia de la criminalidad organizada
				casos reportados de violencia y actos delictivos
servicios sociales	educación	2	Cumplimiento escuela primaria	
		3	diferencias de sexo en escolarización (escuela primaria y secundaria)	
	salud	4a	mortalidad menores de 5 años	
		5a	mortalidad materna	
		5b	acceso a la salud reproductiva	
		6a	incidencia VIH/SIDA	
		6b	acceso universal a tratamientos VIH/SIDA	
		6c	reducción TBC, paludismo y otras enfermedades	
medio ambiente	7a	principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas		
	7b	defensa de la biodiversidad		
infraestructuras	7c	acceso a agua potable y saneamiento		accesibilidad de todo tiempo a barrios y comarcas
	7d	calidad de las viviendas		
				conexión con carreteras

prevención de riesgos		ubicación de las viviendas, infraestructuras y vías de comunicación respecto a posibles fuentes de riesgo hidro-geológico
-----------------------	--	---

Como se ha dicho, una rápida búsqueda a través de las páginas web de los institutos de estadística y censo centroamericanos muestra que un buen número de estos indicadores son disponibles por lo menos a nivel departamental, en algunos casos también a nivel municipal. En algunos casos, además las publicaciones oficiales se puede acceder a los datos proporcionados por otras instituciones, confiables y con prestigio: es el caso por ejemplo del “Mapa Nacional de Pobreza” publicado en 2005 por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador y FLACSO.. Las mismas fuentes presentan también mapas de síntesis de la situación de la pobreza con distinto grado de detalle, desde el departamental hasta el comarcal.

Para un primer acercamiento a los países y territorios centroamericanos utilizaremos los Objetivo del Milenio y en particular el indicador 1a, el de la pobreza extrema, en algunos casos sustituido o acompañado por el de la pobreza relativa. La Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) publicó en septiembre 2013 el documento “Los Objetivos de desarrollo del Milenio en Centroamérica y República Dominicana. Estado de avance”, el cual “recoge y sistematiza abundante información estadística de los países para describir las tendencias de cada una de las metas e indicadores y la sostenibilidad de su avance.”⁵ Este documento proporciona informaciones a nivel nacional. Aprovecharemos de esta fuente para describir el estado en el que se encuentra cada país con respecto al indicador de pobreza, acompañado por los mapas de pobreza elaborados por las fuentes nacionales (el instituto nacional de estadística, salvo otra indicación) y los mapa de pobrezas elaborados por el Banco Mundial.

⁵ SISCA-OCADES, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Centroamérica y República Dominicana. Estado de Avance*, p. 8.

“En términos generales, - dice el informe SISCA – **Belize** ha avanzado lentamente en el cumplimiento de estas metas internacionales”. Por lo que concierne en particular el indicador de pobreza, “el porcentaje de personas que viven debajo de la línea de aumentó de 33% a 41.3%”, y “el porcentaje de la población que vive debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema creció de un 46% entre 2002 y 2009”, al pasar del 10.8 al 15.8% de la población total. Todas las fuentes identifican como las áreas más afectadas por pobreza e indigencia a los distritos de Corozal, Orange Walk y Toledo, las cuales según el informe SISCA presentan tendencias diferentes: en los primeros tres distritos los indicadores de la pobreza están empeorando, a la vez que Toledo marca progresos significativos.

En **Costa Rica** “se presentan progresos notorios en la reducción de la pobreza. Entre 1990 y 2011, la proporción de hogares en condiciones de pobreza disminuyó de 27,1% a 21,6% y la pobreza extrema descendió de 9.1% a 6.4%”⁶. Siguen habiendo diferencias importantes entre áreas urbanas, en las cuales en 2011 la pobreza extrema incidía por el 4.9%, y áreas rurales, donde dicho estado afecta al 9.1% de la población. Los mapas identifican entre las áreas más afectadas por pobreza e indigencia las provincias de Alajuela, Heredia, la parte meridional de Puntarenas y la parte oriental de la provincia de Limón. Para 2015 las metas son 16% de pobreza y 4.5% de pobreza extrema.

En **El Salvador** se identifican diversos progresos en la reducción de la pobreza. Entre 1991 y 2011, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza disminuyó 16 puntos porcentuales⁷, pasando de 28.2 al 12.2%. Sin embargo es de señalar que entre 2007 y 2011 se nota un repunte de este dato, que en 2007 había alcanzado un nivel de 10.8%, volviendo a subir en los años siguientes. La pobreza extrema pasó del 12.7% de 1991 al 8.2 de 2007. Los mapas identifican entre las áreas más afectadas por pobreza los departamentos y municipios fronterizos, con bolsones importantes de pobreza también en la región central.

⁶ SICA-OCADES, op. cit., p. 72

⁷ SICA-OCADES, op.cit., p. 79

Las metas para 2015 son 14.1 para la pobreza y 6.3 para la pobreza extrema.

El informe señala que “**Guatemala** ha conseguido progresos notables (...) a pesar del rezago histórico de sus indicadores”: por lo que respecta la pobreza, “entre 1989 y 2011, el porcentaje de población debajo de la línea de pobreza extrema disminuyó de 18.1% a 13.3”.⁸ Los mapas identifican entre las áreas más afectadas por pobreza e indigencia el Petén noroccidental, los departamentos del occidente, las Alta Verapaces y todas las franjas fronterizas.

Honduras “ha avanzado lentamente”, sin bien ha conseguido logros importantes a pesar de su rezago histórico. “Se registran progresos en la lucha contra la pobreza. Entre 1990 y 2006, la proporción de personas que viven con menos de 1.25 USD bajó 25.3 puntos porcentuales”, es decir de 43.5 a 18.2%. “Sin embargo, en 2009, 58.8% de hogares vivía en situación de pobreza y persiste una importante concentración de la pobreza extrema en las zonas rurales”⁹. Los mapas muestran una distribución bastante homogénea de la pobreza severa a lo largo de todo el país, con áreas menos agudas en la zona central. El objetivo para 2015 es llegar a 21.8%.

El informe reconoce que **Nicaragua** “ha realizado importantes esfuerzos para superar el rezago histórico de sus indicadores”¹⁰: el país tiene ahora importantes desafíos de corto y mediano plazo para alcanzar los objetivos del Milenio, sobre todo en lo que concierne pobreza, educación primaria, enfermedades transmisibles y sostenibilidad ambiental. Entre 1990 y 2005 la población en condiciones de pobreza extrema pasó del 19.4 al 17.2 por ciento, lo cual corresponde a una reducción muy modesta. “La pobreza extrema se concentra predominantemente en las zonas rurales, especialmente en aquellos territorios donde se registran altas tasas de analfabetismo y los niveles de educación son más bajos”. El objetivo para 2015 es llegar a 9.7%

⁸ SICA-OCADES, op.cit., p. 83

⁹ SICA-OCADES, op.cit., p. 88.

¹⁰ SICA-OCADES, op.cit., p. 93.



Entre 1997 y 2008, la población que vive en **Panamá** en pobreza ha bajado del 37.3 al 32.4%, y la que vive en pobreza extrema del 18.8 al 14.2%, “como resultado de la reducción lograda especialmente en la zona rural”¹¹. El informe señala que “persisten brechas territoriales y étnicas, producto de las cuales existe una alta concentración de pobreza extrema en las poblaciones indígenas del área rural”. El objetivo para 2015 es llegar a 18.7%.

En la **República Dominicana** “la tendencia positiva lograda en la reducción de la pobreza entre 1990 y 2001 se vio interrumpida por el deterioro de la economía del país”, lo cual determinó un repunte de la pobreza hasta alcanzar el 15.9% frente al 10.8% de 1990. “Esta situación se logró revertir a partir de 2009”, cuando se alcanzó el 10.4 por ciento. La pobreza se concentra sobre todo en las zonas centrales y occidentales del país, El objetivo para 2015 es llegar a 5.4%.

Sobre la base de la literatura disponible, las informaciones accesibles sobre los indicadores mencionados con anterioridad, sugerencias procedentes de las personas entrevistadas y el conocimiento directo del consultor, se llegó a identificar un conjunto de municipios que podrían ser sede de talleres territoriales o bien visitas de terreno:

Belize: Punta Gorda (distrito de Toledo)

El Salvador: La Palma, Dulce Nombre de María (depto. de Chalatenango. Asociación de Municipios Cayaguanca); Ahuachapán, Tacuba, Concepción de Ataco (depto. de Ahuachapán, Asociación de Municipios Micro-región Centro de Ahuachapán)

Honduras: Sinuapa (depto. de Ocotepeque, Asociación de Municipios del Valle de Seseca AMVAS), Puerto Lempira (depto. de Cabo Gracias a Dios), El Paraíso, Teupasenti (depto. de El Paraíso, Mancomunidad del Norte de El Paraíso MANORPA); San Marcos de Colón, Orocuina (depto. de Choluteca, Mancomunidad de Municipios de Cerro de la Botija

¹¹ SICA-OCADES, op.cit., p. 98.



y Guanacaure MAMBOCAURE)

Guatemala: Jocotán, Olopa, Camotán (depto. de Chiquimula, Mancomunidad Copanch'orti); Moyuta, Comapa (depto. de Jutiapa, Mancomunidad El Pacífico MANELPA); Todos Santos (depto. de Huehuetenango)

Nicaragua: San Carlos (depto. de Río San Juan, Asociación de Municipios de Río San Juan); Jalapa, Quilalí (depto. de Nueva Segovia, Asociación de Municipios de Nueva Segovia AMUNSE); Somoto, San Juan de Río Coco (depto. de Madriz, Asociación de Municipios de Madriz AMMA); Waspán (Región Autónoma del Atlántico Norte)

Costa Rica: Coto Brus, Golfito, Corredores (provincia de Puntarenas)

Panamá: Besiko, Müna, Haukintú (comarca de Ngä Buglé)

República Dominicana: Comendador (provincia de Elías Piña); Pedernales (provincia de Pedernales).

La elección de dichos municipios se hizo con el fin construir una muestra lo suficientemente amplia de municipios en situaciones críticas, a partir de los cuales se pudiera identificar un grupo de territorios en los cuales experimentar los instrumentos y enfoque objeto del presente documento. Como ya se ha dicho, la falta de un financiamiento *ad hoc* no permitió de constituir un pequeño equipo de terreno que pudiera desplazarse a las diferentes regiones. Por otra parte, tal como se explicó en su momento, las condiciones de los servicios de comunicación y energía en estas áreas son muy carentes, por lo cual es imposible pensar en sustituir la presencia física en el terreno con entrevistas o conferencias a distancia, ya sea telefónicas o por skype.

Consideraciones finales

Las informaciones presentadas en estas páginas proporcionan indicaciones importantes con respecto a la distribución de la pobreza en cada país:

- 1) la pobreza se distribuye a lo largo de todos los países centroamericanos, **sin poderse identificar a nivel nacional separaciones netas entre áreas más y menos desarrolladas**;
- 2) sin embargo se evidencia una **particular concentración de la pobreza en las áreas fronterizas y aquellas más distantes o con mayores dificultades de conexión**. Se confirma la fuerte superposición entre áreas fronterizas y áreas con mayor rezago económico y social, señalada por PRESANCA;
- 3) en general, **la presencia de territorios con pobreza media o alta es muy elevada**, llegando a cubrir a nivel regional más de la mitad de los municipios.

Como pudimos comprobar a través de funcionarios estatales entrevistados, dichos territorios comparten las siguientes características:

- mayoría de la población en condiciones de pobreza, en países muy polarizados del punto de vista social;
- presencia de sectores muy vulnerables, excluidos de los procesos de desarrollo económico y social; preminencia de formas de empleo temporal, irregular y escasamente remunerado, que se acompaña al desempleo abierto.

Del punto de vista institucional, se nos señalaron los siguientes problemas:

- Dificultades en la comunicación multinivel, particularmente entre gobiernos locales y entes rectores a nivel nacional
- Relaciones débiles entre la política nacional (gobiernos, parlamentos) y la ciudadanía, lo cual determina en ésta una escasa confianza en la capacidad de las instancias de gobiernos nacionales de responder eficazmente a las necesidades de los territorios
- Escasez de espacios permanentes de diálogo entre los sectores productivos y los gobiernos locales

- Débil o nula percepción/conocimiento de los esfuerzos de integración a nivel de instituciones regionales del SICA.

A pesar del esfuerzo de muchas municipalidades y mancomunidades inter-municipales en el contexto de la integración centroamericana el impulso ‘desde abajo’ continúa adoleciendo de una falta de programas e instrumentos que le permitan desplegar sus potencialidades integracionistas, aunque la cooperación internacional ha permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas. Sin embargo, los procesos de colaboración impulsados “desde afuera” “no son estables y con dificultad sobreviven al finalizar el aporte externo, si no se basan en sólidos procesos “desde adentro”.

La “marginación” de gran parte de los municipios centroamericanos (fundamentada en los indicadores mencionados anteriormente) puede sintetizarse como un problema de **exclusión social y política multinivel**:

- una **exclusión “horizontal”**, que se presenta como carencias graves en muchos indicadores, por lo que concierne capas muy amplia de la población (a menudo, la mayoría);
- una **exclusión “local”**, por la cual el municipio se encuentra alejado de los flujos de crecimiento e innovación que atraviesan las áreas más adelantadas del país (la exclusión “local” adquiere en la mayoría de los casos el carácter de **exclusión “territorial”**, al compartir la misma condición un grupo de municipios colindantes);
- una **exclusión “institucional”**, que corresponde al escaso o nulo peso atribuido a los gobiernos locales en muchas políticas públicas nacionales sobre temas en los cuales las municipalidades podrían jugar un papel positivo;
- una **exclusión “regional”**, al faltar – no obstante algunos intentos realizados en el pasado – formas estables de consulta con los gobiernos locales a nivel regional, particularmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

Tipo de exclusión	Objeto de exclusión	Manifestación de la exclusión	Actor de la exclusión
Exclusión social (personas)	Grupos sociales	Pobreza Imposibilidad de acceder a mecanismos de desarrollo personal, inserción social-comunitaria, protección	Instituciones nacionales Instituciones locales Grupos sociales
Exclusión territorial	Instituciones locales de los territorios marginados Grupos sociales	Baja calidad de servicios públicos de responsabilidad nacional Dificultad en hacer llegar demandas y necesidades Bajas transferencias desde el Estado	Instituciones nacionales
Exclusión institucional nacional	Instituciones locales (todas)	Dificultad en acceder a las instituciones nacionales	Instituciones nacionales
Exclusión institucional regional	Instituciones locales (todas)	Mecanismos de diálogo inter-institucional vertical escasos o ausentes Espacios institucionalizados de intercambio y colaboración transnacional (horizontal ausentes)	Instituciones nacionales SICA

A partir de este análisis, el problema de la exclusión que está en la base del presente documento puede ser enfrentado con estrategias de **inclusión multi-actores y multi-nivel**:

- a) inclusión social de los grupos más marginados – y, por ende, vulnerables

- b) inclusión de los territorios “periféricos” en los procesos de modernización
- c) inclusión de los gobiernos locales en espacios de co-decisión a nivel nacional
- d) inclusión de los gobiernos locales de todos los países en el proceso de Integración regional.
- e) Las “inclusiones institucionales” (b, c, d) son vistas como instrumentos clave para poder conseguir la inclusión social (a).

La lógica conceptual que liga los tres términos-clave presentados en esta introducción está simplificada en el gráfico siguiente.



La idea es: a través de la apertura de espacios e instrumentos de integración regional a partir de los municipios, se crean condiciones una plena coordinación de políticas públicas entre territorios y nivel nacional, lo cual permite acciones más eficaces para la inclusión social de los grupos marginados y la reducción de su vulnerabilidad.

A partir de la lectura de una amplia bibliografía, estudios relacionados con programas y proyecto así como entrevistas a instituciones y visitas a territorios, se seleccionaron algunos ámbitos en los cuales las políticas públicas pueden recibir aportes muy eficaces de parte de los gobiernos locales. Nos referimos en particular a:

- seguridad alimentaria y nutricional
- empleo y desarrollo económico local
- seguridad ciudadana.



Estos temas ofrecen el terreno para una primera experimentación de modalidades de integración regional entre territorios que fortalezcan las políticas públicas locales, den oxígeno al diálogo entre los gobiernos nacionales y locales y, por ende, beneficien a los ciudadanos, en primer lugar a los sectores más excluidos.

En las páginas siguientes se presenta de manera sintética cada tema, particularmente en lo que atañe a su perspectiva desde el territorio, con una coordinación regional entre los gobiernos locales y entre las comunidades.



3 SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En la mayoría de los países centroamericanos la desnutrición crónica todavía afecta a una cuota muy relevante (estimada alrededor del 20 por ciento) de niñas y niños. Particularmente en las zonas fronterizas, la mortalidad de menores de edad debida a desnutrición es alta y persistente. El sistema alimentario local es fragmentado y dividido por las fronteras, tanto en la producción como en la comercialización de bienes, debido a altos costos de transacción de carácter no arancelario.

Los gobiernos municipales pueden colaborar en revertir la situación, tanto a través de acciones concretas como armonizando iniciativas impulsadas por gobiernos nacionales y organizaciones de la sociedad civil. En efecto, la inseguridad alimentaria requiere de una movilización multi-nivel que involucre a todas las instituciones de carácter local, nacional y hasta regional. Los gobiernos locales también pueden promover la coordinación entre aquellos actores institucionales, económicos y sociales capaces de aportar a la solución del problema. Los gobiernos municipales son los que mejor conocen la situación de las familias en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación, pues son aquellas donde la inseguridad alimentaria y el hambre golpean de manera más fuerte.

Los gobiernos municipales pueden dar su aporte en el tema de la llamada “soberanía alimentaria”, esto es, el derecho de los pueblos a decidir su propio sistema alimentario y productivo: apoyando a que los productores puedan producir alimentos nutritivos, correspondientes a la cultura e identidad del territorio, protegiendo en la medida de lo posible variedades locales, priorizando a las economías campesinas y los mercados locales.

Los gobiernos locales tienen que incidir en las decisiones sobre hacia dónde orientar las ayudas nacionales, regionales e internacionales para paliar situaciones de grave inseguridad alimentaria y nutricional, es por lo tanto necesario que estén en condición de proporcionar informaciones sobre los niveles de pobreza e indicadores de seguridad

alimentaria y nutricional coherentes con los establecidos por las autoridades nacionales y organismos internacionales y aptos a definir poblaciones en riesgo de vulnerabilidad alimentaria: de esta forma será posible mejorar las condiciones de las poblaciones más vulnerables, particularmente numerosas en las áreas fronterizas.

Es necesario que los gobiernos locales se articulen y coordinen con programas nacionales, regionales e internacionales que los fortalezcan en su capacidad de construir, desde una perspectiva territorial, políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, asegurando la coordinación multi-nivel y la coherencia entre las políticas locales y nacionales y las iniciativas de carácter regional. Se debe por lo tanto contribuir a construir relaciones multinivel entre las instituciones especializadas, los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Las políticas en favor de la seguridad alimentaria y nutricional deben traducirse en ordenanzas e instrumentos municipales apropiados y eficaces.

Los gobiernos locales deben también apropiarse de **una metodología para la identificación de acciones prioritarias** (con sus respectivos planes operativos) que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional en el territorio. Asimismo, la seguridad alimentaria y nutricional, además de constituir el objeto de políticas y acciones específicas, también debería entrar como un tema transversal presente en todas las políticas públicas. Es importante que el gobierno local sepa articular y coordinar relaciones inter-institucionales e inter-sectoriales de forma “horizontal”, las cuales incluyan también modalidades de involucramiento de todas las expresiones de la sociedad civil haciendo un uso eficaz de los espacios existentes de consulta ciudadana, con el fin de que éstas se apropien de los procesos de planificación territorial.

Un aspecto importante para la seguridad alimentaria y nutricional es la organización y puesta en marcha de mercados locales de alimentos y otros sistemas eficientes de comercialización y distribución: en este aspecto el rol de los gobiernos locales es central.

Los gobiernos locales también pueden contribuir a crear **un sistema de prevención y/o acción** en casos de emergencias alimentarias, así como alianzas público-privado, con el fin de involucrar a los actores privados en las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.

En el cuadro que acabamos de describir, la coordinación multi-nivel juega un rol central, en particular por lo que concierne la posibilidad que los gobiernos locales incidan en el diseño de políticas sectoriales nacionales aplicables a nivel local.

Las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional necesitan de informaciones actualizadas sobre la situación de los territorios, tanto para programar la implementación de acciones de carácter estratégico como para detectar situaciones críticas a través de mecanismos de “alerta temprana”. Es por lo tanto necesario que los gobiernos locales adquieran capacidades para promover y manejar sistemas de Información, conocimiento, monitoreo.

El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (PRESANCA) ha promovido la construcción de espacios de coordinación interinstitucional abiertos a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, líderes comunitarios. La experiencia de PRESANCA, particularmente en su segunda edición (conocida como PRESANCA II) es una referencia muy importante para todos los que quieran promover procesos de colaboración transnacional “desde abajo”, gracias a la aplicación de metodología de diálogo, integración y gobernanza horizontal y vertical en agrupaciones de municipios de distintos países en zonas fronterizas. Instrumentos como los Centros de Documentación y Exhibición en Seguridad Alimentaria y Nutricional, los espacios de Eco-tecnologías en Seguridad Alimentaria y Nutricional” y los Observatorios locales en Seguridad Alimentaria y Nutricional han permitido a los



gobiernos locales tomar conciencia de cómo enfrentar el problema del hambre, lo cual ha originado una mayor capacidad de coordinación y de comunicación por parte de los gobiernos locales frente a las instancias nacionales. En efecto, el PRESANCA II ha transmitido la función articuladora y de concertación entre instituciones y organizaciones al nivel local, donde con mucha dificultad se establecía un diálogo o coordinación de acciones, y donde frecuentemente cada actor enfrentaba el problema del hambre desde el propio punto de vista y a menudo con un impacto reducido y no sostenible. Un logro específico del PRESANCA II es precisamente el haber aumentado la capacidad de las municipalidades de jugar un rol de gobernanza de los procesos: gobernanza vertical, dialogando con las instancias públicas de nivel superior (gobiernos nacionales, organismos del SICA), y gobernanza horizontal, tratando de armonizar las acciones impulsadas en los territorios por actores públicos y privados.

La experiencia de PRESANCA indica la necesidad de una atención especial en las áreas fronterizas, en las cuales los índices de desnutrición son particularmente elevados. Dicho programa ha hecho esfuerzos muy valiosos por crear acciones de diálogo y colaboración entre los gobiernos locales de los países fronterizos: la construcción de un “enfoque SICA” en la colaboración territorial transfronteriza se presenta en este ámbito como una prioridad.

4 EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Según los sociólogos y economistas que concentran su atención en el desarrollo económico local, el empleo “se constituye hoy en el integrador/desintegrador del territorio”¹².

La atención creciente de la literatura económica por el desarrollo económico local – entendido como un enfoque de sistema, y no solamente como una dimensión específica del desarrollo económico de un país, – va de la mano con la crisis de la forma tradicional del Estado Nación, particularmente por su fracaso en lo que concierne la unificación de los territorios y el aplanamiento de las desigualdades: “El enfoque del desarrollo económico local, si bien comparte con sus raíces teóricas la referencia al sistema económico internacional, pretende hacer un quiebre o una ruptura epistemológica con respecto a sus raíces en la teoría del desarrollo, pues afirma que no se sustenta en el Estado nación, sino en su debilitamiento y en la fragmentación territorial provocada por el desarrollo del capitalismo en la nueva fase. Proceso que paralelamente potencia una revitalización de lo local y hace de lo comunitario una dimensión por excelencia para el análisis del desarrollo en el caso centroamericano”¹³

En Centroamérica el principal problema en materia laboral no es el desempleo abierto (las estadísticas nacionales indican tasas por debajo del 10% en todos los países del SICA, con la única excepción de Belice, donde la tasa de desempleo es 15.6%). Se trata sobre todo de un problema de sub-empleo y en general de calidad del mismo. Más del cuarenta por

12

E. Molina Alfaro, *op.cit.*, mencionando a Pérez S, J.P; Andrade-Eekhoff, K; Carrera, M. y E. Olivares, *Globalización y comunidades en Centroamérica*. FLACSO. San José, 2001

13 Eugenia Molina Alfaro, “Continuidades y rupturas entre la actual teoría del desarrollo local y las 'viejas' teorías del desarrollo latinoamericano”, en *Reflexiones*, vol 86, núm. 2, 2007, Universidad de Costa Rica p. 69.

ciento de los empleos censados pertenecen al sector informal, lo cual implica baja productividad, bajos ingresos, condiciones laborales no sanas, exclusión del seguro social. La “dimensión local” de la economía en los municipios marginados de Centroamérica ofrece un panorama sombrío, caracterizado por actividades de bajo valor agregado – aun cuando se trate de cultivo de productos agrícolas de elevada calidad, como el café de altura, - empleos precarios, débil o nula inserción en cadenas productivas o de valor fuera de su entorno. La falta de empleos dignos contribuye a agudizar los problemas de inseguridad social, violencia, crisis alimentarias, degradación ambiental, los que caracterizan estos territorios.

Por lo general, en este documento consideramos a los territorios fronterizos como parte del universo de los municipios marginados. Esto se mantiene también por lo que se refiere a las oportunidades de desarrollo económico y empleo, sin embargo es de observar que las áreas de frontera presentan características muy peculiares, las que les pueden ofrecer oportunidades de crecimiento particularmente interesantes. Es evidente que la economía fronteriza no constituye un eje vertebrador de la integración económica: las fronteras constituyen ganglios estratégicos de la economía centroamericana pero en las microrregiones fronterizas no crecen economías locales capaces de aprovechar su ubicación geográfica, las áreas fronterizas siguen periferias insignificantes de la economía centroamericana. Como observan Zamora, Gernaert y López, “Las nuevas carreteras, puentes y grandes obras de infraestructura, en la mayoría de los casos, no están orientadas a fomentar el desarrollo de las necesidades locales ni a beneficiar a las poblaciones fronterizas, sino más bien a promover el gran comercio terrestre entre los países limítrofes, atravesando ciudades fronterizas concebidas como ‘zonas de servicio’ pero no involucrándolas en una dinámica de desarrollo local” ¹⁴

Al mismo tiempo, su misma posición ofrece a los territorios fronterizos la posibilidad de

¹⁴ Zamora A., Gernaert S., López O. H., *Desarrollo Local Transfronterizo. Nuevas perspectivas desde los territorios*, San Salvador, FUNDE, 2007.

dirigirse a mercados ampliados, donde se puedan crear cadenas productivas y de valor aprovechando las capacidades y recursos de los países vecinos y también recursos naturales y energía.

En las micro-regiones fronterizas y en los territorios rezagados, los gobiernos locales pueden contribuir a revertir la situación económica y del empleo poniendo en relación iniciativas e ideas a través de marcos integrados de desarrollo, ayudando a los empresarios y grupos e individuos emprendedores a entrar en contacto con las oportunidades ofrecidas por las instituciones públicas, los organismos internacionales, el sistema del crédito. También pueden poner en las sedes nacionales las necesidades de los operadores económicos de sus territorios, incluyendo la creación de conexiones materiales y no materiales con los polos del dinamismo económico centroamericano.

Incluir a los territorios con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad en las dinámicas de crecimiento y modernización es un reto para todos los gobiernos de la región, las fuerzas sociales, las instituciones de la integración centroamericana. Ya señalamos en otra parte de este documento que sin una intervención pública el desarrollo económico se acompaña a menudo con el aumento de las disparidades entre territorios, las cuales a su vez son cultivo para todos los fenómenos de desviación y disgregación social que ya mencionamos. Los grandes retos para los gobiernos locales pueden sintetizarse en tres ámbitos:

- Cómo crear condiciones de contexto que faciliten la iniciativa económica privada y social
- Cómo favorecer las conexiones entre sus territorios, para que se puedan inducir dinámicas de cooperación ampliada más allá de los límites administrativo de cada municipio
- Cómo fomentar la conectividad con los polos económicos dinámicos de la región.



De lo anterior derivan dos líneas de trabajo necesarias y complementarias: una hacia “adentro”, cuyo objetivo es conectar las economías de las microrregiones marginadas y fronterizas a las dinámicas nacionales y otra “hacia afuera” con el objetivo de integrar los territorios en una lógica de “cadenas largas” transnacionales, la cual en el caso de microrregiones de frontera adquiere una dimensión transfronteriza.

Un tema en el cual los gobiernos locales podrían también tener algo que decir es el del uso productivo de las remesas, las cuales constituyen hoy en día un componente relevante de los ingresos de las familias centroamericanas. En algunos países las remesas superan de hasta seis veces la inversión extranjera directa. Entre el 10 y el 50 por ciento de las familias reciben remesas desde el exterior, dependiendo del territorio. Considerando el peso de las remesas como proporción del PIB, Centroamérica se divide en tres grupos: por un lado Costa Rica (1%) y Panamá (2)¹⁵, en medio Belice (6.7%) y República Dominicana [aproximadamente 8%], y luego todos los demás países con datos que se acercan o bien superan el 10%: Nicaragua (9.7%), Guatemala (10%), Honduras (15.7%), El Salvador (16.7%).

Varios estudios evidencian la incidencia de las remesas precisamente en las áreas de mayor pobreza y vulnerabilidad, debido a que en estas áreas la motivación a migrar es mayor. Muchos testimonios recolectados por el autor a través de entrevistas con ciudadanos de esos lugares, indican como las remesas puedan agudizar el círculo de la pobreza: al faltar oportunidades de trabajo, las personas emigran; desde el exterior envían las remesas a las familias; éstas se encuentran con un ingreso asegurado, lo cual deprime la propensión hacia la búsqueda de un trabajo o la generación de iniciativas productivas, destinándose las remesas únicamente al consumo; de esta forma no se crean nuevas

¹⁵ Panamá es el único país centroamericano que presenta un saldo negativo entre el flujo de remesas que viene desde el exterior y el flujo que va para el exterior, siendo el saldo 161 millones de dólares en favor de éstas últimas. Fuente:
http://en.centralamericanadata.com/es/article/home/Remesas_en_Panam_Entrar_213_millones_y_salen_374

oportunidades de empleo y a la vez los que reciben las remesas quedan dependiendo de una fuente que puede en cualquier momento reducirse o desaparecer. Pobreza e nivel de incidencia de las remesas tienden a coincidir: por ejemplo, los cuatro departamentos con el peor índice de desarrollo humano de El Salvador son también los que tienen la mayor proporción de hogares receptores de remesas (entre el 28 y el 48 por ciento, siendo el dato nacional 22.3%), el mayor peso de las remesas como cuota del ingreso familiar (entre el 13.8 y el 17.8% frente a un dato nacional del 12.8%) el mayor volumen de remesas per cápita (entre 141 y 240 dólares anuales, dato nacional 103)¹⁶.

Sobre el posible aporte de las remesas al desarrollo local, hay un debate regional y nacional muy abierto. Aún con ideas muy discrepantes – que van desde una perspectiva pesimista, que las ve únicamente como componentes de estrategias individuales para la reducción de la pobreza, hasta los que las consideran catalizadoras de desarrollo económico – todos reconocen su peso creciente en las economías nacionales y en el mejoramiento de las condiciones de vida de importantes segmentos de la población¹⁷. Según muchos analistas, parte de las remesas podrían ser orientadas hacia la creación de pequeñas actividades productivas, ya sea unidades individuales o bien microempresas, ofreciendo la oportunidad de reconstruir la relación ingresos – trabajo, la cual se viene rompiendo en la medida en que las remesas son utilizadas para consumo final o para permitir el acceso a servicios de salud, educación o de otro tipo. El uso de las remesas para crear o fortalecer actividades generadoras de ingresos para la comunidad local requiere de un contexto institucional favorable así como la posibilidad de acceder a servicios públicos (energía, seguridad, formación, asistencia fiscal-normativa) y privados (proveedores, bancos, mercados), que por lo general no se presentan en condiciones “amigables” para los sectores más pobres. También en este ámbito, los gobiernos locales

¹⁶ Fuente: B.E.Cruz, M. Chavez, R. Rodriguez, O. Hernandez E., Cesar Urbina, Juan Roberson C., Síntesis Del Informe De Desarrollo Humano El Salvador 2005

¹⁷ Una interesante contribución al debate – muy “excéntrica” respecto a las tesis prevalecientes – es J.L. Rocha, “Remesas: ¿un fetiche? Antídoto contra optimismos insensatos”, en *Revista Envío* n.312, Managua, marzo 2008.



podrían jugar un rol de facilitadores: un rol directo, a través de reglamentos municipales, la gestión de los servicios domiciliarios o pequeñas inversiones relacionadas con el uso de los espacios públicos, y un rol indirecto, representando las necesidades de los nuevos emprendedores frente a las instituciones nacionales.

La dimensión transnacional de las economías de la región plantea nuevos retos también a los gobiernos locales, en la medida en que quieran jugar ese papel de co-promotores de las iniciativas económicas que se van gestando en sus territorios: la apertura del mercado regional, la inserción en cadenas productivas y comerciales regionales, la definición de .estándares de calidad cada vez más globales, sugieren que también en este ámbito los gobiernos locales tengan la posibilidad de intercambiar, comparar y coordinar iniciativas a nivel centroamericano, tanto en foros específicos de autoridades locales como en espacios de concertación multinivel.

5 SEGURIDAD CIUDADANA

Cuando los derechos humanos de grandes sectores de población son permanentemente amenazados o negados, debido a los altos niveles de inseguridad ciudadana, **el desarrollo económico y social integral, equitativo y sostenible se vuelve una meta inalcanzable**.

Con respecto a temas como la inseguridad ciudadana, la violencia, la presencia de organizaciones criminales en el territorio, **el gobierno municipal vive una doble situación**: por un lado, al tratarse de la institución más cercana a la comunidad ciudadana, la municipalidad constituye un **observatorio privilegiado de las dinámicas sociales**, incluso aquellas que tienen que ver con los temas que acabamos de mencionar: las preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas pasan primero por las oficinas municipales y el puesto local de policía. Por otra parte, **la municipalidad no maneja los instrumentos** de los que todo Estado dispone para garantizar la legalidad y la convivencia social, en primer lugar las fuerzas policiales y el poder judicial, ya que el garante y responsable de la seguridad es el Estado nacional.

Desde luego, **no es posible concebir o construir una estrategia de seguridad ciudadana en el ámbito local** sin la presencia del Estado y sus autoridades. Sin embargo, aunque la seguridad ciudadana sea una responsabilidad que recae principalmente en los gobiernos nacionales, los gobiernos locales y los actores sociales del territorio son reconocidos cada vez más como sujetos clave para el éxito de las políticas de prevención del delito y de la delincuencia.

Al diseñar estrategias multinivel de fortalecimiento de la seguridad ciudadana, hay que distinguir con claridad sus múltiples componentes: de los cuatro ámbitos de políticas dirigidas a reducir la violencia y la criminalidad – prevención de los fenómenos, protección de los que huyen de la violencia, atención (también definida como “alerta temprana”) y reinserción, los gobiernos locales pueden aportar en la prevención de los fenómenos de

desviación social, apuntando a atenuar las causas locales de la criminalidad. Pueden realizar acciones importantes no solamente en la llamada “**prevención situacional**”, – esto es, modelar los espacios físicos urbanos y extra-urbanos para reducir las condiciones en las cuales la criminalidad pueda implementar sus planes - sino también en términos de **prevención social** – por ejemplo creando espacios e iniciativas de agregación a través de los cuales se logre dar respuestas a las demandas de los jóvenes, antes que vayan a buscarlas en las organizaciones criminales.

Una vez reafirmada la exclusividad del Estado en la prevención del crimen a través de los cuerpos policiales, el monopolio de la fuerza y el sistema judicial, por lo general “el tema de las competencias no parece ser un obstáculo, para que las municipalidades incursionen de manera efectiva en el campo de la seguridad ciudadana”¹⁸. Aún no existe una normativa clara y definida que regule de forma adecuada las competencias y funciones del gobierno local en materia de seguridad ciudadana. **Lo que parece faltar es un enfoque integrado del tema**, es decir la capacidad de identificar en todas las acciones de la municipalidad aquellos componentes que podrían contribuir a mejorar la convivencia. Es de entender que la participación del gobierno local en el campo de la seguridad ciudadana “no significa darle nuevas funciones, sino robustecer sus áreas de trabajo y competencia existentes”¹⁹. Es esto lo que falta hasta el momento: una definición clara, consensuada, estructurada, del rol de los gobiernos locales con respecto a la seguridad ciudadana. “La ausencia de un enfoque integrador de las iniciativas del municipio lleva a la dispersión y por ende, al debilitamiento de las mismas, reduciendo así el efecto que podría tener el gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana.”²⁰

18

Rodolfo Calderón Umaña (comp.), *Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*, FLACSO, San José, 2010.

¹⁹ Rodolfo Calderón Umaña, op.cit.

²⁰ Rodolfo Calderón Umaña, op.cit..

Para un gobierno local, enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana y la presencia de organizaciones criminales que la generan, no es nada fácil, esto hay que reconocerlo. En primer lugar, se trata de algo que escapa de la visión tradicional de la municipalidad como simple suministradora de servicios urbanos la cual, si bien superada en todos los países, de hecho es todavía muy arraigada tanto en los gobernantes locales como en la misma ciudadanía. También hay que tomar en cuenta el temor por represalias directas de los mismos criminales, con los cuales los administradores locales comparten a menudo los espacios de vida.

Son de remarcar las **experiencias innovadoras que algunos gobiernos locales han comenzado a realizar en el ámbito de la seguridad ciudadana**: además del reacondicionamiento de espacios públicos²¹, actividad central de la “prevención situacional”, se reportan sistemas de señalamiento de la deserción escolar (alerta temprana) con adopción de protocolos de intervención, acciones para la reinserción social de adolescentes ex-integrantes de pandillas, programas de fortalecimiento de la confianza mutua entre instituciones y comunidad, intervenciones múltiples de intervención primaria (población juvenil en general), secundaria (grupos juveniles en situación de vulnerabilidad), y terciaria (jóvenes presos o en la etapa pospenal).²²

Los gobiernos locales pueden contribuir a acentuar la prevención frente a la represión, puesto que garantizar la seguridad ciudadana no es solamente reprimir los delitos. En relación con la participación ciudadana, varios estudios señalan que la mayoría de las iniciativas que prevén “la participación de los actores locales en la prevención de la violencia, la criminalidad y el delito, provienen de instituciones estatales. En la mayor parte de los casos, se trata de la ejecución de políticas y estrategias que han sido

²¹ Muy interesante al respecto es la lectura de Felipe Salazar, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local” en L. Dammert, L. Zúñiga, *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, FLACSO, Santiago de Chile, 2007.

²² Se sugiere al respecto la página web <http://buenaspracticasenprevencion.org>, la cual contiene muchos casos de éxito de políticas municipales de prevención de la violencia en América latina. La página es Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

diseñadas previamente. Tales iniciativas se caracterizan por implementar una ‘participación inducida’, con la finalidad de contar con un efectivo control y seguimiento de las acciones y programas. Lamentablemente, el acto de participar sigue siendo aún una acción pasiva y de corto plazo. Las acciones a favor de la participación requieren, entonces, ir más allá de la participación inducida”.²³ Los instrumentos a disposición de los gobiernos locales son múltiples, lo que es difícil es combinarlos en forma de políticas efectivas que a su vez se coordinen con las instituciones nacionales: nos referimos a acciones en ámbito ambiental y cultural; el deporte; la educación a la paz y la convivencia; la creación o remodelación de espacios públicos; la promoción de iniciativas privadas y asociativas que generen empleo y auto-empleo.

La inseguridad ciudadana “asume en las áreas fronterizas un perfil muy peculiar, determinado por el **carácter de corredores de tráficos ilícitos que estos territorios poseen**. En efecto, los municipios de las zonas de fronteras comparten con los demás municipios rurales formas de delincuencia y tipologías de delitos ‘autóctonas’ menos complejas y violentas de las que se presentan en las grandes áreas urbanas, pero al mismo tiempo estos territorios sufren las consecuencias de ser teatro de movimientos de organizaciones criminales, tráficos ilícitos, trata de personas.”²⁴

Las asociaciones de gobiernos locales promueven la acción de sus municipalidades en los diferentes ámbito de intervención, coordinando su colaboración con las instituciones nacionales: desde luego, el ámbito más adecuado al perfil institucional de los gobiernos locales es el de la intervención primaria, es decir la prevención dirigida a las capas más vulnerables de población, en primer lugar jóvenes y adolescentes) pero también se puede pensar en aspectos de intervención secundaria (reorientación de la población en condiciones de riesgo).

²³ Rodolfo Calderón Umaña, op.cit., p.145.

²⁴ Rhi-Sausi José Luis, Dario Conato, Nahuel Oddone, Danilo Salerno, *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y Prácticas para la Construcción De Las Microrregiones De Integración, CeSPI – SG/SICA*, Roma-San Salvador, junio 2012

En todo el tema de la inseguridad ciudadana, se inserta el fenómeno creciente de los desplazamientos entre países centroamericanos, de personas que huyen de las amenazas del crimen organizado. Redes de narcotraficantes, pandillas, maras, grupos criminales vinculados a organizaciones internacionales oprimen a amplios sectores de la población centroamericana (y particularmente a las familias con escasos recursos) a través de extorsiones, asesinatos, reclutamientos forzados, asaltos, robos, violaciones “organizadas”, a veces con la colusión de estructuras estatales. No hay datos precisos sobre este fenómeno de los desplazamientos internos de ciudadanos centroamericanos, el cual tiene entre sus características el miedo de las personas afectadas, las cuales muy raras veces ponen denuncias o piden estatus de refugiado por temor de que las organizaciones criminales las detecten. Sin embargo, los indicadores indirectos – tales como los homicidios por país y por departamento, los reportes de desplazamientos forzados, las cifras de personas deportadas y expulsadas desde USA, Canadá y México (principales países extra-regionales de destino de los que huyen de la violencia), así como las solicitudes de condición de refugiado, muestran todos un franco crecimiento en la última década. En este escenario, la protección que las autoridades nacionales de los países centroamericanos de procedencia y de destino es muy débil e ineficiente. A la falta de recursos y capacidades específicas se suma la desconfianza generalizada de la población – máxime de la que vive en condiciones de particular vulnerabilidad, como son los desplazados forzados – hacia las instituciones nacionales y las fuerzas de seguridad, lo cual se traduce en invisibilidad, falta de documentación, contigüidad con organizaciones que actúan a su vez en la ilegalidad, y finalmente en aumento de la vulnerabilidad.

Las organizaciones que se ocupan de desplazamientos y derechos humanos señalan que hasta este momento tanto los Estados como las organizaciones internacionales e incluso la mayoría de las entidades de la sociedad civil no han reconocido todavía el fenómeno de desplazamiento forzado por efecto de la presión del crimen organizado, como un tema específico de la agenda humanitaria. Por lo general, este problema es considerado ya sea



como una cuestión de carácter migratorio-administrativo, o bien como una materia de seguridad nacional: aspectos presentes, desde luego, pero que en sí no consideran las enormes consecuencias de carácter humanitario ni la constante violación de los derechos humanos que todo ello implica. Por otra parte, las convenciones internacionales sobre refugiados no prevén el caso de migraciones causadas por el acoso de la criminalidad organizada, lo cual no facilita la toma de conciencia (y de medidas) por parte de los Estados: en efecto, las autoridades de los países de destino de los refugiados no ven al crimen organizado como un sujeto persecutor, sino únicamente como un actor de delincuencia en los países de donde vienen los migrantes.

A nivel local, la llegada de grupos de personas que huyen de la violencia, que se mezclan con los flujos migratorios “económicos” y a veces hasta quedan presa de nuevas agrupaciones delincuenciales, impacta en la vida de las comunidades. Los gobiernos municipales conocen el fenómeno pero no tienen por lo general ningún instrumento para encararlo, paliar sus efectos, contribuir a dar respuestas a las múltiples necesidades de apoyo, protección, inserción social. En muchos municipios – sobre todo fronterizos – llegan refugiados de otros municipios del país, o de otros países de la región, buscando protección contra la violencia. Si bien se han dado experimentos a nivel local, los organismos especializados no han podido encontrar hasta el momento casos particularmente exitosos ni enfoques estandarizados. Hay algunos instrumentos, tales como Comités de Prevención, Casas de apoyo al migrante, proyectos de rehabilitación, acciones y proyectos de ONG's nacionales e internacionales, pero se trata de experiencias dispersas, sin continuidad y sin formas de coordinación transfronteriza.

El mencionado documento realizado por CIDEHUM para ACNUR presenta una serie de recomendaciones sobre el tema de los desplazamientos forzados a raíz de la presión de las organizaciones criminales. Llama sin embargo la atención de que entre todas las instituciones cuyo rol debería ser fortalecido a través de políticas y programas innovadores (direcciones de Migración y Extranjería, sociedad civil, iglesias) no se mencionen a los



gobiernos municipales, los cuales a nuestra manera de ver sí podrían aportar en aquellos ámbitos que el documento indica como cruciales para amparar a las víctimas de persecuciones y darles una perspectiva de vida digna a ellas y a sus familias: la participación ciudadana, la democratización, la justicia social, el desarrollo económico. La ausencia de referencia al actor público local por parte de instituciones que constituyen parte de la vanguardia en la protección y promoción de los derechos humanos, es preocupante.

La inseguridad ciudadana es cada vez más un tema local y trans-nacional al mismo tiempo: local, porque el fenómeno se presenta a nivel comunitario, rompiendo lazos y vínculos entre pobladores y asumiendo características y formas según el contexto local; transnacional, porque la violencia a nivel local es cada vez más producto de redes y organizaciones criminales de carácter regional e internacional, y también los efectos de la disgregación provocada localmente por la inseguridad se traduce a menudo en movimientos de personas y familias que sobrepasan las fronteras. Estas características, unidas a la prioridad del tema y a la **falta de ideas, conceptos e instrumentos con base territorial a disposición de los gobiernos locales, indican la necesidad que las municipalidades comiencen a abordar el tema tanto en los espacios mancomunados como a nivel regional, creando redes y foros transnacionales**: "Las redes entre pares, entre municipios [...] pueden ser un espacio no solo de intercambio de experiencias y trabajo conjunto, sino directamente de cooperación horizontal, [...] en términos mucho más regionales que nacionales. En algunos temas, se pueden observar posibilidades de un diálogo mayor entre municipalidades de distintos países de nuestra subregión que entre las de un mismo país"²⁵. En este contexto, los territorios transfronterizos se prestan para generar experiencias piloto que indiquen un camino posible para todos los municipios afectados directa e indirectamente por la violencia y el crimen organizado: "la coordinación entre los varios niveles institucionales sería particularmente útil para mejorar

²⁵ Rodolfo Calderón Umaña, op.cit., p.133.



y formalizar las competencias de las municipalidades tanto en referencia a la acción preventiva del delito, como en términos de un mayor control de los espacios públicos por parte de la ciudadanía. Se trata de asumir la cooperación e integración fronteriza como mecanismo para contribuir a alcanzar una región más segura, como recomienda el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica. Los gobiernos locales, en otras palabras, pueden impulsar el desarrollo de un enfoque proactivo de prevención situacional, sin dejar que la única respuesta institucional a la delincuencia sea de carácter reactivo y por lo tanto de competencia exclusiva de las fuerzas de represión. De ahí que en el actual contexto centroamericano la articulación institucional transfronteriza adquiera un valor particularmente relevante para las políticas de seguridad democrática, ya que las áreas fronterizas constituyen un terreno privilegiado para la experimentación de complementariedades institucionales que pueden servir sucesivamente de referencia a nivel regional”²⁶.

²⁶ Rhi-Sausi, Conato, Oddone, Salerno, op. cit.

PARTE II – INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS TERRITORIOS CENTROAMERICANOS

6 ENTIDADES DE COOPERACIÓN INTER-MUNICIPALES NACIONALES Y TRANSFRONTERIZAS

6.1 Las mancomunidades como instrumentos de concertación para el desarrollo territorial

Las redes territoriales de municipios – llámense mancomunidades, asociaciones de municipios, federaciones, micro-regiones o de otra forma – ya llevan más de diez años de existencia a lo largo del istmo centroamericano. Muchos estudios se han realizado sobre estas formas de agregación para-institucional que intenta suplir a la falta de instituciones electivas de carácter intermedio (con las excepciones de la República de Panamá y las regiones autónomas del Caribe nicaragüense). Existe una abundante literatura sobre los alcances, límites y oportunidades de esta fórmula organizativa, con análisis tanto de un punto de vista general como para cada contexto nacional, incluso con numerosos estudios de caso.

En este documento nos concentraremos sobre aspectos que influyen directamente en la capacidad de los gobiernos locales de emprender políticas eficaces para reducir la vulnerabilidad de sus ciudadanas y ciudadanos y crear condiciones para el desarrollo territorial, en una perspectiva de integración regional.

La mayoría de las mancomunidades se conforman alrededor de un tema principal, siendo éste casi siempre de carácter ambiental, infraestructural o relacionado con el desarrollo económico. Los cambios que los municipios que se asocian pretenden concretar a través del trabajo cooperativo se alcanzarán a través de mejores y más eficaces políticas y proyectos, la realización de obras físicas compartidas o una más eficiente prestación de servicios de utilidad pública.

Sin embargo, más allá del tema que oficialmente motiva la conformación de la asociación, en muchos casos el impulso mayor viene de la idea que, al agruparse, sería más fácil para las municipalidades recibir aportes internacionales para la ejecución de proyectos. Este tipo de recursos efectivamente llegaron a muchos territorios centroamericanos, sobre todo antes de la crisis económica internacional. Junto con el financiamiento de proyectos (plantas para el tratamiento de residuos, obras infraestructurales, centros de formación, programas de capacitación, reforestación, seguridad alimentaria y nutricional, asesoría para el diseño de políticas públicas y las correspondientes ordenanzas, entre otros) llegaron fondos dirigidos a las mancomunidades como tales para que pudieran costear sus estructuras de dirección y gestión. La presencia del que algunos definen un “padrino financiero”²⁷ tiene múltiples efectos, algunos de los cuales negativos para un sano desarrollo de la mancomunidad como institución permanente: tiende a concentrar el trabajo de la unidad gestora alrededor del proyecto específico, más que sobre la base de un plan de actividades definidas y lideradas por los gobiernos locales (y en casos bastante frecuentes, las prioridades son definidas por los programas internacionales y no a través de una agenda consensuada entre los municipios); reduce el compromiso de la municipalidad por sostener financieramente la mancomunidad, debido al financiamiento externo y también a la desproporción entre éste y el aporte local; asimismo, la mancomunidad ajusta el tamaño de su estructura técnica y los flujos de gastos conforme a la ayuda temporánea que está recibiendo desde afuera, la cual por su naturaleza es de carácter contingente e incierta; se crea de esta forma una fuerte dependencia desde las fuentes externas, lo cual hace que la mancomunidad se desarrolle de manera escasamente sostenible y se vuelva muy vulnerable de cara a cambios en las relaciones de cooperación internacional. En este cuadro, el trabajo de sensibilización hacia los consejos municipales y la población – actividad necesaria para generar un apoyo social y político que justifique la existencia de estructuras mancomunadas – se vuelve una actividad secundaria o del todo

²⁷ Yelin Lucrecia de León Alvarez, *Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Trabajo Social, Guatemala 2012, p.3.

inexistente, al punto que la mancomunidad busca su “legitimación” a través del reconocimiento de parte de la comunidad cooperante internacional y no del territorio.

La cooperación internacional siempre trae consigo el riesgo de distorsiones en las dinámicas locales, las cuales no quitan el valor de dichos aportes y podrían evitarse a través de una gestión atenta de las agendas territoriales y los recursos de los cuales las organizaciones y comunidades beneficiarias dispongan. Sin embargo, la naturaleza misma de las mancomunidades y su relativa “juventud” hacen que dichas distorsiones puedan hasta socavar la estabilidad de la estructura mancomunada puesto que debilitan el pacto fundacional de la asociación, la cual nace a partir de un acuerdo de gobiernos locales que juntan sus objetivos, sus agendas y sus recursos: si el objetivo central es conseguir recursos desde afuera “a como sea”, se reduce el compromiso – y el interés – por aportar recursos internos y se debilitan los vínculos. En casos extremos (cuya existencia hemos podido comprobar en repetidas ocasiones) la relación hasta se invierte: ya no son los consejos municipales los que establecen las agendas y orientan el trabajo de la estructura operativa de la mancomunidad, sino que es ésta la que comunica a los gobiernos locales los temas y proyectos a diseñar para poder acceder a financiamiento internacional.

De no existir fondos de proyectos y programas internacionales, muy pocas mancomunidades podrían seguir por sí solas. Efectivamente, las idas y venidas de la cooperación externa han determinado el auge, la decadencia y hasta la desaparición de muchas mancomunidades. Pero los múltiples fracasos no se deben solamente a la escasa atención por la sostenibilidad “interna” de estas estructuras: pesan también la poca atención en la definición de objetivos concretos (a menudo reemplazados por finalidades muy genéricas y “filosóficas”) así como la fragilidad y débil profesionalización de las estructuras administrativas, la elevada dispersión territorial en muchas experiencias, con una cantidad exagerada de municipios por mancomunidad lo cual implica distancias elevadas, altos grados de heterogeneidad por lo que respecta las características y prioridades de los territorios, dificultad en llegar a acuerdos.



La idea fuerte a partir de la cual el movimiento de mancomunidades y asociaciones intermunicipales ha crecido en Centroamérica es sumamente valiosa: muchos problemas de los territorios se pueden enfrentar de manera más eficaz si se opera en una escala superior a la del pequeño municipio. En zonas de frontera, experiencias de mancomunidades y redes transfronterizas suman otra dimensión a la idea que se acaba de mencionar: la de la construcción de espacios físicos, sociales, económicos y de coordinación administrativa en los cuales se materializa la idea de una integración “desde abajo”.

La observación de experiencias positivas realizadas por mancomunidades de diferentes países centroamericanos nos lleva a proponer una estructura metodológica para la conformación y consolidación de mancomunidades – ya sea nacionales o transfronterizas – que indicamos a continuación²⁸.

Etapa 1 - Concertación Territorial

El primer paso corresponde al reconocimiento recíproco entre municipios vecinos como potenciales aliados, que comparten un mismo territorio y algunos problemas clave para su propio desarrollo. La dimensión del territorio, el número de municipios participantes y su homogeneidad económica, social e infraestructural son características muy importantes para que la futura mancomunidad pueda cobrar fuerza. Por lo que concierne la dimensión, creemos que la misma debería ser definida por la facilidad de desplazamiento de un municipio a otro, más que por los kilómetros cuadrados: hemos visto mancomunidades de pocos centenares de kilómetros cuadrados de extensión pero con serios problemas de coordinación debido a la falta de carreteras que conectan directamente un municipio a otro y, en cambio, casos de extensiones mucho más amplia pero con redes viales que

²⁸ Esta sección se basa en los resultados de una sistematización – realizada por el autor – de lo aprendido durante una colaboración de más de cuatro años con la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, enriquecida a través de entrevistas realizadas con operadores de programas regionales que trabajan con mancomunidades (PRESANCA, ECADERT) y con gerentes, dirigentes y alcaldes de las Asociaciones municipales Trifinio, Cayahuanca y Micro-región Ahuachapán Centro de El Salvador, las Mancomunidades AMVAS y Mapance de Honduras, Copanch'orti, Lago de Güija, Nororiental y Manpoliza de Guatemala, y las Asociaciones de Municipios de Madriz y Chinandega, de Nicaragua.

facilitan la comunicación intra-territorial.

Etapa 2 - Definición de la agenda

El paso sucesivo a la concertación consiste en hacer que los lineamientos generales de perspectiva aterricen en una agenda de diálogo y un plan estratégico territorial, para definir la cual es oportuno aplicar metodologías participativas que le den solidez y aseguren consenso social.

Etapa 3 - Investigación

Construir políticas territoriales transfronterizas requiere un análisis profundo de la legislación de cada país así como el estudio de instrumentos jurídicos que sean compatibles con las diferentes características institucionales y legislativas.

Etapa 4 - Consulta

Las informaciones recogidas en la fase de investigación, sumadas a la agenda concordada entre las municipalidades, constituyen la base para una discusión amplia con los actores del territorio: para este fin se pueden promover consultas ciudadanas sobre el perfil de las políticas y el contenido de las ordenanzas correspondientes. En este proceso pueden jugar un rol importante espacios permanentes de concertación y diálogo, a las que en muchos casos se les llama “mesas”: una Mesa de alcaldes, para facilitar la comunicación entre los niveles políticos de las municipalidades; ; las Mesas multisectoriales, en las cuales las instancias de gobierno local interactúan con el sector privado y la sociedad civil; las Mesas inter-institucionales, a través de las cuales se organiza el diálogo multinivel con las instituciones nacionales.

Etapa 5 - Instrumentación local

La mancomunidad elabora los instrumentos operativos de la política pública, para que luego sean sometidos a la aprobación de los consejos o corporaciones municipales.



Etapa 6 - Institucionalización e implementación

Una vez aprobada la política pública y sus ordenanzas, la misma es aplicada a través de las unidades técnicas presentes en cada municipalidad o bien bajo la supervisión de oficinas técnicas mancomunadas.

Etapa 7 - Acciones y proyectos complementarios

Por lo general, las políticas públicas mancomunadas se financian mediante el presupuesto municipal y el pago de las tarifas de parte de los usuarios. Sin embargo la mancomunidad puede presentar propuestas de cofinanciamiento de proyectos a entidades nacionales, regionales o de la cooperación internacional, para ampliar el alcance de las políticas públicas. El proceso que acabamos de describir se fortalece y adquiere capacidad de impacto en la vida de los territorios en la medida en que la mancomunidad logre construir una red estable y activa de relaciones con los entes rectores de su país, así como con secretarías, organismos y consejos del Sistema de la Integración Centroamericana. Finalmente, es de considerar el interés creciente de las municipalidades por delegar servicios a su respectiva mancomunidad: se trata de un proceso en el cual todavía se están dando los primeros pasos, pero que todos los gobiernos locales están dispuestos a emprender.

Una debilidad tiene que ver con la participación del sector privado y de formas organizadas de la sociedad civil, la cual fue por lo general débil, prevaleciendo una lógica inter-institucional. Aquí se plantea un gran reto no solamente para las mancomunidades como estructuras de coordinación, sino que para todas las articulaciones del Estado democrático, desde el gobierno central hasta los gobiernos locales: ¿cómo hacer para que la participación ciudadana no se limite a lo de acudir a las elecciones sino que sea parte vertebradora del pacto democrático? El problema es de gran magnitud y requiere de reformas y acciones innovadoras en cada país, así como acciones dirigidas a darles a los gobiernos locales no solamente potestades, competencias, funciones y atribuciones, sino



que también los recursos financieros para que los mismos se puedan equipar con las herramientas materiales e inmateriales necesarias para cumplir a cabalidad con dichas responsabilidades. En muchos casos la respuesta ha sido la conformación y la consolidación de mesas multisectoriales. Es cierto que en ellas prevalece la participación de las instituciones locales, pero las puertas están abiertas para que dichas mesas puedan convertirse en un espacio de integración de todos los actores del territorio.

Por todas las razones mencionadas, el tema del fortalecimiento del asociacionismo inter-municipal con base territorial tiene que entrar en una agenda centroamericana que apunte a darles más fuerza y protagonismo a los territorios que hoy en día están marginados: hay que recuperar la sostenibilidad “política” de las mancomunidades, la que descansa en la plena responsabilización de parte de las municipalidades; hay que construir sostenibilidad social, es decir, un consenso amplio entre los pobladores y las formas de organización de la sociedad civil; hay que garantizar equipos técnicos calificados y de dimensiones acordes al flujo ordinario esperado de ingresos; y hay que incluir acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de las instituciones municipales, las que siguen siendo la base del sistema democrático de todos los países centroamericanos; y hay que fomentar el control democrático ciudadano sobre la eficiencia y eficacia de las estructuras mancomunadas, así como su correcta y transparente gestión administrativa.

6.2 Las entidades de colaboración territorial transfronteriza

La construcción de asociaciones inter-municipales transfronterizas merece ser tratada con una atención especial. Al respecto son significativas las conclusiones de la Mesa de Diálogo entre la Secretaría General del SICA y los gobiernos locales centroamericanos que tuvo lugar en San Salvador en el mes diciembre de 2012: “1. Las mancomunidades trasfronterizas y otras formas de organización y diálogo han sido efectivas para implementar políticas públicas entre ellas, y entre ellas y entes rectores del gobierno. 2. Las mancomunidades trasfronterizas y otras formas de organización y diálogo han logrado

negociar con la cooperación internacional. 3. Las experiencias de las mancomunidades transfronterizas y sus coordinaciones en los distintos niveles son una plataforma efectiva para el trabajo en el tema de la seguridad ciudadana y el desarrollo económico y social. 4. La coordinación de los municipios fronterizos, en el marco de sus competencias constitucionales, no contradice los principios de soberanía nacional. Por consecuencia, la soberanía nacional no puede contraponerse a las formas de organización de los municipios”.

La dimensión trans-nacional de las iniciativas implementadas por gobiernos locales siempre ha sido objeto de debates y profundas disputas doctrinarias entre los expertos de municipalismo, científicos de las relaciones internacionales, políticos. Las relaciones exteriores son parte de aquellas prerrogativas indecibles del Estado-Nación, a la par del uso de la violencia, la justicia, la moneda. Por otra parte, es necesario distinguir entre política exterior y relaciones transfronterizas. La primera es “el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente (...) por el que cada estado define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas”²⁹. Las relaciones transfronterizas, en cambio, son de alguna forma “extensiones” de las políticas locales y apuntan por lo general a mejorar las condiciones de los territorios administrados por cada municipalidad: “la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan acuerdos basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesuales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre

²⁹

Edmundo Hernández Vela-Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, 2010.

los actores de ambos lados de la frontera”³⁰. Según Girot y Granados, “la cooperación transfronteriza, 'exigencia existencial' de las poblaciones que viven una situación de contigüidad, tiene como objeto primero, las poblaciones de las localidades vecinas de Centroamérica y su desarrollo”. Es de remarcar como la colaboración transnacional, si bien extiende la acción de los gobiernos locales más allá de las fronteras políticas, se realiza con el fin de mejorar el impacto de las políticas públicas en su propio territorio, por lo tanto no contradice las finalidades constitucionales de los mismos gobiernos locales. Por otra parte, la actuación transfronteriza de los gobiernos locales ha venido cobrando relevancia en los últimos años gracias a la difusión del “discurso integracionista” (menos por los progresos de carácter político y jurídico, todavía débiles y contradictorios), el avance de los procesos de descentralización y desconcentración de los Estados centrales, la importancia asignada al desarrollo local. En otras palabras, “por sus aspectos reales, más que por los jurídicos”.³¹

Este debate, no nuevo ciertamente, ha encontrado algunas soluciones eficaces en el plano internacional que podrían inspirar la experiencia centroamericana. Tales soluciones, más allá de las modalidades concretas que adopten, derivan de la interacción de tres procesos institucionales. Por un lado, un *proceso de desconcentración* de funciones del gobierno nacional que haga posible ampliar el poder de decisión de las autoridades nacionales en los territorios fronterizos, conforme a un principio de subsidiariedad, según el cual los problemas cotidianos de las ciudadanas y ciudadanos se puede resolver de manera más eficaz cuando la competencia es asignada a la institución más cercana a la población. Por otro lado, un *proceso de descentralización* que otorgue atribuciones y funciones a los gobiernos locales. La complejidad de las agendas fronterizas requiere de un aumento de las funciones

³⁰ Consejo de Europa, *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*, p. 11 (traducción del autor).

³¹ Oddone Nahuel (coord.), *Estudio comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – CeSPI, Ocotepeque, Honduras, 2012

que deben cumplir los gobiernos locales de tales territorios. Por último, un *proceso de integración* endógeno, ya sea espontáneo o inducido, que vuelva funcional e incentive la colaboración institucional transfronteriza. La evolución y la interacción de estos tres procesos son las condiciones para la institucionalización de asociaciones municipales trans-fronterizas.

En todas las fronteras centroamericanas existe una visión transfronteriza del territorio en la mayoría de gobiernos locales, en particular en algunas mancomunidades donde se manifiesta de manera más marcada una “vocación transfronteriza”. En los últimos veinte años se ha venido formando una generación de políticos locales que se sienten parte de una verdadera región integrada, más allá de los límites nacionales: una generación nacida (o por lo menos, crecida) después de los acuerdos de paz, para la cual las fronteras ya no marcan espacios de identidad. A partir de una conciencia colectiva que identifica al territorio transnacional como la dimensión en la cual una parte significativa de los problemas deben encararse para poderse solucionar de manera sostenible y permanente, se pueden realizar esfuerzos por fomentar el diálogo entre los gobiernos locales y los entes rectores nacionales.

En el intercambio entre territorios fronterizos, el impulso desde abajo por parte de los gobiernos locales - casi siempre como reacción institucional a una “integración social” entre los pobladores, - se mueve de manera paralela a las relaciones bi- o multinacionales entre los respectivos gobiernos. Por lo general, las políticas nacionales o pluri-nacionales alrededor de las fronteras prescinden de las dinámicas sociales y económicas que se generan a nivel territorial: entre ciudades, entre éstas y las áreas rurales, entre las áreas rurales mismas, entre las instituciones locales.

Las dinámicas “desde abajo” se desarrollan según modalidades, instrumentos, formas organizativas específicas de cada caso, en ausencia de mecanismos institucionales concertados a nivel regional que puedan indicar modalidades experimentadas,

compatibles con las constituciones y leyes de cada país. La pluralidad de formas de organización del diálogo entre municipalidades y territorios fronterizos, si por un lado permite que cada realidad escoja formas acordes con sus propias características, por el otro genera un universo muy heterogéneo en el cual se vuelve muy difícil – casi imposible – el intercambio y la capitalización de escala regional. Por otra parte, en muchas ocasiones los mecanismos espontáneos de agregación transfronteriza no toman en la debida cuenta la complejidad del contexto regional. Todo ello determina la fragilidad de casi todas esas experiencias. Por otra parte, la fractura entre las dinámicas locales (las que son impulsadas en función de objetivos de alcance territorial, ligados a la vida cotidiana de las poblaciones locales) y las dinámicas trans-nacionales (las que responden a finalidades de carácter general, seguridad nacional, lucha al crimen organizado, protección de las economías nacionales, y hasta la utilización de los espacios transfronterizos como “cancha” donde jugarse tensiones entre los países que poco o nada tienen que ver con el contexto territorial), tal fractura pone las experiencias de concertación entre municipios fronterizos a merced de relaciones cambiantes entre los gobiernos de la región, sobre todo cuando estén en juego conceptos como la soberanía nacional y las políticas de defensa. El discurso político de todos los gobiernos de la región reconoce la importancia de la cooperación transfronteriza: los límites a la misma no derivan tanto de problemas de carácter jurídico, sino que más bien del uso frecuente del argumento de la “soberanía nacional” en los recurrentes conflictos político-diplomáticos entre los Estados de la Región. Cuando un país juega esa carta, todo avance en términos de diálogo y concertación transfronteriza se para, o incluso va para atrás, como se ha visto en múltiples ocasiones.

La falta de acuerdos regionales que establezcan un marco de referencia compartido para los procesos de concertación transfronteriza a nivel centroamericano, es causa de una elevada inestabilidad en la mayoría de los procesos territoriales, los cuales se ven fuertemente condicionados por la situación de las relaciones entre los Estados así como la orientación del gobierno en el poder con respecto a las dinámicas a lo largo de las

fronteras.

Es interesante al respecto mencionar el caso europeo, en el cual existen dos instrumentos colectivos de referencia para todas las acciones de diálogo y cooperación transfronteriza, los cuales comprometen a los Estados nacionales: el Convenio-Marco sobre Cooperación trasfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales, firmado por 36 países miembros del Consejo de Europa, y las Euro regiones o Grupos Europeos de Cooperación Transfronteriza, instrumento voluntario instituido por la Unión Europea y aprobado por todos los Países miembros³². Se trata de un ejemplo que podría tomarse en consideración para construir un sistema de referencia a nivel regional, que permita encauzar los esfuerzos que surgen desde abajo, dentro de un camino sólido que le dé estabilidad a los procesos territoriales y a la vez los convierta en instrumentos de la integración regional.

Según el mencionado estudio realizado por el CeSPI con base en un convenio-marco con la Secretaría General del SICA,³³ el acuerdo entre instituciones nacionales de la región para la creación de entidades de concertación transfronterizas (las que el estudio llama “microrregiones de integración”) “requiere satisfacer dos condiciones básicas: una de naturaleza doctrinaria y la otra de naturaleza operativa. En términos doctrinarios resulta fundamental que los países miembros redefinan el papel y el espacio que se les otorga a las relaciones transfronterizas con los otros países miembros del SICA en el cuadro de sus relaciones internacionales. Esto significa considerar tales relaciones como una consecuencia directa de una decisión política (favorecer la integración centroamericana) clasificable como *high politics*. [...] En términos operativos, esta

³² El Consejo de Europa (www.coe.int), creado el 5 de mayo de 1949, está conformado hoy en día por 47 países, unidos por el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común. No es parte de la Unión Europea, aunque todos los miembros de ésta son también miembros del Consejo de Europa.

³³ Rhi-Sausi José Luis, Dario Conato, Nahuel Oddone, Danilo Salerno, *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y Prácticas para la Construcción De Las Microrregiones De Integración*, CeSPI – SG/SICA, Roma-San Salvador, junio 2012

voluntad se debe traducir en una agenda transfronteriza de importancia derivada (*low politics*), basada en 'políticas locales de planificación espacial y de desarrollo' consensuadas en ambos lados de la frontera".

El análisis bibliográfico ha puesto en evidencia una particular concentración de la pobreza en las áreas fronterizas, confirmando la fuerte superposición entre áreas fronterizas y áreas con mayor rezago económico y social. La construcción de metodologías comunes para definir formas de institucionalidad transfronteriza (con niveles de formalización que corresponde a los gobiernos centroamericanos definir), es un paso fundamental para darle mayor fuerza a los gobiernos locales, cuya capacidad de ser motores y reguladores del desarrollo depende también de su capacidad de concertar las políticas públicas con los vecinos, con una visión clara de las inter-conexiones entre territorios y entre comunidades.

Por otra parte, como señala el mencionado estudio del CeSPI, "El aislamiento y la escisión jurisdiccional se conjugan para hacer de las áreas fronterizas espacios con una (inter)institucionalidad extremadamente limitada. Y sin instituciones apropiadas resulta particularmente difícil sostener los procesos endógenos transfronterizos llevados a cabo por los actores locales e instrumentar los proyectos que sostengan la integración fronteriza. Este 'vacío' institucional se ha tratado de colmar mediante algunos sucedáneos, sobre todo de tipo informal, a través de acuerdos limitados entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Como se ha visto, sin embargo, estos mecanismos basados en proyectos operativos son inestables y altamente vulnerables frente a cambios externos y presentan grandes dificultades para impulsar los procesos reales de integración"³⁴.

³⁴ Rhi-Sausi José Luis, Dario Conato, Nahuel Oddone, Danilo Salerno, *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y Prácticas para la Construcción De Las Microrregiones De Integración*, CeSPI – SG/SICA, Roma-San Salvador, junio 2012



La definición a nivel regional de un modelo de institucionalidad transfronteriza concordado por todos los gobiernos puede abrir una nueva estación en la integración centroamericana “desde abajo”, partiendo de experiencias ya existentes de asociaciones inter-municipales con base territorial nacional (mancomunidades) y transfronteriza. Al respecto es oportuno enfrentar el tema de cómo definir estas formas de la que hasta ahora hemos definido “institucionalidad transfronteriza”. Hablar de instituciones transnacionales basadas en los gobiernos locales, encargadas de promover la cooperación y hasta la integración entre territorios de distintos países, puede generar recelos en los gobiernos nacionales, debido al riesgo que el trabajo de cooperación territorial se transforme en algún momento en formas “paralelas” o incluso “alternativas” de la política exterior. La misma idea de políticas de desarrollo territorial que se extiendan más allá de las fronteras nacionales necesitaría de una definición jurídica estricta, para que pueda ser aceptada por todos los actores institucionales centroamericanos. Por esta razón proponemos sustituir términos controvertidos tales como “institucionalidad”, “cooperación transfronteriza”, “integración territorial”, con la definición – menos “fuerte” pero suficientemente exhaustiva y flexible a la vez – de **“entidad de concertación transfronteriza”**: en particular, el término “concertación” incluye un amplio abanico de relaciones, que van desde el intercambio de experiencias al diálogo, a la colaboración en el diseño de políticas públicas, hasta una gestión mancomunada de servicios que puede definir una cooperación operativa, hasta desembocar en una verdadera integración de estrategias e instrumentos.

Corresponde a los gobiernos nacionales y las instancias regionales definir las modalidades, formas y prerrogativas de dichas entidades de concertación transfronteriza.

Una vez construida la fórmula institucional y organizativa, se pasaría a definir algunos territorios-piloto, sobre base voluntaria, donde grupos de gobiernos locales puedan experimentar la constitución de formas de concertación transfronteriza reconocidas por todos los países involucrados, que comprendan también un esquema de gobernanza

multi-nivel compartida por los varios países que participan en los territorios de concertación transfronteriza.

La modelización y el reconocimiento de entidades de concertación transfronteriza con el aval de un acuerdo regional inter-gubernamental no quitaría la posibilidad de que municipalidades de áreas fronterizas constituyan formas asociativas de otro tipo, tal como han venido haciendo hasta la fecha, ni pondría las redes existentes frente a la disyuntiva de transformarse según el modelo oficial o desaparecer". Por otra parte, al apegarse a normas establecidas a nivel regional, las entidades de concertación transfronteriza gozarían de ventajas que le derivarían del otorgamiento de una personalidad jurídica válida en todos los países del SICA, gracias a la cual podrían presentarse en las instancias de diálogo regional, las sedes internacionales, los programas de financiamiento de la cooperación internacional como sujeto colectivo, a diferencias de las entidades sin personería jurídica pluri-nacional. Es sin embargo importante remarcar que las Entidades de Concertación Transfronteriza no surgen por iniciativa de los gobiernos, sino que son el producto de la voluntad de los gobiernos locales y demás actores del territorio. El reconocimiento de la Entidad de Concertación Transfronteriza llegaría sucesivamente, a partir de una solicitud formal de los socios promotores, a presentarse a una institución regional del Sistema de la Integración Centroamericana indicada por los gobiernos. No pretendemos en esta sede sugerir los criterios que las Entidades de Concertación Transfronteriza deberían satisfacer para ser reconocidas, sin embargo se puede imaginar un conjunto de requisitos:

- organización interna según una estructura definida (que incluya por ejemplo Asamblea de socios, Consejo Directivo, Presidencia);
- estructura operativa con gerencia y grupos de trabajo;
- gestión contable profesionalizada y transparente;

- disponibilidad a recibir auditorías periódicas de los gobiernos nacionales y/o del sistema regional.

El rol de las instituciones regionales podría ser, de allí en adelante, el de proporcionar asistencia técnica para la construcción de políticas públicas transfronterizas, alrededor de temáticas identificadas como prioritarias por los gobiernos locales participantes. Al respecto, es interesante el esfuerzo realizado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa por construir políticas transfronterizas en algunos de los ámbitos señalados anteriormente como prioritarios. Para que este trabajo de concertación pueda dar resultados positivos, es necesario en primer lugar identificar una base de principios que, más allá de las peculiaridades de cada país, puedan reconocerse como base común. Creemos que dichos principios bien podrían ser parte de una **propuesta regional para la concertación transfronteriza**. Los principios adoptados por la MTFRL para la definición de políticas públicas mancomunadas a nivel trinacional pueden ser una buena base de arranque³⁵:

a) Promoción de los Derechos Ciudadanos – las políticas públicas promueven los derechos humanos fundamentales.

b) Equidad social – Las políticas públicas apuntan a promover la inclusión de los grupos más vulnerables, de manera que la distribución de beneficios tangibles e intangibles favorezca una progresiva equiparación de oportunidades entre los pobladores y entre los municipios que componen la Región transfronteriza. En el aprovechamiento de los recursos naturales y bienes públicos, se les da prioridad a las necesidades humanas respecto a las necesidades de la producción. De esta forma las políticas públicas aportan de forma más general a la erradicación de la pobreza.

³⁵ Los principios que aquí se presentan constituyen la adaptación de los contenidos de un texto en curso de publicación por parte de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y el CeSPI de Roma, con el título (provisional) *Territorios que abren fronteras. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y la "integración desde abajo"*

c) Equidad de género – Las políticas públicas incorporan el enfoque de género, expresado por la comunidad internacional como “proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles [...] en todas esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualitariamente”.³⁶

d) Cohesión social y solidaridad – Todas las ciudadanas y ciudadanos deben adoptar comportamientos responsables que favorezcan la inclusión social de los sectores marginados y el goce universal de derechos, servicios y recursos.

e) Identidad territorial transfronteriza – La colaboración entre los municipios de la región transfronteriza materializa una identidad centroamericana basada en la vivencia cotidiana, como lo demuestra el enramado estrecho de relaciones humanas, sociales, económicas, institucionales.

f) Integración centroamericana – A través de las políticas públicas mancomunadas se promueve de hecho una perspectiva de integración ‘desde abajo’ la que se articula a partir de la promoción de la cooperación entre territorios centroamericanos y sus instituciones locales de gobierno.

g) Corresponsabilidad y participación ciudadana – Para que las políticas públicas tengan éxito es necesario un compromiso consciente y activo de las personas, las familias, la población en general, la cual tiene que coadyuvar a los gobiernos locales para que los beneficios sean permanentes y lleguen a todas las ciudadanas y ciudadanos. Es muy importante que la ciudadanía colabore en vigilar por el cumplimiento de los deberes sociales que las políticas públicas implican así como realizar acciones de sensibilización. La participación es condición imprescindible de la corresponsabilidad, pues es necesario conseguir un consenso amplio de todos los sectores sociales, así como prevenir y resolver

³⁶ Economic and Social Council (ECOSOC) (2002)



posibles conflictos. La participación es también contraloría social, a través de ella los ciudadanos verifican el desempeño de los gobiernos locales.

Sostenibilidad – Las políticas públicas deben considerar de manera integrada el conjunto de factores del desarrollo local y armonizarse las unas con las otras. Éstas tienen que basarse en modelos productivos sostenibles del punto de vista cultural y ambiental y es necesario cuidar por que la satisfacción de las necesidades presentes no sea obstáculo para las necesidades futuras.

Gobernanza - Las políticas públicas tienen eficacia e impacto a nivel local en la medida en que se logre armonizar políticas, instituciones, normas, instrumentos tanto a nivel vertical como horizontal, con seguridad jurídica, definición clara de ámbitos y responsabilidades, transparencia. Parte de la visión compartida de una buena gobernanza del territorio es el principio de subsidiariedad, el cual afirma que los problemas tienen que ser encarados en primer lugar por el nivel administrativo más próximo a los problemas mismos.

El aval institucional del SICA y un acuerdo entre gobiernos nacionales, son muy importantes pues le otorga un reconocimiento *ex-ante* a las nuevas entidades transfronterizas, sin embargo es necesario que dicho aval se inserte en procesos reales, en los cuales participen las instituciones públicas territoriales y los actores sociales y económicos.

Las **entidades de concertación transfronteriza** se construirían alrededor de uno o más de los ejes identificados como más urgentes para la inclusión de los territorios marginados, esto es:

- la cohesión y la inclusión social
- la generación de empleo

- la seguridad alimentaria y nutricional

- la seguridad ciudadana

- ambiente y territorio.

Un enfoque funcional, basado en un número limitado de temas, facilitaría un arranque “suave” de la nueva institucionalidad, permitiendo experimentar las relaciones horizontales, la coordinación multi-nivel con las instancias gubernamentales, la capacidad de elaborar y comparar estrategias y políticas públicas, la constitución de instancias de coordinación regional que permitan a las comunidades y sus municipalidades presentarse de manera unitaria frente a las instancias regionales y nacionales.

La construcción de formas de institucionalidad transfronteriza concertadas a nivel regional debería empezar – en forma experimental – en áreas que, además de presentar significativas condiciones de vulnerabilidad social y ambiental, se caractericen también por la presencia de gobiernos locales con una fuerte voluntad de diálogo político con sus vecinos más allá de la frontera, además de relaciones directas entre los pobladores.

La construcción de un sistema formalizado de articulación entre los gobiernos locales, organizados en entidades de concertación transfronteriza, y los entes rectores gubernamentales – y particularmente aquellos presentes en el territorio a través de sus oficinas descentralizadas – es una condición imprescindible para que las necesidades de los territorios lleguen a los decisores políticos nacionales. Se trata por lo tanto de construir un espacio multinivel de diálogo permanente, que coadyuve al espacio inter-municipal.



7 PACTOS TERRITORIALES PARA EL EMPLEO Y EL DESARROLLO

7.1 *La planificación del desarrollo económico local*

Prácticamente todas las municipalidades centroamericanas tienen uno o más “planes de desarrollo territorial”, “planes estratégicos de desarrollo”, o similares. Por lo general estos instrumentos – a menudo muy bien hechos y detallados – no logran convertirse en “hojas de rutas” efectivas, particularmente en municipios rezagados. Sería un error atribuir esta situación únicamente a problemas intrínsecos de carácter técnico o a una insuficiente voluntad política de los gobiernos locales: la eficacia de las políticas es producto también de las características de los territorios, así como con la mayor o menor fluidez de relaciones inter-institucionales que involucran al Estado, entidades departamentales, asociaciones inter-municipales, etcétera. Para que estas relaciones se modifiquen mejorando las condiciones del contexto, se necesitan capacidad de adaptación, flexibilidad y versatilidad, cualidades que por lo general las estructuras institucionales no poseen *a priori*.

Las experiencias italianas y europeas de la llamada "programación negociada" y los "pactos territoriales" pueden ofrecer ideas e instrumentos para:

- establecer un diálogo multinivel permanente entre las instituciones de gobierno local y las instituciones nacionales alrededor del desarrollo económico territorial
- construir espacio de diálogo permanente entre las municipalidades y el sector privado.
- un mayor acercamiento del sector financiero a las instituciones locales y sobre todo a las pequeñas y microempresas que promueven la inclusión social
- aumentar el conocimiento y la confianza mutua entre los actores del territorio.

7.2 La “programación negociada”

Se define “Programación Negociada” un conjunto de métodos e instrumentos de concertación multi-nivel entre diferentes actores públicos y privados, locales y nacionales, para promover la economía de un territorio alrededor de un eje estratégico de desarrollo³⁷. Se trata de un enfoque elaborado e implementado en Italia a partir de los años noventa y que hoy constituye una base fundamental de las políticas europeas de cohesión social y territorial a través de medidas como los Acuerdos o Pactos Territoriales para el Empleo, los Programas Integrados Territoriales y otros. A través de la programación negociada se promueven procesos de desarrollo económico y cohesión social y territorial con la participación de todos los sujetos interesados en el desarrollo del área: el gobiernos nacional, los gobiernos intermedios y locales, el mundo empresarial, las organizaciones laborales, universidades, fundaciones, bancos, asociaciones ciudadanas, etcétera. La programación negociada permite coordinar las acciones de los diferentes niveles institucionales alrededor de un objetivo común de desarrollo territorial. De esta manera se puede racionalizar y optimizar el uso de los recursos públicos y privados en el territorio, dándoles un rol central a los actores del mismo territorio.

La programación negociada, la cual se caracteriza por ser multi-nivel, multi-actorial y multi-dimensional, se basa en la idea de que la cohesión social y territorial requiere de políticas públicas y una concertación entre las instituciones y los actores económicos y sociales: en otras palabras, el equilibrio territorial no se puede alcanzar confiando únicamente en las libres dinámicas de las fuerzas del mercado. En efecto, la historia de todos los países industrializados muestra que el desarrollo económico se acompaña al aumento de las divergencias en ingresos y niveles de bienestar entre territorios, sobre

37

En Europa se prefiere utilizar el término *programación* en lugar de *planificación*: la “programación negociada” es muy cercana, del punto de vista conceptual, a lo que en Centroamérica se llama “planificación estratégica participativa”.

todo en sus fases iniciales: la tendencia a la concentración espacial de las actividades económicas es alimentada por las ventajas infraestructurales y también por los rendimientos crecientes de las inversiones, lo cual genera y profundiza los desequilibrios territoriales. La historia de la industrialización a nivel global indica que para revertir esta tendencia y conseguir formas más equitativas de desarrollo son necesarias políticas públicas que tiendan a redistribuir las riquezas y las oportunidades.

La programación negociada tiene dos grandes objetivos:

- a) realizar infraestructuras de calidad, para eliminar los factores que obstaculizan el mejoramiento de la vida civil y el crecimiento económico, para aprovechar el patrimonio cultural y natural y construir capital social;
- b) crear las condiciones para que sistemas locales de empresas puedan generar empleo y cohesión social.

Las acciones de desarrollo territorial que se promueven y realizan a través de la programación negociadas comparten algunas características:

- concertación de los objetivos de desarrollo territorial entre actores públicos y privados
- coordinación planificada de medidas y recursos
- compromisos mutuos.

Para facilitar los procesos locales la programación negociada utiliza dos tipos de instrumentos:

- a) instrumentos para concertar las inversiones públicas, los cuales facilitan la coordinación inter-institucional y multi-nivel
- b) instrumentos de apoyo al desarrollo económico territorial, los cuales ponen en relación instituciones y actores económicos.

Para los fines del presente estudio, nos concentraremos en el segundo tipo de instrumento, y en particular en la forma del “acuerdo territorial”.

6.3 El Pacto Territorial

El instrumento de la Programación Negociada que presenta las características de mayor interés para las políticas centroamericanas de desarrollo territorial es sin duda el **Acuerdo o Pacto Territorial**, el que se estipula entre diferentes actores locales: empresas, municipalidades, asociaciones empresariales, sindicatos, llegando a involucrar a otros actores del sistema como son las instituciones nacionales, las universidades, los bancos.

A través del Acuerdo se identifican objetivos de desarrollo compartidos, a alcanzar a través de proyectos productivos y infraestructurales integrados.

En síntesis, un **Acuerdo territorial es un pacto entre gobiernos locales, empresas, grupos de ciudadanas y ciudadanos emprendedores, actores sociales y otros actores públicos o privados, el cual apunta a realizar un conjunto de proyectos empresariales con objetivos específicos de promoción del empleo y fomento del desarrollo local.**

El enfoque de los Acuerdos Territoriales apunta a aumentar la competitividad de los territorios en su conjunto y la eficiencia de las instituciones a partir de dos conceptos-clave:

- f) En primer lugar se considera que tanto **los contextos sociales como las estructuras institucionales presentan condiciones que pueden estimular o más bien obstaculizar el desarrollo económico local**, tales como las articulaciones inter-institucionales (entre ellas, las que ponen en relación los gobiernos locales con los niveles superiores de la administración pública), la propensión de los actores locales hacia la acción colectiva, la confianza mutua.
- g) Dichas condiciones – he aquí el segundo concepto – no están dadas de una vez por todas: **las políticas públicas pueden incidir en el contexto y modificarlo.**



El Acuerdo territorial es el resultado de un proceso de convergencia entre actores y intereses: por tanto el Acuerdo no se genera a partir de un proceso de programación vertical desde arriba (lo cual, con respecto al territorio, corresponde a "desde afuera"), tampoco tiene que coincidir necesariamente con la subdivisión político-administrativa del País o de uno o más municipios: el Acuerdo nace cuando la voluntad de algunos actores de liderar la promoción del desarrollo económico territorial alcanza una masa crítica suficiente para generar un movimiento positivo de agregación, capaz de activar los diferentes niveles institucionales.

Lo que diferencia el proceso de construcción del Acuerdo de otras formas de programación territorial inter-municipal es que el Acuerdo no depende de la iniciativa de una institución pública nacional o territorial, tampoco se concreta en función (o por impulso) de una oportunidad de financiamiento de la cooperación internacional), sino que se viene formando a través de una agregación espontánea de actores alrededor de un objetivo de desarrollo económico, la cual apunta a activar a otros sujetos según una lógica tanto horizontal (otros actores económicos, universidades, bancos, ong's, fundaciones...) como vertical, llegando a las instituciones intermedias y centrales. Los límites fronterizos de un área económica, actual o potencial, no siempre coinciden con las fronteras administrativas, se ha dicho: las zonas aptas para la producción del café, o el turismo arqueológico, o la elaboración de bienes artesanales de uso cotidiano, se definen por las características del terreno, la altitud de los cerros, las conexiones inmateriales que han llevado a un grupo de artesanos a compartir conocimientos, habilidades y tradiciones transmitidas a través de relaciones familiares y vecinales.

A diferencia de mecanismos voluntarios como las mancomunidades o asociaciones de municipios, estructuras previstas por las leyes nacionales como los Consejos de Desarrollo en Guatemala, las Asociaciones de Desarrollo Comunal en El Salvador, Agencias de Desarrollo local, y similares, el Acuerdo Territorial para el Empleo y el Desarrollo presenta características muy propias:

- a) el Acuerdo tiene validez únicamente con respecto a su tema estratégico y por el periodo previsto para la ejecución de los proyectos que lo integran, en otras palabras, es un espacio de carácter “funcional”. La adhesión a un Acuerdo no impide la participación en otras formas de coordinación territorial;
- b) las "fronteras físicas" del Acuerdo no son definidas por los límites administrativos de municipios, departamentos o regiones, sino que dependen únicamente del espacio de difusión del eje económico alrededor del cual el Acuerdo se articula;
- c) el Acuerdo territorial no tiene una institucionalidad propia, para su coordinación se apoya en una estructura pública ya existente;
- d) a partir de su creación, el Acuerdo implica co-participación y co-decisión entre instituciones públicas, actores privados y sociedad civil.

El Acuerdo territorial no es una "varita mágica" que pueda resolver de una vez todas las incoherencias y inefficiencias que impiden una comunicación fluida entre las instituciones y los actores que frenan los procesos de desarrollo territorial. Más bien, los promotores del Acuerdo tienen que velar constantemente para que las fuerzas "inerciales" del sistema no prevalezcan, llegando a frenar o hasta anular el proceso de innovación: una burocracia inflexible, un sistema crediticio dispuesto a darle sólo al que ya tenga patrimonio, sin contar las ideas, la voluntad de superación ni la estrategia territorial global a la cual la empresa pertenece.

A pesar de su carácter funcional o “circunstancial” (una vez conseguido el financiamiento de los proyectos que los componen, el Acuerdo podría hasta disolverse), **el Acuerdo puede dejar algunos resultados permanentes** que contribuyen a consolidar la capacidad de gobernanza de las instituciones locales. En primer lugar, el Acuerdo impulsa un diálogo público-privado alrededor de objetivos concretos y tangibles, obligando tanto a los funcionarios y técnicos de las instituciones locales y los actores sociales y económicos a

trabajar juntos compartiendo ideas, comparando diferentes visiones del desarrollo (con énfasis en la rentabilidad social los primeros, en la rentabilidad económica los otros) en búsqueda de una síntesis virtuosa: dicho diálogo podría **sentar las bases para la construcción de espacios permanentes de concertación**. También son de considerar las nuevas articulaciones, contactos y colaboraciones que se establecen a partir de la estructura espacial inédita del Acuerdo, la cual puede **poner en relación gobiernos locales que no habían compartido experiencias hasta ese momento**, por pertenecer a diferentes espacios de concertación. El hecho que el Acuerdo no construya nuevas formas institucionales sino que utilice organismos ya existentes, ayuda a **fortalecer las estructuras presentes en el territorio**, permitiéndoles adquirir nuevas capacidades. El Acuerdo es también una oportunidad para que todos los actores del territorio se conozcan mejor, comparen sus visiones, dialoguen aun cuando sus objetivos y prioridades lo lleven a lados opuestos de la dialéctica social: de esta manera se contribuye a la cohesión social y territorial, **reduciendo el peligro que el conflicto social o ambiental se transforme en choque abierto y ayudando a buscar soluciones que maximicen el bienestar**.

La metodología del Acuerdo territorial para el Empleo y el Desarrollo se basa en la interacción de tres " motores del desarrollo": **el motor productivo**, compuesto por las empresas, la lógistica, el comercio; **el motor institucional**, el que agrupa el conjunto de las instituciones involucradas, desde el nivel municipal hasta el nacional, pasando por todas las entidades de referencia para los diferentes ámbitos de interés del sector y las respectivas oficinas territoriales; **el motor del conocimiento**, el cual incluye a las universidades, los centros de investigación u demás institutos especializados que podrían jugar un rol en el desarrollo del sector.

Una vez suscrito el Acuerdo, se activan múltiples mecanismos:

- los gobiernos locales y sus redes inter-municipales incluyen los proyectos contenidos en el Acuerdo entre las acciones a priorizar;

- los bancos se comprometen financieramente en apoyar los proyectos productivos que no tengan suficientes recursos propios o no tengan acceso a otros créditos bancarios;
- consorcios de garantía colectiva pueden dar fianzas a cobertura de préstamos;
- los gobiernos locales y otros sujetos públicos aplican normas que, en el respeto de la ley, ayuden a simplificar y volver más rápidos los trámites.

Los principios en los que se basan los Acuerdos Territoriales no dejan de un lado el andamiaje institucional existente, sino que lo complementan expandiendo las tradicionales dimensiones vertical (multi-nivel) y horizontal-translocal.

A través del Acuerdo, comunidades y ciudadanos-emprendedores pueden crear redes, formalizar alianzas, fortalecer encadenamientos, dialogar con las instituciones locales, departamentales y nacional y promover procesos de modernización y dinamización que nacen en el territorio, de la experiencia concreta de pequeños productos y rápidamente se enriquecen a contacto con las instituciones locales y nacionales y con el conjunto de instituciones "del conocimiento" como universidades, centros de investigación, institutos de innovación técnica y tecnológica.

El mecanismo del Acuerdo puede estimular los sistemas locales mobilizando recursos financieros y empresariales para generar empleo: los gobiernos locales aumentan la capacidad de diseñar proyectos de desarrollo; se fortalecen los vínculos horizontales entre municipios así como los vínculos verticales, para la necesaria interacción entre las instituciones locales y los niveles institucionales superiores; los mecanismos de concertación multi-nivel, inter-institucionales y público-privado ayudan a superar obstáculos y ineficiencias burocráticas, las que a menudo determinan el fracaso de proyectos y acciones innovadoras.

A través del Acuerdo se promueve un enfoque de abajo hacia arriba para diseñar políticas de desarrollo territorial, con el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales a través de

la descentralización de competencias y responsabilidades; las organizaciones empresariales y sindicales empiezan a ver los intereses de sus asociados en un contexto más amplio y pensar en términos de proyección global del territorio en su conjunto: a través del Acuerdo puede también aumentar la disponibilidad de bienes colectivos tales como una mano de obra más calificadas, nuevas infraestructuras logísticas y de comunicación, servicios especializados que eleven la calidad de vida en el territorio, etcétera.

No podemos omitir de señalar que un factor determinante para el éxito de los Pactos o acuerdos territoriales en Italia y Europa es la disponibilidad de fondos públicos no reembolsables para el cofinanciamiento de las iniciativas empresariales. Al promover la adopción de un sistema similar en Centroamérica, sería indispensable un esfuerzo de los gobiernos nacionales por coordinar la convergencia de recursos nacionales e internacionales para sostener el desarrollo empresarial local.

A continuación presentamos el contenido de cada fase³⁸.

a) **Lanzamiento de la propuesta inicial de parte de los gobiernos locales.** Un grupo de gobiernos locales que se reconocen mutuamente como parte de una misma área productiva o con potencialidades de desarrollo a partir de un eje económico estratégico (como por ejemplo el turismo, la pesca, el café, la fruticultura de exportación, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales), establece contactos inter-institucionales con un grupo inicial de productores y otros actores del territorio, para emprender el camino que llevará a la definición del Acuerdo territorial para el Empleo y el Desarrollo.

³⁸ Las fases que se indican a continuación se basan en los resultados de un estudio de campo realizado por el autor en territorios guatemaltecos y publicados en D. Conato, *El sistema guatemalteco de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Programación Negociada: ¿una contaminación posible?*, Working Papers CeSPI, 2013.

b) Consulta con los actores públicos y privados. En primer lugar, los gobiernos locales y las demás entidades promotoras llegan a un consenso sobre la relevancia estratégica de un eje productivo y otros que vinculados al mismo (como podría ser el caso, por ejemplo, de un producto de calidad muy característico del territorio, alrededor del cual se pueden construir servicios de formación y capacitación, ofertas turísticas, oficios de diferentes tipos, servicios de transporte o mantenimiento, etcétera), identifican a todos los actores que pueden estar interesados en proyecto o que por mandato institucional tienen un rol central para que se puedan alcanzar los objetivos de territorio o, finalmente, que por sus capacidades pueden dar un impulso fundamental al mismo: en la primera categoría entran empresas, cooperativas, grupos de ciudadanas y ciudadanos con interés en emprender nuevas actividades económicas, asociaciones empresariales; la segunda categoría está compuesta por las instituciones nacionales y regionales; la tercera categoría agrupa a universidades, centros de innovación técnica y tecnológica, entidades de formación, organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

c) Asamblea de lanzamiento. Se realiza una asamblea de todos los actores públicos y privados del territorio en la cual – después de una presentación por parte de los gobiernos locales acerca del eje estratégico identificado para el desarrollo del territorio – cada sujeto económico expone sus objetivos, su estrategia y sus necesidades para fortalecer su posición productiva y comercial. Los gobiernos locales promotores integran los aportes de todos los participantes en un marco común: de esta forma la asamblea se convierte en Asamblea promotora del Acuerdo Territorial, la cual a su vez elige a un Comité Directivo, en el cual participan el sector público nacional y local, el sector privado, las universidades y la sociedad civil. El Comité Directivo se hará cargo de activar, monitorear y capitalizar tres procesos vinculados a otros tantos *motores del desarrollo*: el motor de la producción; el motor del conocimiento compartido; el motor institucional, o de la gobernanza territorial.

d) El motor de la producción (identificar los productos). En primer lugar se trata de elegir un conjunto de proyectos productivos y de servicios capaces de constituir un "sistema"

generador de empleo y oportunidades de crecimiento para el territorio en su globalidad. Sucesivamente se identifican características de calidad de los productos o servicios a promover a través del Acuerdo, definiendo una suerte de "protocolo de producción" para cada uno de ellos.

e) **El motor institucional (identificar las instituciones y sus relaciones mutuas).** Las instituciones locales y nacionales analizarán su propio rol en apoyar el desarrollo económico local, las estructuras existentes que se ocupan de la programación y el acompañamiento de los procesos de desarrollo territorial y las acciones a emprender para que los instrumentos públicos puedan responder a las necesidades generadas por los procesos en curso, en particular por lo que concierne el fortalecimiento de cada sector. También se elaborarán propuestas para aumentar la eficacia de los instrumentos con los cuales las instituciones apoyan los procesos de desarrollo territorial.

f) **El motor del conocimiento compartido (involucrar a las instituciones del conocimiento y la cultura).** Las "instituciones del conocimiento" se activarán para identificar las necesidades de formación, entrenamiento y actualización de productores, empleados, técnicos involucrados en el desarrollo del producto o algún segmento del encadenamiento productivo y comercial. El sistema de la educación superior es muy importante, puesto que el desarrollo económico del territorio no puede prescindir de la integración entre la producción y la innovación de producto y de proceso. Las instituciones del conocimiento juegan además un rol central en la definición de los protocolos de calidad.

g) **Articulación entre los proyectos y actores: el Acuerdo Territorial.** Los tres motores/procesos permitirán identificar necesidades, demandas y proyectos se formalizarán nel marco del Acuerdo, el cual de esta forma se convierte en un espacio en el que se definen: a) el perfil de productos de calidad con características bien establecidas; b) un paquete de proyectos estratégicos coherentes entre sí, para el desarrollo económico y social del territorio; c) una estructura sólida de relaciones entre instituciones públicas,

mundo económico e instituciones académicas y del conocimiento alrededor de los ejes del desarrollo económico territorial. De esta forma el Acuerdo se materializa en una serie de proyectos que corresponden a una idea de desarrollo territorial.

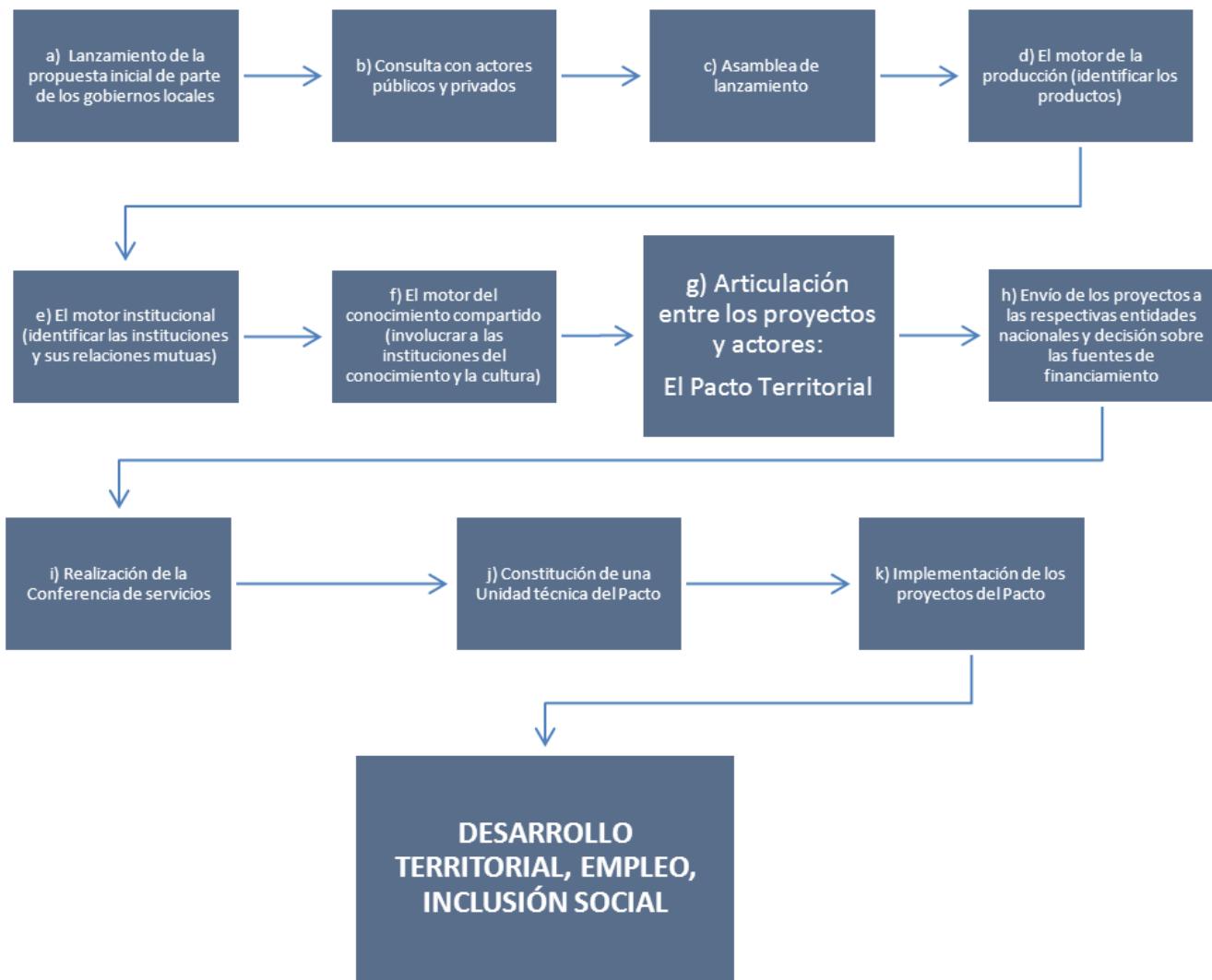
h) Envío de los proyectos a las respectivas entidades nacionales y decisión sobre las fuentes de financiamiento. Las instituciones públicas de los distintos niveles y los actores privados definen las respectivas responsabilidades por lo que concierne el financiamiento de cada proyecto, tomando en consideración los recursos de las instituciones nacionales, la contribución de la cooperación internacional, los inversores privados.

i) Realización de la Conferencia de servicios. El Acuerdo Territorial para el Empleo y el Desarrollo por lo general se compone de proyectos muy distintos: a) infraestructuras públicas, cuyo financiamiento está a cargo de las instituciones nacionales y locales; b) inversiones privadas (equipamiento y capital de trabajo), las cuales para realizarse puede que necesiten de algunas formas de apoyo de parte de las instituciones públicas sobre todo por lo que concierne el acceso al crédito; c) inversiones capaces de activar importantes mejoras en la inclusión social de los productores y sus familias, con beneficios directos en todo el territorio: se trata de inversiones que podrían recibir apoyo de la cooperación internacional. Indipendientemente del tipo de apoyo solicitado por cada proyecto, el Acuerdo propone una estrategia integrada y coherente en términos de objetivos, resultados y plazos. Las tres categorías de proyectos requieren de una dirección conjunta, la que harmonice los compromisos de todas las instituciones involucradas: este rol central debería ser asumido por las mismas instituciones públicas, las que deberán activarse para poner a disposición los recursos públicos, negociar la contribución de la cooperación internacional y sostener a los productores locales en la búsqueda de condiciones favorables por parte de las instituciones financieras. Este rol de *governance* multi-nivel podría formalizarse a través de un encuentro entre todos los actores del Acuerdo y las instituciones públicas responsables de todos los aspectos legales que tienen que ser satisfechos para que las inversiones públicas y privadas previstas en Acuerdo

puedan concretarse.

I) Constitución de una Unidad técnica del Acuerdo. Para que los proyectos se realicen de manera coordinada y armoniosa es oportuno crear una Unidad Técnica del Acuerdo, en la que estén presentes los responsables de cada proyecto.

m) Implementación de los proyectos del Acuerdo. Como se ha dicho, una de las fortalezas del Acuerdo es la visión de sistema que inter-conecta los proyectos entre sí. Para que este enfoque sistémico se preserve durante la puesta en marcha de los proyectos, sería necesario que los mismos arrancaran en un mismo momento. En realidad esto es muy improbable, puesto que los financiamientos tienen procedencias distintas (bancos, instituciones públicas, cooperación internacional, aportes de privados etc.). Lo anterior implica la necesidad de una gobernanza muy rigurosa en la fase de ejecución, capaz de coordinar y optimizar la realización de cada proyecto en coherencia con el diseño general, contrarrestando el peligro de "desarticulación de la estrategia" por las inevitables asincronías en la disponibilidad real de los recursos.



En conclusión, esta modalidad de planificación del desarrollo económico del territorio podría complementar las actuales modalidades de organización del proceso de planificación estratégica participativa en los países centroamericanos, promoviendo las capacidades de los gobiernos locales de realizar una gobernanza horizontal de los procesos y fortaleciendo su capacidad de articulación vertical con las instituciones nacionales.

8 CAPITALIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

El concepto de “capitalización” se ha vuelto una presencia recurrente en los programas de desarrollo territorial, particularmente aquellos realizados por la Unión Europea. Metodologías de la llamada “capitalización de buenas prácticas” se están experimentando sobre todo en el ámbito de programas de cooperación territorial intra-europea, aquellos que involucran a instituciones subnacionales y locales de países de la Unión que cooperan entre sí en múltiples áreas de las políticas públicas. A partir de la cooperación territorial intra-europea (la cual mobiliza a territorios tanto internos como externos a la UE), la idea de favorecer el conocimiento y la reproducción de las prácticas más exitosas se ha venido extendiendo a los programas de cooperación internacional al desarrollo. Algunas experiencias realizadas hasta el momento (en particular en el ámbito del Programa MED de cooperación territorial entre regiones de la UE y el Programa URBAL III de cooperación internacional entre gobiernos sub-nacionales de la UE y de América Latina) han generado un interesante debate de carácter conceptual-metodológico y un conjunto de instrumentos operativos, que nos parecen de gran interés para los objetivos del presente estudio.

“Capitalizar” es recoger, analizar y divulgar las mejores prácticas desde los territorios. Implica sistematizar y administrar las informaciones que vienen desde los territorios, sobre políticas y acciones que han tenido impactos positivos visibles en la calidad de la vida de ciudadanas y ciudadanos.

Por lo general, a pesar de las positivas experiencias que se acaban de mencionar, todavía no se ha difundido el hábito de aprender de lo realizado. Políticas innovadoras, con buen impacto a nivel local, no tienen espacios donde pueden darse a conocer: faltan mecanismos e instrumentos para “capturar” y comparar informaciones sobre las experiencias territoriales. Esto es particularmente evidente en el contexto centroamericano, donde municipalidades de diferentes países empeñadas en enfrentar y

resolver los mismos problemas no pueden contar con un sistema organizado en el que las experiencias se puedan intercambiar: los encuentros regionales que de vez en cuando se realizan, están vinculados a etapas específicas de programas que tienen un arco temporal de vida limitado, una lógica "introvertida" y una visión real de muy corto plazo: una vez terminado el proyecto, terminan las dinámicas que en su ámbito se despertaron y se llevaron a cabo.

Del punto de vista metodológico, la capitalización es un sistema de auto-evaluación, intercambio e difusión de buenas prácticas basado en la revisión por pares (*peer review*), a través de la cual la eficiencia, eficacia, replicabilidad de una política o una acción en contextos diferentes de aquel en el cual se experimentó, son estimadas por una institución con características, capacidades y experiencias similares a las del que presenta la experiencia. La revisión por pares puede ser un excelente instrumento para fortalecer los gobiernos locales centroamericanos, facilitar la difusión de prácticas exitosas – particularmente en los ámbitos que inciden en la vulnerabilidad como son la inseguridad alimentaria y nutricional, la inseguridad de ciudadanos y comunidades, la falta de empleos dignos, - a partir del diálogo y el intercambio entre las instituciones locales participantes alrededor de lo que cada uno de ellos percibe como "buenas prácticas".

Es importante aclarar qué se entiende en este contexto por "buena práctica". Desde un punto de vista general, se define con este término el componente material o inmaterial de políticas, acciones o proyectos innovadores, que haya determinado cambios positivos reales y que pueda ser reproducido en otras áreas con las mismas probabilidades de éxito. Características tales como la adopción de procesos participativos, la colaboración entre actores de distinta naturaleza (públicos, privados, sociales, económicos etc.), el esfuerzo por combatir discriminaciones y exclusión social, aumentan el valor de la práctica.

Sin embargo no es suficiente que el que llevó a cabo la práctica la presente con todo su éxito y sus bondades a un público de actores interesados a conocerla: para que una

práctica sea realmente "buena" y pueda ser replicada con probabilidades de éxito en otros territorios, es necesario que la comunidad de los decisores (en nuestro caso, los gobiernos locales centroamericanos) la reconozca como "buena práctica", en la medida en que uno o más de los miembros del "público" estén dispuestos a emprender un proceso que lleve a la adopción de dicha práctica en sus respectivos territorios.

Según este enfoque, las que realmente cada municipalidad puede presentar a las otras son *hipótesis* de buenas prácticas que requieren un examen y una validación por parte de las otras instituciones homólogas. A través de talleres y encuentros nacionales y regionales se conocen y analizan las características y las ventajas de las diferentes experiencias propuestas con el objetivo de poner en evidencia aquellas que cumplan con los requisitos necesarios en términos de innovación y replicabilidad exitosa. Los requisitos de una "buena práctica" son de dos tipos: requisitos intrínsecos de la práctica (los que, en una lógica del "mercado de las buenas prácticas" podemos definir "requisitos del lado de la oferta") y requisitos del territorio receptor (o "requisitos del lado de la demanda").

Del lado de la oferta, la práctica debe haber generado resultados visibles y consistentes, tales que puedan ser apreciados por observadores externos. Los costos de su preparación, implementación y gestión tienen que ser compatibles con una disponibilidad "normal" y continua de recursos (en otras palabras, la posibilidad de implementar la práctica no tiene que estar subordinada a la presencia de un financiamiento externo ocasional). Finalmente, la práctica no tiene que contradecir principios y finalidades de inclusión social, convivencia, sostenibilidad ambiental, equidad de género, transparencia administrativa.

Por otra parte, vista desde el punto de vista que llamamos "lado de la demanda", el éxito de la práctica no tiene que depender de características únicas e irrepetibles del territorio donde ésta se generó, también tiene que tener un buen grado de flexibilidad y adaptabilidad conforme a las condiciones institucionales, geográficas, económicas, culturales, sociales. Sobra decir que una condición indispensable es que efectivamente

otros gobiernos locales reconozcan a la práctica la capacidad de resolver problemas prioritarios en su agenda territorial.

Cuando la oferta encuentra la demanda, allí se puede hablar de buena práctica.

La perspectiva en que se basa esta idea de capitalización implica que puedan darse fenómenos de “sobre-percepción”, esto es, casos de experiencias consideradas de gran interés para la comunidad centroamericana, y que en realidad no son tales según el punto de vista de un número relevante de gobiernos locales. En el caso del programa de cooperación descentralizada URB-AL III, financiado por la Comisión Europea, se detectó un índice de sobre-evaluación de 1.6139: de un total de 94 prácticas presentadas, solamente 36 fueron consideradas “buenas prácticas replicables” por los participantes, lo cual quiere decir que por cada buena práctica replicable hubo más de una práctica y media considerada no replicable, la cual por tanto había sido “sobre-percibida” por los expositores.

El proceso de capitalización sigue un enfoque “desde abajo hacia arriba”. El objetivo de la capitalización no es “aplicar” un concepto teórico a una realidad, sino en generar un proceso de conocimiento teórico-práctico entre los actores participantes, que contribuya a producir cambios reales en la dirección deseada: lo que se capitaliza no es un hipótesis, sino un sistema complejo, completo y “experimentado”.

La capitalización podría dar la oportunidad de construir y consolidar redes entre los gobiernos locales centroamericanos alrededor de temas específicos de la gobernanza territorial, redes que a su vez pueden convertirse en nodos de una macro-red entre territorios como componente “desde abajo” de la integración centroamericana.



La propuesta consiste en construir un sistema de conferencias territoriales, nacionales y regionales que permita el intercambio de experiencias y prácticas territoriales vinculadas a políticas públicas de inclusión y reducción de la vulnerabilidad. Debería tratarse de un programa estructurado, estable, con eventos que se repiten cada dos-tres años para facilitar la circulación de ideas y la “contaminación” de experiencias.

El primer paso consiste en definir cuáles ámbitos temáticos se van a utilizar para organizar el proceso de intercambio: en efecto, para que la metodología de capitalización sea eficaz es necesario que los encuentros se centren en temas específicos, de manera que puedan participar en ellos técnicos, funcionarios y políticos con un elevado conocimiento y hasta especialización con respecto a cada tema. Experiencias previas – como el encuentro entre la SG-SICA y las municipalidades centroamericanas realizado en diciembre 2012 – muestran que reuniones generales multi-sectoriales pueden ser importantes para el conocimiento y re-conocimiento mutuo, pero no son el instrumento más apropiado para abordar en profundidad las diferentes prioridades del territorio. Un ejemplo de articulación por tema lo ofrece este mismo documento, donde hemos presentado brevemente algunas de las prioridades indicadas por los gobiernos locales: la seguridad alimentaria y nutricional, el empleo y desarrollo económico, la seguridad ciudadana, a los que se pueden agregar otros como el ordenamiento territorial o el medio ambiente. Podrían constituirse mesas inter-municipales sobre cada tema en cada país, las cuales confluyan en espacios regionales sectoriales.

Además de los aspectos específicos tratados en cada encuentro temático, en esta fase podrían definirse algunas temáticas transversales de las políticas públicas, indicándolas entre los componentes que cada municipalidad expositora de buenas prácticas tiene que presentar, explicando en qué medida su política incluye uno o más de estos aspectos. Entre las posibles temáticas transversales señalamos las siguientes:

a) Innovación Institucional. La innovación institucional se expresa bajo dos modalidades (no excluyentes). Por un lado, como creación de nuevas instituciones gestionales (innovación de producto), trátese de “agencias” o “instituciones de concertación”, frecuentemente caracterizadas por su carácter público-privado. La segunda modalidad de innovación institucional hace referencia al mejoramiento del desempeño de las instituciones existentes (innovación de proceso), sobre todo mediante nuevos arreglos institucionales (mecanismos de coordinación o adquisición de nuevas funciones por parte de las instituciones).

Gobernanza territorial. La gobernanza territorial se expresa en una doble acepción: como *gobernanza vertical* en las relaciones entre las instituciones locales y nacionales (interacción con las políticas nacionales) y como *gobernanza horizontal* en las relaciones entre los varios organismos de las instituciones locales y la interacción con los actores del contexto social.

Participación ciudadana. Interesan en este caso las modalidades de participación, ya sea universal (es decir, abierta a todos los ciudadanos y ciudadanas), o bien representativa-asociativa (a realizar a través de formas de organización territorial, étnica, social o de otro tipo. A la vez, habrá que distinguir entre modalidades temporales tales como conferencias, referéndum, asambleas de consulta, talleres etc.) y estables (consejos, comisiones, mesas).

Inclusión social. Es el aspecto que más explícitamente se dirige a los sectores más débiles, con el fin de reducir su grado de vulnerabilidad.

Equidad de género - “La transversalización de la perspectiva de equidad de género es una apuesta por una revolución en la manera como se han concebido las políticas públicas. Es

una ingeniería institucional con una ética política, teniendo como eje los tres principios [...] de igualdad, no discriminación y equidad".⁴⁰

La segunda etapa estaría constituida por la realización de encuentros temáticos de carácter nacional, en los cuales participarían todas las municipalidades interesadas y los entes rectores con responsabilidad en el tema, es decir ministerios e institutos de carácter gubernamentales. En estos encuentros, el proceso de capitalización comenzaría a realizarse según una metodología bien definida:

a) presentación de buenas prácticas por parte de las municipalidades o agrupaciones de municipalidades, según un esquema homogéneo en el cual se presenta la política, se subrayan sus aspectos salientes y de mayor éxito, se indican las condiciones de contexto necesarias para el éxito de la misma; b) profundización de la política a través de preguntas y consideraciones de parte de los participantes; c) expresión de interés de parte de los participantes, con definición de las modalidades de capitalización a utilizar en las semanas y meses futuros.

La tercera etapa corresponde a la puesta en marcha de la capitalización, esto es, la transferencia de las prácticas mismas. Con respecto a las modalidades de capitalización, experiencias previas realizadas en el ámbito de programas de cooperación territorial y descentralizada promovidos por la Unión Europea indican que se pueden definir tres grados de capitalización, según el nivel de integración entre los participantes:

- 1) grado débil – la política o acción de un gobierno local es “copiada” por otro sujeto, el cual la replica en su territorio;
- 2) grado medio – el gobierno local promotor de la política presta asistencia técnica (diseño de ordenanzas, formación de personal) en el territorio receptor.

⁴⁰ Lucía Pérez Fragoso, Emilia Zuñiga, *Transversalización de la Perspectiva de Equidad de Género*. México 2008, p. 7.



3) grado fuerte – el gobierno local promotor y los demás gobiernos locales interesados trabajan conjuntamente para enriquecer la política propuesta, agregándole nuevos elementos que proceden de otras experiencias o políticas locales.

Los procesos de capitalización de grado medio y fuerte implican costos para el traslado de técnicos, la realización de talleres, reuniones, cursos. Sería oportuno que a nivel regional se construyera un Programa para la Capitalización e Innovación de Políticas Públicas a nivel local, que ayudara a las municipalidades a sostener estos costos, considerando los beneficios que la elaboración y puesta en marcha de políticas innovadoras podrían determinar para las colectividades locales y la región en su globalidad.

9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hoy en día **los gobiernos locales no son protagonistas activos y reconocidos del proceso de integración regional**. En los años pasados, diferentes esfuerzos como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano FEMICA, organismo aglutinador de las asociaciones municipalistas nacionales, el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica IDELCA, organización de la sociedad civil promotora de encuentros de municipalidades de toda la región, o la misma Carta de la Autonomía Municipal, producto de una iniciativa de todas las asociaciones nacionales con el objetivo de que “el proceso de integración centroamericana sea reflejo y expresión de la voluntad general de su ciudadanía, sus gobiernos nacionales y locales para consolidar a Centroamérica y República Dominicana como región de paz, democracia, desarrollo y libertad”⁴¹, no han dejado de ser episodios de un camino en el cual parece difícil marcar hitos trascendentales, que queden como conquistas estables, a partir de las cuales construir pasos más adelantados hacia la integración “desde abajo”.

El desarrollo de políticas territoriales en los ámbitos prioritarios que se presentaron a lo largo de este documento, plantea una serie de retos que pueden ser encarados a través de los instrumentos propuestos.

Por lo que concierne a la **Seguridad Alimentaria y Nutricional**, el desafío es cómo las enseñanzas de las pocas decenas de gobiernos locales que están trabajando con el PRESANCA puedan ser compartidas con toda la comunidad centroamericana, también fuera del ámbito de dicho programa. Se presentan aquí algunas ideas surgidas del diálogo con políticos y técnicos: a) Intercambiar experiencias entre las municipalidades a través de encuentros, foros temáticos y visitas de terreno; b) Construcción de una página web de intercambio, enlace y documentación; c) realización y difusión de evaluaciones.

41



En **Empleo y Desarrollo Económico Local**, una agenda para las áreas más pobres de la región debería incluir entre sus componentes: a) análisis y diagnósticos actualizados de las economías locales y mercados de trabajo; b) mecanismos de consulta y programación público-privado; c) promoción de encuentros para inducir la constitución de redes y conglomerados de micro y pequeñas empresas (clusters) en sus diversas modalidades (consorcios de exportación, cadenas productivas, servicios tecnológicos comunes para la innovación, etc.); d) incorporación de las áreas rezagadas como parte integrante de los programas infraestructurales centroamericanos para la conectividad física regional; e) planificación territorial atenta a las necesidades de desarrollo físico de pequeñas y microempresas; f) incidencia para que se instituyan servicios y productos financieros para la atracción y la canalización de remesas de los migrantes centroamericanos para el desarrollo de las economías locales.

Con respecto a la **Seguridad Ciudadana**, muchos actores locales – alcaldes, funcionarios, técnicos, promotores de ONGs – tienen ideas de cómo construir una agenda centroamericana desde lo local que pueda apoyarse en partir de iniciativas regionales de coordinación e intercambio entre municipalidades. Como hemos podido comprobar en entrevistas, visitas de terreno y también eventos regionales⁴², es necesario trabajar en los siguientes ámbitos: a) identificar modalidades de articulación entre intervención primaria (prevención hacia poblaciones vulnerables), secundaria (reorientación de poblaciones a riesgo) y terciaria (contraste a la delincuencia), con asignación de competencias y facultades a los varios niveles de articulación institucional, b) formular proyectos de desarrollo urbano, social y cultural dirigidos a los sectores en situación de riesgo, c) diseñar políticas públicas locales inspiradas a la prevención situacional y social, dirigidas a modificar el entorno ambiental y físico en que la criminalidad se desarrolla, e) construir

42

Algunos de los puntos mencionados en este capítulo aparecen en la Memoria de la Primera Jornada de reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana, realizada en San Salvador en diciembre 2011.

políticas regionales que permitan coordinar y poner en relación diferentes proyectos de prevención desde lo local, favoreciendo el intercambio de experiencias exitosas, f) formar y actualizar de manera permanente al capital humano de las municipalidades y de las oficinas mancomunadas, g) estudiar mecanismos para proporcionar asistencia técnica y económica a proyectos municipales o inter-municipales en áreas de elevada criticidad.

La articulación regional entre gobiernos locales y redes territoriales **responde a tres necesidades:**

- **Intercambiar entre actores** que comparten problemas y retos, con el fin de aprender los unos de los otros, construir políticas comunes (según la lógica de los Bienes Públicos Regionales), llegando a diseñar un enfoque centroamericano al desarrollo territorial;
- **Participar activamente en el diseño y ejecución de programas y proyectos regionales**, ejecutados de manera coordinada entre los gobiernos nacionales, o bien por agencias del Sistema de la Integración Centroamericana
- **Contribuir a la construcción de una conciencia centroamericana** en todas las ciudadanas y ciudadanos del istmo.

Para realizar pasos significativos hacia una integración regional que comprenda también una integración de los territorios con el proceso regional y entre los territorios mismos, es oportuno establecer mecanismos que permitan construir – paulatinamente pero de manera estable – formas de **organización territorial, modalidades de diálogo y agendas para el desarrollo** local que, independientemente del país, se basen en **filosofías, metodologías e instrumentos compartidos**.

Lo anterior se fundamenta en dos razones.

Una primera razón, que se puede definir “de corto plazo”, considera que, si los gobiernos locales trabajan en sus territorios y en sus países basándose en un mismo enfoque de

integración territorial, articulación multinivel y relación entre espacio local y espacio regional, será más fácil construir ocasiones de diálogo e intercambio a nivel de región, pues todos hablarán un **lenguaje común**.

Una razón más de fondo, que podríamos llamar “de mediano-largo plazo”, consiste en la construcción de una visión compartida que se traduzca en políticas, reglamentos, instrumentos aplicativos, y contribuya de esta forma a **definir una suerte de “acervo regional centroamericano**”, copiando el término de “acervo comunitario” con el cual en la Unión Europea se indica el conjunto de principios, objetivos, normas, que todos los países tienen que compartir para ser miembros de la Unión. El proceso de Integración Centroamericana tarde o temprano tendrá que construir y definir un conjunto similar, por lo cual es oportuno que desde abajo los territorios aprendan a comparar sus visiones y experiencias, para llegar a definir un terreno y una perspectiva compartidas.

En este documento hemos presentado tres directrices para el fortalecimiento de redes de actores públicos a través del **fortalecimiento de lógicas territoriales, trans-locales y regionales**:

- El fortalecimiento de las lógicas territoriales, mejorando la organización y el funcionamiento de las mancomunidades inter-municipales⁴³. Se trata en la mayoría de los casos de entidades de carácter nacional, aunque existan importantes experiencias de redes transfronterizas;
- La creación de una nueva lógica trans-local, a través del instrumento de los Acuerdos o Pactos territoriales para el Empleo y el Desarrollo;
- La adopción de una metodología de intercambio y capitalización de buenas prácticas a nivel regional, articulada alrededor de los temas prioritarios de la agenda territorial.

⁴³ Por razones prácticas, se utiliza el término *mancomunidad* como término genérico para indicar cualquier forma de coordinación inter-municipal, incluyendo también las asociaciones municipales, las federaciones, las micro-regiones.

En la actualidad **no existen mecanismos permanentes de consulta y coordinación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y los gobiernos locales**. Sin embargo, existe en el mismo SICA y entre varias agrupaciones de municipalidades (asociaciones nacionales, mancomunidades locales, redes) la que podríamos definir una “cultura de la integración desde abajo” que propone un único Espacio de Diálogo, el cual podría articularse por ejes temáticos.

En la Primera (y hasta el momento, única) Jornada de Reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana, realizada a finales de 2011, todas las municipalidades y mancomunidades presentes “coincidieron en la necesidad de tener un espacio de diálogo permanente entre los Gobiernos Locales”⁴⁴, el que según algunos “debería ser liderado por las Asociaciones Municipales de cada país”. Desde este espacio se podrían promover políticas públicas desde lo local y, además, canalizar recursos de cooperación internacional. Los mecanismos para el diálogo permanente podrían ser propuestos por el SICA y validados y enriquecidos por los Gobiernos Locales. Crear mecanismos de difusión de experiencias exitosas fue otro de los temas de alta coincidencia⁴⁵. La intervención del Secretario General del SICA en esa misma circunstancia fue sintetizada de la siguiente manera: “La integración centroamericana es de carácter multidimensional [...], la mejor forma de llevar a todos el concepto de integración es a través de los gobiernos municipales. Se debe abrir un espacio de diálogo sobre el tema de autonomía municipal, visualizar el estado de la cooperación municipal transfronteriza y poner sobre la agenda el tema de vulnerabilidad y prevención de riesgos en la región. Los temas de seguridad alimentaria nutricional y prevención de la violencia tendrían que ser elevados a una categoría de prioridad. La estrategia de seguridad de Centroamérica es uno de los instrumentos principales que permitirá superar el flagelo de la delincuencia. Los gobiernos municipales tienen un protagonismo en la implementación

⁴⁴ Autor anónimo, *Memoria. Primera Jornada de reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. San Salvador, El Salvador, diciembre 2011.

⁴⁵ Autor anónimo, op. cit.

de esta estrategia. La elaboración y aplicación de políticas públicas y programas municipales en materia de prevención de la violencia es la forma de institucionalizar la alianza en contra del flagelo de la inseguridad. Para que las políticas municipales tengan efectividad deben interrelacionarse con las políticas nacionales. El SICA se ha acercado a los gobiernos locales de la región a través de la consulta de la carta de Centroamérica y República Dominicana de la autonomía municipal, el programa de la seguridad alimentaria y nutricional PRESANCA y con los programas ejecutados por amigos y cooperantes. La base de los estados son los municipios y en la medida en que estos se encuentren fuertes en lo administrativo, económico, democrático, participativo, transparencia y rendición de cuentas, la integración avanzará. El tema de autonomía municipal es clave, por lo que se hace indispensable el impulso de la Carta Centroamericana de la Autonomía Municipal. Deben ponerse en el foco de interés a las poblaciones transfronterizas y con ello sus intercambios de todo tipo. En este panorama se vuelve importante el fomento e impulso de procesos de coordinación desde mancomunidades, asociaciones y cualquier otro tipo de trabajo asociativo trasfronterizo. Las poblaciones fronterizas deben desarrollarse a fin de superar la pobreza e impulsar las condiciones para el desarrollo de estos territorios. Se propone un espacio de diálogo permanente entre los gobiernos municipales y el SICA que nos permita fortalecer el proceso de integración desde abajo y que permita colocar a los gobiernos municipales como actores relevantes y protagonistas en la consolidación de una región desarrollada. La jornada nos permitirá tomar de los municipios el parecer sobre tipologías y arquitectura de la integración que queremos”⁴⁶.

Se trata ahora de buscar la manera de **pasar de discursos generales y experiencias puntuales** que generan procesos limitados en el tiempo de carácter más bien coyuntural, a **estructuras permanentes**, plenamente reconocidas por todos los actores institucionales y que sean componente de primer nivel del Sistema Regional: en primer lugar en relación

⁴⁶ Autor anónimo, op. cit. *Trascripción del discurso del SG del SICA a la Primera Jornada de Reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA*. San Salvador, El Salvador, diciembre 2011

con la Secretaría General del SICA, pero también con las otras instancias y órganos del SICA y, a través de ellas, con la coordinación regional inter-gubernamental.

Los tres instrumentos presentados en este documento (fortalecimiento del sistema de mancomunidades, asociaciones y federaciones de municipios; construcción de pactos territoriales público-privado para el empleo y el desarrollo; capitalización de buenas prácticas) pueden constituir una base metodológica y a la vez un paquete operativo de carácter regional para el desarrollo de los territorios centroamericanos, con base en la participación ciudadana, la transparencia administrativa y una eficiente articulación institucional multi-nivel. En este capítulo presentamos una serie de propuestas para implementar espacios regionales donde puedan confluir los procesos propuestos. La idea es la de un sistema conformado por estos nuevos espacios que facilite la confluencia de las múltiples experiencias realizadas hasta el día de hoy, y en particular aquellas que se han desarrollado en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. Las solicitudes de creación de espacios dedicados a la representación de los gobiernos locales a nivel regional, dirigidas en repetidas ocasiones a la Secretaría General del SICA, ha venido recibiendo respuestas que no han logrado hasta el momento establecer un método formalizado de articulación entre los gobiernos de la región: además de la Jornada ya mencionada, recordamos entre otros ejemplos, la Conferencia Regional de Gobiernos Locales sobre Seguridad Democrática y Desarrollo Local (San Salvador, noviembre de 2009), el largo proceso de Consulta Regional de la Carta de la Autonomía Municipal, concluido en julio de 2012, el Primer Encuentro Centroamericano de Territorios Transfronterizos realizado en Esquipulas, Guatemala, entre mayo y junio 2012. En esta última oportunidad, la Secretaría General del SICA presentó una reflexión sobre la perspectiva de un Espacio de Diálogo entre el SICA y los gobiernos locales, como intento de elevar a “sistema” las iniciativas dispersas, llevadas a cabo a lo largo de los años. La propuesta era profundizar la inclusión activa de los Gobiernos Locales dentro del Sistema de la Integración Centroamericana, a través de un espacio de debate y discusión entre las

autoridades locales y la Secretaría General del SICA. Dicho espacio permitiría a) conocer el avance de los programas y proyectos relacionados con el régimen local que ejecuta el SICA, b) dar seguimiento a una agenda estratégica regional a nivel local, c) elaborar propuestas sobre temas específicos, d) dar seguimiento a los programas y/o proyectos regionales con incidencia en los municipios. En el Espacio de Diálogo participarían funcionarios de las Secretarías e Instituciones Regionales especializadas del SICA, representantes de programas y proyectos regionales, representantes de las Asociaciones Nacionales de Municipios, instituciones gubernamentales encargadas del fomento municipal, expertos, legisladores de asuntos municipales que serían convocados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. La organización de Mesas de Trabajo permitiría tratar de manera profundizada los múltiples temas de la agenda.

La presente propuesta es algo distinto, pues sugiere **algunos procesos con su propia autonomía, los cuales en el mediano plazo podrían llegar a ser componentes de un diálogo regional unitario**. Más allá de esta diferencia, los instrumentos que aquí se proponen pretenden recuperar y reactivar las experiencias y los esfuerzos realizados hasta el momento.

Estrategia Regional 1 (lógica territorial) – Fortalecimiento de las mancomunidades inter-municipales

Las mancomunidades inter-municipales son por lo general entidades de carácter territorial-nacional, si bien existen importantes experiencias de carácter transfronterizo.

Para fortalecer el modelo de las mancomunidades nacionales se sugieren los siguientes pasos:

- Creación de un grupo de trabajo regional en el ámbito del SICA, con la participación de delegados gubernamentales, representantes de municipalidades y

mancomunidades, expertos, que construya un modelo de mancomunidad el cual – sin vínculos de obligatoriedad – pueda constituir un punto de referencia para la creación de nuevas mancomunidades o para la reforma de las que ya existen y presentan problemas de eficacia y eficiencia

- Organización de un servicio de asistencia técnica especializada sobre temas de organización, gestión de servicios públicos mancomunados, elaboración de ordenanzas
- Organización de una oferta de cursos de formación y actualización
- Organización de conferencias bienales de mancomunidades de la región centroamericana.

El financiamiento de este comarto debería proceder de tres fuentes: las municipalidades y mancomunidades que aprovechan de los servicios, los gobiernos nacionales (como parte de un sostén directo a las mancomunidades, el cual por el momento no existe en ninguno de los países centroamericano), y organizaciones internacionales.

Estrategia Regional 2 – Promoción de Pactos Territoriales para el Empleo y el Desarrollo

El desarrollo de Pactos Territoriales en cada país está estrechamente vinculado a la organización institucional, las competencias, los instrumentos de planificación y desarrollo, las modalidades de descentralización, las estructuras de consulta y coordinación existentes entre los diferentes niveles de la administración pública y el estado de las relaciones público-privado. Desde luego, las peculiaridades nacionales marcan cualquier ámbito de la acción municipal, sin embargo en el caso del desarrollo económico local éstas son tan caracterizantes e influyentes, al punto que sería poco útil imaginar estructuras regionales de promoción y atención, como las que se proponen con respecto a las mancomunidades.

En este caso el SICA podría establecer los siguientes mecanismos de facilitación:

- Organización de encuentros regionales sobre la metodología de los Pactos, con

aportes internacionales desde países donde el instrumento ha dado resultados interesantes

- Promoción de encuentros nacionales y regionales sobre políticas innovadoras de concertación territorial para el desarrollo económico. Estos encuentros ayudarían a enriquecer el instrumento.

El financiamiento de este comparto debería ser costeado por el SICA – a través de fondos propios y aportes de la cooperación internacional, - apoyado por los gobiernos nacionales en el caso de encuentros de carácter nacional.

Estrategia Regional 3 – Promoción de la Capitalización de buenas prácticas

De las tres estrategias propuestas, la estrategia para la Promoción de la Capitalización de buenas prácticas (conforme a la definición presentada en el capítulo 8) es aquella donde el Sistema de la Integración Centroamericana puede jugar el mayor rol en la coordinación y promoción, convirtiéndose en un punto de referencia primario para los gobiernos locales y sus alianzas territoriales. Por la complejidad y también por el interés que esta estrategia puede despertar en los gobiernos locales, creemos se justifique la constitución de una Unidad para la Capitalización de políticas y prácticas de desarrollo territorial al interior del SICA. La misma se ocuparía de:

- Construcción de un mecanismo regional para la capitalización de buenas prácticas
- Promoción y acompañamiento de la construcción de clusters temáticos a través de un proceso participativo que involucre a las asociaciones nacionales de municipios
- Promoción de los encuentros temáticos nacionales y regionales, previstos por la metodología adoptada
- Apoyo financiero a procesos de intercambio entre territorios.

Este componente del sistema de Diálogo Regional necesitaría de recursos financieros: el intercambio entre territorios implica viajes y estadías que no pueden costearse con el



presupuesto ordinario de municipalidades pequeñas y en su mayoría con muy escasos recursos. Es por lo tanto recomendable que, a partir de recursos nacionales, regionales y de la cooperación internacional, se favorezca un proceso de aprendizaje mutuo que puede dar grandes resultados en términos de innovación en las políticas para el desarrollo territorial. Esta estrategia nos parece responda plenamente a gran parte de las expectativas de los gobiernos locales centroamericanos hacia una fase nueva de su relación con el SICA. En las múltiples ocasiones mencionadas al comienzo de este capítulo se ha hablado de sistematización y difusión de experiencias exitosas, desarrollo de foros sobre los temas prioritarios para los territorios, socialización de políticas públicas, exposición de proyectos eficaces, comunicación sobre lo que se está realizando en la región, construcción de espacios para diálogo y hermanamientos entre territorios. Todas las aspiraciones que bien podrían concretarse en un mecanismo centroamericano de capitalización de buenas prácticas territoriales, insertadas en un sistema de integración desde los territorios.



BIBLIOGRAFIA

ACNUR, *Indicadores Desplazamiento en América Central*. Abril 2014

Bifarelló Mónica, Joan Subirats, Ismael Blanco, Jordi López Camps, *Reflexiones en torno a la implementación de Políticas Públicas Sociales que buscan la Cohesión Social*. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Barcelona, s.f.

CAC, *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010 – 2030 ECADERT*. San José, abril 2010

Calderón Umaña Rodolfo (comp.), *Gobierno municipal y seguridad en América Central y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. FLACSO, San José, 2010

Cardona Rokael, "La integración centroamericana desde lo local: la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa", en Autores Varios, *Procesos de Integración regional e internacionalización de los gobiernos locales*. Observatorio sobre la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, Barcelona, 2007

Carta de Centroamérica y República Dominicana de la Autonomía Municipal. San Salvador, 23 julio 2012

CEPAL-CCAD, *Desarrollo Sostenible en Centroamérica*. 2004

CEPAL-SICA, *La integración centroamericana: beneficios y costos. Documento síntesis*. San Salvador y México, marzo 2004

CEPAL, *La economía del cambio climático en Centroamérica*, México, 2011

CEPAL, La integración centroamericana: beneficios y costos (2004)

CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y El Caribe*, México 2010

CIDEHUM, *Desplazamiento Forzado y necesidades de Protección, generadas por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*. ACNUR, mayo 2012

Conato Dario, *El sistema guatemalteco de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Programación Negociada: ¿una contaminación posible?*, Working Papers CeSPI, Roma 2013

Conato Dario, *Ensayos de integración centroamericana en los procesos territoriales transfronterizos*. ECO Revista do Eixo Atlántico, junio 2012

Cortés Cecilia (FUNPADEM), *Participación ciudadana y organización para la gestión del agua en cuencas transfronterizas*. Ciudad de Panamá, septiembre 2003

Cruz Blanca Estela, Maria Magdalena Chavez, Rosa Patricia Rodriguez, Orlando Hernández Escobar, Cesar De Jesús Urbina, Juan Roberson Campos, *Síntesis Del Informe De Desarrollo Humano El Salvador 2007*,

De León Alvarez Yelin Lucrecia, *Mancomunidad... ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso?*,

Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Trabajo Social, Guatemala 2012

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*, 2010

International Crisis Group, *Corridor of Violence: The Guatemala-Honduras Border*. Latin American Report n.52, Brussels, 4 June 2014

IOM-OIT-CECC/SICA/Red de Observatorios del mercado Laboral, *Flujos migratorios laborales interregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana*. San José, 2011

Lamela Myriam, Dario Conato, José Luis Rhi-Sausi, *Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III*, Guías metodológicas URB-AL III, OCO, Barcelona 2013

Lathrop Guillermo, Juan Pablo Pérez Sánz (edit), *Desarrollo económico local en Centroamérica. Estudios de comunidades globalizadas*, FLACSO, San José, 2004

Matul Romero Daniel, *Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica*, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol . IV, N.º 1, Julio 2007

Melgar Ceballos Marvin I. et al. [VEDERE CHI SONO], *Ánalisis de instrumentos de planificación para la creación de una metodología trinacional de planificación estratégica territorial, para el fortalecimiento de las mancomunidades de Guatemala, Honduras y El Salvador, Centroamérica, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – CeSPI*, Ocotepeque, Honduras, 2009

Melgar Ceballos Marvin I. [INDICARE], *Estudio comparativo de la legislación relacionada con el ordenamiento y desarrollo territorial, y propuesta de modelo de organización de instancias regionales para la gestión del territorio en Guatemala, Honduras Y El Salvador, Centro América*. Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – CeSPI, Ocotepeque, Honduras, 2011

Molina Alfaro Eugenia, "Continuidades y rupturas entre la actual teoría del desarrollo local y las 'viejas' teorías del desarrollo latinoamericano", en *Reflexiones*, vol. 86 n.2, Universidad de Costa Rica, San José, 2007

Myrdal Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks, London 1957.

Oddone Nahuel (coord.), *Estudio comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – CeSPI, Ocotepeque, Honduras, 2012

Panico Carlo, María Olivella Rizza, "Myrdal, growth processes and equilibrium theories", en Neri Salvadori , Pasquale Commendatore , Massimo Tamberi (edit.) , *Geography, structural change and economic development. Theory and Empirics*, Edward Elgar Publishing, 2009

Pérez Carlos Roberto, Humberto Soto de la Rosa, Anrea Pellandra, *Integración social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas*. CEPAL-GIZ, México, 2013

Plataforma de Liderazgo Local, *Cohesión social, territorial y de los gobiernos locales. La Nueva Agenda de la cohesión social*. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.

Barcelona, s.f.

PNUD, *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre el desarrollo territorial para América Central 2009-2010.* Colombia, octubre 2011

PRESANCA, *Informe final, del 1 de octubre de 2004 al 30 de octubre de 2010*, San Salvador, 2010

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), *Estadísticas de Centroamérica, Indicadores sobre desarrollo humano sostenible*, San José, 2013

Rhi-Sausi José Luis Dario Conato (edit.), *Integración regional y cooperación transfronteriza en América latina*. CeSPI-IILA, Roma 2009

Rhi-Sausi José Luis, Dario Conato, Nahuel Oddone, Danilo Salerno, *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y Prácticas para la Construcción De Las Microrregiones De Integración*, CeSPI – SG/SICA, Roma-San Salvador, junio 2012

Rocha José Luis, "Remesas: ¿un fetiche? Antídoto contra optimismos insensatos", en *Revista Envío* n.312, Managua, marzo 2008

Salazar Felipe, "La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local", en John Bailey y Lucía Dammert, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. Siglo XXI, 2005

Sanna Venere, *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial, de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – CeSPI, Ocotepeque, Honduras, 2011

SG-SICA, *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador, 2011

SICA, *Espacio de diálogo entre los gobiernos locales y el Sistema de la Integración Centroamericana*. Esquipulas, Guatemala, mayo 2012

SISCA, *Los Objetivos del Milenio en Centroamérica y República Dominicana. Estado de avance*, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, septiembre 2013

Subirats Joan, Ismael Blanco, *Cómo formular un problema en clave de cohesión social local. Opciones de formulación de política pública*. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Barcelona, s.f.

Zamora A., Gernaert S., López O. H., (2007), *Desarrollo Local Transfronterizo. Nuevas perspectivas desde los territorios*, San Salvador, FUNDE, 2007

Autor anónimo, *Memoria de la Primera Jornada de reflexión entre Gobiernos Locales y el Sistema de la Integración Centroamericana*. El Salvador, diciembre 2011



UNIÓN EUROPEA



PAIRCA II

Segundo Programa de Apoyo a la
Integración Regional Centroamericana
"La Unión Europea y Centroamérica, socios estratégicos"

