

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

El desarrollo local y regional en el plan de desarrollo: nacional

Una propuesta a la nación

Funde y otros

En este número:

El desarrollo local y regional en el plan de desarrollo nacional: Una propuesta a la nación.
Funde y otros p. 1

La agroindustrialización: Un eje estratégico para el desarrollo rural.
René Rivera p. 13

Acceso de la mujer rural a la tierra en El Salvador. Principales obstáculos.
María Navas p. 22

La sociedad civil en Centroamérica.
Alberto Enriquez p. 32

Carácter objetivo de nuestra propuesta

A partir de las rápidas y profundas transformaciones que El Salvador ha venido atravesando desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, en el marco de los cambios mundiales, ha ido creciendo la conciencia de la necesidad de construir las propuestas y encontrar los caminos que nos permitan luchar efectivamente contra la pobreza y avanzar hacia una sociedad donde la democracia sea base para el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.

Lo anterior pasa por enfrentar a profundidad y superar problemas tan graves como los desequilibrios territoriales y la centralización del Estado.

Para ello, la Fundación de Apoyo a los Municipios (FUNDAMUNI), el Sistema de Apoyo y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), tenemos la convicción de que el desarrollo local y regional en nuestro país contribuiría de manera decisiva a caminar en esa dirección, dado que se trata de una estrategia y un conjunto de políticas que se orientan a superar la pobreza, democratizar el Estado y darle más eficiencia y eficacia a la gestión pública.

Movidos por ese convencimiento, presentamos a la sociedad salvadoreña una primera propuesta sobre desarrollo local/regional. El objetivo de este planteamiento es contribuir al debate y la implementación de políticas que abonen a las transformaciones necesarias para la democracia y el desarrollo.

En relación con la construcción de un plan de nación

En el nuevo escenario creado en El Salvador por los Acuerdos de Paz, que ha vuelto posible avanzar en la democratización y enfilarse esfuerzos para superar la pobreza estructural y la marginación, el desarrollo local/regional tiene un papel fundamental que jugar. Es una pieza clave para responder a la lógica de

esta etapa histórica de la transición hacia la plena democracia que “demanda al país entero erradicar la pobreza sustituyendo el esquema de marginación por otro de participación”¹.

Una de las condiciones necesarias para construir una sociedad con una economía integradora y competitiva, con más y mejores oportunidades de trabajo, es el desarrollo de municipios y regiones y su articulación a la actividad económica nacional.

En consonancia con lo anterior, también se vuelven prioritarias la descentralización del poder y de la administración pública, y el reordenamiento político administrativo.

Basados en estos planteamientos, consideramos que un plan nacional de desarrollo sustentable, no puede prescindir de una estrategia y políticas de desarrollo local y regional, como uno de los factores decisivos para la ampliación y profundización del mismo.

Desarrollo local regional

Realidad histórica

El crecimiento socio-económico de nuestro país se ha caracterizado, a lo largo de su historia, entre otras cosas, por una pobreza estructural de la mayoría de su población, como producto de un patrón de acumulación excesivamente concentrador y de gobiernos centralistas que han contribuido a profundizarlo y garantizarlo.

En ese marco, queremos resaltar otra característica que no se conoce suficientemente. Nos referimos a las marcadas desigualdades

territoriales o regionales. Esta queda evidenciada en el primer estudio sobre desarrollo humano en El Salvador a nivel departamental, desagregado por área geográfica (rural y urbana) y por sexo (masculino y femenino) realizado por el Ministerio de economía y el PNUD en 1997.

La aplicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a los distintos departamentos del país, muestra que todos ellos sólo se pueden asociar con un nivel de desarrollo mediano y bajo.

Es obvio, que las grandes disparidades territoriales o regionales en el desarrollo económico y social, son resultado de un conjunto complejo de factores. Para el propósito de nuestra propuesta queremos destacar uno de ellos, como es la ausencia de una política integral de desarrollo, que incluya el crecimiento local/regional, de modo que éste contribuya a corregir las consecuencias

espaciales y de distribución de ingresos, ocasionadas en buena medida, por la dinámica del mercado.

Por eso, no podemos esperar que sólo el mercado corrija las desigualdades territoriales. La experiencia de otros países nos enseña que las desigualdades regionales, si no son contrarrestadas por políticas públicas, se agudizan con la integración económica supranacional y con el proceso de globalización.

No es casual, por tanto, que al mismo tiempo que se acelera el proceso de globalización, diferentes agentes sociales, económicos, políticos e institucionales en América Latina consideran cada vez más el ámbito municipal y regional (subnacional) como espacio fundamental para impulsar la democracia y el desarrollo.

Un plan nacional de desarrollo sustentable, no puede prescindir de una estrategia y políticas de desarrollo local y regional

Qué es el desarrollo local/regional. Su importancia para el país

Entendemos el desarrollo local/regional como un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la igualdad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación, de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio.

Desde el momento en que el desarrollo local/regional exige y es producto de un proceso de concertación de los distintos agentes y no sólo de la acción del gobierno, la participación ciudadana se convierte en algo necesario que demanda, a su vez, la construcción de mecanismos que la hagan posible y la garanticen.

Impulsar el desarrollo local/regional, significa generar ese tipo de proyecto en las diversas localidades y regiones, de manera que el país las recupere como sujetos y eslabones del desarrollo nacional. Esto es indispensable para un desarrollo nacional sustentable. Lo local y regional, por tanto, están necesariamente referidos a lo nacional y allí adquieren su sentido plenamente.

Lo anterior implica ver y proyectar al país de otra forma. Supone que, además de una adecuada inserción de la nación en el nuevo contexto internacional, las dinámicas determinantes de nuestra competitividad tienen que ser generadas dentro del país, lo cual sólo se puede hacer desde condiciones locales y regionales concretas.

Hablamos de desarrollo local/regional, porque consideramos que lo local a nivel de municipio es el espacio básico de encuentro entre Estado y población, para impulsar procesos de desarrollo con participación democrática y que, salvo excepciones, un conjunto de municipios trabajando en forma asociada, tienen mejores posibilidades para desplegar un desarrollo sustentable. De aquí la necesidad de constituir regiones cuyo punto de partida sean precisamente, los municipios que las forman.

Además, es oportuno apuntar que para nosotros, región es un área de territorio, sobre la que se puede identificar una marcada unidad de

problemas humanos y caracteres físicos, con una fuerte tendencia hacia la unificación. Es decir, hay un predominio de factores comunes y complementarios que generan una suerte de identidad.

Sobre esa base, a nuestro juicio, la alternativa más viable para la construcción de regiones para el desarrollo en nuestro país, es la

asociación de municipios, que aparece consignada en la Constitución y en el Código Municipal, teniendo así fuerte base legal. Al mantener el municipio como la unidad mínima irreductible no enfrenta problemas políticos y culturales, como la supresión o partición de los mismos. Se incorpora la gestión conjunta de varias municipalidades y facilita el proceso de descentralización.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que para la construcción de regiones deben combinarse diferentes criterios —que no es el caso analizar aquí—, tales como: matemáticos (establecen que la regionalización debe ser exhaustiva, exclusiva y continua), geográficos, socioeconómicos, administrativos, políticos y culturales.

***Lo local y regional,
están necesariamente
referidos a lo nacional
y allí adquieren su
sentido plenamente***

De acuerdo con todo lo anterior, una estrategia de desarrollo nacional necesita del aporte de cada uno de sus municipios y regiones y el desarrollo de éstos necesita del apoyo articulador del país, generando una dinámica en la que ambas dimensiones se complementan sin sustituirse. Esto implica la identificación de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las distintas regiones y municipios, y la definición de un rol y misión dentro de la economía nacional y global para ellos.

En esa lógica, el desarrollo local/regional es una tarea estratégica nacional, inseparable de la transformación y fortalecimiento municipal y la descentralización del Estado, es una condición de posibilidad de la construcción democrática y del desarrollo sustentable.

El desarrollo económico local: importancia especial.

Las economías locales tienen un gran potencial que aún no se ha explotado con fuerza. En nuestro país se han desarrollado poco, economías no tradicionales como el turismo local, las artesanías, algún tipo de servicios, industria de manufactura casera, agricultura, agroindustria orgánica y otras. Sin embargo, algunos municipios y regiones podrían tener en esas economías un buen potencial y ventajas comparativas. Estas actividades, además, pueden tener un efecto positivo en la lucha contra la pobreza.

El desarrollo de esas economías locales nuevas debe basarse principalmente en el mercado. Las fuerzas del mercado deben guiar a las personas empresarias pequeñas y medianas, en sus negocios. Pero, por tratarse de empresas que inician su desarrollo, que necesitan tecnología apropiada, que deben abrir nuevos mercados, que deben crecer sin afectar negativamente el medio ambiente y que benefician a los sectores de menores recursos, es necesaria cierta intervención del

Estado. Deben concertarse esquemas que faciliten la atracción de la inversión en este tipo de empresas y su inserción en las cadenas productivas locales y regionales, proveyéndolas de los apoyos necesarios que se requieren para incrementar su competitividad, en un marco de competencia. La congruencia entre las acciones de las instancias del Gobierno Central y los gobiernos locales, y otros sectores, como el financiero, son vitales para la efectividad de las políticas de apoyo.

El Estado, tal como lo ha hecho con las economías tradicionales y con los grandes empresarios, debe otorgar incentivos para la transferencia tecnológica, el acceso al crédito no subsidiado, la realización de estudios, el intercambio de información, el acceso a mercados y la realización de obras de infraestructura pública. La gente empresaria local debe asumir riesgos y beneficiarse de las ganancias tomando en cuenta las fuerzas del mercado y asegurando un desarrollo que beneficie a su localidad de manera sostenible.

Nuestra propuesta, pues, parte de una concepción del gobierno local como dinamizador, concertador y facilitador del desarrollo integral de su localidad, que acepta como sus principales desafíos el crecimiento económico, la disminución sustantiva de la pobreza, la preservación del medio ambiente, la promoción de la cultura y el fortalecimiento de la democracia. Ello implica una nueva forma de gobernar y un nuevo papel del o la alcalde y del Concejo Municipal. Una o un alcalde que sea líder, gerente y negociador y un gobierno basado en principios de participación, transparencia, eficacia, eficiencia y solidaridad.

El desarrollo local/regional implica también una nueva forma de jerarquizar, ordenar y proyectar la inversión pública y privada en el marco de un plan concertado entre las personas actores.

Nuestra propuesta de políticas

Promover un proceso de descentralización del Estado

La descentralización es una pieza fundamental de la democratización y modernización del Estado. Entendemos aquí por descentralización un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, asociaciones de municipios o regiones y departamentos.

Por ello, la descentralización requiere una decisión y voluntad políticas dirigidas a distribuir poder político en la sociedad civil, en los entes intermedios y en los niveles locales del gobierno y el Estado. Esta es una demanda y una implicación del proceso de democratización en general.

La descentralización busca que los agentes locales sean más sujetos de su desarrollo y es, a la vez, un proceso de carácter nacional y no sólo gubernamental. Exige el involucramiento de todas y todos los actores del país y un sólido respaldo político.

Existe una profunda relación entre descentralización y transformación del gobierno central. Descentralizar implica cambios drásticos en el gobierno central -que deberán ser determinados con precisión- pero no para debilitarlo. Todo lo contrario. La descentralización deberá ser un proceso de fortalecimiento del Estado, ya que aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental y las entidades descentralizadas asumirán a su vez un papel que hasta hoy no han tenido.

Con la descentralización hay, por tanto, una apuesta a las fuerzas internas de cada región y municipio como factor determinante, aun-

que no único, de su propio desarrollo. Pero sin que ello implique que queden desligados del resto del país, ni que sean autárquicas. Un Estado descentralizado supone una fuerte y permanente acción de los entes centrales, tanto para garantizar el carácter articulador de las políticas y planes, como su regulación y coordinación.

Descentralizar es dotar a las regiones, municipios y sociedad civil de poder de iniciativa, apoyo político, asistencia técnica, y apoyo financiero, para que, progresivamente, puedan dominar las condiciones que les permitan desarrollarse, aprovechando las oportunidades que les ofrece el mercado nacional e internacional.

Algunas medidas que se deben estudiar y evaluar son:

- Formulación de una estrategia de descentralización nacional concertada, portadora de un papel relevante para los municipios en el planteamiento del desarrollo local y la promoción de instancias de participación real y activas para el ejercicio y la incorporación de la sociedad civil en instancias de decisión regional/local, lo que conlleva a la aprobación de una Ley como marco de descentralización.
- Revisar el rol y desempeño de la Comisión Coordinadora del proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM).
- Desconcentrar funciones de los niveles centrales hacia unidades inferiores de nivel departamental. Esto implica realizar una revisión y redistribución de funciones al interior de los Ministerios y entes autónomos. Por ejemplo, algunas decisiones que hoy están a nivel central en el MOP y en ANDA, podrían tomarse en el nivel departamental.
- Mejorar la distribución de funciones entre

Ministerios, instituciones públicas así como mejorar la coordinación entre todas ellas.

- Impulsar la descentralización de los servicios de salud y educación. Dadas las características de estos sectores, se hace necesario un enfoque de atención básica, preventiva y con atención a nivel local.
- Fortalecer la autonomía financiera municipal, tanto mediante el incremento de las transferencias desde el gobierno central, así como de un mayor aprovechamiento de las capacidades de los municipios, también así de las tasas, impuestos municipales y otras fuentes generadoras y movilizadoras de recursos.

Estructurar una nueva política fiscal

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, es uno de los cuellos de botella más importantes, que inhibe los procesos de descentralización y la generación de dinámicas de desarrollo local y regional. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales, debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño.

Por ello, resulta inconcebible un proceso de descentralización de la gestión pública sin que a su vez, se descentralicen los recursos financieros para hacerla posible. Sin embargo, la ponemos en un numeral aparte para subrayar su importancia y porque implica no sólo descentralizar, sino introducir cambios sustanciales a la actual política fiscal y financiera.

El desarrollo local necesita de gobiernos

municipales con capacidades técnicas y de inversión.

El esfuerzo debe estar orientado a construir una estructura de las finanzas municipales que reforme profundamente la actual. Es necesario tener una visión integral de la reforma de las finanzas municipales. Se debe rediseñar el sistema de ingresos y transferencias de los municipios.

En este marco debe someterse a análisis las siguientes medidas:

- Continuar elevando la transferencia del presupuesto nacional hacia los municipios con un porcentaje anual —establecido en base a un estudio— bajo criterios de población y pobreza.

Resulta inconcebible un proceso de descentralización de la gestión pública sin que a su vez, se descentralicen los recursos financieros para hacerla posible

pero de forma que no genere para los municipios pequeños una carga excesiva. Este impuesto debería ser manejado a nivel nacional o departamental, con una redistribución automática.

- Fortalecer la soberanía fiscal como ingrediente fundamental de la autonomía municipal. Para ello, hay que incrementar sustancialmente los recursos propios, por la vía de potenciar un importante poder tributario originario del municipio. En esa dirección se debe estudiar:
 - El aumento de las tasas y contribuciones.
 - La creación del catastro e impuesto predial,
- Desarrollar un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional.
- Canalizar créditos y donaciones de organismos bilaterales y multilaterales, así como de agencias de cooperación, a través de un

abánico de programas. Esto demanda establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para que esos fondos sean más eficientes que comprendan y compatibilicen con los planes de desarrollo municipal y regional.

- Estimular la formación de Fondos de Contrapartida para el desarrollo regional/local: la idea sería dotar a los municipios de recursos adicionales para que puedan ser utilizados en concepto de contrapartida, equivalente a un porcentaje determinado del costo del proyecto.

Avanzar hacia la democracia participativa, mediante una institucionalización de la participación de la sociedad civil

La descentralización del Estado es insuficiente para impulsar procesos de desarrollo regional y local si no es acompañada por políticas de Estado y la construcción de un marco institucional que incentiven la participación de la sociedad civil, la concertación interinstitucional y el fortalecimiento del tejido socio-institucional de los territorios.

Es básico generar dinámicas, crear mecanismos e institucionalizar, poco a poco, una verdadera participación ciudadana en los municipios y localidades. Esto implica la creación de mecanismos innovadores y permanentes de participación ciudadana en los municipios y regiones, superando el sistema de cabildo abierto e involucrando a la población en el ejercicio permanente del poder.

Algunos mecanismos que deberían estudiarse y podrían contribuir a ello son:

- Promover y fortalecer la institucionalidad

local para la participación, de manera que se abra una nueva forma de gobernar con y para la gente. Privilegiar los Consejos o Comités de Desarrollo del municipio como instancias y mecanismos permanentes de participación y concertación de los diferentes agentes y fuerzas vivas del municipio, incluyendo los gobiernos locales. Establecer y fomentar, además, la concertación entre el municipio y los distintos agentes externos al mismo que busquen apoyar su proceso de desarrollo.

- Abrir los gobiernos municipales a la ciudadanía e involucrar a la población en la toma de decisiones y en la conducción de su proceso de desarrollo.

Algunas experiencias interesantes de analizar y evaluar su pertinencia en el caso de El Salvador son:

Es básico generar dinámicas, crear mecanismos e institucionalizar poco a poco una verdadera participación ciudadana en los municipios y localidades

- La instauración de mecanismos de contraloría social sobre el uso de los recursos del Estado, destinados a regiones y municipios.

- La introducción de sistemas de planeación que contemplen una partici-

pación estructurada de la población, las ONG's, el sector privado y otros actores en el diseño y ejecución del desarrollo físico, económico, social y cultural de su localidad o región.

- Que los Concejos Municipales y las o los concejales asuman de manera creciente y sistemática su responsabilidad de informar a la población y mantener con ella una permanente interacción.

- Sesiones públicas obligatorias de los Concejos Municipales, especialmente aquellas que traten del Presupuesto Anual y los

aspectos financieros.

- La potenciación una entidad intermedia entre el Estado Central y los Municipios, sea esta la Región o el Departamento. Deberá redefinirse la figura del gobernador, tanto en sus funciones (de las cuales la principal deberá ser la de coordinador del desarrollo departamental o regional), como en su forma de elección o nombramiento.
- Políticas de Estado que motiven y faciliten a que los gobiernos municipales promuevan la concertación con otros agentes de desarrollo, ya sea el sector empresarial, las organizaciones privadas sin fines de lucro y otras presentes en el municipio.
- Promover la representación multipartidista en los Concejos Municipales como condición necesaria pero no suficiente, para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad.

Avanzar en la democracia participativa implica generar una cultura de involucramiento de la población en las decisiones sobre su futuro y el de su municipio y región, de participar en la conducción de su proceso local de desarrollo, lo cual requiere de educación y capacitación de la población, especialmente jóvenes y mujeres, que enriquezcan y garanticen la equidad de géneros y la continuidad del proceso.

Iniciar de manera gradual una reorganización territorial y político-administrativa del país.

La incorporación en las estrategias y planes

nacionales del desarrollo local/regional, exige en el mediano plazo una reorganización territorial y político-administrativa que le de sustento a su diseño y facilite su implementación.

El actual diseño político administrativo del país ha dejado de ser funcional y es totalmente obsoleto de cara a una estrategia nacional de desarrollo en el marco centroamericano y de cara a una inserción adecuada en el proceso de globalización.

Avanzar en la democracia participativa implica generar una cultura de involucramiento de la población en las decisiones sobre su futuro y el de su municipio y región

La definición de una nueva división político-administrativa del país es urgente, pero es fundamental decidir la forma de hacerla. No es un simple problema tecnocrático. Repensar los límites territoriales y reestructurarlos de manera que respondan a las nuevas realidades, es provocar un profundo cambio de los sistemas de poder local.

Implica redefinir el Estado, lo cual no es posible sin compromisos políticos, financieros e institucionales. Esto no es un asunto de corto plazo. Sin embargo, el hecho de estar frente a procesos de mediano y largo plazo no le restan urgencia a la implementación de políticas y medidas inmediatas.

Es importante señalar aquí que el problema fundamental no está en el número (que en Centroamérica tiende a crecer) o el tamaño de los municipios, sino en la definición de su papel y funciones, y en la creación y aplicación adecuada de una política nacional de desarrollo. En la mayoría de los municipios del país, las perspectivas no están determinadas por el hecho de que hayan más o menos habitantes en un territorio de menor o mayor tamaño, sino por las condiciones económico-productivas y las oportunidades en las regiones.

Sugerimos algunas medidas que deben analizarse y considerarse a corto plazo:

- Promulgar una **Ley de Ordenamiento Territorial** para ordenar y regular el uso adecuado y racional del suelo y los recursos naturales, así como su relación con el desarrollo humano. Esta ley debe basarse en una clara concepción del territorio y su estructura y servir de marco rector para las leyes y reglamentos particulares.
- Iniciar una reorganización de los municipios, a través de la generación de asociaciones municipales que se constituyan en genuinas regiones de desarrollo. Serían instancias capaces de articular procesos de planificación, gestión y economías de escala. Una asociación de municipios puede irse proyectando como una unidad territorial y sentar bases en el mediano plazo para dar paso a una reorganización más profunda.
- Redefinir y reorientar la relación entre las instancias gubernamentales municipales, regionales y centrales. Dentro del proceso de descentralización hay que redefinir las competencias y la jurisdicción que les corresponde a estos diferentes niveles.
- Fortalecer y ampliar el sistema nacional de comunicaciones, en función de todo el territorio, de manera que efectivamente lo integre.
- Revisar los Planes Maestros de Desarrollo Urbano existentes y generar condiciones para que se conozcan, ajusten y se implementen.
- Institucionalizar y formalizar los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA).

- Destinar fondos nacionales para esos rubros específicos.

Fomentar la inversión pública y privada para el desarrollo de procesos locales y regionales

Las políticas públicas deben dar relevancia a la promoción de las condiciones del desarrollo económico y a la cooperación entre los actores públicos y privados. Para facilitar esto deben estimularse y apoyarse la creación de estructuras y alianzas a nivel regional y local, que promuevan la atracción de inversiones sociales y productivas, en consonancia con los planes locales y las dinámicas internas y locales de desarrollo.

Entre las medidas que deberían analizarse y evaluarse están las siguientes:

- Entre las medidas que deberían analizarse y evaluarse están las siguientes:
- Las formas de descentralizar el poder de decisión sobre algunos fondos como los de desarrollo empresarial, bancos comunales y medio ambiente, y sobre el uso de partidas presupuestarias del Estado (Obras públicas, ANDA, CEL, Ministerios, etc), para las cuales aún no existe una política de cara al desarrollo local.
- Las iniciativas locales encaminadas a mejorar la infraestructura y comunicaciones, fomentar inversiones, crear nuevas empresas, promover la investigación y captar y difundir tecnologías.
- Las políticas de estímulo a la inversión y apoyo a la pequeña y mediana empresa.
- El apoyo y estímulo a las políticas para atracción de capital privado (nacional y extranjero) que permitan nuevas oportunidades de empleo para las y los habitantes del municipio.

Iniciar una reorganización de los municipios, a través de la generación de asociaciones municipales que se constituyan en genuinas regiones de desarrollo

El gobierno central deberá, a través de una instancia adecuada, promover estudios regionales para identificar necesidades de infraestructura económica mayor como: electrificación, telecomunicaciones, carreteras para desarrollar producción industrial, agroindustrial, agraria, comercial y turística nuevas; identificar inversionistas privados interesados en invertir a nivel local, para efectuar un inventario de interés por región. Identificar modalidades de negocios que permitan atraer capitales a las diferentes regiones.

Políticas de apoyo a la formación de capital humano para una Gestión y Administración Municipal Eficientes

El recurso clave de los municipios para modernizar su administración y elevar la calidad de sus servicios es el elemento humano. El personal calificado y con genuina vocación de servicio es la mejor fuerza motora para impulsar los cambios que necesita esa instancia de gobierno.

Una administración pública eficaz y eficiente es el brazo ejecutor de un Estado moderno y democrático. De aquí que la preparación y desarrollo de los recursos humanos sea fundamental.

Es urgente redefinir, reorientar y ampliar la formación y capacitación, dadas sus limitaciones actuales. Debe operarse por una o varias instituciones especializadas, conocedoras de las condiciones concretas y altamente calificadas.

Se debe priorizar la formación de un nuevo liderazgo local con otra visión, más amplia e integral, promoviendo la capacitación profe-

sional que desarrolle a la vez, destrezas gerenciales y técnicas.

En el caso salvadoreño, debe procederse al menor plazo posible a enfrentar el reto de modernizar las estructuras administrativas, mejorar sus sistemas y procedimientos y profesionalizar a sus servidores públicos. Y esto obviamente debe incluir a los municipios. Esto requiere como base la implantación de la carrera administrativa, debidamente formalizada en un nuevo esquema jurídico-nor-

mativo, orientado a la estabilidad y eficiencia del servicio público.

La modernización de las administraciones municipales requiere, entre otras cosas:

- La creación de fondos específicos para ello,
- Asesoría permanente,
- La promoción de una participación ciudadana sistemática,
- El fortalecimiento y promoción de las asociaciones municipales,
- Transparencia y eficiencia, así como una simplificación de sus servicios con un sentido de excelencia en la calidad y de orientación al cliente,
- La combinación de la desconcentración y descentralización de ciertos servicios, con la privatización adecuada de otros.

Es necesario tomar en cuenta que el proceso de descentralización incluye también una redefinición de las funciones y tareas del empleado del gobierno central y, por tanto, no sólo su reestructuración sino su capacitación.

Debe procederse al menor plazo posible a enfrentar el reto de modernizar las estructuras administrativas, mejorar sus sistemas y procedimientos y profesionalizar a sus servidores públicos

Revisión, fortalecimiento y armonización del marco jurídico-legal

Algo importante dentro del proceso de descentralización y para el funcionamiento de un Estado efectivamente descentralizado es contar con un marco jurídico-legal adecuado, moderno y claro. Esto exige, en el caso salvadoreño, la revisión, depuración y armonización de la legislación nacional para que, por una parte garantice y fortalezca el principio de la autonomía local y por otra el proceso de descentralización.

También es necesaria una revisión del Código Municipal con el propósito de modernizarlo y ponerlo en sintonía con las nuevas condiciones del país.

Democratización y reestructuración de la institucionalidad nacional para el desarrollo regional/local

El desarrollo local/regional, como aquí lo hemos definido, necesita de instituciones especializadas, con carácter nacional, que contribuyan a su impulso en todo el país. Algunas instituciones como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), fueron diseñados en un marco centralista en el cual estaba ausente una concepción de desarrollo local y regional como la planteada. En consecuencia, en tal diseño no participaron agentes claves en el desarrollo local/regional como las municipalidades, las comunidades y algunos organismos no gubernamentales.

De este modo, a la luz de lo planteado en esta propuesta, es indispensable la democratización y la reestructuración de esa instituciona-

lidad nacional, cuya misión sea el impulso del desarrollo local/regional.

Para ello proponemos que se estudien y analicen las siguientes medidas:

- La creación un Consejo Nacional para el Desarrollo Local/Regional, con participación de los entes civiles mayormente involucrados, que permita la articulación y formulación de una política nacional. Dicho Consejo debería estar integrado por COMURES, FISDL, ISDEM y otros actores institucionales y civiles.
- Se deben buscar medidas adicionales para garantizar que el FISDL se convierta en un promotor de la concertación y el desarrollo local con participación de la población, y con la función de filtro técnico y canalizador de recursos financieros. Las inversiones se deben decidir a nivel municipal en forma consultada con la población y en base a un plan de inversiones que cuente con la aprobación de la población y los actores locales.
- Se debe reformar la ley para que el ejecutivo no pueda ejercer presión política y restarle así autonomía a la institución, y para definir mecanismos de representación efectiva del gremio de alcaldes y de las ONG's, dado que en este aspecto la ley es muy vaga.
- En cuanto al ISDEM, reestructurarlo y especializarlo como Banco Municipal, eliminando sus funciones de apoyo técnico y de capacitación.
- Para no generar vacíos, se debe crear una instancia que tenga las funciones que le hayan sido suprimidas al ISDEM.

El desarrollo local/regional necesita de instituciones especializadas, con carácter nacional, que contribuyan a su impulso en todo el país

Participación en el esfuerzo Centroamericano

Es innegable que a nivel Centroamericano ha venido emergiendo poco a poco la conciencia sobre la necesidad de promover y ampliar políticas de descentralización de los Estados, fortalecimiento municipal y desarrollo local.

Es importante retomar desde nuestro país, los espacios, conclusiones y compromisos adquiridos a nivel oficial, e incorporarlos en nuestras políticas nacionales para convertirnos en motores impulsores de los mismos.

En ese marco, debemos también jugar un papel activo y propositivo en la Red Centroamericana por el Fortalecimiento Municipal y la Descentralización, que viene funcionando desde 1994, buscando ser "un mecanismo de convergencia entre los principales actores que intervienen en los procesos de descentralización, dentro de una perspectiva de largo plazo"².

Se trata, no solamente de intercambiar experiencias con los demás países de Centroamérica, sino de ser un motor del esfuerzo común para implementar auténticos procesos de desarrollo regional/local y descentralización, que fortalezcan las bases para una mejor y más profunda integración del Istmo.

Una tarea que debemos concertar

Queremos reiterar la necesidad y urgencia de aprovechar esta coyuntura de transformaciones democráticas y socio-económicas por las que atraviesa El Salvador, así como las tendencias y oportunidades que brindan los cam-

bios mundiales y regionales, para intentar el diseño e impulso de una estrategia nacional de desarrollo sustentable, que incorpore como componente vertebral el desarrollo regional/local.

Hacer esto, implica concebir nuestro país de una forma diferente, introduciendo todas sus regiones y localidades como sujetos de desarrollo y factores de competitividad, lo cual a su vez conduce a nuevos esquemas de generación de riqueza y de distribución de la misma,

y a innovar los mecanismos y las formas como nos relacionamos con la región Centroamericana y el resto del mundo.

Las desigualdades territoriales son un freno al desarrollo y la democracia en El Salvador. Por eso deberán irse reduciendo a la par de la reestructuración del modelo económico, social y político. Esto implica partir

del reconocimiento de las diversidades regionales y el potencial real que representan para la construcción de una alternativa nacional.

Avanzar en esa dirección exige decisiones políticas nacionales de gran envergadura y una visión de largo plazo, sustentadas ambas en una amplia y creciente concertación nacional, que es la primera condición de viabilidad de las políticas propuestas que además deben impulsarse en forma combinada y complementaria.

NOTAS

¹ Comisión Nacional de Desarrollo: *Bases para el Plan de Nación*. Pág. 3. San Salvador, 16 de enero de 1998.

² FEMICA: "Segunda Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal". Pág.5. CEDI-GUAT. Guatemala. Julio de 1995.

Concebir nuestro país de una forma diferente, introduciendo todas sus regiones y localidades como sujetos de desarrollo y factores de competitividad
