

Desarrollo Local y Descentralización

en Centroamérica

PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA

EL SALVADOR 2001



Desarrollo Local y Descentralización

en Centroamérica



PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA

EL SALVADOR 2001

Desarrollo Local y Descentralización

en Centroamérica

Editado por:

COMURES
Alcaldía de San Salvador
FUNDE
FUNDAUNGO
Diputación de Barcelona

Primera Edición:

Julio de 2002, San Salvador, El Salvador.

Coordinación:

FUNDE-FUNDAUNGO

Diagramación: ASTACIODISEÑO

© Derechos reservados

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL
SIN LA AUTORIZACIÓN EXPRESA DE LAS ORGANIZA-
CIONES EDITORAS.

CONTENIDOS

Introducción	5
CAPITULO I: Desarrollo Local, reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI	7
<i>Jean Pierre Malé</i> Experto en cooperación y desarrollo local	8
<i>Enrique Galicho</i> Director de Maestría UCU	45
CAPITULO II: Iniciativas Nacionales para la Descentralización	63
<i>Rokael Cardona</i> COMODES de Guatemala	64
<i>Víctor Antonio Orellana</i> FUNDAUNGO	90
<i>Jordi Sánchez</i> Director Fundación Bofill	109
CAPITULO III: Financiamiento del Desarrollo Local	121
<i>Josep María Procházka</i> Asesor de la Presidencia Diputación de Barcelona	122
CAPITULO IV: Asociacionismo municipal y construcción regional	151
<i>José Antonio Morales Erlich</i> Consultor de ISAM	152

CAPITULO V:	
Nuevo rol de las Municipalidades y nuevas Políticas Locales	177
<i>Mercedes Peña Domínguez</i>	
Coordinadora de Proyectos FUNDEMUCA	178
<i>Jean Pierre Malé</i>	
Consultor experto en cooperación y desarrollo local	193
CAPITULO VI:	
Participación Ciudadana y Construcción de Alianzas para el Desarrollo Local	205
<i>Alberto Enríquez y Marcos Rodríguez</i>	
FUNDE	206
CAPITULO VII:	
Integración Regional y Desarrollo Local	245
<i>Silvio Prado</i>	
Consutor, Nicaragua	246
<i>Agustín Fernández de Losada</i>	
Jefe del Servicio de Integración Europea y Solidaridad. Diputación de Barcelona	284
Capítulo VIII	
Hacia una Agenda Centroamericana para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local	321
Anexo:	
Declaración Final de la I Conferencia	335

INTRODUCCIÓN

A comienzos del año pasado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Alcaldía de San Salvador, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Diputación de Barcelona iniciamos las reuniones de coordinación y los preparativos para organizar una ***I Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local***, que se realizó en San Salvador los días 12 al 14 de noviembre de 2001.

El propósito de esta I Conferencia Centroamericana ha sido contribuir a generar un espacio de reflexión que permita un intercambio entre los distintos actores vinculados a la temática de la descentralización y el desarrollo local, al mismo tiempo que aportar a elevar el nivel del debate. Además, se ha buscado promover una discusión en torno a que estos temas sean factores que contribuyan al proceso de integración regional.

La I Conferencia Centroamericana fue exitosa con relación a los objetivos planteados, en tanto que se obtuvo una buena respuesta a la convocatoria plural realizada, lográndose una amplia participación de todos los actores claves y con representaciones de todos los países. Tan importante fue la acogida que tuvo esta I Conferencia,

que en la Declaración Final se plantea que se convierta en un foro permanente.

En los meses siguientes a la conferencia, hemos estado revisando y editando las ponencias presentadas, a efectos de seleccionar aquellas a ser incluidas en este libro: “Descentralización y desarrollo local en Centroamérica”, el cual está estructurado en ocho capítulos. En el capítulo primero se aborda el tema del desarrollo local como un reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI, en el segundo se recogen las iniciativas nacionales para la descentralización, en el tercero se aborda el tema del financiamiento del desarrollo local, en el cuarto se enfoca el tema del asociacionismo municipal y construcción regional. En el quinto se aborda el nuevo rol de las municipalidades y nuevas políticas locales, en el sexto se enfoca el tema de la participación ciudadana y construcción de alianzas para el desarrollo local, en el séptimo se analiza el tema de la integración regional y desarrollo local; y en el octavo capítulo titulado: “Hacia la construcción de una agenda centroamericana de descentralización y desarrollo local”, se recoge la rica discusión en las distintas mesas de trabajo.

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los conferencistas y ponentes en esta I Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local por su participación; y a Acción Ecueménica Sueca-Diakonía por el apoyo financiero brindado para la publicación de este libro.

San Salvador, Junio de 2002.

CAPÍTULO I



**DESARROLLO LOCAL, RETO ESTRATÉGICO
PARA CENTROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI**

DESARROLLO LOCAL, RETO ESTRATÉGICO PARA CENTROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI

Jean-Pierre Malé

Consultor experto en Cooperación y Desarrollo Local

Director del gabinete de estudios ESTUDIS

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia intenta presentar reflexiones *personales* sobre el concepto y las experiencias de desarrollo local e interrogarse sobre lo que puede representar este fenómeno en el futuro.

Son unas reflexiones *generales*, que presentaremos de manera un poco esquemática, pensando sobre todo en la posibilidad de suscitar una discusión y un intercambio de ideas. Las mesas de trabajo permitirán, a continuación, profundizar en los puntos más importantes.

La referencia de la cual hemos partido para formular nuestras observaciones es la experiencia como consultor en temas de fomento de la ocupación y promoción económica, realizada en el contexto español.

Esta especialización temática nos lleva a hacer hincapié, en esta ponencia, en la vertiente socioeconómica del desa-

rollo local y a interrogarnos al final sobre las relaciones entre el desarrollo local y el modelo dominante de desarrollo "global".

En una parte de la ponencia, haremos una breve presentación del contexto histórico y político español, que hace que las experiencias de desarrollo local de las cuales nos hemos inspirado tengan unas características específicas que se intentará poner en evidencia.

Ideas centrales que se desarrollan en la ponencia:

- ✓ El desarrollo local está ganando terreno en Europa. Se está consolidando progresivamente y obtiene un reconocimiento creciente por parte de los agentes oficiales y no gubernamentales.
- ✓ Sus logros son importantes y esta nueva forma de "hacer desarrollo" tiene un impacto muy profundo en la ampliación de las funciones que asumen las entidades locales y en la transformación de sus formas de intervención.
- ✓ Sin embargo, el hecho de dar más protagonismo al nivel local, de favorecer una concertación entre agentes públicos y privados o de dar un papel central al ayuntamiento no son condiciones suficientes para dar un sentido y un contenido político claro a este proceso.
- ✓ El significado de este fenómeno puede ser visto de manera muy diferente y su futuro a mediano y largo plazo queda muy abierto. ¿Es un embrión de una nueva sociedad y de un nuevo modelo de desarrollo económico o se trata de un complemento indispen-

sable de la globalización y de las políticas neoliberales?

- ✓ El desarrollo local, sí, pero ¿Qué desarrollo local?, ¿A favor de quién? ¿Con qué contenido social y político? ¿Con qué tipo de participación ciudadana?
- ✓ El reto del siglo XXI es el de ver qué significado y qué contenido real le van a dar las diferentes fuerzas sociales y políticas en presencia.
- ✓ Se indican, al final de esta ponencia, los puntos que, en nuestra opinión, serán estratégicos para lograr hacer realidad un verdadero desarrollo local.

Abordaremos sucesivamente 5 puntos:

1. La génesis del concepto de desarrollo local,
2. Las etapas del desarrollo local,
3. Sus resultados y logros principales,
4. Los interrogantes sobre su significado y su evolución futura, y
5. Los retos para construir el desarrollo local que queremos y necesitamos.

1. LA GÉNESIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

Tanto en España como en Francia, el concepto de desarrollo local es joven. Aparece a finales de los 70 y principios de los 80, con una coloración inicial claramente reactiva o defensiva frente a un determinado contexto global.

- ✓ El concepto de “Desarrollo Local” emerge, en aquella época, como *reacción ante las agresiones y cambios bruscos que sufren las economías y sociedades locales*, y que son unas consecuencias directas de las crisis y mutaciones del sistema económico mundial en los años 70.
- ✓ Se puede decir que el desarrollo local se va articulando progresivamente como una *respuesta a la situación de desprotección* en la cual quedan los espacios locales, en un contexto caracterizado por un modelo de desarrollo globalizador (hacer del mundo un único espacio de mercado libre) y por la generalización de políticas neoliberales (retirada parcial del Estado central de la esfera económica, privatización de los sectores estratégicos, reducción del Estado de bienestar, etc.).
- ✓ La crisis del petróleo, que afecta a sectores enteros, la apertura de los mercados mundiales, la construcción de nuevos espacios económicos en los cuales se dan nuevas condiciones de localización de las actividades, todos estos fenómenos *hacen patente la fragilidad de los espacios locales*, en este tipo de desarrollo capitalista en vías de globalización.

- ✓ En efecto, la agudización de la competencia, que se ensancha en el ámbito internacional y mundial, pone en competencia *los espacios locales que estaban hasta ahora más alejados y separados.*
- ✓ Además, *el municipio estaba protegido por las políticas estatales y por el papel que jugaba el Estado central* (ordenación del territorio, política keynesiana de relanzamiento de la economía, protección arancelaria para la economía nacional, políticas sectoriales intervencionistas, etc.).

Las políticas neoliberales hacen que:

- ✓ Sectores enteros puedan entrar en crisis en un cortísimo plazo, debido a la aceleración del cambio tecnológico y la variabilidad de las condiciones de mercado.
- ✓ Los aparatos productivos puedan deslocalizarse para aprovecharse de las condiciones sociales diferentes.
- ✓ Los agentes económicos no estén ligados con el tejido local.
- ✓ El Estado central ya no garantice una protección económica exclusiva al aparato productivo nacional.

En el paradigma neoliberal, el Estado ya no está directamente al servicio de un capitalismo “nacional” del cual defendería los intereses enfrente de otros aparatos productivos de base nacional.

Al contrario, el Estado no solamente se inhibe en materia de política económica y ha perdido muchos instrumentos

de intervención, sino que actúa como un instrumento más al servicio de la globalización. Favorece la internacionalización del capital, la penetración de las firmas multinacionales en el territorio nacional, etc.

La alianza capital nacional/Estado-nación se ha diluido rápidamente -principalmente en Europa por la dinámica de integración en un espacio plurinacional-. El capital nacional desaparece o se convierte en un apéndice del capital internacionalizado. El Estado nacional, al mismo tiempo, pierde poder y grado de autonomía y se convierte en un agente de la globalización económica.

Como consecuencia de lo anterior, a finales de los 70 y principios de los 80, se dan en Europa, y en España un poco más tarde, una serie de cambios fuertes, entre los cuales podemos citar, por ejemplo la reestructuración de los sectores de industria pesada (siderurgia, astilleros, minería), o la crisis de los sectores con fuerte intensidad de mano de obra, como el sector textil.

Los municipios (y las regiones) han de hacer frente entonces a la demanda social de todo un tejido productivo y humano golpeado por la crisis y no se pueden apoyar en el Estado central, ya que es esta misma Administración central la que impulsa y promueve estos cambios.

Están obligados entonces a construir un nuevo tipo de desarrollo, basado en las propias fuerzas y potencialidades locales.

Este nuevo tipo de desarrollo, conocido como "desarrollo local" se caracteriza, desde el punto de vista económico, como un proceso que tiene por principales objetivos:



- ✓ Valorizar los recursos humanos, físicos y materiales locales.
- ✓ Dinamizar a los actores locales (agentes económicos, sociales e institucionales).
- ✓ Movilizar y coordinar a dichos agentes alrededor de una estrategia de desarrollo consensuada.

2. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO LOCAL (EN CATALUÑA)

CONTEXTO Y SITUACIÓN DE PARTIDA

Recordemos que, en España, el marco institucional ha experimentado unos cambios muy importantes a finales de los años 70 y principios de los 80, con:

- ✓ La creación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.).
- ✓ El traspaso progresivo de un paquete importante de competencias desde el Estado central hacia las CC.AA., con la dotación de los recursos correspondientes (basada en una estimación del “coste efectivo” de los servicios transferidos).
- ✓ La emergencia de los “ayuntamientos democráticos”, que hacen irrumpir en la escena local los representantes elegidos.

Se podría pensar que España ha llegado, por este proceso, a cuotas muy altas de descentralización económica y política y de participación democrática en los asuntos locales. No obstante, hay que matizar esta imagen, teniendo en cuenta tres hechos importantes:

- ✓ En el período indicado, *la Descentralización de competencias y de recursos se ha limitado al escalón regional* y no se ha extendido realmente a la administración local, que continúa restringida en cuanto a sus atribuciones legales y estrangulada por su falta de recursos.
- ✓ Los retrasos acumulados durante el franquismo en materia de equipamientos y servicios públicos han hecho que los primeros equipos de gobierno democrático se concentraran en la absorción de estos déficits cuantitativos, en la gestión municipal y en la construcción de instituciones y estructuras.
- ✓ Este énfasis puesto en los aspectos cuantitativos y de gestión ha contribuido en *una cierta "despolitización" de la esfera municipal*, que solo ahora parece en vías de superación.
- ✓ Los ayuntamientos han tenido que *hacer frente, mal que bien, a las nuevas demandas y a las nuevas necesidades*, en un contexto global e internacional marcado por cambios rápidos e importantes en la vida económica y en la cohesión social. Han tenido que sobrepasar sus competencias estrictas, aventurándose en campos nuevos para la administración local, sin los recursos suficientes ni materiales, ni técnicos ni organizacionales para afrontar realmente los problemas planteados.

Se ha vivido, por tanto, una situación caracterizada por unas *tensiones dinámicas entre elementos contradictorios*, como por ejemplo:

- ✓ La expansión progresiva de la esfera de intervención de las entidades locales, versus la limitación crónica de sus recursos (tensión económica y de medios).
- ✓ La multiplicación y diversificación de las demandas sociales, versus la inercia de un aparato municipal tradicional, orientado hacia las funciones clásicas de gestión municipal (tensión en la filosofía y la práctica de la organización municipal).
- ✓ La intervención activa y multiforme en la economía y en la sociedad local, versus unas formas de participación ciudadana anquilosadas (tensión política).

Estas tensiones dinámicas han generado una *evolución rápida*, que podemos resumir alrededor de dos ejes planteando sucesivamente dos preguntas:

- ✓ ¿Cómo ha ido aumentando y transformándose el protagonismo de las administraciones locales *en el terreno del desarrollo socioeconómico?* y
- ✓ ¿Cómo se han ido abordando progresivamente unas problemáticas más amplias y más enriquecedoras *en materia social, cultural y política?*

LA EVOLUCIÓN EN EL CAMPO SOCIOECONÓMICO: DE PALIAR LAS CRISIS LOCALES A RECONSTRUIR LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Si examinamos la intervención de las administraciones locales en el campo del desarrollo socioeconómico (es decir, con relación a los aspectos de fomento de la ocupación y de promoción económica), se pueden identificar bastante claramente una serie de etapas, que se solapan o interactúan en ciertos casos:

- ✓ Primero, los municipios han empezado *reaccionando puntualmente ante las crisis que afectaban al territorio*, a través planes de ocupación o subvenciones para la reconversión.
- ✓ Después, los municipios se han *movilizado en la lucha contra el paro de manera permanente y mediante estructuras estables dirigidas a las personas*, como centros municipales de formación y de inserción laboral, observatorios del mercado de trabajo, etc.
- ✓ En una tercera etapa, la voluntad de fomentar la ocupación de manera sostenible ha llevado a que los municipios *actúen como impulsores de la promoción económica local*, dando soporte directo al mundo empresarial local e intentando fomentar al mismo tiempo la creación de nuevas empresas y la difusión de las innovaciones tecnológicas en el tejido productivo local.
- ✓ Finalmente, estamos asistiendo actualmente en la región catalana a un intento del desarrollo local de proyectarse más allá del territorio municipal o del

espacio local de partida. Los municipios establecen entre ellos y con otras fuerzas sociales unos elementos de concertación y estrategias comunes que perfilan *un nuevo concepto de planificación territorial*, construido desde abajo y sobre la base de acuerdos voluntarios.

- ✓ Desde el punto de vista socioeconómico, se ve por tanto una transformación y ampliación rápidas del papel de la entidad local, y un acercamiento al mundo empresarial, que la obligará a resituarse en este nuevo contexto y a adaptar sus estructuras y su filosofía de intervención.¹

LA EVOLUCIÓN EN EL CAMPO SOCIOPOLÍTICO E INSTITUCIONAL: DE LA ATENCIÓN DE LAS DEMANDAS SOCIALES A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA SOCIEDAD LOCAL

Paralelamente a la evolución del campo de intervención económica, se da un fenómeno de ampliación muy considerable del campo de intervención del ayuntamiento en el campo socio-político.

Como se verá también, el papel del ayuntamiento se amplía en muchas direcciones y de una manera extremadamente rica. Bajo la presión continua de las demandas sociales, *se pasa de una visión dominada por la asistencia y la cobertura de servicios sociales* (atención general y atención

1. *Esta evolución abre al mismo tiempo un debate sobre el grado de su misión del ayuntamiento a los intereses empresariales locales.*

a determinados colectivos desfavorecidos) *a una temática mucho más compleja* (medio ambiente, solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social, etc.)

Las nuevas demandas sociales que el medio local ha de cubrir de alguna forma *desbordan muchas veces el marco de competencias formales del ayuntamiento o son difícilmente resolubles en el solo ámbito municipal*, pero el ayuntamiento se siente obligado, como institución más cercana al ciudadano a intentar "inventar" las formas y mecanismos necesarios para dar respuesta a estas necesidades.

Esto ha llevado a los municipios españoles a emprender una *especie de "aventura razonable"* en las cuales van a tomar una serie de riesgos (entre ellos los de no poder, en definitiva, dar una respuesta real a estas demandas) pero en la cual se van a transformar como instituciones, confrontándose a todos los problemas de sociedad que les plantean en última instancia los ciudadanos: protección del medio ambiente, acogida de los inmigrantes, lucha contra la discriminación por razones de sexo o de raza, cooperación al desarrollo, integración de la juventud, etc.

Veremos a continuación cómo esta doble evolución, en el campo socioeconómico y en el campo social e institucional ha conducido a una situación de los municipios muy diferente de la que conocían antes del inicio del desarrollo local.



3. LOS RESULTADOS DEL DESARROLLO LOCAL HASTA AHORA

Efectivamente, si hacemos una pequeño alto en el camino y giramos la vista hasta atrás, nos damos cuenta que la práctica de las entidades locales y de los agentes sociales y económicos a lo largo de los 20 últimos años permite presentar hoy un balance importante, *con aspectos ya consolidados*.

Muchos -y muy significativos- son los logros conseguidos hasta ahora, tanto desde una perspectiva económica como institucional y política.

DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Merece poner de relieve tres puntos:

El reconocimiento de la práctica de los agentes locales como nueva forma de “hacer desarrollo”.

El término de desarrollo *económico* local ya está reconocido y aceptado: caracteriza la dinámica que se ha generado desde el ámbito local, para intentar, como hemos dicho:

- ✓ Valorizar los recursos humanos, físicos y materiales locales,
- ✓ Dinamizar a los actores locales (agentes económicos, sociales e institucionales),
- ✓ Movilizar y coordinar a dichos agentes alrededor de una estrategia de desarrollo consensuada.

Este tipo de “hacer desarrollo” está reconocido cada vez *más por los organismos internacionales de cooperación*

internacional que se ponen a finales de los 90, de manera unánime, a promocionar los temas de participación de las comunidades y de gobernabilidad local.

Está reconocido también -aunque con más dificultades- *por los gobiernos nacionales* que lo ven como un complemento obligado de sus actuaciones centralizadas pero intentan controlarlo y limitar su alcance político, tanto en el Sur como en el Norte.

Las ONGs, por su parte, ven el desarrollo local como un heredero de su filosofía de desarrollo desde la base y en contacto directo con las comunidades y con las poblaciones y se felicitan de esta evolución, aunque no siempre estén dispuestas a trabajar en un marco concertado en el cual el ayuntamiento tenga un papel preponderante.

Este éxito del concepto de desarrollo local y la relativa unanimidad a su favor de todo tipo de agentes sociales y políticos y de instituciones públicas y privadas, como veremos más tarde, es al mismo tiempo una señal de ambigüedad que nos obligará a plantear diversos interrogantes sobre el significado profundo de este fenómeno.

LA REVALORIZACIÓN DE UN DESARROLLO ENDÓGENO DE NUEVO CUÑO

El desarrollo local ha vuelto a dar actualidad y legitimidad a *una visión del desarrollo centrado en lo endógeno, en los recursos propios (materiales y humanos) y construido desde abajo.*



De hecho, esta visión rompe con la perspectiva económica dominante y toma el contrapié de un tipo de desarrollo basado en la liberalización de los mercados, en la concentración de capital a escala mundial, en las firmas multinacionales y en el rol de los mecanismos de regulación globales.

Conviene decir, sin embargo, para dar cuenta de la riqueza y complejidad del proceso en curso, que los agentes impulsores del desarrollo local, todo y reivindicando como propio el enfoque endógeno del desarrollo, han “revisitado” o reformulado este concepto.

En efecto, el desarrollo local *se enraíza en una visión endógena*, pero no renuncia en general a abrirla y proyectarla hacia fuera.

Pretende *identificar los factores locales* que pueden ser la base del desarrollo (recursos físicos y recursos naturales, mano de obra cualificada, cultura, patrimonio arquitectónico e histórico, paisaje, etc.) y *valorizarlos*.

Pero no se cierra en una visión autárquica del desarrollo, no promueve sociedades cerradas sobre sí mismas, sino que se plantea cómo valorizar estos factores, teniendo en cuenta la situación económica y social de la región, del país e incluso del mundo.

Los agentes locales -al mismo tiempo que hacen el inventario de las fuerzas y debilidades de su propio tejido productivo y social-, procuran detectar y aprovechar las oportunidades que se presentan desde fuera. También intentan a menudo promocionar y difundir hacia fuera los resultados y productos del desarrollo local o atraer nuevas

actividades. Son sensibles a la necesidad de difundir la innovación y de mejorar la competitividad en los mercados.

- ▶ El desarrollo local, tal como se practica actualmente en España, parece haber superado de alguna manera la oposición formal entre desarrollo “endógeno” y desarrollo “exógeno”. Se enraíza localmente pero se posiciona en referencia a un marco más global.

Esto hace la fuerza y, al mismo tiempo, la ambigüedad del concepto. El hecho de dar protagonismo al nivel local o de “partir de lo local” no implica de por sí, como se verá más adelante, ningún juicio de valor o actitud deliberada frente a las formas que toma el desarrollo internacional.

Por tanto, vemos aparecer aquí también que la fortuna que ha tenido el término de desarrollo local puede esconder una gran variedad de contenidos, ya que el desarrollo local puede comportar una revisión en profundidad del modelo de sociedad o ser, como se verá más adelante, una simple “activación” del medio local, que sirva para aumentar su capacidad de insertarse en la economía globalizada.

LA VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO COMO NUEVA VARIABLE FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO

La reacción de los tejidos locales ha puesto de manifiesto la necesidad de una visión territorial, y no únicamente sectorial o nacional, y eso, desde diferentes puntos de vista:



A. Desde el punto de vista de la producción

- ✓ Se ha descubierto la importancia de la articulación del tejido productivo y de las relaciones “horizontales” (formales e informales) que se establecen entre las pequeñas y medianas empresas en un entorno local y que lo convierten en una red productiva y en una red de transferencia de innovación y de difusión de informaciones y prácticas.
- ✓ Se han elaborado sobre esta base los conceptos de “industria difusa”, de “distritos industriales” o de “sistemas productivos locales”.

B. Desde el punto de vista del empleo

- ✓ Se ha dado toda su importancia a las “cuencas de empleo”, o “mercados de trabajo locales”, como espacios geográficos donde las personas están dispuestas a moverse para trabajar y en los cuales las empresas compiten para contratar la mano de obra que necesitan.

C. Desde el punto de vista del desarrollo integral

Poco a poco, se ha consolidado la idea de que la construcción de entornos territoriales favorables representaba un “capital social” territorial, que consta de:

- ✓ El territorio, con sus recursos naturales y culturales, que pasan a ser *unos activos para el desarrollo* y un *bien común* que hay que proteger y valorizar (medio ambiente).

- ✓ Los recursos humanos locales, con su nivel de cualificación y sus hábitos productivos.
- ✓ Los sistemas de organización social, con su grado de cohesión social.
- ✓ Los servicios intangibles que aumentan la competitividad de las empresas.
- ✓ La dotación de infraestructuras económicas y sociales necesarias para sostener el desarrollo.

Esto permite ligar, en el ámbito local, las diversas preocupaciones (crecimiento, sostenibilidad, protección medioambiental, ecología humana, etc.)

DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y POLÍTICA

El desarrollo local ha hecho emerger la posibilidad de una nueva "centralidad" (o de un nuevo liderazgo) de las administraciones locales, ha promovido una nueva distribución de funciones entre los agentes públicos y privados y ha planteado el tema de la concertación institucional y de la participación ciudadana.

Todos estos temas se abordarán con más profundidad en las mesas de trabajo. Los podemos resumir aquí de la manera siguiente:

NUEVO PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

El desarrollo local ha ofrecido a las entidades locales que se han lanzado en esta aventura, un nuevo rol central con respecto a los demás agentes públicos y privados. El

ayuntamiento ha dejado de ser simplemente un órgano gestor para convertirse -al menos potencialmente- en un agente definidor de estrategias, impulsor de programas y proyectos, federador y coordinador del conjunto de los agentes locales públicos y privados, catalizador de energías y capaz de asumir el liderazgo de las dinámicas sociales orientadas a la planificación estratégica del territorio en todos sus aspectos.

CONCERTACIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS

La práctica de concertación entre las administraciones locales y los agentes sociales y económicos de su territorio está progresando día a día. Los convenios y pactos se materializan en mesas de concertación que pueden llegar a tener un carácter permanente.

Se tratará en detalle este tema en la mesa de trabajo N° 5, que habla en particular de la “construcción de alianzas” para el desarrollo local.

Este término puede parecer ambicioso, pero la realidad es que se ha empezado a configurar así en España, en determinados ámbitos locales o supramunicipales, una cierta alianza entre la administración local, las pymes, los representantes de las fuerzas sociales locales, las asociaciones de defensa del territorio y las comunidades y grupos de vecinos, en la cual la entidad local puede tener un papel estratégicamente determinante.

APRENDIZAJE DE UNAS FORMAS ORGANIZACIONALES NO PIRAMIDALES

Las nuevas necesidades de concertación y el carácter complejo, plurisectorial e interdepartamental de las

problemáticas que se abordan, hace que el desarrollo local exija nuevos instrumentos de trabajo, de organización y de toma de decisiones.

Los progresos del desarrollo local van parejos con la necesidad de comunicación e intercambio de experiencias, con la extensión de formas de trabajo en red, y con la multiplicación de temas que requieren más un tratamiento horizontal y concertado que una estructura jerarquizada de transmisión de directrices emitidas desde arriba.

Estamos aquí asistiendo al principio de una transformación profunda de las maneras de hacer de la administración local y de los agentes en general, que acompaña y refuerza a su vez un cambio más profundo sobre la concepción misma de sus funciones y su razón de ser.

RECONSIDERACIÓN DE TODOS LOS TEMAS GLOBALES DE SOCIEDAD, DESDE LO LOCAL

Por fin, el último logro del desarrollo local que ponemos aquí de manifiesto es la capacidad que ha tenido de hacer surgir de la ciudadanía, en el proceso de participación y discusión de las opciones, la aspiración hacia otros valores de sociedad y hacia otros “modelos de ciudad” u otros planteamientos estratégicos o políticos.

Estas demandas sociales se inscriben en la agenda de las administraciones locales y que obligan a una *redefinición práctica y concreta, en la vida cotidiana, del modelo de sociedad que se desea.*

Esta evolución lleva a una *perspectiva de repolitización de la sociedad y de las instituciones locales* porque se



han de elaborar nuevas estrategias, se han de definir nuevos objetivos, se han de fijar prioridades y, de manera general, se ha de “hacer política” para ofrecer respuestas a estos interrogantes de sociedad.

4. LAS ALTERNATIVAS DE FUTURO: INTERROGANTES SOBRE EL SIGNIFICADO DEL DESARROLLO LOCAL

La experiencia de los municipios de la provincia de Barcelona y las evoluciones que hemos señalado son positivas y hemos apuntado algunos de sus logros más importantes.

Al mismo tiempo, hemos detectado limitaciones o ambigüedades que, de confirmarse o acentuarse en el futuro, podrían cambiar la visión generalmente positiva que hemos dado.

De hecho, si intentamos reflexionar sobre lo que representa en el fondo un tal proceso y sobre la proyección que pueda tener en el siglo XXI que empieza, y si intentamos sobre todo analizar cómo se enmarca dentro de la evolución global de la economía y de la sociedad, descubrimos diversas alternativas que pueden dar un carácter totalmente opuesto al fenómeno de desarrollo local.

Conviene recordar aquí la observación hecha más arriba respecto a la apariencia de unanimidad favorable al desarrollo local. Parece que todo el mundo apoya esta idea y que todos los organismos e instituciones están a favor de un mayor protagonismo de las

administraciones locales (UE, BID, BM, ONGs, etc.).

Esta observación obliga a reconocer el carácter todavía ambiguo del concepto y de las experiencias concretas de desarrollo local. El hecho de que este término haya hecho fortuna y que esté utilizado como eslogan y promovido actualmente por muchos agentes que actúan en el campo del desarrollo con intereses y filosofías diferentes no ayuda a clarificar su contenido real, y, seguramente, nos falta distancia histórica para poder valorar el qué significa realmente este proceso.

Las alternativas corresponden también a escenarios contrapuestos o que se pueden dar simultáneamente en zonas y contextos diferentes. Dichas alternativas -a pesar de su carácter forzosamente esquemático-, pueden ayudar a percibir que todavía todo está abierto y que este fenómeno de desarrollo local puede decantarse de diversas formas, según como se irán resolviendo los problemas y los aspectos contradictorios del proceso.

ALTERNATIVA A:

El desarrollo local es esencialmente una forma de amortiguar y canalizar los nuevos conflictos sociales

En este primer escenario, -que representa la agudización y la no resolución de las contradicciones actuales-, lo que va a caracterizar la dinámica de desarrollo local es que la administración local será cada vez más la *administración encargada de gestionar y canalizar los nuevos conflictos*

sociales –en concertación probablemente con asociaciones y representantes de la llamada “sociedad civil”-, sin que por ello varíe de forma sensible el contexto de limitación de sus recursos y competencias.

Bajo la presión de las necesidades sociales, la administración local se cargaría así progresivamente de nuevas funciones que no podría cubrir en realidad y crearía expectativas a las cuales no podría responder.

Tendría pues una *función paliativa ante los conflictos y tensiones sociales múltiples generados por la globalización neoliberal* y jugaría -a pesar suyo- un papel de contención social, sustituyendo al Estado central que se está retirando, al menos parcialmente.

Puede parecer un escenario-catástrofe, pero es un escenario muy verosímil, en particular en los países donde no se dan las condiciones políticas de una descentralización de poder y de recursos o donde el desarrollo local no será capaz -por razones estructurales que superan su propio marco- de generar unas opciones económicas superiores a las que le tocan actualmente en el presente esquema de división mundial del trabajo.

En el momento en que el origen y la causa de los conflictos se hacen más lejanos y más etéreos (el mercado mundial, la especulación internacional, las firmas multinacionales, etc.), interesa que la Administración local actúe en primera línea y que aparente al menos dar respuestas a los ciudadanos.

En esta hipótesis, el creciente interés de ciertos organismos oficiales para los temas de participación y gobierno local

se explicaría como una voluntad de hacer participar las sociedades locales en la búsqueda de un desarrollo local “de baja intensidad” y de asegurar la “governabilidad” de las bolsas de pobreza urbana y, de manera más general, de los entornos locales en los cuales se concentran las contradicciones del modelo globalizador.

Salvando las distancias, se puede hacer un cierto paralelismo con la etapa anterior y ver que el protagonismo de la canalización de los conflictos sociales se está desplazando, desde el Estado central hacia el nivel regional y local.

En efecto, en los conflictos enmarcados en un paradigma de lucha de clases, el conflicto principal (entre trabajadores y empresarios) estaba canalizado por el Estado central, (mediante negociaciones colectivas, reconocimiento del papel de los sindicatos y asociaciones de empresarios, etc.). El Estado jugaba un papel de regulador de este tipo de conflictos, asegurando por otra parte la política social (estado de bienestar, pensiones, etc.) y la política de fomento del empleo necesarias para hacer gobernable esta situación, es decir, controlarla y encauzarla sin que estalle de forma violenta.

En cambio, actualmente en Europa empiezan a prevalecer los conflictos identitarios y de convivencia (inmigrantes, nacionalismos, conflictos étnicos, etc.) en los cuales la “governabilidad” depende de las autoridades regionales y locales.

En esta alternativa A, el desarrollo local no consigue cambiar de manera real y significativa las condiciones del desarrollo socioeconómico en el ámbito local, sea porque no tiene los recursos suficientes, sea porque las condiciones estructurales generales son determinantes y no pueden ser compensadas por acciones locales.

En este caso, sus logros sociales, culturales, organizacionales, quedan en segundo término. Para las personas y grupos que han tomado parte en el juego de la participación, el desarrollo local puede resultar una experiencia frustrante y ser percibido como una falsa solución.

ALTERNATIVA B:

El desarrollo local como fenómeno que permite subordinar activamente las fuerzas locales a los imperativos de la globalización, creando una lucha entre ellas para acceder a los beneficios de la economía global

Según esta alternativa, la reacción del mundo local a las agresiones que hemos señalado al inicio sería solamente, en definitiva, una reacción de adaptación funcional a esta nueva situación internacional.

De hecho, la experiencia en Europa ofrece ejemplos que parecen ir en este sentido, cuando la movilización de las fuerzas locales y la concertación institucional y de los agentes se hace *solamente con el objetivo de situar mejor el municipio en el mercado mundial*, de aprovechar las oportunidades, de atraer los capitales o los flujos de turistas y teniendo en cuenta *solamente el marco estricto del territorio municipal*.

En estos casos, se detecta la ausencia de criterios de contenido -ya que no se discute el tipo de desarrollo social, político y económico que se desea- y de criterios de solidaridad más allá del término municipal (o regional en su caso).

- ▶ Esto hace que se perciba una *deriva hacia la competencia entre espacios locales y una sumisión creciente de las administraciones locales a criterios puramente empresariales y de mercado.*

En esta alternativa, el hecho dominante es que los municipios entran en competencia para ver:

- ✓ ¿Cómo se pueden situar mejor en el escenario internacional?
- ✓ ¿Quién refuerza más rápidamente a sus empresas locales, dándoles todo tipo de facilidades?
- ✓ ¿Quién atrae más el capital extranjero?
- ✓ ¿Quién se sitúa en los "nichos de mercado" más prometedores?
- ✓ ¿Quién se dota más rápidamente de una infraestructura de nuevas tecnologías?, etc.

La carrera entre los municipios de la costa catalana para construir puertos deportivos o campos de golf, o la estrategia del Puerto de Barcelona de atraer el turismo de lujo de los cruceros mediterráneos, son ejemplos que parecen confirmar la existencia de este primer escenario.



Hay un riesgo evidente de competencia exagerada y de insolidaridad: no se ponen las bases de una sociedad alternativa. En esta versión, el espacio local es un simple espacio en venta, que se ofrece a las fuerzas del mercado mundial de manera activa y decidida, en lugar de sufrir pasivamente los contragolpes de los cambios internacionales.

Así, en esta alternativa de futuro, el localismo (económico y político) no es incompatible con la globalización de la economía. Al contrario, puede generar una sociedad basada en “una mezcla de globalidad económica y de localismo social y político”.²

“El Estado tiende a perder fuerza y aparecen los elementos locales para actuar muchas veces como elementos “empresarializadores” del propio tejido local. La figura del alcalde-empresario (Nevau 1994) de la que ya hablan algunos autores en Francia, genera la imagen de una nueva empresarialización de la vida municipal, que trata por todos los medios de no perder las ventajas comparativas de lo local, de no perder, al fin y al cabo, puestos en una carrera entre ciudades, provincias y/o regiones, que cada vez tienden a actuar más competitivamente... para disputarse los efectos de la globalización sobre los diferentes territorios”.

2. Según la expresión de Luis Enrique Alonso en “Globalización y vulnerabilidad social”, 1997.

Si este escenario resulta ser dominante en el ámbito mundial, se iría hacia la constitución o la consolidación de un *modelo excluyente sobre la base de territorios subnacionales (¿ciudades-Estados?)*, con algunos de ellos integrados en las redes de nuevas tecnologías y de mercado global y otros empobrecidos y marginados porque no han sabido (¿) tomar el tren del progreso y situarse en esta carrera.

- ▶ *En este sentido, el “desarrollo local” puede ser el exponente más novedoso del desarrollo globalizado.*

Después de una etapa histórica en la cual el capital internacionalizado ha sabido articularse las economías nacionales y ha conseguido en consecuencia la “sumisión” de los Estados-naciones a su lógica, se entraría en una etapa en la cual se trataría de reforzar progresivamente la articulación de las economías locales con el mercado mundial y en la cual las propias autoridades locales y regionales jugarían un papel activo y dinámico en esta integración.

Esta versión “oportunista” del desarrollo local parece ser una alternativa que se limita, a la práctica, a un número limitado de regiones o economías locales que están bien situadas para entrar de lleno en las redes de la economía mundial. Puede ser el caso de ciudades o regiones potentes del primer mundo o de zonas que pueden ofrecer al mercado mundial la valorización de ciertos recursos, por ejemplo turísticos.



Pero el hecho de presentar las cosas como si todos los espacios locales tuvieran esta capacidad es un elemento importante, desde el punto de vista ideológico, porque permite *hacer responsables a los propios actores locales de su falta de desarrollo.*

De la misma manera que en el tema del paro hay toda una literatura que incide en esconder las causas estructurales del paro y en tratar de responsabilizar al propio parado de su situación porque no se ha dinamizado suficientemente o porque no ha sabido aprovechar las oportunidades, podríamos detectar aquí un intento semejante, aplicado esta vez a los espacios y sociedades locales: todos están metidos en una carrera para la innovación, para el mercado, para la competitividad que pasa por adaptarse lo mejor posible a los requisitos del mercado mundial. El espacio local que queda rezagado es aquel que no es suficientemente dinámico o en el cual las fuerzas sociales no han sabido tejer las alianzas necesarias

ALTERNATIVA C:

El desarrollo local es el embrión o el punto de partida de un nuevo modelo de desarrollo construido desde abajo y que representa una alternativa a la globalización

En este escenario opuesto a los dos anteriores, los espacios locales no se adaptan de forma pragmática a la situación de los mercados y de las fuerzas económicas mundiales, sino que tienden a construir y a reforzar elementos de

contrapoder y formas y criterios de desarrollo y de vida social diferentes de los actualmente dominantes.

Esta formulación resolutamente optimista conduce a interrogarse sobre diferentes puntos:

- ▶ *¿Se puede decir que el desarrollo local lleva un germen de alternativa a los criterios de la sociedad globalizada?*

La respuesta, sin duda, es afirmativa.

La experiencia de los planes estratégicos en los cuales ha habido una fuerte participación ciudadana muestra que la población aspira a otro modelo de sociedad y lo expresa cuando se la consulta de manera abierta y no manipuladora. Es llamativo ver cómo en municipios pequeños y medianos, las personas, en el momento de fijar el modelo de ciudad o el modelo de sociedad al cual aspiran, diseñan un futuro posible en el cual figuran preocupaciones de convivencia pacífica, de equilibrio ecológico y de solidaridad internacional.

También es patente el interés y la voluntad de participación de la población cuando se le abren unos cauces de participación reales.

Este potencial existe y hay posibilidad de movilizarlo alrededor de un proyecto de sociedad local.

- ▶ *¿Frente al posible estrangulamiento de las fuerzas locales por falta de recursos (alternativa A) y frente a la posible agudización de la competencia entre los espacios locales para jugar el juego del mercado mundial (alternativa B), cuales son las posibilidades reales de la alternativa C?*

La situación del desarrollo local es, actualmente, bastante fluida. Los escenarios posibles no están consolidados y la situación política y social puede evolucionar en un sentido o en otro. Lo que podemos apuntar son los elementos clave que podrían influir positivamente en hacer más creíble y más posible la alternativa de reconstrucción de un nuevo tipo de economía y de un nuevo modelo de sociedad, desde lo local.

La última parte de la ponencia intenta aportar elementos en este sentido.

5. CONCLUSIONES: CONSTRUIR E IMPONER EL TIPO DE DESARROLLO LOCAL QUE QUEREMOS

En Europa, el problema no es de saber si habrá o no desarrollo local -ya que parece imponerse progresivamente- sino de saber ¿Qué desarrollo local?, ¿Con qué contenido? y ¿Al servicio de qué intereses?

Para que el desarrollo local sea en el futuro un elemento de cambio social y político, nos parecen esenciales los seis retos siguientes:

RETO N°1: DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y REFORMA DRÁSTICA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El ejemplo de España muestra la limitación del desarrollo local sin los recursos suficientes y la dificultad de compensar la falta de recursos transferidos por recursos externos.

Toda esta evolución y la ampliación correspondiente de las funciones asumidas por las administraciones locales se han hecho en España *sin un cambio en las competencias y en los recursos del Ayuntamiento.*

El Ayuntamiento está cogido todavía en un *marco muy estrecho e inadaptado a las necesidades*, tanto por el corsé de las competencias legales mínimas, como por el de la falta de recursos.

- ▶ *Para que el desarrollo local pueda ser una realidad, se necesita por tanto una mayor autonomía de los niveles locales y regionales y su suficiencia financiera para cubrir las funciones que les corresponda.*

El intento de paliar la escasez crónica de recursos por otras fuentes que no sean la redistribución de los recursos públicos nacionales comporta unos riesgos de desviación y condicionamiento importantes. Es una solución paliativa y parcial, que no puede ser considerada como una alternativa de futuro para los Ayuntamientos.

En el caso español, por ejemplo, los Ayuntamientos han buscado fuentes de financiación complementaria (en particular las subvenciones que proceden de la UE a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo o de las Iniciativas Comunitarias).

Esta solución -que tiene una cierta similitud con la de los Ayuntamientos de los países del Sur que intentan recurrir a la ayuda externa- ha presentado serios riesgos de discontinuidad

en el tiempo de las intervenciones y de pérdida de autonomía estratégica por parte de la entidad local.

Se pierde fácilmente la capacidad de analizar y diagnosticar la situación propia para dedicarse a adaptar constantemente sus demandas a lo que proponen las fuentes de financiación. Por ello aparece un “efecto de espejo”. El municipio identifica solamente las necesidades “elegibles” que corresponden a los programas comunitarios y devuelve a Bruselas la imagen conforme a los planteamientos globales de la Comisión.

Llegar a dominar y canalizar la financiación externa es muy difícil si los municipios actúan uno por uno. Se necesitan unos entramados comunes (pactos territoriales, organización de municipios, papel de las administraciones locales de segundo nivel, etc.) para dar una cierta coherencia a lo que puede ser una lluvia discontinua y caótica de recursos escasos.

RETO N°2: PARTICIPACIÓN REAL DE LA CIUDADANÍA

La segunda exigencia de un verdadero desarrollo local es la de desarrollar una *práctica real de participación, tanto en la elección de estrategias de futuro (planificación estratégica) como en la toma de decisiones y en la gestión del día a día.*

Se puede decir que el desarrollo local ha de contemplar necesariamente una renovación y revitalización de la

práctica democrática, encontrando otras formas que las que se han esclerosado o que correspondían a un modelo de gestión municipal más tradicional.

Es cierto, por ejemplo, que la concepción del Ayuntamiento como agente gestor y prestatario de servicios se prestaba a una delegación de poderes para largos períodos de tiempo y favorecía prácticas tecno-burocráticas, mientras que la concepción actual de intervención dinámica de la entidad local en muchos ámbitos de la sociedad y de la vida cotidiana requiere, como hemos apuntado anteriormente, formas más participativas, más interactivas y más horizontales, que los municipios habrán de experimentar y de generalizar progresivamente.

RETO N°3: DEFINICIÓN DE UN CONTENIDO POLÍTICO-ESTRATÉGICO COMÚN

Para evitar los peligros de un desarrollo local puesto al servicio de la globalización, los agentes locales, públicos y privados, habrán de *dotar de contenido positivo el tipo de desarrollo que persiguen.*

El término de desarrollo "local", a la larga, resultará insuficiente y demasiado indefinido. Se le ha de dar cuerpo, precisando sus contenidos de sostenibilidad ecológica, de solidaridad, de igualdad entre mujeres y hombres, etc. lo que supone de alguna manera identificar y desarrollar los principios básicos de una sociedad alternativa, de una contra-globalización.

La reconstrucción desde lo local implica una "repolitización" -y en consecuencia una "rehumanización"- del

desarrollo, que supere los criterios economicistas y las ideologías de violencia o de lucha de todos contra todos.

Se trataría de experimentar y desarrollar, desde lo local, formas y contenidos alternativos y de hacer del espacio local un laboratorio donde se elaborarían y experimentarían propuestas sociales innovadoras.

RETO N°4: ELABORACIÓN Y ARTICULACIÓN DE ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS SUPRAMUNICIPALES

Paradójicamente, el desarrollo local -como forma de alternativa social- no existirá si no consigue superar al mismo tiempo el marco local.

Lo local, cerrado sobre sí mismo, es terriblemente peligroso porque puede generar todo tipo de desviaciones de egoísmo local, de particularismos o de insolidaridad, como lo hemos apuntado anteriormente.

Por ello, el desarrollo local no tendrá legitimidad si no es capaz de poner en práctica los elementos de solidaridad supramunicipales y supralocales de manera efectiva y operativa.

Lo local ha de construir un marco supralocal en el cual se pueda expresar y proyectar.

Construir o reconstruir desde abajo nuestra sociedad implica que las estrategias locales se armonicen y se conjuguen en estrategias de mayor alcance y de ámbito más amplio que se diseñen en relación con la visión de la situación mundial y no únicamente en clave localista.

De allí viene la *importancia estratégica de los esfuerzos de las entidades locales de segundo nivel o de las asociaciones de municipios* cuando intentan ofrecer a la acción local los *marcos de coherencia* y de consenso que no se podrían generar fácilmente desde los municipios uno por uno.

RETO N°5: COOPERACIÓN “POLÍTICA” ENTRE ADMINISTRACIONES LOCALES DEL SUR Y DEL NORTE

Por coherencia con todo lo anterior, el marco más general del desarrollo local desemboca sobre una *cooperación a escala mundial, entre entidades e instituciones que intenten, cada una y en sus condiciones propias, avanzar en esta vía.*

Se trata de una cooperación de intercambio de experiencias y de construcción de alternativas más amplias, es decir, de una cooperación con carácter “político” y no asistencial, que también tenemos que diseñar, experimentar y desarrollar progresivamente, porque tenemos una experiencia muy deformada de lo que es la cooperación internacional. Puede ser una buena escuela para establecer también en el ámbito de la cooperación lo que hemos aprendido en el desarrollo local y una manera de funcionar basada en esquemas horizontales, interactivos y de trabajo en red más que en relaciones Norte-Sur paternalistas.



RETO N°6: POSICIONAMIENTO ACTIVO DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA LUCHA PARA UN CAMBIO DE ESTRUCTURAS A ESCALA MUNDIAL

Finalmente, se ha de recordar que cuanto más auténtico sea el desarrollo local, más entrará en contradicción con las estructuras actuales que imponen un orden internacional violento y que promueven la globalización económica que conocemos.

Por tanto, surge la necesidad de que el municipalismo reconozca y exprese esta contradicción, para contribuir a una alternativa de sociedad que no se dará sin un cambio profundo de las estructuras y de los mecanismos de regulación internacional.

EL DESARROLLO LOCAL, SUS RETOS Y DESAFIOS

ENRIQUE GALLICCHIO

Sociólogo

Coordinador del Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) – Uruguay-

Coordinador del Programa de Desarrollo Local de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)

Coordinador de la Maestría en Desarrollo Local (Universidad Católica del Uruguay-CLAEH) – Uruguay-

Docente e Integrante del Comité Académico de las Maestrías en Desarrollo Local de Uruguay (UCU-CLAEH) y El Salvador (UCA-UCU-CLAEH-FUNDE)

Docente e Investigador del Área de Sociología Urbana y Regional de la Universidad de la República. – Uruguay-

El desarrollo local es una temática amplia y con una multiplicidad de abordajes posibles. En el presente trabajo se consideran tres temas eje:

1. El desarrollo local. Su definición conceptual.
2. Los principales desafíos de la agenda del desarrollo local en la América Latina de hoy.
3. La formación en desarrollo local como eje estratégico de los futuros años en América Latina.

1. LO LOCAL COMO DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Una de las primeras preguntas que se realizan cuando se habla de desarrollo local es acerca de sus relaciones y vínculos con la globalización. En particular por qué y cómo hablar de desarrollo local en un contexto tan fuertemente marcado por la globalización. Sobre todo, cuál es el sentido y los contenidos de esta categoría conceptual, cuando una primera lectura refleja un avasallamiento de los ámbitos locales por las dinámicas globales.

Existen varias respuestas a esta pregunta. Las mismas son recopiladas por Arocena.¹

- ✓ Unas afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de «desterritorialización». En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo en el ámbito local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en “clave” local.
- ✓ Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no

1. Arocena, José: “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.*

tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.

- ✓ Finalmente, la tercera respuesta, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras respuestas tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas.

La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles.

Sin embargo, creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local.

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Trabajar articulando estos nexos, estos puentes entre lo local y lo global llevaron a Alain Touraine a señalar que “la sociedad necesita hoy ingenieros de puentes y caminos”. Ciertamente no son los ingenieros tradicionales,



sino que son actores locales que piensan y actúan en esta lógica que hemos mencionado.

Es en este sentido que intentamos una primera aproximación al concepto de desarrollo local:

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio, en este nuevo contexto de globalización el desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

EL TERRITORIO

Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico, cuando hablamos de él, hablamos de desarrollo de un territorio.

Pero el territorio no es un mero espacio físico. El mismo debe ser visto no como un lugar donde suceden las cosas sino como una variable, como una construcción social. El territorio es a la vez condicionador y condicionado por y desde las acciones de los actores y las comunidades.

“Lo local” no está determinado a priori, sino que por el contrario, es una categoría conceptual que se construye por parte de los actores y los técnicos involucrados. En ese sentido, no es ni una escala, ni una división político-administrativa, ni un sistema de interacciones. Desde nuestro punto de vista, lo local es un concepto relativo, construido, siempre, con relación a uno global, que va

cambiando según el territorio que se defina. Así, lo local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una micro-región o una región, nacional o transfronteriza.

Desde esta visión multidimensional, se concibe el desarrollo de un territorio con relación a cuatro dimensiones básicas:

- ✓ *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- ✓ *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- ✓ *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- ✓ *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como en lo referente a la descentralización se habla de “reinención de la política”, a nivel de desarrollo local se debe hablar de la “reinención del territorio”.²

Este desafío se concibe en tres dimensiones:

- ✓ El conocimiento – Apuntando a la renovación de los paradigmas y las disciplinas científicas involucradas en los procesos de desarrollo local.

2. Bervejillo, Federico: “La reinención del territorio”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo, CLAEH, 1999.

- ✓ La política – Con el objetivo de la construcción del proyecto colectivo, que genere políticas en lógica horizontal y territorial (redes) más que en la tradicional lógica vertical y sectorial (centralista).
- ✓ La gestión – Haciéndose cargo de la necesaria adecuación institucional de los órganos de gobierno local.

Otros elementos especialmente relevantes a considerar son la capacidad de visión estratégica de los actores involucrados en los procesos, su capacidad de iniciativa, y la existencia de un proceso identitario que actúe potenciando el proceso y no impidiéndolo, como en los procesos determinados por una fuerte presencia de “identidad nostálgica”.

En suma, *Desarrollo Local supone:*

- ✓ Visión estratégica de un territorio.
- ✓ Actores con capacidad de iniciativa.
- ✓ Identidad cultural como palanca del desarrollo.

Algunos de los rasgos específicos del desarrollo local son:

- ✓ Se trata de un enfoque multidimensional, donde coexisten al menos las dimensiones económica, ambiental, cultural y política.
- ✓ Es un proceso orientado hacia la cooperación y negociación entre actores.
- ✓ Es un proceso que requiere actores y agentes de desarrollo.

CRITERIOS METODOLÓGICOS: ¿CÓMO ABORDARLO?

Otro de los principales desafíos del desarrollo local es, desde el punto de vista metodológico, ¿Cuáles son sus principales categorías de análisis?

Desde la experiencia de CLAEH es necesario identificar tres variables básicas:³

- ✓ Modo de desarrollo: Las diferentes formas que tomó la estructura socioeconómica local en las últimas décadas. ¿Qué tan integral ha sido el proceso?
- ✓ Sistema de actores: ¿Cuáles son las relaciones y vínculos entre el subsistema gubernamental, el empresarial y el socio-territorial?
- ✓ Identidad cultural: Identificar los rasgos identitarios que tienen incidencia en los procesos de desarrollo.

¿Quién, o quiénes pueden llevar esto adelante?

Otro de los factores cruciales en esta discusión es el tema de los agentes del desarrollo local. Desde nuestro punto de vista no todos los actores presentes en un territorio pueden ser considerados actores-agentes de desarrollo local en un sentido propositivo.

Desde CLAEH se ha identificado el *Agente de Desarrollo Local*, un actor clave en este proceso, con las siguientes características:

3. Arocena, José: "El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo". Montevideo, CLAEH-Nueva Sociedad. 1995.

- ✓ Un profesional de la gestión proactiva o sea, capaz de anticiparse a los acontecimientos; de trabajar imaginando escenarios y articulando actores, mediando entre:
 - ✓ Los recursos privados y estatales y la población beneficiaria.
 - ✓ Los discursos oficiales y los de los ciudadanos.
 - ✓ Las soluciones propuestas por la política pública o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales.
 - ✓ Los intereses de quienes asignan los recursos y los de los destinatarios.
 - ✓ Poder constituido y base constituyente.
 - ✓ Es un relacionador global, un agente articulador mediando en relaciones de poder desiguales. Nexo de los flujos redistributivos públicos y privados, pero también relacionador del total de los factores (de formas culturales, de poder). Aquel que interviene en un campo de tensión rearticuladora que reestructura el sistema social, político y cultural en un proceso de potenciación de los distintos actores en un contexto donde opere el disenso creador.

Si bien esta definición corre el riesgo de transformar, o pedirle, al ADL que sea un “superagente”, resulta claro que debe tener conocimientos en relación a estos temas. De esta afirmación pasamos al segundo tema de este trabajo, la importancia central de la formación de recursos humanos capacitados para los procesos de desarrollo local.

2. LA FORMACIÓN EN DESARROLLO LOCAL

Señalaba Touraine la necesidad de estos “ingenieros de puentes y caminos”. Pues bien, a esta altura está claro que es necesario invertir en la capacitación para el desarrollo, discriminando instancias para los diversos actores.

Para ello importa tanto mantener instancias concretas de capacitación y análisis de temas que afectan lo local y lo regional, como promover ámbitos de formación más profundos y sistemáticos, orientados a la comprensión del conjunto complejo de factores intervinientes en esos procesos. Por ejemplo, cursos para gestores por un lado y cursos de maestría por otro.

En nuestro caso, hablamos desde la experiencia de once años de capacitación en desarrollo local, con siete años en el ámbito académico (en el marco del acuerdo entre CLAEH y la Universidad Católica y más recientemente con la UCA y FUNDE en El Salvador).

Los objetivos de esta formación son:⁴

- ✓ Recursos humanos calificados en tanto “agentes de desarrollo local” en el ámbito gubernamental, empresarial y social.
- ✓ Producción de “conocimiento estratégico” sobre el desarrollo y el territorio.

4. *Documento final del Proyecto “Formación de Agentes de Desarrollo Local en Uruguay”. Universidad Católica, CLAEH, AECI.*

EL PERFIL DEL “AGENTE DE DESARROLLO LOCAL” A QUE SE ASPIRA A LLEGAR:

- ✓ *Profesionales* capaces de integrar a su trabajo una visión amplia del desarrollo territorial.
- ✓ *Funcionarios* a cargo de la formulación de proyectos de desarrollo a escala regional o local.
- ✓ *Animadores* en procesos de gestión y planeamiento estratégico territorial.
- ✓ *Decisores* con responsabilidad en el diseño de políticas.
- ✓ *Académicos* capaces de construir nuevo conocimiento.

LOS EJES DE LA FORMACIÓN EN DESARROLLO LOCAL IDENTIFICADOS SON:

- ✓ Renovación de los paradigmas del desarrollo.
- ✓ Nuevos aportes de las disciplinas científicas. Interdisciplinariedad.
- ✓ Métodos y herramientas de análisis territorial. Tecnologías, herramientas.
- ✓ Capacidades de animación, articulación y construcción institucional. Mediación.
- ✓ Capacidades para la planificación y la prospectiva.
- ✓ Capacidades para la elaboración, evaluación y gestión de proyectos.

- ✓ Investigación empírica y sistematización de las practicas.
- ✓ Construcción de redes académicas y técnico-políticas.
- ✓ Temas transversales: empleo, genero, medio ambiente, políticas sociales, sistemas de información, redes.

**ASÍ, LAS PERSONAS FORMADAS CON ESTOS REQUERIMIENTOS
SERÁN CAPACES DE:**

- ✓ Realizar un análisis integrado de un área local.
- ✓ Promover articulación de actores.
- ✓ Situar la acción local en una perspectiva más amplia del cambio social.
- ✓ Formular, evaluar y gestionar proyectos específicos.
- ✓ Trabajar en equipo con múltiples disciplinas.



3. LA AGENDA DEL DESARROLLO LOCAL HOY

El último punto de este trabajo refiere a la necesidad de generar una priorización de temas a abordar en clave de desarrollo local.

El desarrollo local está instalándose en la agenda regional, pero ¿Cuál es la agenda del desarrollo local en nuestra región latinoamericana?

A continuación se presenta la Agenda elaborada a partir de la conferencia electrónica realizada en el mes de octubre de 2001: ¿Qué entendemos por desarrollo local?".

La misma se realizó en el marco del programa "Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local", ejecutado por CLAEH para ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción), financiado por la InterAmerican Foundation.

En la elección de los temas seleccionados participó activamente Alberto Enríquez a través de la moderación y resumen de los resultados de la conferencia.

Se trata de resultados con una fuerte legitimación, con más de 200 participantes de toda América Latina.

Podemos decir que se tiene una buena agenda construida, que no sólo ubica los temas relevantes alrededor del desarrollo local, sino que adelanta que estamos en un tema central para las visiones, estrategias y políticas de desarrollo de América Latina en el siglo XXI.

- ▶▶ *La relación necesaria entre local y global. Se trata de dos realidades profundamente vinculadas. Las preguntas que surgieron son:*

¿Puede un país gestionar la globalización sin promover un desarrollo local a su interior?

¿La globalización puede contribuir al desarrollo local?
¿Cómo?

¿Pueden las tendencias globales ahogar los esfuerzos de desarrollo local?

- ▶▶ *La necesidad de una definición de espacio concreto, para poder llevar adelante las propuestas de desarrollo local en el sentido de «desarrollo sustentable».*

Pareciera que éste requiere de un territorio claramente definido que cumpla con las condiciones de ser un espacio físico generador y articulador de actores y dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales.

De aquí surge el tema de cuál es el espacio mínimo para el desarrollo local. Pareciera que se trata de aquel donde por primera vez se encuentran gobierno y ciudadanía, Estado y ciudadanía, es decir, el municipio. Pero lo local si bien parte de allí, no se agota en esa dimensión. Esto lleva a la construcción de regiones, a través de mancomunar o asociar municipios como ruta para ello.

Aproximarse más a los elementos que permitan definir «espacios óptimos» (las mancomunidades de Enríquez o las regiones de Boisier, las microregiones de CLAEH)



adecuados no sólo para generar dinámicas internas que permitan la acumulación sino también propicios para la aplicación de políticas macro.

Es importante señalar a este respecto que no todos los territorios son iguales, hay que diferenciar al menos entre los que a) Tienen proyecto, b) No tienen proyecto y c) Tienen o tuvieron un proyecto truncado.

- ✓ *Desarrollo económico local y la multidimensionalidad del mismo.* El desarrollo económico local es necesario, pero insuficiente. Hay otras dimensiones tan importantes como la económica, que no pueden faltar: social, ambiental, política, cultural.
- ✓ *Albuquerque nos enseña de qué forma se pasó en España de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo – focalizadas en el Estado-) a las ILDE (Iniciativas Locales de Desarrollo Empresarial – focalizadas en el mercado y las Pymes), a las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local, integradoras).* Algo similar ocurrió con disciplinas como la arquitectura, que pasaron de planes directores a planes de ordenamiento territorial para terminar hoy día promoviendo el planeamiento estratégico territorial.
- ✓ *Desarrollo local y competitividad del municipio.* ¿De qué competitividad se habla? Desde mi punto de vista el reto crítico es la competitividad territorial. Las inversiones se explican crecientemente por la dotación de recursos humanos, seguridad ciudadana, accesibilidad y un entorno estratégico construido, mucho más que en los viejos discursos de “costo país bajo” o exoneraciones impositivas.

- ✓ *Participación ciudadana* como factor fundamental y condición de posibilidad del desarrollo local. Pero se debe tratar de una participación no formal, diferenciando ámbitos, acercando recursos y sobre todo, reconociendo los tiempos de todos.

- ✓ *Concertación y alianzas* de los actores del desarrollo local, como condición del mismo. Pero ¿Cuáles son los actores indispensables para el desarrollo local, sin los cuales este no puede darse? ¿El municipio? Al respecto hay experiencias que dicen que sí y otras que no. El Municipio no es un actor per se, también se debe “ganar” su lugar a pesar de la legitimación electoral que tiene (hecho para nada menor).

- ✓ *Planeamiento estratégico del desarrollo local*. ¿Qué tipo de planeamiento? ¿Quién es el sujeto de la misma?

Sin duda, de nuestra experiencia, resultan mucho más relevantes los procesos que los documentos. Los escenarios que se construyen no son econométricos, sino deseables, y posibles, ¿Por parte de los actores? Planeamiento de ¿Quién, del municipio, de los actores, de la sociedad? Hay que diferenciar entre el plan estratégico del municipio y el de la Municipalidad.

Con respecto a los tiempos, pienso con Varillas⁵ que “en el desarrollo local se debe avanzar al paso del más lento, que es la manera más rápida de avanzar”. Ello no significa

5. Varillas, Walter: “Desarrollo local, despacio que vamos lejos”. En *Boletín No. 16 de Ciudades para un futuro más sostenible*. Junio de 2001.

“ser lentos colectivamente, sino ir a velocidad colectiva”.
El tiempo es diferente para cada actor.

- ✓ *Desarrollo local, desarrollo nacional y superación de los desequilibrios territoriales.* Tal vez el aporte de «la visión local» sea garantizar de mejor forma un crecimiento económico nacional, equilibrado espacialmente. Descarto la visión “compensatoria” del desarrollo local. El mismo es crecimiento endógeno y control del excedente.
- ✓ *Desarrollo local y descentralización del estado.* ¿Puede haber desarrollo local con un estado centralizado y centralista? Un estado descentralizado, ¿Garantiza el desarrollo local?
- ✓ *Necesidad de analizar, conocer y compartir las experiencias exitosas de desarrollo local.* Valdría la pena establecer preguntas claves que permitan analizar e interpretar las experiencias para luego poder intercambiarlas.

Esto se cruza con demandas fuertes de capacitación e investigación.

4. A MODO DE CIERRE

Comenzamos señalando las articulaciones entre lo local y lo global.

No podemos escapar, al hablar de desarrollo local en una visión “no localista”, de su inserción en los procesos de globalización.

El desarrollo local aparece como un planteo privilegiado para situarse en esta problemática contemporánea.

El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados (globalización deshabitada), pero tampoco es viable si no planta sus raíces en las diferencias que lo harán un proceso habitado por el ser humano. Es unidad y diversidad a la vez. Es en ese sentido que se habla de “habitar” y territorializar los procesos de desarrollo. El desarrollo local permite pensar y actuar en esa perspectiva, profundamente humanista y, a la vez, pensando en el crecimiento y la mejora de la calidad de vida, integrando dimensiones supuestamente contrapuestas.

Es en ese sentido que José Arocena plantea que *el desarrollo local es un desafío contemporáneo*.



CAPÍTULO II



INICIATIVAS NACIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA, METAS Y DESAFÍOS



Lic. Rokael Cardona Recinos

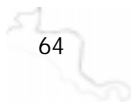
*Miembro de la Comisión Presidencial
para la Modernización y Descentralización
del Estado de Guatemala*



INTRODUCCIÓN

El tema de la Descentralización forma parte de la democracia inspirada en los movimientos de Modernización que promueven la legitimación de las funciones y roles del Estado. La preocupación por fortalecer el Estado dio como resultado la promulgación de Constituciones Políticas Descentralizadoras que realizaron una división territorial en Municipios, dotándolos de poder local para autogobernarse. De esa manera se logró la unidad perseguida por el Estado Moderno.

La Descentralización es el complemento lógico de un sistema democrático en vías de fortalecimiento y



desarrollo. Consiste en trasladar, de manera progresiva y regulada, competencias administrativas, económicas, políticas y sociales, a ámbitos locales o subnacionales de gobierno, de manera más horizontal que vertical, dada su naturaleza democrática. La Descentralización se manifiesta dentro del marco de gestión de un Estado que desarrolla la legitimación necesaria para propiciar el equilibrio de las fuerzas sociales y políticas de la Nación que en Guatemala es de carácter pluricultural.

La Descentralización se inscribe en los objetivos generales del desarrollo humano, los cuales no se podrán lograr sin elevar la calidad de las Instituciones estatales, en el sentido de elevar su legitimidad democrática, incrementar su eficiencia y su eficacia, democratizar y flexibilizar sus estructuras, acercarlas más a su población.

1. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

Guatemala cuenta con una experiencia de Descentralización desde 1945, año en el cual se eligieron democráticamente, por vez primera, los gobiernos municipales.

La Descentralización del Estado, la modernización de los partidos políticos, la ampliación de los derechos de ciudadanía a las mujeres, la autonomía obtenida por los Municipios y la Universidad de San Carlos, fueron elementos centrales de la reforma y modernización del Estado en el marco de la Revolución democrático-burguesa de 1944. La Reforma económica, social e institucional de

entonces sentó las bases de la modernización de la sociedad y del Estado.

Este proceso integral con visión de largo plazo fue truncado por la contrarrevolución de 1954 y, posteriormente, por el prolongado enfrentamiento denominado «conflicto armado interno» de 36 años, que culminó a finales de 1996.

A pesar del ambiente de confrontación, ese período fue relevante por el ascenso gradual de los movimientos indígenas y la participación de organizaciones cooperativas, ligas campesinas, partidos políticos (en especial el Partido Revolucionario y la Democracia Cristiana) y entidades políticas malogradas como el Frente Unido de la Revolución. Los primeros Alcaldes indígenas fueron electos en 1970. Los primeros comités cívicos y el primer intento de fundar un partido indígena se dieron en esos años, particularmente en 1973-1974 (dos casos son muy relevantes al respecto, el Xel-ju' en Quetzaltenango y el FIN en Chimaltenango). El gran fraude electoral de 1974, año en que el Frente Nacional de Oposición ganó las elecciones generales, determinó la frustración y la consiguiente radicalización del movimiento social indígena.

La Descentralización y la Autonomía Municipal fueron mutiladas por el fraude y la imposición de autoridades, situación que continuó hasta 1982. En ese año, al darse el golpe de Estado, los municipios fueron centralizados por el régimen militar de la época y los alcaldes y las corporaciones municipales fueron nombrados por el ejecutivo. Paralelamente, se militarizaron los territorios

departamentales y municipales con un proceso de Desconcentración territorial y funcional del Ejército. Esa dominación castrense comenzó a revertirse luego de la firma de los Acuerdos de Paz. La militarización de la sociedad civil en extensas zonas del país durante el conflicto armado interno, tuvo consecuencias profundas en el tejido de la sociedad rural y urbana, y en el debilitamiento de la autoridad local y municipal.

A la vez, el mismo contexto del conflicto hizo surgir un nuevo liderazgo local e indígena, a partir de nuevas y diversas experiencias de gestión pública en muchos municipios y comunidades, apoyados en no pocos casos por la cooperación internacional. La restauración progresiva de la vida política municipal se produce desde la apertura democrática del año 1986 y ha estado fuertemente influida por nuevas expresiones políticas desde las localidades.

El resultado más importante de todo el proceso socio-político contemporáneo de Guatemala (1986-2000) es que la Descentralización del Estado y la modernización de la sociedad son actualmente necesidades nacionales sentidas y planteadas por la diversidad de sectores y actores. Este planteamiento se concreta en la Constitución de 1985 y la reforma constitucional de 1994 y, sobre todo, en los Acuerdos de Paz de 1996 que contienen la aspiración de una Nación multiétnica, pluricultural y multilíngüe.

En la Constitución de 1985, la descentralización fue retomada como política pública, incorporándose nuevos elementos que le dan mayor consistencia pero a la vez dejando vacíos importantes que subsisten hasta el presente. Los Acuerdos de Paz pusieron de manifiesto esos vacíos y

propusieron lineamientos de políticas que buscan profundizar la Descentralización. Tanto los gobiernos municipales como diversos actores de la sociedad civil han planteado, reiteradamente, demandas relacionadas con la democratización del poder y el pleno reconocimiento y respeto de la Autonomía Municipal.

Puede decirse con propiedad que, actualmente, hay una demanda social y política acumulada en torno a la Descentralización, tanto en su aspecto democrático-político como en lo que concierne a la eficiencia del Estado en los territorios municipales.

2. FACTORES QUE HACEN DE LA DESCENTRALIZACIÓN UNA NECESIDAD URGENTE EN GUATEMALA

La Guatemala del Tercer Milenio cuenta con un sistema político alternante centralista que constituye una de las causas de la gran exclusión social y la discriminación de los pueblos indígenas. Los poderes municipales son débiles y más aún los poderes locales comunitarios, siempre subordinados a la estructura del poder de los organismos centrales del Estado. La cultura política del sistema estatal ha sido consecuente con la naturaleza del sistema político precariamente democrático. Dicho de otra manera, hay falta de tradición de una cultura democrática y de una ciudadanía activa con desarrollo humano, que en la mayoría de sociedades descentralizadas constituyen los pilares fundamentales de la Descentralización y la Democracia.

Frente a esas amenazas permanentes del sistema político y de la estructura del Estado y la Sociedad, existen varios factores que concurren en el contexto actual, los cuales son determinantes para lanzar con gran voluntad y compromiso nacional una política de Descentralización. Esos factores son los siguientes:

- ✓ El agotamiento del modelo de sistema político y del modelo de Estado, centralistas y escasamente democráticos, resulta particularmente crítico frente a las necesidades de reconstruir, reformar y modernizar el Estado, a fin de que satisfaga con eficiencia la demanda acumulada de pobreza y exclusión social y enfrente la discriminación de los pueblos indígenas.
- ✓ El agotamiento del modelo de Estado frente a los nuevos y complejos desafíos que plantea la globalización, que exige del Estado nuevas capacidades y estrategias para una inserción eficaz en el mundo global, y así evitar que continuemos en la senda de los perdedores.
- ✓ La Descentralización es un fin en cuanto persigue el nuevo reparto del poder y un medio como conjunto de instrumentos de gestión pública que cambian la territorialidad institucional del Estado. En este sentido, la Descentralización es fundamental para realizar las estrategias de la inversión pública en las regiones del país con miras a desconcentrar la población en el territorio, detener y revertir la concentración macrocefálica en el departamento de Guatemala, que amenaza con generar un gran

deterioro de los recursos naturales. Además, es un instrumento que combate las grandes desigualdades sociales, económicas y territoriales que se ven ahora en la infraestructura económica, de transporte, educativa, de salud, vivienda, vida cultural, recreación, deporte, seguridad ciudadana, etcétera; factores que contribuyen a los altos niveles de pobreza que afectan a la mayoría de guatemaltecos.

- ✓ Hay una gran demanda social que busca la democratización del país. En lo que concierne a los pueblos indígenas, esta demanda implica directamente la Descentralización en múltiples aspectos. En otros sectores sociales, en cambio, todavía no se percibe la Descentralización como una estrategia fundamental, en parte por la falta de conciencia sobre sus ventajas y oportunidades. No obstante, en ambos casos solamente una política de Descentralización puede contribuir a viabilizar la capacidad de respuesta del Estado, poniendo a funcionar con efectividad los 331 gobiernos municipales y a las miles de organizaciones comunitarias, y promoviendo y movilizándolo al máximo nuevas capacidades empresariales, y el potencial orgánico de la sociedad civil en los diversos territorios.
- ✓ Guatemala tiene una experiencia de más de medio siglo de gobiernos municipales que ahora cuentan con un liderazgo proclive a asumir nuevas responsabilidades y actitudes democráticas pero requieren nuevas condiciones y capacidades institucionales para su eficaz desempeño en el marco de la Autonomía que la Constitución les reconoce plenamente.

- ✓ Tal vez existe una oportunidad única, que es la voluntad de la cooperación internacional de acompañar el proceso de Descentralización en Guatemala.
- ✓ En el mundo global, la Descentralización del Estado es una tendencia que se extiende cada vez más y se intensifica, incluyendo ahora a los países ex socialistas de Europa Oriental y Asia, la China Continental y los países africanos. En América Latina, la tendencia hacia la Descentralización es también creciente.

Todos los factores anteriores han de ser tenidos en cuenta para precisar la viabilidad en la formulación de una política que sienta las bases sostenibles para una genuina Descentralización y Democratización del Estado.

3. MARCO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

La Constitución Política reconoce la base de la Descentralización Política en el municipio. En la sección relativa al régimen municipal, la Carta Magna establece, entre otras cosas, que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: Elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, emitirán 5 ordenanzas y reglamentos respectivos. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente

en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del País. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la Ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento.

El régimen administrativo del Estado se inicia en el Municipio, continúa en el departamento y llega a la región. La Constitución establece que la administración del Estado será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

En su Artículo 225, la Constitución Política establece que, para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la Ley establezca. Las regiones que conforme a la Ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la Ley establezca.

A partir de 1985, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituyeron en un sistema garantizado constitucionalmente y sustentado legalmente por la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ambos del Congreso de la República.

Los esfuerzos realizados a la fecha no han atacado el fondo de las deficiencias en el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo. Se han concentrado en mejorar la capacidad de respuesta y la coordinación interinstitucional, pero sigue ausente un esfuerzo por incorporar decididamente la participación de los sectores sociales. El Consejo Nacional sigue sin integrarse, al igual que otros consejos regionales y departamentales, en donde la participación no es institucionalizada.

En la práctica, como consecuencia del comportamiento político partidista en la gestión de los consejos o bien como resultado de su conversión en meras instituciones de trámite administrativo, el funcionamiento del Sistema de Consejos se minimizó en cuanto a su naturaleza de promotor de Descentralización y generador de espacios de participación ciudadana y en cuanto al logro de sus objetivos de formulación de políticas de desarrollo, y coordinador y organizador de la Administración Pública. A las prácticas políticas partidistas y clientelistas, se deben agregar las dificultades legales que tiene la Ley de los Consejos.

En cuanto al gobierno de los departamentos, se observa claramente la tendencia centralizada de la organización del Estado pues este, estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien deberá



reunir las mismas cualidades de un Ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades de éste.

En materia de regionalización y de consideraciones territoriales especiales, hay dos casos importantes normados en la Constitución de la República. Uno es la consideración particular de la Región Metropolitana. «La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la región metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo. Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno Central, será determinado por la Ley de la materia».

El otro caso consiste en el tratamiento especial que la Constitución le da al departamento de Petén, el cual representa la cuarta parte del territorio nacional y tiene características milenarias y naturales muy especiales. El Artículo 15 transitorio de la Constitución establece: «Se declara de urgencia nacional, el fomento y desarrollo económico del departamento de Petén, para su efectiva integración a la economía nacional».

Quedan por tanto establecidas dos regiones que tienen una consideración particular, cuyos efectos son importantes para el proceso de Descentralización. En general el marco jurídico es bastante amplio en lo que respecta a la Autonomía Municipal como aspecto fundamental de la Descentralización del Estado. No obstante, en la práctica, el mismo marco jurídico, la cultura política y otros mecanismos de la estructura del poder la limitan seriamente, siendo un freno importante del proceso de Descentralización.

Ello hace necesario poner en marcha un proceso integral que conduzca a dar un salto cualitativo en la Descentralización, sentando las bases fundamentales del mismo durante este gobierno.

4. EL GOBIERNO ACTUAL Y LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

El Gobierno del Presidente Alfonso Portillo retoma el tema de la Descentralización en un contexto y con objetivos muy diferentes a lo ocurrido a lo largo de la década del noventa. En ese decenio, la Descentralización fue objeto de una concepción eminentemente técnica (no por ello comprometida políticamente) y muy vinculada a los procesos de privatización. Ahora, por el contrario, la Descentralización se define esencialmente como proceso político y se le desvincula de los procesos de Privatización, aunque no excluye la promoción y el desarrollo del sector privado.

LA VOLUNTAD POLÍTICA DEL GOBIERNO EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN

El nuevo gobierno que asumió el 14 de Enero de 2000, considera los Acuerdos de Paz como compromiso de Estado y la Descentralización como política gubernamental prioritaria, dentro de las cinco políticas más importantes. La voluntad política del gobierno sobre la Descentralización representa un cambio fundamental respecto de los tres gobiernos que le precedieron desde 1991, que por acción u omisión se olvidaron de la política de Descentralización, luego de haberse estancado la política implementada por el gobierno de Vinicio Cerezo

Arévalo (1986-1991) quien, al seguir el mandato constitucional, sentó bases importantes en esa materia.

En su discurso de toma de posesión el licenciado Portillo señaló con énfasis que «para fortalecer y profundizar la democracia, el medio principal (para lograrlo) será un proceso de descentralización, a través del cual se pueda romper el presidencialismo que ha caracterizado a nuestro sistema político, descentralizando el poder del Estado y los medios para ejecutar las decisiones sobre asuntos de interés público, lo más cerca posible de la ciudadanía involucrada en sus resultados, buscando equilibrar los procesos de desarrollo dentro de las diferentes regiones geográficas, considerando como medios esenciales los aspectos económicos y socioculturales que les caracterizan».

UN PROYECTO DE NACIÓN

La Comisión de Modernización y Descentralización del Estado está consciente que la Descentralización debe ser un proyecto de Nación, por su contenido multicultural, pluriétnico e intercultural. Solamente es viable en el largo plazo si se toman en cuenta los grandes obstáculos que deben superarse en materia de cultura política, centralismo estatal, participación ciudadana, extrema pobreza, y en lo concerniente a la debilidad política, funcional, técnica y administrativa de los gobiernos municipales. La Descentralización deberá ser sostenible y resultado de un permanente y amplio proceso concertado de negociación, acuerdo y puesta en práctica de cambios en la estructura del poder del Estado, orientada a acercar los servicios y mecanismos institucionales del Estado a los ciudadanos,

hacerlos más eficientes y eficaces, y sujetarlos mejor a su control democrático.

EL PAPEL DE LOS PRINCIPALES ACTORES

✓ *Del Gobierno Central*

En lo relativo a la Descentralización, el Gobierno de la República es el portador de la voluntad política, el promotor de los cambios institucionales y el facilitador de los espacios de participación que corresponde a todos los actores de la sociedad y al mismo Estado. Esta voluntad se expresa concretamente en la creación de un nuevo y moderno marco jurídico, en el que el papel del Congreso es fundamental, así como las iniciativas del Organismo Ejecutivo.

✓ *De las organizaciones de la sociedad civil*

A las organizaciones de la sociedad civil les corresponde un papel protagónico importante en la política y en el proceso de Descentralización, sobre todo en lo que concierne a las propuestas concretas que deben ser incorporadas en la nueva legislación; en la política nacional de Descentralización, así como en la contribución y desarrollo de la ciudadanía, el control y fiscalización del gobierno municipal y de las instituciones departamentales, el papel activo en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y sobre todo en la construcción y desarrollo de las nuevas estructuras de poder real que supone el proceso de Descentralización. Implica, por parte

de la sociedad civil, no sólo expresar directamente sus planteamientos y demandas al gobierno, sino también su capacidad para hacerse representar y expresar por medio de los partidos y los comités cívicos en esa materia.

Un tema propio y trascendental en materia de Descentralización es la participación que les corresponde a las organizaciones, poblaciones y comunidades indígenas en múltiples aspectos del proceso y de los conceptos, y que para el caso implica el desarrollo de programas y proyectos particulares, adaptados a las condiciones de cada región o pueblo indígena.

✓ ***La interrelación entre Descentralización y Desconcentración***

Guatemala ha avanzado lentamente en la Descentralización, definida para el caso que nos ocupa como las unidades político-administrativas del Estado que cuentan con autonomía política, funcional, financiera, técnica y administrativa, tienen jurisdicción en un territorio determinado (en este caso los municipios, aunque su autonomía es muy limitada).

En nuestro medio no existe ni Descentralización local (gobierno de aldea o gobierno de comunidad indígena local, por ejemplo) ni Descentralización regional (regiones autónomas, como en Nicaragua), ni Descentralización departamental (gobierno departamental electo).

Se ha predominado como parte de la modalidad centralista del Estado a la Desconcentración hacia las comunidades locales invadiendo la acción del municipio) y la Desconcentración hacia el departamento (los Consejos de Desarrollo son en parte una modalidad de Desconcentración) predominantemente, mediante la prestación de servicios de los ministerios de Estado.

Sin embargo, dada la naturaleza del proceso, muchas actividades de Desconcentración han de preceder a la Descentralización, especialmente por el carácter especializado que tienen ciertas dependencias del Estado. Sobre la marcha se evaluará qué aspectos desconcentrados pueden descentralizarse, es decir, qué absorberán los gobiernos municipales y departamentales (o en el futuro los gobiernos locales o regionales).

5. PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

EJES DEL PROCESO

Se han identificado cuatro aspectos de contenido de la Descentralización, los cuales se traducen en componentes básicas o áreas de acción cuya interrelación es fundamental en el concepto de integralidad que debe tener la política de Estado en esta materia. Estos componentes son:

- ✓ La Descentralización Política,



- ✓ La Descentralización Fiscal,
- ✓ La Descentralización Administrativa, y
- ✓ La Descentralización Económica.

Asimismo, se han identificado las modalidades de intervención estratégica para darles viabilidad a dichos componentes, lo cual implica a la vez agregar un quinto componente que consiste en la gestión pública del proceso.

ESTRATEGIA GENERAL DEL PROCESO

La estrategia de Descentralización plantea dilemas entre el corto, el mediano y el largo plazo. Lo más importante para el Gobierno de la República es que la Descentralización sea sostenible, mediante la combinación de políticas y acciones de largo, mediano y corto plazo.

EN EL CORTO PLAZO (2000-2004)

En el corto plazo son fundamentales la definición de una política nacional de Descentralización, la promulgación de la Ley General de Descentralización y la promulgación de nuevas Leyes relacionadas, así como la renovación y modernización de un conjunto de leyes específicas para darle consistencia e integralidad al proceso.

Pero más importante es poner en ejecución los ocho programas del proceso de Descentralización, a efecto que se observe concretamente en la práctica la marcha y el desarrollo del proceso, a manera de generar un efecto de demostración tanto en la sociedad como en las propias instituciones públicas.

El proceso debe ser complementado con una vigorosa política de Desconcentración de servicios públicos, acompañada de un programa específico de modernización tecnológica y gerencial, que deben priorizar el nivel departamental, en el cual hay que organizar un verdadero organismo ejecutivo del departamento. Asimismo, con un programa de rescate, reforma política, innovación y fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

EN EL MEDIANO PLAZO

Este puede estar definido por lo que corresponde hacer a los sucesivos gobiernos democráticos que conducirán el Estado entre el 2004 y el 2015, y su tarea sería consolidar los resultados positivos del proceso, hacer los ajustes para mejorarlos y procurar el avance y cimentación de su sostenibilidad.

EN EL LARGO PLAZO

En el largo plazo (2016-2025) soñamos con un Estado descentralizado con gran vida local y regional democrática, con municipios fuertes por su capacidad económica y fiscal, legítimos por su gran representatividad ciudadana y por su gran eficiencia en la gestión del desarrollo, con gran modernización de su cultura política expresada en un gran desarrollo de la ciudadanía ejercida por hombres y mujeres, con indicadores sociales en los municipios y en el país cercanos a los más desarrollados de América Latina: 5% de analfabetismo, un 80% de la población con seguro social, un indicador de pobreza de solo el 15%, tasa de mortalidad infantil de 15 por mil,

una esperanza de vida de 77 años. En síntesis, municipios, mancomunidades de municipios, departamentos y regiones que sean modelos de desarrollo sustentable, con indicadores demostrables de calidad de vida y de vida democrática política e intercultural.

La gran tarea corresponde al corto plazo: se trata de sembrar la buena semilla y sembrarla bien. En este período (2000-2004), como ya se dijo, se deben sentar las bases irreversibles del proceso de Descentralización, lo que incluye su institucionalización para que haya continuidad con el gobierno que asuma en el 2004.

Ello requiere del logro de un conjunto de objetivos y metas que se presentan a continuación.

OBJETIVOS DEL PROCESO (2001-2004)

- ✓ Sentar las bases duraderas para reformar y transformar el Estado la economía y la sociedad civil.
- ✓ Sentar bases fuertes para una política y un proceso de Descentralización sostenibles a largo plazo, en una visión común de desarrollo.
- ✓ Convertir la Descentralización en una política pública de naturaleza integral, procurando su base normativa fundamental.
- ✓ Definir y gestionar en torno a los factores estructurales que permitan la sostenibilidad del proceso de Descentralización (economía, recursos fiscales, gestión del presupuesto, política gubernamental, etc.).

- ✓ Promover un proceso sostenido, y un programa específico de concertación, diálogo y negociación con los diferentes actores.
- ✓ Poner en marcha el plan estratégico y los programas de descentralización a partir de los contenidos de la Ley General de Descentralización, la promulgación de la Ley de Participación Popular y la modernización integral de las normas del proceso descentralizador, incluyendo el fortalecimiento de la institucionalidad pública que sea el soporte del proceso.

6. CONCLUSIONES

- ✓ Durante la década de los noventa hubo un reconocimiento generalizado de la apropiada gestión de los asuntos públicos que adquirió carta de naturaleza al denominarse como «el buen ejercicio de gobierno». Esos años también gozaron de la aceptación del rol de la sociedad civil, la participación privada y el desarrollo participativo a la par de la Descentralización que sintetiza los mencionados elementos del desarrollo. Con anterioridad en los años ochenta destacó la importancia de las medidas macroeconómicas que resultaron indispensables debido a las insuficiencias de las políticas nacionales de desarrollo y los defectos de las políticas de cooperación bilaterales y multilaterales.
- ✓ Como proyecto de sociedad, la Descentralización busca definir una concepción diferente de Estado-

Nación, la aspiración distintiva de Europa y América en el siglo XIX y buena parte de la centuria anterior. El apremio de afirmar una identidad nacional y el reforzamiento de un estado remozado dio origen a regímenes unitarios, con una cultura oficial hegemónica que ignoró otras manifestaciones sociales, en especial las minoritarias. El Estado cumplió una función básica, a veces totalizadora, allí donde no hubo una suficiente estructuración de las sociedades civiles o bien se vivió de acuerdo a un modelo anacrónico y caduco.

- ✓ Ese Estado-Nación se encuentra en una encrucijada. De un lado, está la amenaza de la capitulación de la política ante la economía. El empuje de la Globalización económica y los condicionamientos de la mundialización de las empresas transnacionales, si bien conducen a la formación de grandes bloques económicos, también deberían orientarse a acuerdos políticos regionales y supranacionales.
- ✓ De otra parte, resulta primordial la Redefinición del papel del Estado, su estructura y la posición que ocupará la sociedad civil ante la imposibilidad del primero de asegurar un desarrollo sostenido y el combate frontal a la pobreza, y la creciente participación de la segunda. En Centroamérica, una de las señales indudables de que el Estado unitario no ha respondido a las expectativas de ciudadanos y ciudadanas, han sido las guerras que se desataron en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.
- ✓ Las transformaciones mentales, culturales y materiales que plantea la planetarización repre-

sentan un reto que puede convertirse en una amenaza si en lugar de apertura, tolerancia y la comprensión de lo universal a partir de lo local, se da un retraimiento receloso, se entra en crisis por preferir el pasado antes que el presente y se opta por un nacionalismo miope. Ante esos riesgos es que ha dado por hablarse de Descentralización. La primera advertencia que deberíamos asimilar sin perder la convicción es que la Descentralización no es un remedio infalible ni una fórmula salvadora. Si se dan determinadas condiciones, puede contribuir a enfrentar los desafíos que ya hemos enumerado pero, también puede ser causa de marasmo o de una regresión fantasmagórica del pasado.

- ✓ La Descentralización representa una distribución del poder, incluso una concepción distinta del poder como voluntad y no como relación. El problema es que en sociedades marcadas por el autoritarismo como Guatemala, personas e instituciones acostumbradas a los privilegios del poder no tendrán una disposición voluntaria de desprenderse de él para que se reparta. También implica el riesgo de crear feudos burocráticos o espacios controlados por élites ante la delegación de competencias y funciones por parte de las instituciones públicas.
- ✓ El Estado central puede recurrir a la Descentralización como un pretexto para desobligarse en relación a la atención integral a las comunidades locales o que en su nombre se dé una delegación de las responsabilidades político-administrativas

pero se continúe la práctica del control de los recursos financieros.

- ✓ La Descentralización será eficaz al fundamentarse en la participación popular y el respeto irrestricto de las libertades fundamentales.
- ✓ Como proyecto de sociedad, sus objetivos de desarrollo se encaminan a edificar un nuevo Estado-Nación acordado y vivido en el marco de una pluralidad lingüística y cultural, que no ha sido reconocida como la esencia del Estado en Guatemala dado el arraigo de los «valores» de la cultura hegemónica que habla, piensa y vive en los términos exclusivos del idioma oficial, instituyó una cultura única a cuyo alrededor giran las culturas indígenas, confunde nacionalismo con ciudadanía y tiene miedo a la «fragmentación territorial» de la Nación.
- ✓ Somos una sociedad en busca de sentido pero, por miedo a reconocer la raíz indígena, tenemos una crisis de identidad. La afirmación de la misma sólo puede darse en una sociedad democrática, en la cual la identidad personal y de grupo se afirme en un clima de respeto y tolerancia. Si anhelamos convivir en una «unidad en la diversidad» representada por el Estado plurinacional y la Nación de Naciones, la cultura nos permitirá reconocer las contradicciones y, de esa forma, dominarlas.

Sólo en ese escenario posible es dable la Descentralización. Ante los problemas y retos del ahora actual, es una respuesta y una solución para atender nuestra realidad, historia y afanes más sentidos.

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS

PROGRAMAS	SUB PROGRAMAS	CONTENIDO
Programas de Universalización de los Servicios Públicos Municipales	1	Diagnóstico integral del Municipio. Construir y establecer los indicadores estratégicos para el impulso del proceso de Descentralización
	2	Gestión Pública de los Programas y Proyectos de Inversión en Servicios Básicos
	3	Descentralización de Servicios Públicos al nivel Departamental y Municipal
	1	Modernización Integral de la Legislación sobre la descentralización (con su respectivo foro permanente de concertación, diagnóstico y negociación)
	2	Participación ciudadana y cultura Política Democrática en el marco de la construcción de Alianzas para el Desarrollo Local
	3	Género y participación de las Mujeres en el escenario Político Local
	4	Concertación Política, Gobernabilidad Local y Convivencia Cultural en el Municipio
	Programas de Descentralización Política	5
6		Fortalecimiento Político Institucional de los Gobierno Municipales
7		Gestión Pública Local en el tema del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable



PROGRAMAS	SUB PROGRAMAS	CONTENIDO
	8	Apoyo al fortalecimiento Institucional de la ANAM y la AGAAI y de las Asociaciones subregionales y departamentales
	9	Diseño, Ejecución y Evaluación de Políticas Públicas Locales con un enfoque de Planeación Estratégica Local
	10	Creación y/o Fortalecimiento de Mancomunidades Municipales para la Producción y Presentación de Servicios y para el Desarrollo de Proyectos de Desarrollo Económico Local
Programa de Descentralización Administrativa	1	Seminario sobre Descentralización y nuevas competencias de los Gobiernos Municipales
	2	Modernización Integral de la Administración Municipal en los siguientes temas: Mejoramiento de los Servicios Municipales, Gestión Financiera, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Económico Local, Medio ambiente, Gestión de Recursos Humanos, Tecnología Administrativa, Catastro, Planeación Estratégica, Diseño, Ejecución y Evaluación de Políticas Locales, etc.
Programa de Descentralización Fiscal	1	Modernización de la Legislación para la Descentralización Fiscal
	2	Modelo de Descentralización Fiscal para las Municipalidades Guatemaltecas
	1	Elaboración de un Paradigma de desarrollo Económico Local en el marco de la Descentralización

PROGRAMAS	SUB PROGRAMAS	CONTENIDO
Programa de Descentralización Económica	2	Articulación de Alianzas estratégicas para el Desarrollo de Proyectos de Inversión Pública Local y Desarrollo Económico Local
	3	Capacitación Laboral para Jóvenes
	4	Constitución de Modelos de Municipalidad: Empresas y Grupos Gestores Empresariales en el Municipio
	5	Estrategias de Combate a la Pobreza en el Municipio
Programa de Gestión Pública del Proceso de Descentralización	1	Establecimiento de una Red Regional o Internacional para la Gestión, Gerencia y Administración de los Programas de Descentralización del Estado
	2	Fortalecimiento Institucional de la COMODES
Programa de Descentralización de la Administración Pública	1	Debate sobre la Conformación del organismo Ejecutivo a nivel Departamental, para el Diseño de la Figura de la Delegación Gubernamental, la redefinición del papel del Gobernador y la Gobernación departamental como expresión de Gobierno
	2	Debate sobre la reforma política del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
	3	Programa de Fortalecimiento de los nuevos Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

INICIATIVAS NACIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

CENTRO AMÉRICA: ANTECEDENTES, LOGROS Y PROBLEMAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

— — — — —
Victor Antonio Orellana
FUNDAUNGO, El Salvador
— — — — —

INTRODUCCIÓN

A partir de la lectura sumaria de materiales centroamericanos recientes, se presenta una visión de conjunto acerca del proceso de Descentralización en Centro América.¹ El trabajo se ha organizado en tres partes. En la primera se realiza una revisión breve de las propuestas de Descentralización formuladas en los países centroamericanos. En la segunda

-
1. *Se trata de los siguientes trabajos: Córdoba Macías, Ricardo (coordinador). Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador, 1997. García González, Daniel. La Cuestión Municipal en Centroamérica. Un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. San José, Costa Rica, DEMUCA/COOPERACION ESPAÑOLA, 2001. López Carrión, Nehemías Obed, Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos. Managua, AMUNIC/FUNDACION EBERT, 2001. Y Calderón Suárez, Jorge. Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana, UPD/OEA, s.l. 2001.*

parte se formula un balance del proceso general seguido por la Descentralización intentando una apreciación general de sus avances y problemas. Finalmente, en la tercera, se ofrecen algunas consideraciones en la línea de fortalecer el proceso ya iniciado.

1. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE DESCENTRALIZACIÓN

CARACTERÍSTICAS Y ESTADO ACTUAL DEL PROCESO

En algunos países centroamericanos la Descentralización tiene como antecedente directo los proyectos de desarrollo regional de los años ochenta. Pero será desde la década de 1990 hacia adelante que surgen las políticas y propuestas más específicas de Descentralización. Dentro de esta línea, el proceso puede caracterizarse a grandes rasgos como sigue:

GUATEMALA:

A partir de la administración democristiana (1986/1991) se inició una política de Descentralización que descansó en dos medidas principales: 1) la Ley Preliminar de Regionalización, que definió un número de siete regiones para establecer un sistema de concejos de desarrollo e impulsar la Descentralización; y 2) la Ley de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, que propuso una adición al esquema institucional contenido en la Constitución de 1985 relativa a integrar dos niveles más de organización: I) los concejos municipales; y II) los concejos locales. Ambas medidas dieron lugar a una etapa del proceso que generó mucha discusión respecto de los criterios para

definir las regiones. El debate despertó aprehensiones que vinieron a crear dificultades para la expansión organizativa del esquema institucional de los Consejos de Desarrollo.

En 1994/1995 se creó el Fondo de Solidaridad canalizando un financiamiento específico para los Consejos Departamentales de Desarrollo, que aumentó el monto inicial de sus recursos para participar en la implementación de obras con otras municipalidades en un mismo departamento.

La experiencia de animación de los Consejos de Desarrollo ha sido positiva en cuanto ha permitido apreciar su funcionalidad, no obstante que se ha tratado de un proyecto parcial dado que no alcanzó los 22 departamentos del país.

En la actualidad, el grado de desconfianza con relación a los Consejos Departamentales de Desarrollo se ha reducido. Continúa vigente un régimen legal que brinda reconocimiento a la Descentralización al más alto nivel del marco jurídico del país. La Descentralización forma parte del espíritu de los Acuerdos de Paz. No obstante las coincidencias que existen entre varios agentes sociales, el proceso de Descentralización guatemalteco se advierte sin resultados importantes a pesar del tiempo del proceso. Las razones para ello son diversas: falta de voluntad política, las resistencias burocráticas, las decisiones erráticas de la administración con relación a ciertas políticas e insuficiencias del diseño institucional para poner en marcha la Descentralización.

El proceso se encuentra actualmente en una situación de revisión y actualización. Precisamente, la administración que inició su mandato en el 2000 encomendó al

Comisionado Presidencial para la Descentralización y la Reforma del Estado, la responsabilidad de reconceptualizar la política de descentralización con el objeto de reactivar su ejecución.

Conforme con lo requerido, la mencionada unidad de gobierno formuló una propuesta de Política de Descentralización que forma parte de las cinco políticas más importantes del actual gobierno. La propuesta hace lugar a cuatro componentes principales: I) la Descentralización Política; II) la Descentralización Fiscal; III) la Descentralización Administrativa; y IV) la Descentralización Económica. La propuesta también hizo lugar a la gestión pública del proceso, aspecto organizativo pero que no es indiferente del contenido de las políticas.

Asimismo, la política comprende medidas de corto plazo (2000/2004); de mediano y de largo plazo. Entre los objetivos señalados para el corto plazo se tiene: Sentar las bases para reformar y transformar el Estado, la economía y la sociedad civil; sentar las bases para un proceso de Descentralización sostenible; convertir la Descentralización en una política pública de naturaleza integral; promover un proceso de concertación diálogo y negociación entre los diferentes actores de la sociedad guatemalteca; y, finalmente, poner en acción el plan estratégico y los programas de descentralización a partir de la Ley general de Descentralización y la Ley de Participación Popular.²

2. *Cardona Recinos, Rocacl. El Proceso de Descentralización en Guatemala, Metas y Desafíos, en Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos, en: Nehemías Obed, op. cit. p. 50.*

NICARAGUA:

Aunque el proceso fue iniciado durante la administración del gobierno sandinista, el proceso de Descentralización adquiere en su versión actual el sello del gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro, con algunos aspectos que fueron continuados durante el gobierno del Presidente Alemán.

Durante la administración de Doña Violeta tuvo lugar un proceso de modernización del Estado con el objeto de adecuarlo a las condiciones de la globalización. Se impulsó un proceso de ajuste estructural. La reforma institucional limitó su alcance a la privatización de empresas del Estado. Ciertas funciones sociales como las asumidas por el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar, fueron privatizadas o dejadas de prestar.

En la actualidad, el gobierno postula que un proceso de Descentralización en Nicaragua no es posible en el corto plazo, siendo necesario definir una estrategia conforme a la realidad del país. Los responsables de la política reconocen que a la fecha el resultado del proceso ha sido la desconcentración de competencias y funciones y no la Descentralización. Se espera que los gobiernos locales creen las capacidades para el traspaso de funciones. En el trasfondo esta situación contaría como un límite que se impone al proceso.

Es conveniente señalar que a la par de un proceso formal de desconcentración se ha ido desplegando en la práctica un proceso de «desconcentración de hecho», mediante el cual se ha estado transfiriendo a las municipalidades de

facto la prestación de servicios públicos tradicionales antes a cargo del Estado y que ha dejado de prestar, como resultado de medidas de reducción del gasto público. La competencia correspondiente a los servicios se ejerce de facto, sin los procedimientos institucionales correspondientes y más como resultado de la presión que sobre los gobiernos locales realiza la población a fin de encontrar respuesta a demandas que no están siendo atendidas.

En lo relativo a las instituciones vinculadas con la Descentralización existen en Nicaragua varias entidades. Una de ellas es la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD). El organismo no ha podido ejercer un papel relevante en el proceso debido a la prioridad que han asumido las acciones de reducción del Estado, dejando en manos de cada Ministerio la decisión de qué hacer con las competencias o servicios eliminados de donde parten las experiencias piloto de desconcentración participativa y de privatización de funciones especialmente durante el gobierno anterior.

EL SALVADOR:

El proceso de Descentralización es más tardío. La primera propuesta denominada: Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, ocurre en 1993 casi inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz, durante la administración del licenciado Alfredo Cristiani.

Las propuestas diseñadas por instancias gubernamentales continuaron durante buena parte de la administración del Presidente Calderón Sol. En este período se impulsó una modalidad de Descentralización funcional que transfirió

funciones de administración educativa a entidades de las comunidades (Programa EDUCO). Asimismo, durante este período, la Descentralización fue objeto de propuestas que se generaron en organizaciones y redes de la sociedad civil. Una formulación muy importante por el grado de movilización social alcanzado y por insertarse en una visión integral de la modernización del Estado fue la propuesta contenida en el documento: Temas Claves para el Plan de Nación: Consulta Especializada.

En los últimos años el tema ha sido compartido por más agentes. La Descentralización ha figurado en los Planes de Gobierno de las dos últimas administraciones. Forma parte de las agendas de organizaciones no gubernamentales. Ciertos partidos políticos lo han incorporado en sus plataformas electorales. En el encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE 2001) los empresarios salvadoreños propusieron dentro de la Modernización del Estado el impulso de una política de Descentralización y desconcentración.³

El balance de la Descentralización presenta la apertura de un proceso de acciones limitadas de «gradualismo», sin transferencia de nuevas competencias y recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos locales. Sí se ha producido la privatización de ciertos servicios y algunos ministerios han implementado programas de desconcentración a nivel departamental, reemplazando las tradicionales administraciones sectoriales regionales de la Administración Pública salvadoreña.

3. *Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Resultados de ENADE 2001, San Salvador, 2001, p.4*

2. AVANCES Y FALLAS DEL PROCESO

En Centroamérica está en marcha un peculiar proceso de Descentralización. Forma parte de las acciones contenidas en los Programas de Gobierno de algunos países centroamericanos. Se encuentra en el discurso de funcionarios públicos, empresarios y líderes políticos. Nadie defiende explícitamente la posición de no implementarla. Una característica común es la diversidad de propuestas y tentativas de Descentralización. Sin embargo, el traspaso efectivo de nuevas funciones de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales no ha mostrado la misma importancia. Aquí se intenta ofrecer una visión de conjunto que muestre rasgos generales válidos que se detectan en el proceso. A nuestro entender, el proceso presenta los siguientes progresos y fallas:

AVANCES

- ✓ Avances ya logrados que constituyen un basamento para la Descentralización son: I) gremios empresariales y organizaciones no gubernamentales acogen en sus agendas la necesidad de impulsar un proceso de modernización del Estado uno de cuyos ejes principales es la Descentralización y la desconcentración; II) existe la institucionalidad para impulsar el proceso; y III) la Descentralización forma parte del contenido de los planes de gobierno.
- ✓ A diferencia del pasado que las propuestas de Descentralización carecían de toda referencia temporal, actualmente los responsables de impulsarla comienzan a concebirla como un esfuerzo de

largo plazo. La concepción que se tiene de los planes es, por tanto, más prospectiva.

- ✓ En la eventualidad de un traspaso de funciones del gobierno central hacia los gobiernos locales los Alcaldes de la región se inclinan por un proceso gradual. Para nada quiere decir lo anterior que la política de Descentralización consista en no hacer nada. La actitud de los Alcaldes es favorable a un proceso incremental, que garantice las relaciones permanentes que son deseables entre los diferentes niveles de la administración: Central/local y que genere competencias para la gestión positiva de las transferencias.
- ✓ No puede desconocerse que en algunos países se ha establecido un sistema mejorable de asignaciones privativas de los gobiernos locales (transferencias del gobierno nacional a los gobiernos locales). Estas se han incrementado en los últimos años (10% en Guatemala y 6% en El Salvador). Los incrementos han permitido mayor disponibilidad para que las Municipalidades realicen obras de infraestructura básica para las comunidades.
- ✓ En cuanto a la desconcentración se identifican varias modalidades de traspaso de funciones, dos principales son: I) transferencias sectoriales hacia entidades organizadas de la sociedad civil; y II) transferencias de nuevas funciones de facto.
- ✓ Dentro de la estructura del gobierno central se han creado en casi todos los países, órganos o instancias

específicas para impulsar y coordinar el proceso de Descentralización. En algunos casos la entidad tiene el carácter de una Comisión. En otros, es una unidad subordinada al interior de un organismo de importancia en el contexto de la modernización del Estado. En la mayoría de casos los organismos se encuentran muy próximos de los máximos niveles de decisión.

- ✓ Existen en casi todos los países de la región mecanismos y prácticas participativas que han ampliado la potestad coordinadora de los gobiernos locales. Sin duda, estas prácticas han favorecido otras formas de participación diferente a la electoral. Una modalidad de participación bastante empleada es la consultiva para definir prioridades del gasto municipal. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil se han incorporado en experiencias de formulación de políticas y planes.
- ✓ En el sector de la educación existen varias iniciativas de gestión. La transferencia de funciones se han canalizado en algunos casos hacia las entidades de la propia comunidad que administran aspectos educativos principalmente en el nivel preescolar; en otras experiencias «la autonomía escolar tiene como ente receptor la 'propia escuela autonomizada y no el gobierno local».⁴

4. Ortega Hegg, Manuel. *Memorándum. Los gobiernos locales y la descentralización en Nicaragua. Managua, mayo 2001. P. 6.*

- ✓ El conocimiento que los centroamericanos tienen de la Descentralización es bajo. Concurren varias razones: La Descentralización es un concepto relativamente nuevo. Además, es un concepto técnico con diferentes sentidos. De ese hecho no se puede esperar que la mayoría de la población haya oído hablar del término. Ha existido también una deficiente información tanto hacia la población como hacia los propios Alcaldes que supuestamente serán responsables de recibir transferencias y nuevas funciones en caso de operar una Descentralización del gobierno central hacia los gobiernos locales. Este punto se exploró en talleres realizados con Alcaldes, funcionarios municipales y dirigentes comunales en 1999. No extraña, entonces, que encuestas recientes muestren que los centroamericanos conocen muy poco del tema. En Guatemala uno de cada tres entrevistados dijo haber oído hablar de la descentralización. Como se puede ver abajo, esa relación fue de uno de cada cuatro en el caso de El Salvador. Proporciones próximas al 30% se encontraron en los casos de Nicaragua y Costa Rica.⁵

5. Cifras tomadas de los estudios: Ortega, Manuel. *Nicaragua. Cultura Política y Descentralización*. Gálvez, Víctor. *Guatemala. Cultura Política y Descentralización*. Córdova, Ricardo y Orellana, Víctor Antonio. *El Salvador. Cultura Política y Descentralización*. Rivera, Roy. *Costa Rica. San Salvador, FLACSO/Programa El Salvador, 2001*.

PAIS	HAN OIDO HABLAR DE LA DESCENTRALIZACION (% de entrevistados)
Costa Rica	28%
Nicaragua	28%
El Salvador	26%
Guatemala	33%

Fuente: La Cultura Política en torno a la Descentralización, coordinado por FLACSO/Programa El Salvador, con apoyo de F. FORD, San Salvador, 2001.

- ✓ En los últimos años en algunos países se han creado redes de organizaciones no gubernamentales en apoyo de la Descentralización y de los gobiernos locales, para facilitar la interrelación con otros actores sociales y buscar incidir en planes y políticas. Algunas de estas organizaciones han formalizado servicios de capacitación a gobiernos locales, instituciones de gobierno central y otros agentes privados. También del lado del sector público se ha buscado establecer convenios de colaboración y apoyo técnico con Universidades y organizaciones no gubernamentales.
- ✓ El Organismo Legislativo en algunos países centroamericanos ha estado al margen de los intentos de

Descentralización. Es deseable, por ello, que además de las funciones de carácter tradicional se configure como un espacio para la negociación y el acuerdo social y para reconocer y encauzar iniciativas de Descentralización.

- ✓ No se conoce de experiencias o de proyectos de Descentralización a demanda en la región que se originen en el gobierno local. Sí se ha comenzado en algunas ciudades capitales, donde dicho sea de paso vive una parte importante de la población de los países, a ensayar cambios en la entrega de servicios, rompiendo con la organización tradicional segmentando el territorio municipal en demarcaciones (distritos) hacia los cuales desconcentrar servicios entregando bastante grado de decisión a los funcionarios. No son experiencias terminadas pero se han iniciado animando esfuerzos renovadores en el conjunto de la organización municipal cuya experiencia se espera tenga aplicaciones en otros municipios.
- ✓ En algunos países funciona una Comisión de Municipalismo. Algunos parlamentarios participan en la Comisión Centroamericana Interparlamentaria de Asuntos Municipales y Descentralización, situada en el seno del Foro de Presidentes Legislativos de Centroamérica conocida como FOPREC.

DEBILIDADES:

- ✓ Por mandato constitucional se ha creado en algunos países la obligación de consignar la transferencia de una cantidad de los ingresos corrientes del gobierno central a los municipios con menor capacidad de ingresos. No obstante, por diversos motivos el lineamiento no ha sido posible materializarlo en una disposición secundaria a pesar que se han ampliado las competencias de los municipios. En ciertos países ocurren también retrasos en la entrega de los recursos con efectos en la ejecución de los proyectos.
- ✓ No en todos los países existen leyes marco de Descentralización. Guatemala contempla en la estrategia de corto plazo del actual gobierno la promulgación de una Ley General de Descentralización, que se encuentra en la Asamblea Legislativa. También en El Salvador la Asamblea Legislativa tiene pendiente la discusión y aprobación de una Ley de Descentralización.
- ✓ El nombre y posición de los organismos para promover la Descentralización dentro de la estructura de los Estados cambia de país a país. A estos organismos se les reconoce los esfuerzos por conceptualizar y trabajar en la implementación de una estrategia futura, sin embargo, no en todos los casos se puede decir que haya dirección de un proceso de Descentralización. En algunos casos favorecen normativas de modernización del Poder Ejecutivo donde cada Ministerio o entidad está facultada para organizarse como estime conveniente, lo que crea más heterogeneidad administrativa.

- ✓ El tema de la Descentralización se encuentra en la agenda de todos los gobiernos. Sin embargo, aun los procesos de Descentralización más antiguos son incipientes y no integrados territorial y sectorialmente.
- ✓ En el ámbito de la participación ciudadana, los países centroamericanos cuentan con instrumentos como el cabildo abierto, las comisiones mixtas, las sesiones públicas de los concejos municipales y modalidades de consulta popular (plebiscito). Sin embargo, no en todos los países los instrumentos tienen una implementación real. Existen casos en que se les aplica con uso limitado. Las herramientas más generalizadas son las comisiones mixtas y la audiencia pública. El cabildo abierto que expresa la respuesta a una convocatoria de las autoridades municipales es una de las formas de participación ciudadana más empleada. El resultado de todo esto es que aquellas formas de participación detrás de mecanismos que generan toma de decisiones por parte de los ciudadanos existen formalmente, pero en la práctica tienen muy débil ejecución.
- ✓ En todos los países centroamericanos funciona una administración territorial más o menos semejante. En algunos se postula con apego constitucional o no, niveles regionales. Por lo general, los niveles reconocidos de administración territorial son: El nacional, el departamental y el municipal. En ciertos países el nivel intermedio se ha visto debilitado en sus funciones en detrimento de otros. No cuenta con marco de referencia proyectado a orientar su

naturaleza y atribuciones en el nivel territorial. El espacio ha sido cubierto por asociaciones de municipios que han desempeñado bastante bien un papel de articulación con los actores privados y agencias internacionales. Con todo, se mantiene un limbo en cuanto a las responsabilidades y a la necesaria coherencia que debe existir entre los distintos niveles de gobierno. Por la indefinición legal no se ejercen plenamente funciones de intermediación, coordinación y concertación entre los sectores público y privado.

- ✓ Todos los países centroamericanos cuentan con gobiernos municipales de elección democrática. En cuanto a la integración de las estructuras municipales comparten muchas características comunes con diferencias nacionales. En los últimos tiempos, las mujeres han ocupado puestos en los gobiernos municipales contribuyendo de esta manera a la democratización de los espacios locales. No obstante los pasos alcanzados, es mucho lo que resta por hacer para la incorporación sistemática de las mujeres. El tema no es ajeno a los institutos políticos, que es el espacio donde se generan las propuestas electorales.



3. BASES PARA ASEGURAR EL FUTURO DEL PROCESO

Independientemente de cualquier consideración ideológica, existe acuerdo en la validez de la descentralización y sobre la necesidad de que continúe su curso. No obstante, para fortalecer el proceso es conveniente tener en cuenta algunas consideraciones mínimas que le proporcionen solidez:

1. El proceso en marcha en la región ha privilegiado más el impulso a modalidades de desconcentración que de Descentralización efectiva de poder y funciones de instancias del gobierno central hacia los gobiernos locales. No se han producido traspasos sustantivos de funciones. Pero, el proceso se ha acompañado de acciones complementarias importantes para la formulación de una estrategia de Descentralización futura.
2. Sin duda, es muy importante fortalecer el proceso a partir de los avances logrados. Se trata de perfeccionar y no de que se produzcan retrocesos. A ello están dedicados algunos países buscando darle mayor cohesión a su propio proceso y fortaleciendo a los gobiernos locales.
3. La revisión efectuada muestra que el proceso ha mantenido un carácter gradual. Sin embargo, debe entrarse a una etapa de mayor concreción, pues se corre el riesgo de que se «banalice».
4. Se carece en varios países de una política de concertación, esto es, definir qué se puede y se debe

descentralizar hacia los gobiernos locales y en qué condiciones. También definir los objetivos y metas de la Descentralización.

5. En los países centroamericanos se requiere una reforma del Estado para responder a los problemas de la globalización y a la problemática interna. La reforma del Estado es prioritaria para el desarrollo económico, social y humano de los países. Existe unanimidad en la necesidad de impulsar el proceso que se traduce en la existencia en todos los países de instancias específicas colocadas normalmente en el ámbito presidencial para dirigir el proceso de reforma del Estado. Esta debe ser global incluyendo la reforma administrativa, la reforma legislativa, la fiscal, la justicia, la Descentralización.
6. La Descentralización es un eje central del proceso de reforma del Estado con relevancia no sólo para superar el decaimiento de los problemas administrativos y de gestión, sino que tiene que ver con la definición del Estado. En consecuencia, no es una reforma ajena al progreso democrático sobre nuevas formas de distribución del poder público en el territorio.
7. Una política nacional de Descentralización en los países centroamericanos supone la voluntad política de impulsar el proceso. Poder contar también con un amplio consenso nacional tal como corresponde a una política que no es de gobierno sino de Estado.
8. Impulsar una política de Descentralización supone adoptar ciertos pasos previos. Un punto susceptible

de plantearse previamente es el relacionado con el ordenamiento territorial. También lo que toca a la excesiva división de municipios en algunos países. Punto para el que se presentan alternativas en un proceso de largo plazo.

9. Es necesaria la información y la preparación de la comunidad sobre las razones y proyecciones de la Descentralización. «La información es una condición necesaria para que los diferentes actores sociales puedan participar y tomar decisiones con conocimiento del problema». En esta línea, también se requiere el diseño de mecanismos de participación.
10. Resulta necesario dar importancia al perfeccionamiento de la administración pública. En este campo hay varias áreas que pueden animar o desencadenar el desarrollo institucional: Procesos administrativos, planificación y control de gestión, sistemas de evaluación de demandas y atención al público, transparencia y recursos humanos. Un aspecto importante es la consagración en algunos países de la carrera administrativa municipal.
11. Finalmente, si la Descentralización tiene que ser un plan por etapas, es necesario fijarle metas y objetivos parciales. Ello pasa por elaborar criterios de eficiencia y eficacia para poder darle seguimiento y visibilidad a los resultados frente a la población.
12. Centroamérica posee una realidad étnica, lingüística y socioeconómica. La Descentralización deberá respetar las formas e identidades locales y regionales dentro de un proyecto nacional.

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA



Jordi Sánchez

Profesor Ciencia Política

Director Fundación Jaume Bofill



INTRODUCCIÓN

Plantear una reflexión sobre el proceso de modernización y Descentralización referido al Estado español obliga a empezar la reflexión de lo ocurrido remarcando el retraso con el cual se implementó en España el estado liberal democrático, entendido éste no sólo en clave de las libertades políticas sino también en la faceta socioeconómica de sector público interventor y/o benefactor.

Una primera consecuencia de este dato es que en pocos años se han producido en el Estado Español procesos – como el que hoy nos convoca a este evento – que en otros



países de nuestro entorno europeo se produjeron en un tiempo mucho mayor. Este dato es importante no sólo para evaluar las reformas institucionales que en España se han producido en los distintos ámbitos de intervención política (administración central, Comunidades Autónomas, ámbito local) sino también para comprender unas pautas de comportamiento político colectivo que, aunque no sean objeto de esta ponencia, son muy relevantes para comprender los procesos de configuración de la voluntad popular como las dinámicas de selección y el comportamiento de los actores políticos y dirigentes sociales.

1. ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS DEL MOMENTO

Remontémonos veinticinco años, justo al inicio de la transición política española, para comprender hoy desde la distancia aquella realidad. ¿Qué podemos decir sobre ese momento y que sea relevante para analizar el proceso de descentralización?

- ✓ Una primera consideración, propia de todo proceso de transición política desde una dictadura a una democracia, es no olvidar la ausencia de legitimidad de todas las instituciones. Una deslegitimación que sólo se podía modificar mediante elecciones y con el impulso de un nuevo marco legal que otorgara una personalidad jurídica nueva a las instituciones
- ✓ El éxito de la transición política española estaba condicionada no sólo por el impulso de la libera-

lización política en un marco de pluralidad sin limitaciones, sino también y de manera muy especial por el reconocimiento de la diversidad nacional que se da en el interior del Estado Español mediante la reinstauración de la autonomía política para esas realidades con personalidad nacional fuerte, como es el caso de Cataluña.

- ✓ Desde el inicio de la transición fue evidente que las corporaciones locales fueron, si se me permite la expresión, una de las últimas prioridades a resolver. Esta afirmación se puede sustentar como mínimo con dos observaciones:
 - Las primeras elecciones democráticas municipales no se realizaron hasta abril de 1979, es decir, cuando ya se habían realizado dos elecciones generales (1977 y 1979) y cuando ya se había desarrollado el debate constituyente y la Constitución democrática ya había sido aprobada y entrada en vigor.
 - La segunda observación se centra precisamente en el debate constituyente. Toda la prioridad política en ese debate, en lo que hace referencia a la descentralización del Estado, fue la construcción del Estado autonómico. De esta constatación no debemos concluir que esa elección fuera una decisión errónea. Pero transcurridos más de veinte años y cuando intentamos comprender el cómo y el por qué de un determinado desarrollo de descentralización, no podemos pasar por alto

que las cuestiones políticas generales ensombrecieron el reconocimiento de los municipios y su consolidación como instituciones realmente autónomas.

Y este dato no se puede explicar precisamente por el hecho de que la administración local gozará de buena salud durante el franquismo. Precisamente la concepción y el desarrollo político local vigente hasta las primeras elecciones locales era la de entidades fuertemente presidencialistas y donde la tutela del régimen se notaba con mucha fuerza. El alcalde era a la vez el delegado del gobierno en el municipio hasta el extremo que en los municipios mayores de 10.000 habitantes su nombramiento procedía del mismo Ministro de Gobernación, en los otros casos el Gobierno procedía a nombrar alcalde a través de la figura interpuesta del Gobernador Civil de la provincia, un autentico delegado político con todas las facultades y la máxima autoridad del gobierno en el territorio.

Los ayuntamientos durante el franquismo merecían la consideración de entidades menores. No es hasta la Constitución española de 1978 donde se procede a reconocer el municipio, junto a la provincia y la comunidad autónoma, como entidades que disponen de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. Ese reconocimiento de la autonomía, ciertamente reconocido literalmente en la Constitución, no nos debe hacer olvidar una realidad que ya he mencionado con anterioridad: Una presencia muy discreta, de baja intensidad, a lo largo del debate constituyente de todas las cuestiones referidas a la nueva organización del poder local municipal.

2. LA AUTONOMÍA LOCAL: RECONOCIMIENTO DESDE LA AMBIGÜEDAD

Una de las consecuencias de este hecho es la relativa ambigüedad con la cual se resuelve y se concreta el principio proclamado de autonomía local. Así, mientras que a las Comunidades Autónomas el reconocimiento de autonomía conlleva el reconocimiento de la potestad legislativa ordinaria, para las administraciones locales la autonomía va en la dirección de reconocer personalidad jurídica, sin ir más allá.

Siendo más preciso, a diferencia de las Comunidades Autónomas, la Constitución española no establece para las administraciones locales finalidades específicas, sino que este punto se reserva un desarrollo legislativo posterior que, sea dicho de paso, no llegó hasta la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada el año 1985, es decir, siete años después de la Constitución, seis años después de las primeras elecciones locales y dos años después de las segundas, y una vez ya se habían puesto en marcha todas las autonomías, con sus respectivas asambleas legislativas, que hoy configuran el estado autonómico español (diecisiete Comunidades). Otro dato puede ilustrarles mejor esa desigualdad en el trato que el mundo local tuvo en la agenda política durante la transición o si se prefiere la gran atención que el diseño autonómico concentró: Si para el diseño y la concreción de la autonomía local se planteó un desarrollo legislativo posterior, el diseño autonómico mereció un título entero, el VIII, en la Constitución de 1978.



Probablemente, y en honor a la verdad que siempre es mucho más compleja que lo que una ponencia puede recoger, esta diferencia en el trato no sólo se debe atribuir a una mayor preocupación para cerrar satisfactoriamente un primer diseño autonómico, sino también porque desde un punto de vista jurídico, era muy difícil, incluso se podría afirmar que no era posible, resolver adecuadamente la reforma local sin haber definido previamente la posición en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, dentro del conjunto de la organización territorial.

Fuera por las causas que fuera, lo cierto es que las primeras intervenciones sobre la nueva realidad de la administración local, desde 1978 hasta 1985, se produjeron en ausencia de un marco único y mínimo de referencia. Con una multiplicidad de actores interviniendo (Tribunal Constitucional, legislador general, legislador autonómica, justicia del contencioso administrativo, etc.). No sólo esa variedad de actores aportaba una gran diversidad de puntos de vista, sino que esas intervenciones fueron mayoritariamente parciales y limitadas. Probablemente esto se deba a la ausencia de una seguridad de cada uno de los actores que intervenían en el diseño y concreción del nuevo sistema local. Una inseguridad que afectaba al rol que debían esos actores jugar e incluso a la parte substantiva de su misma intervención.

3. NUEVO ESTATUTO JURÍDICO-POLÍTICO PARA EL GOBIERNO LOCAL: DE LAS APORTACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Por la centralidad que el sistema le tiene reservado en todo lo que hace referencia al marco competencial y por la trascendencia que sus sentencias tienen en el ordenamiento jurídico e institucional, debemos hacer referencia especialmente al papel jugado por el Tribunal Constitucional, principalmente relevante dada la ambigüedad que existía en la concreción del sistema local.

- ✓ Una primera sentencia del Tribunal Constitucional estableció la liquidación de los mecanismos de tutela que sobre los municipios existía como herencia del cuerpo legislativo del franquismo.
- ✓ Otra sentencia posterior recordaba la garantía institucional de preservación de la autonomía local, entendida ésta como el derecho de la comunidad local a la participación, mediante las instituciones que le representan, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. Es decir, se evita otra vez concretar la autonomía local mediante la concreción de un contenido concreto, como si se hizo con las Comunidades Autónomas.
- ✓ Finalmente una tercera sentencia, a finales de 1982, establece con claridad una autonomía local deudora de dos otras instituciones: El Estado central y el

Estado autonómico. El Tribunal Constitucional establece que debe existir una doble concurrencia de estos dos niveles políticos en la determinación del régimen local, de su estructura y en la delimitación de sus competencias.

Todos estos elementos concretados a inicios de los ochenta por el Tribunal Constitucional mediante diversas sentencias, definieron de hecho el nuevo estatuto jurídico-político de los entes locales, que posteriormente serían recogidos en el año 1985 en la ley de bases de régimen local.

Por estos datos y otros que no han podido ser recogidos en esta breve ponencia, podemos concluir que durante la transición la configuración de la administración local como un sistema propio y autónomo queda relegado a un segundo plano. La prioridad en lo que se refiere al ámbito local es en referencia a una progresiva definición de su actuación en el conjunto de las administraciones públicas, con el valor añadido del factor descentralizador, es decir, de los ayuntamientos como elementos descentralizadores de las administraciones públicas, entendidas estas como un conjunto.

No es hasta la Ley de Bases del Régimen Local (1985) y cuando ya la transición política se podía dar como finalizada, es decir cuando el sistema democrático estaba consolidado, si es que se puede afirmar sin temor a equivocarse que una democracia se encuentra realmente consolidada en un momento concreto, se reconoce al municipio como el verdadero protagonista del sistema local: "El municipio es la entidad básica de organización territorial del Estado", siendo no sólo concebido como el primer eslabón dentro de un todo que representa la

organización administrativa, sino que el municipio asume y se le reconoce una función política de primerísimo orden: El municipio como cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta función, que hoy por ley los municipios tienen encomendada, no es siempre una tarea fácil de cumplir. Pero probablemente adentrarnos en reflexiones sobre esta cuestión nos alejaría del período de reflexión que a esta primera sesión nos convocaba; la Descentralización durante el período de transición.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Si he intentado hasta este punto hacer una descripción de los elementos principales a considerar durante la transición para mejor comprender la realidad del sistema local actual en el Estado español, puede ser oportuno finalizar con unas consideraciones a modo de balance.

- ✓ La autonomía municipal se reconoce explícitamente, pero la falta de concreción de lo que a la práctica esa autonomía realmente representa nos sitúa aun hoy, y en muchas ocasiones, ante una falta evidente de respuestas adecuadas para muchos de los problemas que se le plantean al municipio.
- ✓ El principio de autonomía también se ha visto y se ve limitado por el hecho que la legislación básica establece únicamente un listado de servicios que obligatoriamente el municipio debe prestar, siendo las competencias específicas determinadas en otras leyes, ya sea de ámbito autonómico o de ámbito

estatal. La realidad es que muchos servicios que prestan los entes locales se corresponden con competencias propias de las Comunidades Autónomas.

- ✓ Hay que observar que la mayoría de legislación autonómica que han desarrollado dichas competencias han atribuido a los municipios capacidad de actuación pero siempre de forma parcial y subordinada a la propia voluntad y concurso de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente limitación por la vía de los hechos de la auténtica autonomía municipal.
- ✓ El mundo local vive en una contradicción y tensión permanente por el hecho de ser el receptor directo de unas demandas ciudadanas –la proximidad conlleva también a ser el centro de todas o la mayoría de las reivindicaciones ciudadanas– y a la vez no tener la suficiente capacidad competencial para poder desarrollar una política propia y verdaderamente autónoma en aquellos sectores donde las demandas ciudadanas son más activas (mejor educación, vivienda, seguridad ciudadana, etc.)
- ✓ Esa insatisfacción también se relaciona con otro aspecto que en esta ponencia no ha sido referenciado pero que es de vital importancia para garantizar una auténtica autonomía: La financiación de los servicios. No creo exagerar si afirmo que esta es uno de las mayores deficiencias estructurales del sistema local en el Estado español. El modelo actual, configurado a partir de ingresos propios (impuestos

sobre la propiedad, actividad económica y tasas y contribuciones especiales) y, por otro lado, la participación en impuestos estatales, todo ello en una proporción aproximadamente de 40% el primer caso y 60% el segundo del total de los ingresos municipales, se manifiesta a todas luces insuficiente.

- ✓ La insuficiencia financiera encuentra una ligera mejoría en los órganos provinciales de las diputaciones y en la posibilidad de endeudamiento que la ley permite (25%). En referencia a las diputaciones hay que decir que se constituyen como agrupaciones de municipios y que a la práctica se convierten en instituciones de apoyo al municipio, realizando funciones de asistencia, cooperación y suplencia de algunas de sus carencias.

- ✓ Otro tema que agrava el ejercicio de la autonomía municipal y que la reforma local no ha asumido –y que dicho sea de paso muy difícilmente se va asumir– es la elevada fragmentación municipal. En Cataluña, con una población similar a la de El Salvador (6.000.000 de habitantes), nos situamos con 942 municipios, mientras que en España se sitúa en los 8.000. No hay ni que decir que el problema deriva del hecho que la mayoría de esos municipios se sitúa por debajo de los cinco mil habitantes, con las dificultades evidentes para desarrollar verdaderas políticas descentralizadoras apoyadas en la administración local. Hay que advertir que la regulación de los poderes locales no ha diferenciado en gran medida entre las necesidades de los grandes municipios con la de los pequeños.

- ✓ La yuxtaposición de administraciones (central, autonómica, provincial y la municipal) tiene en España que cerrar su encaje. Como ya ha quedado dicho en esta ponencia, la Descentralización durante el diseño constitucional se centro en la construcción del estado autonómico. A este se le superpuso el modelo local. Quizás el principal problema, como prestigiosos constitucionalistas y catedráticos han puesto de relieve, es que el régimen local sea concebido como bifronte, dependiendo del Estado y de la Comunidad Autónoma. Esta dualidad dificulta la consecución de un nuevo pacto local.

- ✓ Lo razonable, de acuerdo con la tradición de los estados federales (Alemania, por citar un caso) sería integrar plenamente la reforma local en el marco autonómico, otorgando a las Comunidades Autónomas plena capacidad para desarrollar la reforma local sin limitaciones de cohabitación con el Estado central, es decir con una intervención del Estado central menor que la que la actual Ley de Bases contempla. Esta integración del régimen local en el sistema autonómico debería realizarse con las garantías que no serán las autonomías, como en verdad ya ha ocurrido, nuevos espacios centralizadores que limitan el desarrollo autónomo de los municipios.

- ✓ El objetivo último es el de consolidar realmente una autonomía local, con un sistema coherente, que dé seguridad a los Ayuntamientos tanto en lo que es el diseño de políticas como en la financiación de las mismas.

CAPÍTULO III



FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Josep María Procházka Aguiló

Asesor de la Presidencia. Diputación de Barcelona

INTRODUCCIÓN

El enunciado de la temática a tratar, sugiere, en su literalidad, dos grandes bloques temáticos:

- ✓ La financiación de los Ayuntamientos, de los poderes locales, en tanto que la forma y fórmula más universal, primera y básica de la organización de los territorios, a la par que la más próxima a los ciudadanos,
- ✓ Pero, también, aquello que tiene que ver con el desarrollo del territorio y de la población gestionados por aquellas Administraciones y, por lo tanto, con aquello que tiene que ver con la totalidad de fuerzas sociales y económicas que en aquel espacio actúan.

Con todo, parece obligado, en este foro, dedicar una primera parte de la exposición a la explicación del marco legal y de la realidad de la financiación municipal en España; ya que las fórmulas (variadas e imaginativas, muchas de las veces) que, dentro de ese marco, se dan,

sin el conocimiento y la comprensión de lo primero, podrían ser percibidas como meros ejemplos de una realidad esotérica. Y, en cualquier caso, pueden ser tema y ocasión del debate posterior a la exposición de los componentes de la mesa de trabajo.

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

No se puede obviar la referencia a la estructura autonómica del Estado Español, y a las competencias de las Comunidades Autónomas, definidas en la Constitución:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- ✓ *Organización de sus instituciones de autogobierno*
- ✓ *Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*
- ✓ *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda....”,*

Dada la evidente repercusión política, legal y práctica que dicho mandato constitucional ha tenido y tiene sobre la vida de los Ayuntamientos y sobre el desarrollo de los Municipios; entendidos estos como el conjunto de personas, territorio, administración, servicios y relaciones sociales y económicas posibles en un momento histórico concreto.



Este apunte nos servirá de marco de referencia cuando, posteriormente, tratemos sobre las competencias de los Ayuntamientos en el ordenamiento jurídico español.

Respecto a los Ayuntamientos, el texto constitucional los define y regula en los artículos:

Artículo 137:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Artículo 140:

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de consejo abierto.”

Finalmente, hay una única cita constitucional referida a la financiación de estos entes:

Artículo 142:

“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley

atribuye a las Corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

2. LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

El texto legal configura la garantía constitucional de la autonomía local y el derecho de los Municipios a intervenir en todo lo que afecta a sus intereses en las primeras Disposiciones generales de la Ley 7/1985, del 2 de Abril.

Artículo 2:

1. *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos...”*

Las competencias municipales vienen determinadas, básicamente, en los artículos 7 y 25 a 28.

Artículo 25:

1. *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*

2. *El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*
 - Seguridad en los lugares públicos.*

 - Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*

 - Protección civil, prevención y extinción de incendios.*

 - Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*

 - Patrimonio histórico-artístico.*

 - Protección del medio ambiente.*

 - Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*

 - Protección de salubridad pública.*

- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.*
 - Cementerios y servicios funerarios.*
 - Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.*
 - Suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*
 - Transporte público de viajeros.*
 - Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.*
 - Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.*
3. *Sólo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2°.*



Artículo 26:

1. *Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.*
 - En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.*
 - En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y mataderos.*
 - En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.*
2. *Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o bien muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.*

3. *La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.*
4. *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente”.*

En tanto que a competencias directas. Las competencias delegadas o compartidas, se determinan en el artículo:

Artículo 27:

“La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera”.

Y finalmente, la ley prevé que los Ayuntamientos puedan realizar actividades complementarias en el:

Artículo 28:

“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Es en este ámbito en el que, la diversidad competencial de las Autonomías del Estado Español, su nivel de asunción de las competencias delegadas y su propia iniciativa política y legislativa, ha ido marcando un determinado nivel de diferenciación en su actividad, entre unos y otros Municipios. Actividad municipal que, más allá del marco legal básico común en todo el Estado, viene fuertemente determinada por la voluntad política de cada Concejo en el ejercicio de su propia capacidad organizativa y de determinación de objetivos.

Por otra parte, cabe tener en cuenta que la previsión legal de distinguir las competencias de los Ayuntamientos de menos de cinco mil habitantes de los de mayor cantidad de población, responde a la realidad de la distribución de la misma en los municipios españoles, en los que la mayoría de Ayuntamientos administran poblaciones inferiores a los cinco mil habitantes.

Ejemplo de ello es la distribución de la población en los Ayuntamientos de la Provincia de Barcelona. De los trescientos once Municipios que componen esa Provincia, únicamente superan la cifra de los cinco mil habitantes ciento siete de ellos y, de los doscientos cuatro restantes, ciento nueve no superan los mil habitantes.

3. LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Ya en su artículo segundo, la Ley, de 28 de Diciembre de 1988, enumera los recursos de la Hacienda de las Entidades Locales:

"1. *La Hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos:*

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.*
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.*
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.*
- Las subvenciones.*
- Los percibidos en concepto de precios públicos.*
- El producto de las operaciones de crédito.*
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*
- Las demás prestaciones de Derecho público."*

Debe destacarse la creación de tres grandes impuestos obligatorios:



- ✓ ***El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)***. Tanto los urbanos como los rústicos, sean terrenos o construcciones y cogiendo como base de referencia el valor que estos tengan en el mercado.
- ✓ ***El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)***. El hecho imponible viene constituido por el mero hecho de ejercer en el territorio nacional español alguna actividad empresarial, profesional o artística, independientemente de los beneficios que esta actividad genere, y la base de cálculo tiene en cuenta factores diversos como la potencia instalada, el número de personas empleadas, la población de derecho del Municipio, la superficie de los locales y su capacidad en el caso de espectáculos, etc.
- ✓ ***El Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)***. Grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

En los tres casos existe un margen de decisión municipal que consiste en poder incrementar, dentro de unos márgenes legalmente predeterminados, el tipo impositivo básico y obligatorio, fijado cada año en los Presupuestos Generales del Estado (Impuestos sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica) o aplicando, en el caso del Impuesto sobre Actividades Económicas, un primer coeficiente, en función de la población de derecho de cada Municipio y un segundo en función de la categoría de la vía pública donde se localiza el local de la actividad.

Un segundo bloque de impuestos, en este caso de aplicación potestativa por cada Municipio, incluye:

- ✓ El Impuesto sobre las Construcciones, Instalaciones y Obras (ICOI). Su hecho imponible es la realización, en cada término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que sea exigible la correspondiente licencia de obras o urbanística. La cuota es el resultado de aplicar a la base el tipo impositivo que cada Ayuntamiento determina, dentro de la banda legalmente establecida.
- ✓ El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU). Grava el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y que se manifiesta a consecuencia de la transmisión de su propiedad. Sobre la base imponible, legalmente determinada, se aplica un tipo impositivo, escogido por cada Ayuntamiento.

La referencia a estos cinco impuestos es obligada ya que, en su conjunto, representa el 35,72 % de los ingresos municipales, según se detalla en el cuadro 1, y representa el segundo volumen en importancia, cerca del de las transferencias.

De este grupo principal, cabe destacar las transferencias del Estado que, con un 23,64 % del total de ingresos municipales (sobre el total de los ingresos no financieros) representa, con mucho, el mayor volumen de ingresos de los Municipios.

Las transferencias se canalizan, principalmente, mediante la Participación Municipal en los Tributos del Estado, como una subvención no condicionada. El importe total de los

recursos destinados a esta subvención se distribuye entre los Municipios de acuerdo a las siguientes variables y ponderación:

- ✓ El 75 %, en función de la población de derecho de cada municipio, ponderado por una serie de coeficientes multiplicadores según estratos de población.
- ✓ El 14 %, según el esfuerzo fiscal medio de cada Municipio, ponderado por la cantidad de habitantes de derecho.
- ✓ El 8,5 %, en función de la capacidad recaudadora en el ámbito tributario de los Ayuntamientos comprendidos en el mismo tramo de población.
- ✓ El 2,5 % restante, en función de la cantidad de unidades escolares de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria, existentes en centros públicos en los que la propiedad inmobiliaria sea municipal, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento pagados por cada Ayuntamiento.

El volumen total de la Participación y los criterios de distribución se revisan cada cinco años, estableciéndose, además, el índice de evolución de la Participación durante el quinquenio.

Tenemos, hasta este punto, un esbozo de las grandes líneas que enmarcan y condicionan la marcha diaria de las finanzas municipales: El marco constitucional, el de las competencias municipales y el de la estructura legal de su financiación. Cabe, ahora, ver cual es la realidad que se da en este marco.

4. INGRESOS Y GASTOS

Cuadro 1

<i>Estructura de ingresos de los Municipios españoles (1998)</i> <i>(En porcentaje sobre el total de ingresos no financieros)</i>	
Impuestos	35,72
Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	16,75
Impuesto sobre actividades económicas (IAE)	6,87
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)	5,30
Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana	2,79
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	3,96
Impuestos extinguidos	0,03
Tasas y otros ingresos	18,14
Tasas	6,72
<i>Precios Públicos</i>	6,50
<i>Contribuciones especiales</i>	0,61
<i>Multas e ingresos especiales</i>	4,21
Transferencias	40,22
<i>Del Estado</i>	23,64
<i>De las Comunidades Autónomas</i>	8,09
<i>De las Provincias</i>	5,79
<i>Otras</i>	2,70
Otros ingresos no financieros	5,92
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda; Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1998, Madrid 2000

Respecto a los gastos, podemos considerar su estructura con los datos del Cuadro 2 que, aunque referido a una muestra específica de Ayuntamientos, puede servir como ejemplo de la realidad española a los efectos de esta exposición.



Cuadro 2

Presupuesto de Gastos

<i>I Remuneraciones de Personal</i>	30,11%	
Art. 12 Personal Funcionario		11,043%
Art. 13 + 14 Otro personal		9,677%
<i>II Compra de Bienes Corrientes y de Servicios</i>	26,53%	
Art. 21 Reparaciones, mantenimiento y conservación		3,910%
- 227 Trabajos realizados por otras empresas		12,564%
- 227.442 Basuras y limpiezas		5,673%
<i>III Gastos Financieros</i>	2,50%	
<i>IV Transferencias Corrientes</i>	9,93%	
Art. 41 A Organismos Autónomos Administrativos		4,050%
Art. 43 A Organismos Autónomos Comerciales		0,090%
Art. 44 A Empresas Municipales		1,343%
Art. 46 A Entidades Locales		1,610%
Art. 463 A Mancomunidades		1,094%
<i>VI Inversiones Reales</i>	22,46%	
Art. 60 Nueva en Infraestructuras		8,205%
Art. 61 De reposición en infraestr. y bienes uso gal.		4,656%
Art. 62 Nueva asociada al func. Op. Servicios		6,710%
Art. 63 De reposición asociada al funcionamiento		2,150%
Art. 64 Gastos en inversiones inmateriales		0,100%
Art. 68 Gastos en inversiones bienes patrimoniales		0,433%
Art. 69 Inversiones en bienes comunales		0,210%
<i>VII Transferencias de Capital</i>	1,42%	
Art. 71 A Organismos Autónomos Administrativos		0,217%
<i>VIII Activos Financieros</i>	0,20%	
<i>IX Pasivos Financieros</i>	6,84%	
Amortización a largo plazo		6,835%
Amortización a corto plazo		0,005%
TOTAL GASTOS	100,00%	

Datos estimados correspondientes a las obligaciones reconocidas de los Ayuntamientos de la Provincia de Barcelona, excepto su capital, durante el ejercicio de 1999.

Que reduciéndolo a gastos corrientes (no financieros) quedaría en:

I Remuneraciones de Personal	45,22%
II Compra de Bienes Corrientes y de Servicios	39,86%
IV Transferencias corrientes	14,92%
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	100,00%

Siendo la distribución del total gasto público español la del

Cuadro 3

	1976	Año 2000 (*)	Cataluña 1996
Administración Central	88,00%	59,57%	50,30%
Comunidades Autónomas	0,08%	27,30%	33,90%
Administración Local	11,92%	13,13%	15,80%

Fuente: Ministerio Administraciones Públicas.

(*) Datos estimados

Lejos del objetivo, largamente reivindicado por la mayoría de Ayuntamientos, de estructurar una distribución del gasto público español del tipo 40 – 30 – 30, en el que la Administración Central gestionase el tramo superior e igualando el porcentaje de gasto correspondiente a la totalidad de las Autonomías con el del conjunto de los Ayuntamientos.

5. EL DESARROLLO LOCAL

Entramos, ahora, en la segunda parte de la exposición, aquella que tiene que ver con el desarrollo del territorio.

Más allá del mandato legal y de la voluntad política de los Consejos, una realidad condiciona la posición de los Ayuntamientos en el ámbito económico de los municipios: El hecho de ser, en muchos casos, el principal o uno de los principales agentes económicos de aquel Municipio.

Trataré de exponer algunos puntos de vista personales, en base a los programas y actividad que la Diputación de Barcelona viene ejerciendo en este campo, con la finalidad de centrar mi exposición y situar posibilidades para la acción en políticas de desarrollo socioeconómico y fomento del empleo, en tanto que partes inseparables del desarrollo local.

Considero que hay tres ejes alrededor de los cuales deberían girar estas políticas. Dos de ellos son condición indispensable para que dichas políticas sean fructíferas y el tercero es la condición previa para que estas políticas lleguen a concretarse y sean efectivas:

- ✓ El primer eje está constituido por lo que podemos denominar el núcleo conceptual de las políticas activas de empleo: La igualdad de oportunidades y la cohesión social, la colaboración público-privado y los pactos territoriales.
- ✓ El segundo reúne los elementos favorecedores del equilibrio territorial, el núcleo operativo: Las infraes-

estructuras, las tecnologías de la información, la investigación y el desarrollo equilibrado.

- ✓ El tercer eje está formado por el núcleo duro de las políticas de empleo: La concertación.

En lógica consecuencia con los tres ejes anteriores hemos de situar los programas, los proyectos y las acciones a llevar a cabo.

EL NÚCLEO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Llamo núcleo conceptual a las condiciones ideológicas que deben animar las actuaciones a desarrollar en el marco de las políticas activas de empleo.

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA COHESIÓN SOCIAL

Tres son los factores dinamizadores de una acción decidida en políticas de igualdad de oportunidades, imprescindible para lograr la cohesión social:

- Por un lado, el desarrollo de los recursos humanos y más concretamente la formación en saberes y la creación de competencias. Para favorecer el desarrollo de personas cualificadas y adaptables es imprescindible ofrecer oportunidades de formación a lo largo de toda la vida y adaptar sus contenidos a las necesidades específicas de los diferentes colectivos.



- ❑ Por otro, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, para discapacitados y capacitados, para jóvenes y mayores, para nativos e inmigrantes.
- ❑ Finalmente, para favorecer esta igualdad de oportunidades es imprescindible superar todo tipo de exclusiones, que suelen tener causas múltiples, de tal manera que sólo una aproximación exhaustiva a todas esas posibles causas podrá aportar una estrategia eficaz de integración.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADO

Además de las actividades de promoción económica y fomento del empleo que las instituciones locales pueden llevar a cabo por iniciativa propia, es conveniente y necesario emprender acciones en régimen de complementariedad público-privado. Las empresas, generadoras de riqueza y de oportunidades de empleo, deben estar cada vez más implicadas en estas acciones, siempre y cuando se justifiquen en función del interés de las personas, entendidas como ciudadanos con derecho a un trabajo digno y no como meros productores. Es decir, siempre que respondan a los intereses y aspiraciones de la comunidad.

- ✓ Los pactos territoriales, en tanto que instrumentos de planificación y concertación, se caracterizan por hacer que la acción sea integral y como plataforma para organizar territorial y sectorialmente las acciones, a la par que articularlas.

EL NÚCLEO OPERATIVO

Es evidente que el desarrollo socioeconómico sólo puede darse de manera coherente -equilibrio territorial- a partir de la promoción de unas condiciones adecuadas, que den respuesta a las demandas de la actividad económica y a las necesidades de las personas como actores de esa actividad.

Podemos concretar en cuatro las condiciones básicas necesarias para favorecer ese desarrollo:

- ✓ Las infraestructuras,
- ✓ Las tecnologías de la información,
- ✓ El I+D, Investigación y desarrollo,
- ✓ El desarrollo territorial equilibrado.

LAS INFRAESTRUCTURAS

Las acciones de promoción económica y de fomento del empleo deben disponer de dos tipos de infraestructuras: Aquellas que faciliten la actividad de las empresas, las que aportan a los ciudadanos los medios de transporte para su actividad laboral y las que dotan de centros adecuados para las acciones formativas, la orientación y la promoción.

Cada vez más el tráfico de personas y de mercancías requieren sistemas articulados de transporte, con los que se atienda tanto a los grandes proyectos como a los proyectos de ámbito local. En este sentido, mejorar la



accesibilidad regional y municipal es un factor indispensable de equilibrio territorial. Es evidente que si estos sistemas de transporte son multimodales su eficacia y eficiencia serán más elevadas.

Por otro lado, el desarrollo socioeconómico requiere de otras infraestructuras, como centros de formación ocupacional y continúa, centros de empresas, centros de orientación profesional y para el autoempleo, centros de recursos... Evidentemente, todos ellos pueden ser ubicados en un mismo espacio físico (Centro de Desarrollo) y han de ser distribuidos territorialmente de forma que su actividad responda a los principios de complementariedad y subsidiariedad.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Los avances acelerados de la llamada sociedad de la información han aportado nuevas posibilidades de desarrollo económico y social. El sistema productivo se beneficia ampliamente de la informática y de la telemática y sus aplicaciones, pero también ha de contribuir a acercar el mundo rural al urbano, y a las personas a los programas formativos y a los puestos de trabajo (teleformación, teletrabajo, orientación, intermediación).

Por otro lado, las tecnologías de la información son una herramienta de gran potencialidad para la administración pública, como medio de transmisión de información para la acción administrativa, la económica y el fomento del empleo y para la recogida de información procedente de los diferentes territorios.

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

En el marco de las actuaciones estructurales que las instituciones públicas han de llevar a cabo, son elementos de vital importancia la investigación, el desarrollo tecnológico y, como consecuencia, la innovación. El impacto de esta innovación sobre la expansión económica puede producirse a través de múltiples acciones que, evidentemente, no sólo han de ser llevadas a cabo por las instituciones públicas, sino que en ellas han de tomar parte activa las empresas, los centros de formación secundaria y superior, y otras instituciones dedicadas a la investigación y el estudio con finalidades de desarrollo social y económico.

En este terreno, la acción pública ha de concretarse en ayudas financieras, pero sobre todo en la promoción de la innovación a través de la investigación, y en un trabajo de concertación entre entidades y empresas para alcanzar el nivel de cooperación necesario que aporte resultados positivos para mejorar la competitividad territorial, desarrollar los saberes, las capacidades y las competencias de los recursos humanos y llevar a cabo una gestión eficaz de las acciones destinadas a la promoción económica y el fomento del empleo.

EL DESARROLLO TERRITORIAL EQUILIBRADO

Las características esenciales de este desarrollo en relación con la promoción económica se concretan en:

- ✓ Evaluación local de las necesidades existentes y programación de acciones, de abajo hacia arriba.

- ✓ Definición y puesta en marcha de actividades formativas, de orientación y de inserción laboral, adaptadas a las necesidades de las empresas y de las personas.
- ✓ Desarrollo armónico e integrado del territorio, favorecedor del equilibrio urbano/rural.

Es evidente que en un mundo cada vez más urbanizado sólo podrá lograrse un desarrollo territorialmente equilibrado si se ofrece la posibilidad de que las ciudades pequeñas y los pueblos estén integrados y tratados por igual en las acciones públicas dirigidas a mejorar su entorno, mediante programas de aumento de la calidad de vida, de protección de los ecosistemas, de la mejora de las redes de comunicación y transporte, del fomento a la creación de puestos de trabajo... Las zonas rurales gozan de componentes de importancia primordial para ese desarrollo equilibrado: Generación de energías renovables, protección del entorno, fomento del turismo, renovación de viviendas y de servicios comunes.

EL NÚCLEO DURO DE LAS ACCIONES

Denomino núcleo duro al componente que podemos catalogar como conditio sine qua non de las políticas activas: **La concertación**. Esta es la piedra básica de todo el sistema, de ahí lo de duro.

La concertación permite aprovechar al máximo las sinergías, reforzar el compromiso de todos los agentes que actúan en un mismo territorio y movilizar todos los recursos humanos y materiales necesarios para la acción.

En esta concertación han de estar implicadas las instituciones públicas juntamente con las entidades económicas (organizaciones empresariales y empresas) y sociales (organizaciones sindicales) y ha de integrar los objetivos a alcanzar y las acciones a llevar a cabo.

La actuación concertada contra el paro y el fomento y el desarrollo económico deben incorporar elementos de políticas públicas y compromisos sociales. La concertación incluye, pues, componentes políticos que, según el grado de autonomía y de competencia de que se disponga pueden alcanzar desde el establecimiento de un sistema o práctica impositiva, favorecedora de la promoción económica en todas sus facetas, hasta la generación de infraestructuras que permitan la instalación de actividades empresariales y la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas, y la aportación de recursos humanos (agentes de desarrollo) dinamizadores de las acciones.

Para que todo ello sea posible es necesaria la puesta en práctica de un espíritu de colaboración y cooperación entre las partes implicadas en cada territorio, sobre la base de un consenso entre instituciones que sea siempre respetuoso con la autonomía de las partes. Una buena concreción de esta concertación son los pactos por el empleo, articulados a escala local, dado que recogen y aglutinan todas las potencialidades endógenas de cada territorio, impulsoras de programas y acciones concretas.



LAS ACCIONES

Quisiera hacerles un breve resumen de las acciones que, desde la Diputación de Barcelona, llevamos a cabo juntamente con los municipios y otras entidades, en relación con el desarrollo económico y el fomento del empleo. Para ello, utilizaré el esquema explicativo anterior:

CONCEPTO	ACCIONES	AGENTES
1. El núcleo duro 1.1. Concertación	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Convenio de colaboración para el fomento del empleo en la provincia de Barcelona ▶▶ Pactos territoriales de empleo / pactos industriales ▶▶ Consejo Provincial de Concejales y Concejales de Promoción Económica 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación y organizaciones sindicales ▶▶ Diputación: Consejos comarcales y Ayuntamientos; organizaciones empresariales y sindicales; otras instituciones ▶▶ Diputación y alcaldes y concejales de los municipios
1.2. Igualdad de oportunidades y cohesión social	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Asistencia técnica a colectivos de riesgo. ▶▶ Generación de programas formativos, de estudios y de recursos para dichos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación y Ayuntamientos, cooperación de la Comunidad Autónoma y de la Unión Europea
1.3. Pactos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Promoción del espíritu emprendedor. ▶▶ Mejora de la ocupabilidad. ▶▶ Política de igualdad de oportunidades. ▶▶ Planes estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación, Ayuntamientos, Comunidad Autónoma y Unión Europea

CONCEPTO	ACCIONES	AGENTES
<p>2. Equilibrio territorial</p> <p>2.1. Infraestructuras</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Ayuda a la planificación y gestión urbanística local. ▶▶ Promoción de suelo. ▶▶ Promoción y modernización de infraestructuras y servicios. ▶▶ Desarrollo y modernización de actividades productivas locales (municipios pequeños y rurales) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación y municipios
<p>2.2. Tecnologías de la Información</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Programa Hermes (Información socio económica) ▶▶ Programas formativos para la utilización de recursos informáticos y telemáticos 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación, Ayuntamientos, otras entidades públicas y entidades privadas
<p>2.3. Investigación y desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Estudios y análisis de potencialidades locales ▶▶ Innovación para la acción 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación y Ayuntamientos
<p>2.4. Desarrollo equilibrado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Observatorios Locales del Mercado Laboral ▶▶ Estudios ▶▶ Cofinanciación y ayuda a la búsqueda de financiación de programas y acciones ▶▶ Mapa de la formación profesional ocupacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▶▶ Diputación, Ayuntamientos, Comunidad Autónoma y Unión Europea



6. PENSAR EN LO GLOBAL, ACTUAR EN LO LOCAL

La Administración Local es, con mucho, la más próxima al ciudadano y, dentro del sector público, la que primero detecta las necesidades de la población y debería poder atender sus demandas.

Cualquier sistema de financiamiento debe ser el instrumento que facilite los recursos económicos a la organización del territorio para el cumplimiento de las competencias que se le han encargado. Por eso, la óptima definición de un marco de financiamiento requiere la definición previa y concreta del modelo territorial y la clara atribución de competencias y funciones en cada ámbito institucional de gestión.

La exposición de un modelo sobre una realidad concreta, referida a un momento determinado, no excluye la posibilidad ni la necesidad de ir profundizándolo y adaptándolo a cada momento histórico.

Desde principios del verano de este año, en Cataluña, tiene lugar el II Congreso de Municipios, como foro de debate de los electos locales de aquella Autonomía, en el que se quiere proyectar el escenario del mundo local catalán del siglo XXI. Un escenario en el que prime la cohesión social y económica, el transporte público y la educación, el valor de las tradiciones y la acogida de la nueva inmigración; desde el convencimiento que, una vez más, el municipio será el crisol en el que deberán fundirse todos los factores, para poder obtener el precioso metal de la convivencia y el bienestar.

Pensar en lo global y actuar en lo local. La frase ha hecho fortuna en toda la Unión Europea, en donde el concepto de subsidiareidad, de proximidad, ha adquirido valor de doctrina y ha pasado a ser un criterio invocado en todos los ámbitos territoriales, aunque en su origen fuese aplicado a la relación entre los Estados de la Unión.

Pensar en lo global y actuar en lo local, es la capacidad de concretar lo universal en lo específico, lo próximo, lo diario. Es pasar de la teoría a la práctica, del discurso conceptual a la práctica política.



CAPÍTULO IV



ASOCIACIONISMO MUNICIPAL Y CONSTRUCCIÓN REGIONAL

ASOCIACIONISMO MUNICIPAL Y CONSTRUCCION REGIONAL

Dr. José Antonio Morales Erlich

Consultor de ISAM

1. ORIGEN DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR

A la venida de los españoles existían en El Salvador varios centros habitados por indígenas, la mayoría continuaron habitados y se convirtieron en municipios, pero también obedeciendo a otras causas, se fundaron mucho otros municipios. Entre esas causas se tienen las siguientes:

- ✓ Asentamientos indígenas precolombinos.
- ✓ Especiales intereses de los colonizadores españoles que se convirtieron en hacendados y encomenderos.
- ✓ Especiales intereses de la Corona Española en su afán de controlar la actuación de sus súbditos.
- ✓ Creación de nuevos asentamiento humanos producto de la migración interna de los indígenas en busca de trabajo y algunos servicios alrededor de las haciendas.

- ✓ Lealtad y actuación protagónica de varios asentamientos y poblados en la gesta independentista.
- ✓ Política liberal de los gobiernos en el Siglo XIX de impulsar el cultivo del café y de traspasar la tierra municipal a manos privadas que generó asentamientos humanos alrededor de la producción cafetalera.
- ✓ Exigencia de asentamientos y poblados que se sintieron marginados por las autoridades del municipio a que pertenecían.

El primer municipio de El Salvador fue San Salvador, fundado el 1º de Febrero de 1525, aunque algunos historiadores estiman que la fecha de fundación fue el 24 de Diciembre de 1524, pero es el hecho, que para 1543 habían sido fundados 109 municipios que se repartían el territorio nacional. En el resto del Siglo XVI se fundaron 6 más. Durante el Siglo XVII se fundaron 12 municipios y en el Siglo XVIII únicamente 8. En el Siglo XIX se fundaron 109 y en el Siglo XX se fundaron 21.

Debe concluirse que nunca hubo planificación alguna en la creación de los municipios y que al segregarse unos de otros se destruyeron o al menos se parcelaron regiones y micro regiones, se afectaron ecosistemas, se duplicaron funciones, etc. Varias de estas causas son comunes a los Estados centroamericanos.

Se constatan además, otras causas que han contribuido a generar modificaciones a los mismos; entre estas causas se encuentran:



- ✓ Aumento de la población total del país;
- ✓ Introducción de nuevos cultivos como el algodón;
- ✓ Concentración de la planta industrial y comercial en el área metropolitana de San Salvador;
- ✓ Construcción de la infraestructura en función de grupos económicos dominantes;
- ✓ Conflicto armado;
- ✓ Migración al exterior;
- ✓ Centralismo de Estado;
- ✓ Medios de comunicación con mayor cobertura;
- ✓ Tendencia contemporánea a vivir en la ciudad.

Se observa en El Salvador, una fuerte concentración de población, una planta industrial y comercial, así como generación de ingresos propios en muy pocos municipios, lo que genera una gran desigualdad social. Con el aumento de las transferencias del Estado o Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, FODES, a nuestro criterio muy mal distribuido, se ha equilibrado un tanto la desigualdad aunque se han generado problemas de otra índole como el bloqueo gubernamental a la generación de impuestos propios municipales, fomento de la negligencia impositiva y manipulación en el empleo de los fondos provenientes de dicho recurso montario para construir buena cantidad de infraestructura estatal que el gobierno nacional no ha construido.

En términos generales, los municipios del país están deforestados, sus tierras erosionadas y los ecosistemas en muy mal estado. Sus causas se encuentran en la falta de

educación y la extrema pobreza de grandes contingentes de sus habitantes que destruyen el bosque para sembrar granos básicos y subsistir; en la voracidad de urbanizadores, parceladores y lotificadores que arrasaron la tierra para venderla; en la voracidad de los comerciantes e industriales de la madera que talan cuanto árbol encuentran; en la voracidad de los algodóneros que arrasaron las montañas antiquísimas para sembrar algodón, etc. Quizá la excepción la constituyan las plantaciones de café que por su naturaleza protegen el suelo, al menos mientras el cultivo no pase de moda.

El panorama se complica por el centralismo de Estado tradicionalmente practicado por los gobiernos nacionales.

2. NECESIDAD DE UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE UN REORDENAMIENTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Sin ninguna duda que el territorio nacional urge de una nueva y racional zonificación u ordenamiento para regular el uso de los diversos espacios territoriales con miras a lograr un desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Este ordenamiento trata fundamentalmente de la localización en el espacio de usos y actuaciones a través de políticas, normas, reglas y procedimientos emanados comúnmente de los niveles de la administración pública central, así deben determinarse los espacios necesarios de reserva natural para recuperar, mejorar y mantener los recursos renovables y no renovables, los espacios donde la población pueda ejecutar actividades agrícolas, industriales, pecuarias, pesqueras,

acuícolas, etc. los espacios destinados al desarrollo de las ciudades, a las redes viales, a grandes obras de infraestructura, etc.

En El Salvador, la elaboración de las políticas nacionales de ordenamiento territorial corresponde a las autoridades del nivel central, pero corresponde la adecuación y aplicación local de las mismas a las municipalidades, las que deben hacerlo en forma autónoma y de acuerdo a las especiales características de cada municipio. Así lo regula la Constitución de la República en sus Arts. 204 y 207 que encomiendan a los municipios la elaboración de los planes de desarrollo local.

Es obvio que el día que se diseñe una política integral de ordenamiento territorial, tanto la administración central como las municipales, deberán reorganizarse y adecuarse a los nuevos objetivos perseguidos tanto territorial como sectorialmente.

A la pregunta de si los municipios actualmente existentes en El Salvador, cuyo origen y características actuales no obedecen a planificaciones científicas sino a una gama de razones antes expuestas, son las entidades más idóneas para desarrollar óptimamente las políticas de ordenamiento territorial, de desarrollo nacional y local sostenible y de mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños, varias personalidades se han planteado que el esquema político administrativo existente no corresponde a la realidad e impide la administración eficaz de los recursos, que hay excesivo número de municipios, dispersión de esfuerzos e imposibilidad de que tales municipios se vuelvan autosuficientes para gestionar su propio desarrollo. Agregando algunos que es necesario disminuir el número

de municipios en tanto otros manifiestan que no es conveniente prescindir de todos los municipios existentes por las dificultades que las supresiones, fusiones, anexiones, etc. representan en la vida y conducta de los pueblos, siendo del caso buscar modalidades asociativas intermunicipales para manejar el territorio de sus respectivos municipios como una microrregión o región.

Partiendo de la idea que el manejo del territorio nacional en forma más ordenada es premisa fundamental para el desarrollo integral y sostenible, debe aceptarse la necesidad insoslayable de impulsar paralelamente a un plan de ordenamiento territorial nacional, un nuevo orden político administrativo que sea capaz de llevar a feliz término el plan de ordenamiento. Lo anterior implica una nueva visión del desarrollo por parte de los niveles de gobierno nacional y municipal y de la capacitación de ambos para llevarlo a la práctica con éxito.

En lo que respecta al plan nacional de ordenamiento territorial, que aún no se ha elaborado, nos limitaremos a decir que la instancia de gobierno nacional debiera tomar en cuenta a la instancia municipal para su elaboración. En nuestros medios los gobiernos centrales son renuentes a oír opiniones ajenas pero después de constatar la experiencia europea de participación de ambos niveles de gobierno en la realización de los planes por la importancia que se le da a los distintos enfoques que sobre la materia tienen, que incluso los ha llevado a acuñar el "principio de compatibilización", considero que los planes de reordenamiento debieran elaborarse concertadamente.

En relación al proceso de reordenamiento político administrativo del territorio, los caminos más conocidos



son el de remunicipalización global mediante la disminución del número de municipios por “fusión voluntaria” o fusión obligada de los municipios y el de asociacionismo o asociatividad municipal.

3. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA INTEGRACIÓN MUNICIPAL COMO RESPUESTA A LOS RETOS DEL PRESENTE

Cada día más se constata la impotencia e inviabilidad de los Estados nacionales para resolver por ellos solos los retos que implica el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, máxime ahora con el fenómeno de la globalización.

Como una respuesta a los retos planteados se observan dos estrategias de solución:

- ✓ **A lo externo**, la integración de los Estados en bloques regionales para defenderse mejor y participar con más fuerza en el entorno político y económico mundial y mejorar la calidad de vida de sus pueblos y
- ✓ **A lo interno**, el incremento de los procesos de remunicipalización y de relaciones intermunicipales para hacer frente y resolver numerosos problemas que los Estados y los municipios por si solos no podrían hacer y también para iniciar en conjunto proyectos de beneficio para todos sus habitantes.

El caso de integración regional más conocido y de mayor éxito es el de la Unión Europea, existiendo además otros ensayos en Latinoamérica como el MERCOSUR, el Pacto Andino y el centroamericano que han experimentado menores y diferentes avances. En esta ocasión no nos referiremos al proceso de integración centroamericana.

En Europa, con todo y el desarrollo experimentado, la remunicipalización y el asociacionismo fueron un remedio ante la crisis del municipalismo tradicional que se caracterizaba por la existencia de una gran cantidad de municipios con muchas deficiencias internas y externas.

En El Salvador, extensivo también a los demás países del área, se presenta un cuadro parecido al europeo de aquella época, agravado desde luego, por el subdesarrollo propio de estos países, la pobreza de sus habitantes, la falta de recursos, de infraestructura y de capacidad administrativa de los municipios, el marcado presidencialismo, etc.

En las líneas siguientes se trata sobre las dos modalidades de la integración municipal para la construcción regional y el reordenamiento político administrativo del territorio nacional: la remunicipalización y la asociatividad municipal.



4. REMUNICIPALIZACIÓN

La modalidad de fusión obligada de municipios o anexión de unos municipios a otros ha demostrado tener serios problemas de orden político y cultural porque lesiona sentimientos de tradición popular y el sentido de pertenencia de los ciudadanos. Debido a ello fracasaron algunos intentos de reordenamiento municipal en Europa y fue por eso que en algunos países se recurrió a procesos de remunicipalización global mediante la “fusión voluntaria” de municipios, obteniéndose entonces éxito en sus objetivos. Otros países no adoptaron la tendencia remunicipalizadora y continúan con todos sus municipios.

La modalidad de fusión voluntaria, no fue dejada a la voluntad de los municipios sino que se dio una fuerte dosis de presión e ingerencia estatal, pero acompañada de una estrategia orientada al convencimiento de la conveniencia de la fusión para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local sin daño para los municipios inicialmente existentes.

Lo anterior implicó el manejo y aplicación de principios jurídicos como el de autonomía en forma combinada con otros. Entre estos principios se consideraron: el *principio del Estado social*, que exigía que la nueva ordenación territorial, es decir, la unión de algunos municipios en uno nuevo, sirviera a una más eficaz prestación de servicios; el *principio de democracia local*, que exigía para su ejercicio auténtico la existencia de municipios eficaces; el *principio de la división de poderes*, que indicaba que sólo los municipios fuertes podían constituirse en un contrapoder frente al gobierno del Estado y; los *principios*

generales de economicidad y ahorro, que servían para concretar el interés general y de los municipios a fusionarse. Finalmente, se sostuvo que todos los principios mencionados tenían igual rango que la garantía de autonomía local. Se dio concertadamente la aplicación del principio de que los intereses generales están por encima de los intereses particulares.

Pareciera extremadamente difícil por razones políticas y culturales la implantación de un proceso de disminución del número de municipios en cualquier país centroamericano, por lo que obviamos tratar más sobre el tema y hacer énfasis en las relaciones intermunicipales y más concretamente en la vía de la asociatividad para lograr una óptima regionalización.

El otro camino, tanto en Europa como en América, ha sido el incremento de las relaciones intermunicipales mediante todo tipo de convenios de cooperación y de asociación intermunicipal. Este proceso de asociación municipal ha tomado verdadero auge en el mundo hasta hace unas cuatro décadas.



5. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL. SU RELEVANCIA DE CARA A LA CONSTRUCCIÓN REGIONAL Y AL FORTALECIMIENTO GREMIAL

La tendencia en El Salvador, que quizá va a la vanguardia de los demás países de Centroamérica, se orienta a encontrar formas de administración local más ágiles y variadas que respetando la existencia de los municipios, las características propias de los mismos y la idiosincrasia de sus habitantes resuelvan el problema de integrar sus territorios para manejarlos regionalmente o prestar servicios en igual forma; objetivos que podrían verse obstaculizados por la atomización de administraciones locales, el gasto excesivo en dichas administraciones, la deficiente capacidad administrativa y la imposibilidad de que las municipalidades se vuelvan autosuficientes. No puede negarse que existen casos dramáticos en los que debe pensarse seriamente en la anexión o fusión de tales municipios.

El derecho de asociación intermunicipal tiene dos dimensiones: a) asociacionismo de diverso género entre municipios y; b) asociación de municipios con actores o sectores del municipio, departamento, región o nación tanto públicos como privados. En esta última modalidad los municipios pueden contratar con los demás socios en forma individual o asociadamente con otros municipios.

Actualmente, las metas del asociacionismo no pueden limitarse a la solución de problemas comunes, realización de obras o prestación de servicios. Los municipios de hoy además de la clásica asociación con otros municipios,

deben entrar en asociación con la empresa privada, universidades, centros educativos, iglesias, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, etc. pero igual con instituciones gubernamentales, municipios de otros países, organismos internacionales, en fin, con todos aquellos sectores y actores que puedan concurrir al desarrollo local.

Debe también quedar claro que en el asociacionismo municipal lo determinante no es la viabilidad técnica sino la voluntad política, ya que si por cualquier razón ésta no existe en cualquiera de los dos niveles de gobierno, el proceso avanzará con lentitud y con muchas distorsiones.

Finalmente, la visión de fortaleza municipal que la asociatividad puede darle a los municipios asociados agregado a la mejor y mayor posibilidad de lograr el bien común y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, no sólo deben ser las razones de tal actuación, sino las causas que les darán relevancia y poder al municipio dentro del engranaje estatal y regional a la par que le permitirá consolidar el sistema democrático, lograr mayor gobernabilidad y por lo tanto el respeto generalizado.

La integración de los gobiernos locales en asociaciones gremiales, que tanto beneficio, prosperidad y respeto ha logrado para los municipios, seguirá siendo válido para la actuación asociada de los mismos, porque estas instituciones gremiales se están convirtiendo en lugares de estudio, investigación y generación de propuestas que a su vez permitirán a los gobiernos locales, juntamente con sus comunidades y organizaciones de la sociedad civil,

participar de manera cada vez más determinante en la conducción y construcción de las sociedades locales y consiguientemente en la sociedad nacional y comunidad o unión regional en caso esta llegue a constituirse.

El asociacionismo, en el mundo de hoy, se da en una diversidad de fórmulas jurídicas, en cuya descripción no entraremos por razones obvias, y entre las modalidades que a nuestro criterio pueden darse dentro del marco jurídico salvadoreño, están:

- ✓ Ligas o corporaciones gremiales de municipalidades,
- ✓ Asociaciones de municipios o mancomunidades,
- ✓ Convenios de cooperación,
- ✓ Instituciones descentralizadas autárquicas,
- ✓ Comunidades administrativas,
- ✓ Empresas paramunicipales,
- ✓ Fundaciones,
- ✓ Conferencias intermunicipales,
- ✓ Sociedades mercantiles,
- ✓ Sociedades por acciones de economía mixta,
- ✓ Grupos económicos, etc.

Lo que no pueden hacer las municipalidades es asociarse para constituir regiones con calidad de órganos político administrativos del Estado, porque la Constitución no lo permite. Para crear la figura de la región como órgano jurídico político o administrativo del Estado será necesario reformar la Constitución. Los municipios no pueden

renunciar a su condición de órganos político administrativos del Estado y por eso tampoco pueden crear personas jurídicas que artificiosamente los suplante.

Todas las formas de asociación requieren de los municipios que concurren a constituirlos de varios pasos y requisitos de tipo técnico y legal convenientes y necesarios para garantizar el éxito del esfuerzo, los que serán más o menos complicados y numerosos de acuerdo a la envergadura y complejidad de los proyectos, obras, servicios o empresas a realizar.

6. QUÉ SE HA HECHO

En materia de ordenamiento territorial muy poco o casi nada, los gobiernos centrales y agencias de cooperación han patrocinado variados estudios que no han cristalizado en políticas, planes y programas nacionales, en su lugar los distintos ministerios y dependencias regulan y resuelven sobre la marcha casos concretos y de manera local, generando serios problemas a las municipalidades, especialmente a las que ya han elaborado planes de desarrollo, pues se emiten leyes y reglamentos, se construyen obras y se dan autorizaciones a nivel nacional de todo género que afectan el uso del suelo, el medio ambiente, los recursos naturales, el orden social, etc. que se ven impedidas de planificar adecuadamente el desarrollo de sus localidades y obligadas a reparar los daños causados por el nivel nacional.

Muy pocos municipios han elaborado planes de ordenamiento territorial de sus municipios. Los que lo han hecho quizá en su totalidad han recibido ayuda externa,

siendo lamentable que ningún municipio esté dispuesto a erogar fondos propios en planes de desarrollo y dentro de estos en planes de ordenamiento territorial.

En materia de regionalización se mantiene en El Salvador una división de hecho en cuatro zonas o regiones: occidental, central, paracentral y oriental formulada informalmente a través del tiempo y por razones de desconcentración administrativa del gobierno nacional. Las propuestas e inicio de constitución de regiones y microrregiones con visión estratégica de desarrollo social y económico o de reordenamiento político administrativo datan de la década de los 90 y pueden constatarse iniciativas tanto particulares como de origen municipal.

Entre las propuestas privadas se pueden contar las cinco regiones de desarrollo recomendadas por la Comisión Nacional de Desarrollo en su documento Acciones Iniciales del Plan de Nación, que delimita espacialmente las regiones y además define componentes esenciales a cada una de ellas como el comercio internacional, turismo, producción de servicios ambientales, etc. En esta propuesta quedan comprendidos 137 municipios.

Otra propuesta del mismo tipo es la elaborada por el Señor Carlos Umaña en su libro Un nuevo Mapa para El Salvador que propone cinco regiones, dividiendo en ellas todo el territorio nacional y tomando en cuenta para su demarcación los ejes naturales principales del territorio nacional, la dinámica histórica de asentamientos y desarrollo de la población y la perspectiva del país dentro de la integración centroamericana.

En las anteriores iniciativas, sin mayor desarrollo por el momento, se mantiene el municipio actual como sustento de las mismas.

Entre las iniciativas de base o de las propias municipalidades se constatan algunas experiencias originadas en calamidades públicas, otras en estudios previos de desarrollo local y microrregional, otras en la previsión de emprender unidos el desarrollo de los municipios y la consecución de fondos para tal fin. Las modalidades empleadas por estas iniciativas son diversas.

En la época de los 80, para hacer frente a los daños causados por el terremoto de Octubre del 86, los Concejos Municipales del área metropolitana de San Salvador dieron paso a la constitución de una instancia de coordinación intermunicipal, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMS con el objeto de reordenar el suelo y sus usos en dicha área. La iniciativa ha fructificado, se ha creado la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS a la que por ley le han sido confiadas las competencias relativas al ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y rural y la construcción en el área metropolitana.

Obedeciendo a estudios previos y a la elaboración de planes de desarrollo local de cada uno de los municipios y a un plan de desarrollo de la microrregión, que llevó varios años, los municipios de Juayúa, Salcoatitán, Santa Catarina Masahuat y Nahuizalco constituyeron la Microregión de Juayúa, creando con fondos propios una entidad descentralizada encargada de la planificación microrregional. La entidad constituye una instancia

técnica al servicio de los gobiernos locales de la microregión.

Otras iniciativas se han comenzado a concretar por diligencia de los gobiernos locales y con fuerte participación de actores sociales locales y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y agencias de cooperación con la idea de iniciar unidos el proceso de desarrollo de sus municipios y gestionar los fondos necesarios al logro de los objetivos del mismo. En algunas de estas iniciativas se nota algún componente ideológico y la experiencia organizativa adquirida por sus comunidades en el pasado conflicto armado. Digno de encomio es el hecho de que las iniciativas han continuado en su estructuración y concreción no obstante que algunos gobiernos locales han cambiado de signo partidario en los sucesivos procesos electorarios. Ejemplo de estas iniciativas son Ahuachapán en Marcha, Mancomunidad La Montañona (primera en constituirse legalmente en el país), Asociación de Municipios El Alto y La Bola y Red de Municipios para el Desarrollo Integral de Chalatenango, Microregión del Nororiente de Chalatenango (las cuatro últimas en el departamento de Chalatenango). Microregión de la Zona Norte de Morazán, Microregión del Nororiente de Morazán y Microregión del Bajo Lempa.

Otras iniciativas con más influencia del gobierno nacional y con fuerte inversión de agencias de cooperación extranjera se dan en el departamento de Usulután. En el Departamento se han proyectado tres microregiones: Microregión Sur, Microregión Centro y Microregión Norte. De éstas, sólo la Microregión Sur trabaja a buen ritmo, no así las otras que están prácticamente paralizadas.

Vale decir que los diferentes sectores de respaldo municipal se inclinan por la vía de las relaciones intermunicipales y el asociacionismo para el reordenamiento político administrativo del territorio nacional, más que por la vía de fusión y disminución del número de municipios.

En materia de asociacionismo municipal fue hasta en 1983, que en la Constitución de la República se consagró en El Salvador el derecho de las municipalidades a asociarse o a celebrar convenios de cooperación entre ellas. Los principios constitucionales han sido desarrollados en el Código Municipal y también en el Código de Comercio. Con anterioridad únicamente podían constituir sociedades de economía mixta, regulándose la materia en la Ley de Sociedades por Acciones de Economía Mixta.

De conformidad a la Constitución de la República (Art, 207) y al Código Municipal, (Art. 11), las municipalidades pueden crear todo tipo de asociaciones de municipios con cualquier nombre que se les designe para mejorar, defender o proyectar sus intereses. Así como antaño se tuvo que recurrir al Código Civil para crear la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, ahora basta que las municipalidades acuerden crear una persona jurídica que vele por sus intereses, para que la misma tenga personalidad jurídica. Lo dicho antes se aplica a la creación de asociaciones regionales, departamentales o microregionales; la Constitución les da carta blanca.

No obstante que la legislación franqueó las puertas al asociacionismo, los gobiernos locales no actuaron en tal sentido sino hasta varios años más tarde, en parte por la penuria económica, en parte por la situación de conflicto

armado y en parte por la falta de una visión integracionista de las municipalidades.

Entre las realizaciones se constatan diversas modalidades, así en la década de los 70, la Municipalidad de San Salvador constituyó una sociedad por acciones de economía mixta con participación de socios privados para la explotación del Cementerio Jardín Diego de Holguín; en los 80, las Municipalidades del área metropolitana de San Salvador constituyeron el COAMSS como una persona jurídica independiente; en los 90, varios Concejos Municipales de Usulután han constituido otra sociedad por acciones de economía mixta denominada Tetralogía para la prestación del servicio de agua en sus municipios, en la que esperan la participación de socios privados; las municipalidades de la Microregión de Juayúa constituyeron una entidad descentralizada con personalidad propia a la que han delegado competencias concretas; algunas municipalidades de Chalatenango, Usulután, Morazán y Ahuachapán han conformado asociaciones de municipalidades con el objetivo de impulsar el desarrollo de manera integrada y gestionar fondos para lograr sus objetivos, algunas han sido legalizadas, otras están en proceso de serlo; en Sonsonate las municipalidades han constituido una sociedad anónima dedicada al arrendamiento de maquinaria pesada para mantenimiento de caminos; el Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután funciona con personalidad jurídica propia al haber sido registrada en el Ministerio del Interior como asociación sin fines de lucro; (inscripción legalmente traída de los cabellos). Varios municipios de la zona metropolitana de San Salvador han constituido una sociedad por acciones de economía mixta con empresas canadienses (MIDES) para el manejo de los

desechos sólidos. Vale la pena traer a cuenta que la Microregión de Juayúa ha firmado convenios de actuación asociada con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y está por firmar otro con el Ministerio de Educación.

En materia de cooperación intermunicipal. En El Salvador se registran diversos casos de construcción de obras, reparación de caminos y otros realizados mediante convenios de cooperación entre dos o más municipios en los que cada uno ha aportado recursos humanos, herramientas y fondos previamente determinados, necesarios para la realización de la obra o proyecto planeada. Estos convenios no se han formulado ni registrado formalmente.

He confirmado que en Guatemala y Costa Rica muy poco o nada se ha avanzado en materia de asociatividad municipal e igualmente en la construcción regional. Algunas asociaciones constituidas se han disuelto y hasta el momento cada municipio prácticamente avanza solo. La asociatividad municipal y la regionalización y microregionalización por iniciativa de los municipios está a nivel de consideración académica y discusión por parte de las asociaciones gremiales de carácter municipal y algunas instancias de gobierno. Por referencias, me parece que en Honduras, Nicaragua y Panamá tampoco se da un avance significativo.



7. PROBLEMAS Y AVANCES

En El Salvador, al igual que en el resto de los países centroamericanos, los principales problemas radican, por una parte en la ausencia casi total de planes nacionales en los distintos campos de gobierno, en la concentración de la inversión pública en pocas ciudades y en la intromisión sistemática del gobierno nacional en el ámbito local; por otra parte, ahora que hay más recursos, en la sutil manipulación de los municipios por parte del gobierno nacional para que utilicen sus fondos en la construcción de infraestructura que por ley corresponde construir a él y en la indolencia de los propios gobiernos locales para visualizar y elaborar sus propios planes de desarrollo tanto individual como asociadamente con otros, originada a nuestro juicio en la precaria situación económica y administrativa y el retraso educativo cultural de las sociedades locales y sus gobiernos.

Los avances se han dado gracias al denodado impulso que las municipalidades como gremio lograron en la década de los 80 para sentar las bases del proceso de descentralización, fortalecimiento municipal y asociatividad, proceso que los gobiernos locales tanto en lo individual como organizados en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, han ampliado, fortalecido y profundizado de forma permanente. De vital importancia ha sido la aportación de agencias externas de cooperación que acordes con la mega tendencia descentralizadora han orientado buena parte de su ayuda técnica y económica al impulso de dicho proceso de descentralización, a la modernización, al fortalecimiento

y al asociacionismo municipal. También debe reconocerse el aporte de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con la materia que han sido fuerte respaldo para las municipalidades y para los procesos antes indicados.

Quizá por haber sido Alcalde no tengo los mejores recuerdos de los gobiernos centrales, pero no hay duda que la norma en toda Centroamérica va en orden a la reticencia gubernamental hacia la descentralización, manejándose un discurso de respaldo a la misma, acompañado de una actuación obstruccionista. Todas las presidencias de las repúblicas centroamericanas pretenden llegar directamente a las comunidades mediante el empleo de fondos manejados por ellas aunque para ello causen distorsiones y regresiones en los procesos de Descentralización y fortalecimiento municipal. La intromisión de los aparatos legislativos y ejecutivos impide el adecuado funcionamiento de la instancia de gobierno municipal, trastornan el principio de división del trabajo, quitan competencias a los gobiernos locales que transfieren al gobierno nacional y que éste después no cumple.



8. RELEVANCIA DEL ASOCIACIONISMO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La fusión de varios municipios o la incorporación de sus territorios para ser manejados como microregión o región tiene el objetivo fundamental de permitir a los habitantes todos del nuevo y más extenso municipio o de la microregión o región, mayores y mejores oportunidades de realización y superación en un espacio más grande, ordenado y sin fronteras interiores en el que puedan movilizarse, asentarse y ejercer sus actividades laborales, profesionales, empresariales, etc.

Debe igualmente caerse en la cuenta que la integración regional de los Estados tiene exactamente los mismos objetivos y es en este momento en donde se atisba la relación de la vida de integración microregional local, de la descentralización, el desarrollo local y el municipio y sus gobiernos locales con la integración regional de los Estados en Comunidades, Uniones, Federaciones, Estados Únicos, etc. Baste apuntar que mientras en Europa los mayores índices de desarrollo se dan en las zonas fronterizas de los Estados miembros de la Unión Europea, en Centroamérica ocurre exactamente lo contrario, los municipios fronterizos son los más pobres y abandonados.

Las fronteras en nuestros países se consideran los confines más remotos de cada uno de ellos, es más, se les considera lugares de tráfico ilegal y contrabando, objetivos de la defensa soberana al cual enfocan sus baterías los ejércitos nacionales, etc. y por todas esas razones son lugares

sospechosos en los que se invierte poco, están abandonados y en condiciones económicas y sociales lamentables. No importa que constituyan junto con otros municipios limítrofes del Estado vecinas regiones o microregiones vitales para la propia subsistencia, como es el caso de las cuencas hidrográficas y otras.

A medida que se avanza en un proceso de construcción de una Comunidad o Unión desaparecen las fronteras interiores y con ello los aspectos negativos que se relacionan con ellas, así se tiene por ejemplo que desaparece el contrabando porque todos los habitantes de la región tienen derecho a transportar y vender cualquier tipo de mercadería en la plaza que más les convenga; los transportistas avanzarán a mucha más velocidad porque no perderán tiempo en los pasos fronterizos; los ejércitos enfocarán su labor de inteligencia y defensa territorial en las fronteras externas; los municipios fronterizos dejan prácticamente de serlo en clara mejoría para sus habitantes y las relaciones entre ellos, pues en lo sucesivo dejan de ser extraños o potenciales enemigos y pueden ejercer sus actividades con absoluta libertad, sin líneas ni valladares fronterizos y si fuere lo más conveniente unidos y constituyendo una microregión.

Al calor del proceso de integración centroamericana se inició un proyecto para el desarrollo de la microregión del Trifinio, una zona que abarca 45 municipios de Honduras, Guatemala y El Salvador. Los objetivos eran lograr el desarrollo económico, social y ambiental de la microregión. Se firmó un convenio de vinculación municipal por los gobiernos de la microregión, se iniciaron algunos pasos, pero lamentablemente no pasó a más y al



momento actual se dan algunas reuniones de alcaldes de unos tres o cuatro municipios cuando alguna agencia de cooperación u ONG las propicia.

La integración interestatal no choca con la integración municipal, por el contrario, la refuerza y permite la incorporación de más espacios territoriales y núcleos poblacionales al proceso de desarrollo. El municipio es el escenario en el que se harán realidad los derechos fundamentales de los habitantes de la región, para nuestro caso Centroamérica, tales como el derecho a residir en el municipio del país que más le convenga, el derecho al trabajo y al ejercicio profesional, a la educación, la salud, al voto, etc.

CAPÍTULO V



NUEVO ROL DE LAS MUNICIPALIDADES Y NUEVAS POLÍTICAS LOCALES



EL NUEVO ROL DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LAS NUEVAS POLÍTICAS LOCALES: POLÍTICAS SOCIALES, DE PROMOCIÓN ECONÓMICA, LA GESTIÓN AMBIENTAL Y DE GÉNERO

Mercedes Peña Domínguez

Coordinadora de Proyectos

FUNDEMUCA

INTRODUCCIÓN

Centroamérica concluyó un período en el que se consolidaron procesos de pacificación y de democratización de los Estados. Estos procesos se caracterizaron por:

- ✓ Decisiones adoptadas por representantes popularmente electos.
- ✓ Elecciones libres, limpias y periódicas.
- ✓ Derecho de las personas a ser elegibles a cargos públicos.
- ✓ Derecho de libre organización, expresión e información.

Es necesario subrayar la importancia de estos factores y el extraordinario esfuerzo realizado por los pueblos de Centroamérica por alcanzar la paz. Esos sacrificios no fueron en vano y es fundamental continuar insistiendo en la idea de que la región, pese a todas las dificultades del presente, ha cambiado para bien.

No obstante lo anterior, la evolución histórica de los Estados en la región centroamericana, ha relegado a los municipios a un papel marginal o periférico dependiente en todo momento de las estructuras del gobierno central. Incluso una vez consolidadas las democracias o en países donde ésta no se perdió, la constante continúa siendo la dependencia de los gobiernos locales con el nivel central reproduciendo, en la mayoría de los casos, prácticas políticas centralistas y clientelistas.

Si bien hay avances, las condiciones políticas y sociales, que tienen que ver con el afianzamiento e institucionalización de una paz "firme y duradera", no han logrado consolidarse contemplando en toda la región, en mayor o menor grado, flancos de vulnerabilidad y precariedad democrática. La democracia no tiene que ver solamente con un sistema de elecciones y de representación política, también tiene que ver con el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad y con la mejora de la calidad de vida del pueblo centroamericano.

Antes de hacer un esbozo de ese nuevo papel de los gobiernos locales centroamericanos, me gustaría hacer un breve repaso a la situación regional en aspectos sociales, económicos, del medio ambiente y de género.



1. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD REGIONAL¹

Según datos del último estudio sobre el Estado de la región, los avances políticos y económicos son escasos, mientras que en materia social y ambiental son negativos en su conjunto, aunque existen diferencias entre los países de la región.

- ✓ Actualmente en la región existen brechas territoriales que están provocando la desarticulación territorial y social al interior de los países y entre ellos. Un claro ejemplo está en el contraste entre las modernas capitales centroamericanas y la pobreza de las zonas rurales.
- ✓ También existen profundas brechas entre grupos sociales: ricos y pobres, mujeres y hombres, indígenas, afrocaribeños y blancos. Esta situación social ha creado una gran masa de excluidos que no tienen acceso a los servicios básicos ni a los beneficios del desarrollo. “Tres de cada cinco centroamericanos viven en condiciones de pobreza y dos de cada cinco en niveles de pobreza extrema”.
- ✓ La vulnerabilidad social y ambiental de la región es muy alta. Un alto grado de construcciones e infraestructuras están en zonas de alto riesgo y la pobreza rural se concentra en áreas con problemas para el abastecimiento del agua potable que

1. La información y datos que se presentan a continuación fueron extraídos del documento Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Unión Europea y PNUD, 1999.

amenazan la preservación de su entorno medio-ambiental.

- ✓ En Centroamérica la riqueza se concentra en pocas manos, siendo la principales fuentes de ingresos una fuente de riqueza para los y las propietarias que no se traduce en mejores condiciones salariales. Los países han alcanzado cierta estabilidad macro-económica y eso ha repercutido en el incremento de las inversiones directas extranjeras, que sin embargo, se dirigen a actividades que requieren de abundante y barata mano de obra. La economía fiscal es muy desigual entre los países de la región, correspondiendo la menor carga tributaria a Guatemala y El Salvador.

Partimos de dos premisas fundamentales:

- ✓ La democracia crea una determinada legalidad y unas condiciones de ejercicio del poder, que sin embargo por el hecho de estar constituida, no resuelve sin más los problemas sociales.
- ✓ Los gobiernos locales tienen el mandato constitucional de garantizar y promover mejores condiciones de vida de sus habitantes, aspecto recogido en todas las legislaciones centroamericanas.



2. EL NUEVO PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

SERVICIOS SOCIALES

En la región centroamericana la prestación de servicios públicos básicos ha estado y continúa estando concentrada en manos de los gobiernos centrales. La actuación de los gobiernos locales en este ámbito ha sido residual en primer lugar, por carecer de una política de Estado definida o bien, allí donde existe dicha política, por la enorme brecha que separa el discurso de la práctica. En segundo lugar, por adolecer de un marco de competencias claro, y en tercer lugar (y que se deriva de las dos anteriores pero no por ello es menos importante) por carecer los gobiernos locales de los recursos económicos y técnicos para ello.

Hoy en día en la región, lo que hay es una desarticulación o, al menos, una escasa coordinación entre los programas sectoriales de inversión territorial de las instituciones del gobierno central u otras instituciones y el quehacer municipal en dichas materias; materias que, dicho sea de paso, son de su propia competencia.

A pesar de esto y ante la necesidad de responder a las demandas sociales, algunos gobiernos locales de la región han hecho un esfuerzo por atender situaciones especiales o de emergencia en cuanto a la prestación de servicios. Sin embargo, estas experiencias son esfuerzos aislados y muy limitados como para resolver la problemática que afecta a la mayor parte de la población centroamericana.

Actualmente, las políticas económicas que propician ciertos organismos internacionales y las políticas neoliberales que aplican la mayoría de los gobiernos del mundo, están produciendo dos efectos:

- ✓ La transferencia de la prestación de servicios sociales del nivel central al local. Nótese que me refiero a prestación de servicios y no de competencias, ya que esto implicaría el traslado de recursos económicos y técnicos adecuados, lo que a su vez supondría la reducción del nivel de inversiones o de gasto del gobierno central.
- ✓ La otra corriente es la privatizadora.

En el Estado democrático la administración pública actúa en nombre del pueblo y, al menos teóricamente, está al servicio de los intereses de éste. Es por ello que pareciera evidente que la administración pública debería ser la principal responsable de dotar a la población de una serie de servicios sociales básicos, que compensen las desigualdades sociales.

Los servicios públicos básicos son así una responsabilidad inalienable del Estado porque es el acceso a estos servicios un derecho de todas y cada una de las personas que viven en la región. Esta responsabilidad puede realizarse bajo diferentes esquemas de gestión, desde la municipalización hasta la privatización, pasando por soluciones mixtas, de la prestación de ciertos servicios, pero en cualquiera de estas modalidades, debe ser el Estado la instancia ordenadora y distribidora.



Para DEMUCA el nuevo rol de los gobiernos locales comienza con su adopción de un papel más activo de diseño e implementación de propuesta de políticas sociales que garanticen los servicios básicos a toda la población en condiciones dignas. Servicios que contribuyan a superar las inequidades e injusticias promoviendo el interés público y colectivo.

Esto supone instrumentar políticas territoriales y de desarrollo no sólo en el nivel local sino también en el regional. Ante necesidades y problemas comunes y por cuestiones de economía de escala hay servicios que es mejor prestarlos de forma mancomunada, consolidando para ello la cooperación intermunicipal.

Esto implica dejar de lado el sentido clientelista, paternalista y/o populista de la prestación de los servicios sociales, preponderante en muchos de los niveles de las administraciones públicas en Centroamérica.

Desde el punto de vista de las mujeres, este es un aspecto muy importante ya que la prestación de servicios públicos como luz, agua, recolección de basura, pavimentación y mantenimiento de vías, saneamiento, salud, seguridad, educación y lugares de esparcimiento, entre otros, están directamente relacionados con la calidad de vida de las mujeres. No es igual en términos de inversión de tiempo, de salud, de oportunidades o de recursos para atender a las familias o integrarse al mercado del trabajo, si las mujeres cuentan con estos servicios o, por el contrario, carecen de ellos.

En este sentido, las mujeres son las más afectadas directamente por la ausencia de esta serie de servicios y, sin embargo, tradicionalmente se las ha visto, dentro del campo asistencial, como prestatarias voluntarias de servicios sociales tales como el cuidado infantil, atención de personas mayores o cocinas colectivas por ejemplo, invisibilizando además el valor económico que este trabajo produce.

PROMOCIÓN ECONÓMICA

Al igual que en el punto anterior, la actuación de los gobiernos locales en este aspecto ha sido en el mejor de los casos, marginal y en el peor de ellos, inexistente.

El gobierno local tiene que entenderse no solamente como una institución prestadora de servicios públicos básicos sino también como agente principal del desarrollo.

La articulación de la gestión política-administrativa del Estado en el territorio encaminada a la promoción y administración del desarrollo, implica una cierta reestructuración y refuncionalización de la presencia institucional del gobierno central, sus agencias y sus programas, tanto en el municipio como en el departamento o la provincia, con el fin de racionalizar sus actuaciones e inversiones. Esto conlleva una mayor eficacia y eficiencia por parte del conjunto de la administración pública.

Que los ayuntamientos sean promotores de las economías locales capaces de generar mayores niveles y mejores condiciones de empleo ha empezado a visualizarse en la región, por medio de la posibilidad legal de crear empresas públicas o mixtas como ha sido el caso en Honduras, El Salvador y Costa Rica.

También se han creado desde los municipios asociaciones intermunicipales o mancomunidades que promueven el desarrollo de actividades locales para la activación de la economía de la región. Tal es el caso de la actividad turística en Panamá –la Asociación Intermunicipal de la provincia de Los Santos, o el municipio de Portobelo-; en Costa Rica –la Liga de municipalidades de la provincia de Guanacaste; en Honduras -la mancomunidad de municipios Garífunas o la Asociación de Municipios del Lago de Yohoa; o en Guatemala -la Asociación de municipios en torno al Lago Petén y que lidera el municipio de Flores.

Para DEMUCA, se hace especialmente necesario que en la región centroamericana el municipio se convierta en un agente principal del desarrollo, ya que esto podría ser la base de un modelo de desarrollo nacional más equilibrado. Un modelo que genere mayores oportunidades económicas y de empleo al tiempo que se mantienen y/o mejoran las condiciones sociales de sus habitantes.

En este ámbito de promoción del desarrollo local cabe destacar la importancia de mejorar y fomentar los mecanismos de participación social ya que esta participación es la que, por excelencia, corresponde al municipio en su quehacer cotidiano.

Tradicionalmente, el ámbito del crecimiento económico no ha sido considerado de incumbencia de las mujeres a pesar que en la región el porcentaje de mujeres jefas de hogar es muy alto. Por ello, es necesario abrir espacios y desarrollar mecanismos en el proceso de toma de

decisiones con el fin de que las políticas de promoción del desarrollo económico incorporen las necesidades y el punto de vista de las mujeres y éstas sean beneficiarias directas del crecimiento económico y no solamente desde el papel tradicional de cuidado y bienestar de otras personas.

GESTIÓN AMBIENTAL

Como se señaló anteriormente, este es un ámbito en el que el traslape de competencias y la descoordinación y desinformación entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos locales es muy notoria.

Esta situación se hizo más evidente ante los desastres naturales que han padecido algunos países de la región y donde se ha evidenciado la ausencia del manejo de cuencas, la deforestación y pérdida de suelo productivo, la contaminación de los mantos acuíferos y la sobreexplotación de éstos, la construcción indiscriminada en áreas de riesgo, etcétera.

En algunos países se está haciendo un esfuerzo de mejorar la gestión ambiental y se están trabajando propuestas de ley de planificación y ordenamiento del suelo, leyes forestales o de aguas entre otras.

Actualmente, la conservación de la naturaleza y los problemas del medio ambiente se están incorporando a cualquier acción que intente mejorar las condiciones de bienestar de la población de un determinado territorio.

Por las condiciones sociales de los países de la región, la actuación pública en medio ambiente se ha dirigido a la promulgación de normas jurídicas, que en su mayor parte

son sistemáticamente incumplidas. Por ello, es importante que una de las primeras actuaciones de los gobiernos locales en esta materia sea desarrollar una política preventiva que controle y oriente las actuaciones públicas y privadas.

Otro instrumento para mejorar la calidad del ambiente es la planificación, es decir una política que priorice actuaciones medioambientales y que establezca plazos a actuaciones coordinadas entre las diversas instituciones con competencia en la materia.

En este aspecto es importante señalar la necesidad de incorporar la participación de los diversos agentes sociales culturales y económicos con interés en el término municipal en concreto.

Cabe resaltar, que como en los casos anteriormente señalados, las políticas a nivel regional son básicas para poder realizar una gestión ambiental adecuada ya que los límites políticos y administrativos no coinciden con las realidades ambientales de la región y no elimina la interdependencia que generan, por ejemplo, las cuencas en Centroamérica.

Como dato informativo: el 37% del territorio centroamericano está conformado por cuencas que pertenecen a varios países, sumando 191,449 kilómetros cuadrados, lo que representa una superficie mayor a la de cualquier país de la región².

2. *Fronteras centroamericanas: espacio de encuentros y desencuentros. Cuaderno 1. Proyecto de Cooperación transfronteriza en Centroamérica. Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. Costa Rica, noviembre 1.999.*

Diversos estudios han señalado que el deterioro del medio ambiente afecta en mayor grado al trabajo de la mujer que el del hombre. La deforestación y las grandes extensiones de pasto provocan la erosión de los suelos, pérdida de la masa forestal y, por ende, de la leña y agota los mantos acuíferos. Esto aumenta el tiempo y la energía que las mujeres dedican diariamente a actividades domésticas tradicionales tales como lavar y cocinar.

GÉNERO³

Si bien se ha ido incorporando este tema en cada uno de los puntos anteriores, ya que se considera un eje transversal a todas y cada una de las actuaciones municipales, quisiera señalar cuatro áreas básicas de intervención con el fin de incorporar de una forma integral en el ámbito municipal el tema de género, a saber:

- ✓ Mediante la producción de normas donde se sitúe el gobierno local como agente activo del cambio de las relaciones desiguales entre los géneros y del ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos de hombres y mujeres.
- ✓ Por medio de la formulación de políticas y programas de equidad entre géneros, que pueden concretarse en planes de igualdad de oportunidades y en especial, adoptando modalidades participativas de planificación donde estén presentes las mujeres y el enfoque de género.

3. *Información extraída del documento Inclusión de la perspectiva de género en la gestión municipal. Serie de experiencias No. 12. Fundación DEMUCA, Noviembre 2000.*

- ✓ Incrementando y mejorando la participación política de las mujeres en el ámbito local. En este sentido, las mujeres como fuerza social y política tendrían que defender sus propios intereses y contar con una agenda propia para proponer en el municipio.
- ✓ La institucionalización de políticas con enfoque de género significa mucho más que crear oficinas o departamentos municipales “de la mujer”. Estas oficinas, si bien son un esfuerzo por hacer visible y otorgar cierta importancia al tema de la mujer, en algunos casos han constituido espacios que justifican la ausencia de la inclusión de la perspectiva de género en el resto de políticas y programas municipales. Esta institucionalización exige contar con una política pública local que oriente y comprometa acciones sistemáticas que logren la igualdad de oportunidades. Es decir, que hombres y mujeres tengan las mismas condiciones para ejercer sus derechos plenamente.

Para que los gobiernos locales puedan actuar de una forma ordenada y adecuada en sus respectivos territorios en los cuatro aspectos presentados anteriormente, hay una serie de condiciones indispensables que deberían de darse:

CONDICIONES:

- ✓ Clarificación de competencias.
- ✓ Dotación de los medios económicos e instrumentos técnicos y de planificación adecuados.
- ✓ Cooperación intermunicipal.
- ✓ Coordinación interinstitucional.

3. DESAFÍOS: A MODO DE CONCLUSION

En síntesis, y como conclusión de lo anteriormente señalado, quisiera presentar algunos desafíos que, a juicio de la Fundación DEMUCA, constituyen la agenda prioritaria de los municipios centroamericanos. Esta lista, obviamente, no es exhaustiva, pero recoge algunas de las principales preocupaciones de los gobiernos locales del Istmo.

- ✓ **Inclusión del 50% de la población (mujeres).** Incorporación de las mujeres a la vida política municipal y hacer políticas de equidad entre géneros que se puedan concretar en planes de igualdad de oportunidades y donde se adopten modalidades participativas de planificación con enfoque de género. Que su inclusión no sea marginal.
- ✓ **Necesidad de una política de Estado.** Discusión/ propuesta y compromiso político de los partidos políticos mayoritarios.
- ✓ **Cambio decidido de la cultura política.** Perduran prácticas centralistas y clientelistas que están muy lejos de fortalecer la democracia desde la base – actuación de ciertos legisladores/as o directivos de instituciones o de ministerios y de representantes municipales-. Se reproduce a todos los niveles las formas de relación y manejo del poder del sistema político actual.
- ✓ **Que las municipalidades piensen y actúen como gobiernos:**
 - ❑ Propuesta política y programa municipal



- Instrumentar políticas territoriales y de desarrollo. Existe la necesidad de hacer política regional, consolidando la cooperación intermunicipal (mejora de la gestión con la racionalización de los recursos por intereses o necesidades comunes).
- Romper con la cultura clientelista y de dependencia.
- Mejorar la prestación de los servicios (condiciones y tarifas).
- Transparencia en el uso de los recursos económicos.
- Profesionalización de la administración pública local.
- Revisión y fortalecimiento de las Asociaciones Nacionales de Municipios.
- Promover y garantizar la participación ciudadana y social.

En definitiva, no sólo es necesario crear instrumentos técnicos y administrativos que fortalezcan la capacidad de gestión municipal e intermunicipal sino dotarlos de los medios económicos y técnicos adecuados para la gestión general de la administración, la prestación y gestión de servicios públicos básicos, la planificación y la gestión del desarrollo. A este respecto, podemos señalar la importancia de una carrera administrativa municipal pero siempre y cuando esté vinculada a la creación y promoción de esos instrumentos y a la mejora de las condiciones económicas municipales.

EL NUEVO ROL DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LAS NUEVAS POLÍTICAS LOCALES: POLÍTICAS SOCIALES, DE PROMOCIÓN ECONÓMICA, LA GESTIÓN AMBIENTAL Y DE GÉNERO

—
Jean-Pierre Malé

Consultor experto en cooperación y desarrollo local

Director del gabinete de estudios ESTUDIS

INTRODUCCIÓN*

BREVE REPASO HISTÓRICO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

- ✓ Situación de partida.
- ✓ Efectos de la situación internacional.
- ✓ Evolución desde la transición.

* *Nota: este documento se presenta de una forma esquemática, el cual sirvió al autor para desarrollar el tema en la Primera Conferencia Centroamericana.*



ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS NUEVAS FUNCIONES ASUMIDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Promoción económica, lucha contra la exclusión social, cooperación descentralizada, igualdad de oportunidades, etc.

CONTRADICCIONES Y POTENCIALIDADES

Reflexiones generales sobre las condiciones de ejercicio de estas funciones y sobre su significado político.

1. PRINCIPALES IDEAS A DESARROLLAR

***LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES SE ENCUENTRAN, AL
FINAL DEL FRANQUISMO, CON TRES FUNCIONES
BÁSICAS:***

- ✓ Gestores de la infraestructura urbana, es decir, responsables desde el planteamiento del crecimiento físico de la ciudad, hasta el mantenimiento de las redes de saneamiento y de suministro.
- ✓ Proveedores de una serie de servicios básicos a la población (en el marco de un determinado modelo de servicios y de Estado de bienestar de baja intensidad).
- ✓ Garantes del orden y de la seguridad ciudadana en el ámbito local (orden público).

SU GRADO DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y FINANCIERA ES MUY LIMITADO, Y SU CAPACIDAD TÉCNICA ESTÁ CENTRADA EN LA GESTIÓN CORRIENTE

- ✓ Tienen recursos muy escasos y los servicios a prestar son servicios «estándar», normalizados.
- ✓ No tienen una práctica de planificación estratégica, de definición de objetivos, de elaboración de programas, de priorización de acciones y de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas.

ESTA SITUACIÓN FAVORECE EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN MUNICIPAL TÉCNICO-BUROCÁTICA, AUNQUE HUBO UNA RENOVACIÓN POLÍTICA FORMAL

- ✓ Se trata de responder a necesidades masivas, generalizadas que se pretende cubrir a través de una dotación de un conjunto de equipamientos colectivos a repartir de la forma más equitativa posible mediante un sistema de ratios.
- ✓ Muchas de las políticas municipales continúan planteándose de esta forma. En términos incrementales y de distribución racional de recursos.



2. ¿QUÉ ES LO QUE CAMBIA (EN LOS AÑOS 90 SOBRE TODO)?

LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

- ✓ Crean un vacío en la cobertura de las necesidades sociales más básicas (tema de las pensiones, del déficit cero, de la reducción de los gastos sociales, de la privatización de los servicios básicos, etc.)
- ✓ Y, al mismo tiempo, provocan unas fracturas sociales más violentas (entre el Norte y el Sur, entre los nacionales y los inmigrantes, entre los ricos y los excluidos del cuarto mundo, etc.)

LAS DEMANDAS SOCIALES SE DIRIGEN HACIA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Debido a varios factores:

- ✓ El vacío dejado por la retirada parcial del Estado-nación.
- ✓ La cercanía de la Administración local.
- ✓ La simpatía y la confianza de los ciudadanos hacia los nuevos ayuntamientos democráticos.

**LA ADMINISTRACIÓN LOCAL SE ENCUENTRA OBLIGADA
A GESTIONAR PROBLEMAS MÚLTIPLES QUE NO HA
GENERADO Y PARA CUYA RESOLUCIÓN NO DISPONE DE
LOS INSTRUMENTOS NECESARIOS**

Un ejemplo para ilustrar esta afirmación:

El Ayuntamiento puede acoger mejor a los inmigrantes, puede facilitar su inserción laboral y social, puede incluso valorizar positivamente su presencia, reconociendo la riqueza de un intercambio intercultural.

Lo que no puede hacer -al menos como entidad limitada a su escala de territorio municipal-, es dar una solución real a la inmigración.

Todo lo que puede emprender está sobredeterminado por unas condiciones generales (marco legal, convenios internacionales, situación del mercado de trabajo, competencia entre empresas, dumping social, etc.) que hacen que la situación puede ser conflictiva aunque el ayuntamiento desarrolle en el ámbito local (micro) una política positiva.

No es un tema solamente de falta de medios, como si, con más recursos, el Ayuntamiento pasara a ser realmente eficaz ante las cuestiones que hemos evocado. Al contrario, es la naturaleza misma de los problemas que desborda el marco de actuación del Ayuntamiento.



¿CUÁLES SON EL CONTENIDO Y EL ORIGEN DE LOS PROBLEMAS PLANTEADOS A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL?

Los podemos clasificar en cuatro tipos, que se solapan parcialmente:

1) LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL DESARROLLO GLOBALIZADO SOBRE LOS ESPACIOS LOCALES:

Problemas de empleo

- Falta de promoción económica local.
- Efectos de la internacionalización creciente: Inmigración, etc.

2) LA «PATOLOGÍA LOCAL» DEL DESARROLLO ECONÓMICO CAPITALISTA

- Deterioración del medio ambiente, ruido, contaminación.
- Seguridad alimentaria.
- Exclusión social, cuarto mundo, drogadicción, marginalización, pequeña delincuencia.

3) LA PATOLOGÍA SOCIAL DE UN MODELO DE SOCIEDAD MACHISTA, COMPETITIVA Y VIOLENTA

- Discriminación social y laboral de las mujeres.
- Violencia doméstica y agresiones sexuales.
- Juventud excluida, fracaso escolar.

- Marginalización de los discapacitados.
- Racismo, etc.

4) LA ASPIRACIÓN CIUDADANA A OTRO TIPO DE SOCIEDAD

- ✓ Solidaridad y cooperación desde lo local.
- ✓ Cultura de paz.
- ✓ Voluntad de participación ciudadana en los asuntos locales, más allá de la democracia representativa.

¿SE TRATA DE UNAS DEMANDAS TÍPICAS DE UNA SOCIEDAD RICA Y PROCEDENTES DE SU CLASE MEDIA-ALTA? ¿O DE DEMANDAS SOCIALES LIGADAS A LAS PATOLOGÍAS DEL DESARROLLO?

Demandas de calidad de vida: bicicletas, reducción del ruido, transporte público de calidad, pequeño comercio de proximidad, urbanismo a escala humana. Recuperación de las playas, disminución y desestimulación del tráfico privado. Servicios de proximidad para ancianos y para las familias, etc.

Se trata de demandas de países ricos y de ciertas clases sociales o ¿Se trata de unas demandas más esenciales, ligadas al cansancio del desarrollo, a la necesidad de restablecer un ritmo más humano y a una visión de ecología humana en el ámbito local?

No olvidemos que España es el segundo país más ruidoso, es el país que ha reducido más drásticamente su natalidad, que ha sufrido una de las aceleraciones más bruscas en el camino del desarrollo económico en los 20 últimos años.



- ✓ Muchos de los problemas que se plantean no son de ámbito municipal y no tienen respuesta coherente en el solo entorno municipal.

Por tanto, o bien las respuestas locales se pueden enmarcar en un marco más amplio de construcción de alternativas supra-locales y de sociedad o resultan engañosas y frágiles.

SIN EMBARGO, EL ÁMBITO MUNICIPAL JUEGA TAMBIÉN UN PAPEL DE UTOPIA CONCRETA

A pesar de las contradicciones que hemos señalado de falta de medios y de falta de posibilidad de solución real en el ámbito local, el hecho de asumir estas problemáticas (inmigración, cooperación y solidaridad, medio ambiente, etc.) en el ámbito local puede tener una gran virtud pedagógica, de sensibilización y de toma de conciencia activa y puede ser también el embrión de un nuevo modelo de sociedad y de economía.

- ✓ Se va hacia la reconstrucción de alternativas político-técnicas que, desde lo local, puedan ofrecer salidas situadas en marcos más amplios.

3. OBSERVACIONES FINALES

- ✓ *Los nuevos campos de intervención municipal no son únicamente temas sectoriales que se añaden a la agenda municipal, como si fueran otros campos de intervención como aquellos en los que se han especializado hasta ahora los ayuntamientos.*

Son nuevas dinámicas, nuevos retos o interrogantes, que ponen en cuestión, de manera transversal, el propio ayuntamiento o la propia sociedad local.

- ✓ *Llevan a un cuestionamiento interno y externo sobre el funcionamiento de los servicios municipales y su articulación con el resto de la sociedad:*
- ✓ Reto de instaurar unas formas de trabajo interdepartamentales.
- ✓ Ejemplo: El tratamiento del tema de la Inmigración en España.
- ✓ Reto de revisar las formas de trabajo en el seno mismo de la institución (intradepartamental).
- ✓ Por ejemplo: el tema de la igualdad de oportunidades.
- ✓ Ya no se puede traducir simplemente en acciones específicas para mujeres, que muchas veces las mantienen además en las profesiones tradicionalmente femeninas.



- ✓ La puesta en cuestión se hace más profunda, más integral, más cualitativa, y no puede limitarse a programas sectoriales. Comisiones Interdepartamentales de la Mujer, que no solamente plantean temas asistenciales «hacia fuera» o la sensibilización de la población del municipio, sino que obligan también a las instituciones locales a plantearse si ellas mismas, desde el interior de sus propias organizaciones, estimulan realmente la lucha contra todas las formas de discriminación de género.
- ✓ Cuestionamiento externo: ¿Relaciones con las asociaciones y ONGs en estos temas? ¿Relación con la ciudadanía en general? Hacia un cambio de las formas de relación y de concertación.
- ✓ Ejemplo: La cooperación y la solidaridad y la promoción de la interculturalidad.
- ✓ *El ayuntamiento está obligado a tener que derimirse y actuar ante problemas globales de sociedad. Está obligado a «inventar una nueva sociedad» desde lo local.*

No puede refugiarse en el localismo, en el particularismo. No puede argumentar que el problema del machismo o del racismo no se plantean en su propio espacio local.

Está obligado a responder ante interrogantes de sociedad.

Esta es la riqueza extraordinaria de la situación actual. Con todas sus limitaciones, el mundo local (y no únicamente el ayuntamiento), está confrontado con opciones de sociedad.

¿Es su municipio un municipio solidario?

¿Es su municipio un municipio sostenible?

¿Es su municipio un municipio saludable?

¿Es su municipio un municipio machista?

Estos interrogantes transversales buscan la coherencia, aquí y ahora, con los principios definitorios de una sociedad diferente.

Desde este punto de vista, se puede decir que se está «cociendo» en cada municipio de Cataluña una *respuesta propia a problemas globales y generales de sociedad*.

Mientras la sociedad global y sus líderes ponen de manifiesto la voluntad de hacer predominar una cultura de guerra, de violencia y de poder, los agentes locales están buscando otras formas de convivencia y de relaciones humanas, tejiéndolas desde abajo, en el día a día.

En este sentido, el momento actual es apasionante y el resultado de estos intentos es decisivo.

Se puede decir, en conclusión, que LO LOCAL NO HA SIDO NUNCA TAN GLOBAL Y QUE, por tanto, la respuesta que dará el MUNICIPALISMO no ha tenido nunca una proyección y una importancia TAN UNIVERSAL.

Imagen final: las cometas en el cielo de Barcelona después del 11 de septiembre, como símbolo de una cultura de paz, de una cultura de convivencia, con otras formas de resolución de los conflictos que la guerra.

CAPÍTULO VI



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

CASOS NICARAGUA Y EL SALVADOR



Alberto Enríquez Villacorta

Director Area Regional / Local Funde

Marcos Rodríguez

*Jefe de Programa Participación Ciudadana
y Desarrollo Local Funde*



1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS, ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO LOCAL

Uno de los principales problemas que han tenido las sociedades centroamericanas a lo largo de su historia, con la excepción de la costarricense, ha sido su bajo nivel de integración y articulación interna. Se trata de sociedades que se distinguen por rasgos de polarización social, con dinámicas de crecimiento

económico territorialmente concentradoras y que hasta muy recientemente han comenzado a superar los tradicionales sistemas autoritarios y centralistas de gestión política.

De ahí que haya quienes afirman que el principal reto para el desarrollo de los países centroamericanos no está situado tanto en su conexión con el mundo, en *“hacerlos internacionalmente competitivos”*, ni en *“insertarlos exitosamente en el mundo global”*; sino en volverlos más integrados y articulados hacia adentro, fortaleciendo sus capacidades internas, para enfrentar adecuadamente, sobre esa base, su inserción hacia afuera.

En esto radica una de las potencialidades y oportunidades más grandes que ofrece el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo local, ya que puede convertirse en un medio privilegiado para fortalecer las capacidades internas de cada territorio e integrarlos a todos como fuerzas impulsoras del desarrollo nacional y centroamericano.

Como afirma la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local de El Salvador, la estrategia de desarrollo local, se orienta a generar un proceso participativo que fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Esto implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan en cada territorio, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere además de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y

municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico.¹

Así entendida, una estrategia nacional, regional o municipal de desarrollo local, cuenta con dos componentes que resultan centrales para propiciar la integración y articulación interna de cada territorio y de los países en su conjunto: ***la participación ciudadana y la construcción de alianzas a nivel local.***

La participación ciudadana a nivel local se reconoce como una forma de superar las limitaciones que plantea la democracia representativa, ya que se orienta a lograr el mayor involucramiento posible, en diversos estilos y formas, de las personas y organizaciones que las agrupan, en el proceso de toma de decisiones públicas y en la ejecución de las acciones de carácter estratégico, que resultan necesarias para solucionar sus propios problemas y promover el desarrollo de su municipio.

A menudo, se tiene una idea bastante restringida sobre cuáles son los caminos de la participación ciudadana, vinculándola exclusivamente a determinados mecanismos organizativos de relación entre la municipalidad y la ciudadanía, como los ejercicios de planificación local o al aporte que realizan las comunidades en la ejecución de obras sociales. Sin embargo, como se señala en las políticas de participación ciudadana aprobadas por los gobiernos locales de los municipios salvadoreños de San

1. *Estrategia Nacional para el Desarrollo Local.*

Salvador y Soyapango, éstas ofrecen caminos más amplios que las anteriores. Entre estas caben mencionar:

La participación informativa, entendiéndolo por ésta el acceso que tiene la ciudadanía a información transparente y fluida sobre el manejo de los asuntos públicos a nivel local. Estos asuntos tienen que ver con aspectos tan diversos como el presupuesto, los proyectos que desarrolla la municipalidad, la consideración de ordenanzas o la gestión de los servicios municipales. De hecho, la información puede parecer un nivel muy elemental de participación, sin embargo, resulta casi un prerrequisito para que la ciudadanía pueda emitir opinión o tomar decisiones en forma consciente y responsable.

La participación consultiva, que está relacionada con las oportunidades que ofrece la municipalidad, para que las personas y sus organizaciones puedan emitir su opinión o posición con relación a las decisiones que de una o otra manera, afectarán sus vidas o sus trabajos. Esta es la forma de participación que más habitualmente se ejerce y se hace a través de cabildos abiertos, reuniones con las directivas comunales, sesiones abiertas de gobiernos municipales, etc.

La participación resolutive: tiene que ver con las posibilidades de la ciudadanía de intervenir directamente en la toma de algunas decisiones de la municipalidad, que por su importancia excepcional para el municipio o la comunidad, son compartidas o delegadas a la ciudadanía por el gobierno local, mediante mecanismos como la consulta ciudadana o el plebiscito. Esta posibilidad está contemplada o por lo menos, no está

explícitamente negada, en los marcos legales municipales centroamericanos, sin embargo tiene muy pocos antecedentes de ejecución.

La participación ejecutiva, que busca el involucramiento voluntario de la ciudadanía en la ejecución de resoluciones, iniciativas y proyectos que promueve la municipalidad. Este es un campo sumamente amplio, que ha sido generalmente, empleado para solicitar a las comunidades pobres contrapartidas en términos de trabajo para la realización de obras municipales. Ofrece sin embargo, posibilidades más amplias, como pueden ser aportes extraordinarias de recursos por parte de las empresas o sectores de ingresos medios y altos, la vigilancia en el cumplimiento de algunas leyes municipales y la cogestión de bienes o servicios municipales.

La contraloría ciudadana y la rendición de cuentas. Son dos caras de la misma moneda, y tiene que ver con las posibilidades que la municipalidad ofrece a la ciudadanía, para que ésta fiscalice las formas como sus representantes y funcionarios públicos, hacen uso del poder político y los recursos que ellos le han transferido. Es interesante observar que la legislación de los países centroamericanos prevé mecanismos de contraloría de parte del gobierno central hacia las municipalidades, pero no de la ciudadanía hacia el gobierno central o municipal, de manera tal que en este caso, el Estado pierde su carácter público y se transforma en un aparato que supuestamente se controla a sí mismo.

La participación ciudadana hace referencia, principalmente, a la relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado, buscando que esta interacción produzca por un lado organizaciones del Estado más democráticas, eficaces, eficientes y transparentes; y por el otro, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo local. Este enfoque de la participación ciudadana, resulta bastante innovador, en un medio en el que históricamente han predominado regímenes autoritarios que identifican al Estado como un poder “sobre” la ciudadanía, antes que “de” la ciudadanía.

Lo más novedoso en este concepto de participación ciudadana, radica básicamente en dos aspectos: a) plantea que la participación en un sistema democrático no se reduce a que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes cada un cierto tiempo, sino que permite una interacción más dinámica, diversa y directa entre ciudadanía y Estado; y b) plantea que esta relación no tiene por qué ser necesariamente intermediada por los partidos políticos, sino que admite otro tipo de intermediarios como las organizaciones ciudadanas o también la participación directa de las personas mismas. Sin embargo, debe admitirse que este concepto parte de un supuesto tradicional, que identifica al Estado con *lo público*.

Durante los últimos años, ha surgido en América Latina un cuestionamiento a la excesiva identificación de *lo público* con un conjunto de atribuciones exclusivas de los gobiernos centrales, resultando de esto casi un monopolio. En lugar de ello, cada vez se explora y retoma un concepto más amplio de *lo público*, que lo identifica como un espacio donde se toman decisiones o se conjugan

un conjunto de aspectos, que inciden directamente en el bienestar de las personas e instituciones del territorio y que, por consiguiente, ameritan y demandan ciertos niveles de coresponsabilidad en su gestión, entre gobierno (nacional, regional o local) y ciudadanía.

Este replanteamiento, subraya la importancia que tiene la participación ciudadana para hacer del Estado algo realmente público, pero, al mismo tiempo, afirma que ésta no es suficiente por sí misma, para construir democracia y generar desarrollo. Particularmente, en países como los centroamericanos que cuentan con Estados sumamente débiles y un conjunto de retos tan grandes para superar el subdesarrollo, que sólo pueden ser enfrentados eficaz y perdurablemente si todos los actores locales son capaces de articular y movilizar sus escasos recursos hacia la consecución de objetivos comunes².

Uno de los indicadores de la debilidad que manifiestan los tejidos sociales e institucionales de las sociedades locales en Centroamérica, es que las organizaciones del territorio se encuentran en el mejor de los casos, articuladas a organizaciones sectoriales a nivel nacional, pero no a nivel territorial.

Lo mismo puede decirse del sector empresarial. Las empresas en Centroamérica se agrupan, por lo general, en gremiales que defienden con eficacia sus intereses de corto plazo ante los gobiernos nacionales, pero prestan

2. *Rodríguez, Marcos; García, Alfonso. La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el desarrollo local de Najapa, El Salvador, diciembre del 2000, pp. 13.*

poca atención al entorno inmediato en que desarrollan sus actividades y a las oportunidades que este puede ofrecer para potenciar estratégicamente sus capacidades competitivas.

Los gobierno locales, por su parte, tienen dificultades para comprender que el desarrollo del municipio trasciende sus propias capacidades y que ante sí tienen una amplia gama de oportunidades como facilitadores de procesos públicos, antes que como ejecutores exclusivos del bienestar público.

Es también excepcional encontrar situaciones en que las ONG's que operan en un territorio, coordinen su trabajo de promoción del desarrollo con otros actores que no sean los "beneficiarios" previstos en sus proyectos.

Menos habitual aún es encontrar coordinaciones intersectoriales a nivel local, vale decir articulaciones entre organizaciones de distinto tipo, que se sustenten en el entendido de que su propio futuro depende del desarrollo del municipio. Sin embargo, existen evidencias que demuestran que las sociedades locales que han contado con tejidos sociales y económicos más articulados y cooperativos, han mostrado mayor capacidad de enfrentar sus problemas internos y los cambios en el entorno, sobre todo en comparación con las sociedades cuyas personas e instituciones carecen de estos vínculos y de un proyecto de cara al futuro.³

3. *Idem, pag 13.*



Es en este sentido, que cobra vigencia la vinculación del concepto de construcción de alianzas estratégicas con el de desarrollo local, entendiendo en este caso que:

Una alianza estratégica para el desarrollo local es un acuerdo de colaboración inter - sectorial, con perspectiva de mediano y largo plazo, en el que individuos, grupos u organizaciones, acuerdan trabajar conjuntamente a fin de promover el desarrollo del territorio; comparten riesgos, así como los beneficios y examinan regularmente su relación, revisando y actualizando sus acuerdos cuando sea necesario.⁴

La construcción de este tipo de alianzas estratégicas, no es un punto de partida, sino intermedio, o en todo caso, de llegada en el desarrollo local, que en general debe de superar muchísimos años de aislamiento y presencia de lógicas organizacionales excluyentes. De ahí que el camino para construir alianzas debe avanzar de lo simple a lo complejo, partiendo de coordinaciones intersectoriales en torno a acciones concretas o del debate en la elaboración de planes de desarrollo local, en los cuales los distintos actores van conociéndose y reconociendo la legitimidad de las distintas lógicas sectoriales, construyendo el capital *confianza* y lo que es más importante, construyendo, paso a paso, una lógica común de carácter territorial.

4. Definición inspirada en Formación de Alianzas para el Desarrollo Sostenible, Foro de Líderes Empresariales del Príncipe de Gales, Fundación Interamericana, Kvaerner de México, 1999. pp 9.

Para finalizar, es oportuno reconocer que la participación ciudadana y la construcción de alianzas territoriales, no son los únicos componentes de la estrategia de desarrollo local. También es importante fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones locales, crear mecanismos de promoción del desarrollo económico, promover la equidad de género, recuperar el medio ambiente, dotar a la población marginada de servicios básicos e impulsar casi todos los componentes que resultan claves en una concepción general de desarrollo integral o multidimensional. Sin embargo, se puede aseverar que debido a los extremos niveles de exclusión sociopolítica y fragmentación interna que han mantenido las sociedades locales en los países centroamericanos, la participación ciudadana y la construcción de alianzas territoriales, constituyen componentes fundamentales para la implementación de una estrategia de desarrollo local.

2. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS

NICARAGUA Y EL SALVADOR: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y COMITÉS DE DESARROLLO MUNICIPAL

A pesar de sus diferencias, tanto estructurales como coyunturales, Nicaragua y El Salvador tienen muchos aspectos comunes. Uno de ellos es, sin duda, la importancia creciente de los espacios locales y regionales como lugares privilegiados para la participación



ciudadana, la concertación de actores y la construcción de alianzas de cara al impulso de procesos de desarrollo local y regional y a la solución de problemas concretos que enfrenta la población.

En ambos países se han multiplicado en los últimos años experiencias diversas promovidas, ya sea desde los gobiernos locales, la ciudadanía organizada o los gobiernos centrales y la cooperación internacional.

En esta ocasión queremos hacer referencia a dos tipos de experiencias que han comenzado a abrirse paso en ambos países y que presentan aspectos comunes: la planificación participativa y la construcción de espacios y mecanismos de concertación. Para hacerlo, hemos decidido utilizar como método la aproximación a dos experiencias municipales, una en cada país, que por una parte, juntan ambos aspectos y por otra, expresan con fuerza la riqueza, complejidad, alcance y perspectivas del fenómeno.

En el caso de Nicaragua, tenemos el Proyecto de Plan Estratégico Participativo del Municipio de Santo Tomás de Chontales⁵. En el caso de El Salvador, el proceso de desarrollo local del Municipio de Tecoluca, en el departamento de San Vicente, en la región paracentral del país.

5 . Ver: CDC y HD: *“La Fuerza de la Gente: Prácticas Participativas en Nicaragua”*. Pág. 80. Managua, Nicaragua. Diciembre 2000.

LA EXPERIENCIA DE *SANTO TOMÁS*:

En el Municipio de Santo Tomás, el proceso inicia con una primera fase en la que se constituyen diversas instancias de participación, como:

- ✓ El Foro de Desarrollo Municipal, como máxima instancia, formada por las autoridades municipales, las instituciones y representantes de la comunidad.
- ✓ Diez Mesas de Concertación Sectoriales: medio ambiente, servicios públicos, producción y empleo, educación, mujer y familia, niños, niñas y adolescentes, institucional, juventud, recreación, cultura y deporte y transporte. Estas Mesas, buscan formar alianzas estratégicas en los principales sectores.
- ✓ Un Equipo Técnico de la Municipalidad, de apoyo al Plan Estratégico Participativo (PEP).

En una segunda fase, se conforman y comienzan a funcionar espacios más amplios como:

- ✓ Mesas Territoriales en barrios y Comarcas de todo el municipio.
- ✓ El Comité Ejecutivo del Plan, integrado por el alcalde, los Presidentes de cada Mesa de Concertación sectorial y Territorial y un Concejal delegado a cada Mesa. Este Comité es la fuerza promotora del desarrollo económico, social y físico- ambiental local.

Finalmente, en la tercera fase, las mesas Territoriales y Sectoriales hacen una evaluación de las necesidades más urgentes de la población, que se manifestaron a través de

consultas populares, en base a la cual se produce el Plan de Proyectos priorizados. De éstos, sólo algunos, de acuerdo a los recursos municipales, llegan a formar parte del Plan de Inversiones del Municipio y son incluidos en el Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo, incluye las prioridades de la población y se presenta al Concejo Municipal y luego a un Cabildo Participativo, donde la ciudadanía podrá cuestionar el contenido antes de ser aprobado.

Actualmente se trabaja la propuesta de una Ordenanza Municipal, estipulando la estructura del Plan Estratégico Participativo, como pieza integrante de la estructura organizativa de la municipalidad, dándole así plena institucionalidad.

Entre los resultados más importantes cabe destacar los siguientes:

- ✓ El municipio cuenta con un Plan de Acción y un Presupuesto contruidos de manera concertada entre el gobierno local, las comunidades y los diversos sectores sociales.
- ✓ El fortalecimiento del status de ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y deberes.
- ✓ El mejoramiento en la recuperación de recursos y la dinamización de la economía local con el involucramiento de agentes productivos locales y autoridades municipales.

- ✓ Avance en el proceso de sostenibilidad de la gestión local concertada, a través de la constitución y funcionamiento de las Mesas Sectoriales de Concertación.

LA EXPERIENCIA DE TECOLUCA⁶:

Tecoluca constituye también un ejemplo de planificación estratégica del desarrollo municipal. En 1994, se formó el Comité de Desarrollo Municipal (CDM), integrado por el Gobierno Municipal, directivas comunales, organizaciones sociales, ONGs y algunas instancias del gobierno central. Por primera vez se abría un espacio de concertación de diversos actores.

El CDM se estructuró con una Asamblea General, Junta Directiva y Comisiones de Trabajo por áreas: agropecuaria, salud y educación. El Alcalde fue nombrado coordinador de la Junta Directiva.

Sin embargo, ninguno de los actores tenía experiencia en este tipo de espacios y, en consecuencia, la visión inicial fue bastante estrecha y muy pronto en el seno del CDM se toma conciencia de la necesidad de ampliar la visión y de fijar mejor sus objetivos y su misión de cara al desarrollo del municipio. Es así como entre 1996 y 1997 se reestructura el CDM. En primer lugar, se divide el

6. Ver: Moreno, M.E., López, O. y Grajeda, Flora: "La experiencia de los espacios de concertación: Zacatecoluca, Tecoluca, Jiquilisco y San Agustín", en "Participación Ciudadana y Concertación: Una lectura desde Experiencias Locales". FUNDE. San Salvador, El Salvador. Enero 2001.

municipio en cinco sectores territoriales: Costa, Volcán, Santa Cruz Porrillo, Norte y Centro, con el propósito de asegurar la participación de las comunidades, tanto en los espacios sectoriales como en el CDM, a través de representantes electos democráticamente. En segundo lugar, quedan definidos los objetivos del CDM, siendo los dos primeros:

- ✓ Aumentar la participación de la población en las decisiones estratégicas sobre el desarrollo de las comunidades y del municipio en su conjunto.
- ✓ Facilitar la elaboración e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible, concertada para Tecoluca.

Además de ello, se fortalece el trabajo de las Mesas Técnicas, cuya función se establece cómo formular propuestas de desarrollo municipal en su área respectiva, buscar la implementación de tales propuestas y apoyar al gobierno local en la formulación de políticas.

Finalmente, al igual que en el ejemplo de Santo Tomás, el CDM y el gobierno municipal llegan a la conclusión que hay que dar un salto importante en la participación para el desarrollo y es el de elaborar el Presupuesto Municipal en forma participativa.

En todo este proceso, el Cabildo Abierto Municipal cobra un nuevo sentido, no sólo porque se realiza con una mayor representación de las comunidades, sino porque se da una preparación muy fuerte y se concluye en la priorización de los rubros de inversión municipal.

Entre los resultados más importantes tenemos:

- ✓ La dinámica creciente de involucramiento de la población en la toma de decisiones estratégicas del municipio, que la ha llevado a cualificarse más.
- ✓ La apropiación por parte del Gobierno Local de su rol de promotor del desarrollo municipal y de ponerse al frente del proceso.
- ✓ Contar ahora con el CDM como espacio genuino de participación y concertación, con sus objetivos claros, un reglamento de funcionamiento, su plan de trabajo y un peso creciente en las dinámicas democráticas de desarrollo municipal.

ALGUNAS LECCIONES DE AMBOS EJEMPLOS:

Los aspectos comunes en las dos experiencias, a pesar de no tener ninguna comunicación entre sí, ni conocimiento mutuo, de gestarse y desplegarse en entornos muy distintos:

- ✓ Ambos buscan el mismo fin, que es el desarrollo municipal. Para ello, incorporan como algo fundamental la participación y la concertación, creando espacios y mecanismos concretos y nuevos.
- ✓ Asumen la planificación de manera novedosa: participativa y combinando el nivel estratégico y de largo plazo, con el de corto plazo.
- ✓ Aunque de manera incipiente, ejercen un presupuesto participativo, entendido básicamente como proceso en que se priorizan, con alta partici-

pación ciudadana, los asuntos en que se invertirán los recursos de la municipalidad.

- ✓ Los Cabildos juegan un rol nuevo, dado que se vuelven eslabones de una cadena, pasos en un proceso y salen de su aislamiento.
- ✓ Son procesos abiertos, que tienden hacia una institucionalización. El caso de la ordenanza en Santo Tomás lo muestra claramente.
- ✓ Representan un camino y un desafío a todos los actores a nivel local, regional y nacional.

Es obvio que ninguno de estos procesos es perfecto, ni está terminado. Todo lo contrario, se encuentran apenas en sus primeros pasos. Pero no es esto lo más importante, sino lo que revelan: son embriones de una nueva forma de construir municipio, región y país. Y esa nueva forma incluye a los principales actores y sustituye la lógica de la confrontación y el aislamiento, por la de concertación.

En consecuencia, expresan que tanto el gobierno municipal, como los sectores más importantes de la sociedad local, reconocen que la resolución de sus problemas pasa por resolver los problemas del municipio.

La participación ciudadana se revela como medio para la legitimación del sistema político y factor sustantivo para la gobernabilidad.

La Planificación participativa y concertada se convierte en un instrumento fundamental para la democracia y el desarrollo y en un proceso donde ciudadanía, gobierno municipal, gobierno central y empresa privada, se

encuentran para avanzar hacia un municipio y región donde cada vez más personas vivan en mejores condiciones y tenga acceso a mejores oportunidades.

La construcción de ciudadanía, con derechos y deberes, aparece a la vez, como condición y como resultado del proceso.

La democracia, el desarrollo y la seguridad ciudadana, comienzan a convertirse realmente en asuntos públicos y no sólo gubernamentales.

3. EXPERIENCIAS DE CONTRALORÍA CIUDADANA EN EL SALVADOR⁷

El interés por la transparencia en la gestión pública, como resultado de la contraloría ciudadana a nivel local, tiene antecedentes relativamente recientes en El Salvador. El primero de éstos, es el mecanismo del Cabildo Abierto, que según el Código Municipal, debe celebrarse por convocatoria del Concejo Municipal, "por lo menos cada tres meses para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente"⁸. Sin embargo, a pesar de que la realización de Cabildos Abiertos es habitual en la mayoría de municipalidades del país, estos carecen de un marco normativo que los regule y garanticen los derechos de la ciudadanía.

-
7. *Elaborado con base al documento borrador: Contraloría Ciudadana en el Ámbito Local en El Salvador de Andrew Cummings, FUNDE. Noviembre 2001.*
 8. *Código Municipal, República de El Salvador, Título IX, Capítulo I, art 115.*

En la práctica, es poco lo que el Cabildo Abierto ha aportado en términos de transparencia y contraloría social a la gestión pública local. Esto se ve agravado por el hecho de que la contraloría interna de las municipalidades es sumamente débil, ya que en los gobiernos locales sólo tiene representación el partido que ha obtenido el mayor número de votos.

Un segundo antecedente que amerita ser mencionado es la realización, desde 1999, de diversas actividades de rendición de cuentas que han sido asesoradas por la ONG norteamericana Research Triangle Institute (RTI). Su metodología se ha orientado principalmente, a asesorar a los gobiernos locales para informar a la ciudadanía sobre el estado y manejo de las finanzas municipales, durante los Cabildos Abiertos.

La experiencia que aquí se presenta⁹, surge de una coalición de cinco organizaciones de la sociedad civil¹⁰ que apoyadas por OXFAM América, se propusieron, promover de manera experimental durante un año (1999), la creación de mecanismos de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local. Los municipios donde se implementaron las iniciativas de contraloría ciudadana fueron Olocuilta, Tecoluca, Zacatecoluca, Suchitoto (eminentemente rurales); así como Soyapango y un distrito de San Salvador (eminentemente urbanos).

9. *Cummings, Andrew: "Contraloría Ciudadana en el ámbito local en El Salvador: propuesta metodológica", libro en edición, FUNDE, 2002.*

10. *Estas organizaciones son: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), las Mujeres para la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Fundación CORDES y la federación de cooperativas agropecuarias (FEDECOPADES).*

LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO FUERON:

- ✓ Lograr que la contraloría ciudadana, como mecanismo de participación, vigilancia y control sobre la captación, inversión y manejo de los recursos, se convierta en tema de las agendas municipales, nacionales y sectoriales.
- ✓ Poner en marcha mecanismos experimentales de contraloría ciudadana.
- ✓ Lograr los primeros cambios en la definición del destino en las inversiones públicas y la prestación de servicios del Estado, de cara a mejorar la calidad de vida de la población más necesitada.
- ✓ Hacer una propuesta debidamente sustentada de la naturaleza, importancia y características de la contraloría ciudadana en los municipios, así como del proceso para su implementación y puesta en operación.

METODOLOGÍA

Pese a que la iniciativa asumió características particulares en cada uno de los municipios donde se implementó, se exponen a continuación algunos componentes que resultan comunes.

Cabildeo de la idea. Debido a lo innovador de la idea y a la necesidad de contar con el apoyo y el involucramiento de los actores locales, esta fue ampliamente discutida con los gobiernos locales y las organizaciones ciudadanas de cada municipio. Las preguntas claves que surgieron en ésta etapa de cabildeo fueron: ¿a quien controlar?, ¿quiénes controlan?, ¿que controlar?

La idea original de las ONG's promotoras del proyecto era que la contraloría sería ejercida por las organizaciones ciudadanas locales sobre los proyectos y manejo de los recursos públicos que realizan las municipalidades.

Conformación de comités de contraloría ciudadana. En todos los casos se conformaron instancias de contraloría. En los municipios rurales, que ya contaban con entidades representativas de la ciudadanía coordinadas con los municipalidades, como comités de desarrollo local, estos asumieron de alguna manera, la función de contraloría y hubieron casos en los cuales se constituyeron comités de contraloría a nivel zonal o comunitario. En los municipios urbanos, donde los tejidos organizacionales son más complejos y menos articulados, se optó por constituir comités conformados con personalidades representativas de la comunidad.

Capacitación y aprendizaje. Se realizaron diversas actividades de capacitación, que debido a la escasa acumulación existente en términos de experiencia y teoría, se orientaron principalmente, a reflexionar y sacar conclusiones de la práctica que se estaba desarrollando.

Actividades de intercambio y coordinación. A lo largo del proyecto también se implementaron diversas actividades de intercambio de experiencias y reflexión entre los gobiernos locales y comités de contraloría de los distintos municipios involucrados. También se implementaron algunas actividades de intercambio con otras organizaciones y experiencias en otras partes del país.

RESULTADOS

A lo largo del proyecto, se desarrollaron diversas actividades de rendición de cuentas y contraloría, que abonaron a la introducción de la temática y al aprendizaje, por parte de los actores locales.

En el distrito II de San Salvador, se realizó la primera rendición de cuentas en la historia de la ciudad, la cual fue diseñada conjuntamente entre el Comité de Contraloría y representantes municipales del Distrito. Para la rendición de cuentas, se realizó una reunión pública con representantes de todas las intercomunales existentes, que contó con la presencia de las autoridades municipales, incluyendo al Alcalde y al gerente del distrito.

En Soyapango, la contraloría condujo a la realización de un Foro Municipal, en el que se discutió la calidad y el aumento de los cobros por los servicios municipales. Como resultado, el Comité de Contraloría está dando seguimiento a la prestación de los servicios públicos municipales, al mismo tiempo que se ha gestado un mecanismo que permitirá encontrar soluciones a las quejas de los usuarios.

En Tecoluca, el Comité de Contraloría y la municipalidad elaboraron conjuntamente el informe de rendición de cuentas sobre la gestión municipal en el año 2000, el cual fue presentado por el gobierno municipal en la Asamblea Municipal con líderes comunitarios.

Además, el Comité de Contraloría promovió una evaluación participativa de la gestión de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), como

insumo para elaborar una propuesta de descentralización del servicio de agua potable. La realización de esta iniciativa fue motivada por las deficiencias y el alto costo del servicio de agua potable. La evaluación sirvió para la elaboración de una propuesta alternativa para la administración local de dicho servicio.

En el mismo municipio, el Comité de Contraloría se integró con un esfuerzo de otros actores de la sociedad civil para proponer e implementar, conjuntamente con el Ministerio de Educación, un proyecto piloto (el primero a nivel nacional) para aportar a la Reforma Educativa y mejorar la calidad de la educación en dos distritos escolares. El Comité de Contraloría aportó una propuesta metodológica para la evaluación participativa de la calidad, cobertura y accesibilidad de la educación con los padres y madres de familia, los alumnos y los maestros de las escuelas.

En Zacatecoluca, al igual que en Tecoluca, miembros de los comités comunitarios y sectoriales de contraloría de proyectos, han asumido nuevas prácticas en la coadministración de las obras de infraestructura, ejecutadas por el gobierno municipal e incluso empresas privadas, subcontratadas por el Gobierno Central. Estas nuevas prácticas han llevado a la corrección de problemas en la realización de varias obras.

En Olocuilta, la contraloría priorizó la evaluación participativa de los servicios de la Policía Nacional Civil (PNC) y los juzgados, como base para forma enfrentar de manera concertada el problema de seguridad pública en el municipio.

LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA INICIATIVA HAN SIDO:

- ✓ Un diagnóstico y una propuesta integral de solución a los problemas municipales de seguridad pública.
- ✓ Una nueva política de la PNC orientada a la prevención del delito, con participación de los actores locales.
- ✓ El cambio de jefatura y el Aumento en personal asignado en la sub-delegación de Olocuilta.
- ✓ Mayor apoyo logístico a los agentes de la sub-delegación por parte de la PNC, la municipalidad y la ciudadanía.

ALGUNAS DE LAS LECCIONES QUE ESTOS PROCESOS HA ARROJADO SON:

- ✓ La contraloría ciudadana puede aportar considerablemente a la cristalinidad, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos públicos.
- ✓ La implementación de mecanismos de abajo hacia arriba es compleja y debe de ser paulatina, ya que implica profundos cambios culturales en gobernados y gobernantes, sobre cómo se maneja el poder público.
- ✓ La calidad e intensidad de las iniciativas de contraloría ciudadana dependen en buena medida, del nivel de cultura cívica, organización y conciencia comunitaria que previamente existe en cada localidad.



- ✓ Existe una comprensión diferenciada de la contraloría a nivel urbano y rural. A nivel urbano, ésta se orienta más a recibir información y fiscalizar las autoridades que manejan responsabilidades y recursos públicos. Mientras que a nivel rural, asume un carácter más cooperativo entre gobernantes y gobernados.
- ✓ Las aspiraciones contraloras de la ciudadanía, no se limitan a las municipalidades, sino que incluyen a las instancias del gobierno central y a organizaciones no gubernamentales que manejan recursos privados, pero orientados al bienestar público.

4. CONCERTACIÓN Y ALIANZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL: LA EXPERIENCIA DE LOS FONDOS DE CONTRAPARTIDA

Durante los últimos años, se han implementando en algunos municipios de El Salvador un conjunto de experiencias orientadas a construir alianzas locales entre actores pertenecientes a los sectores público, empresarial y social.

La idea que ha motivado la coordinación de esfuerzos entre estos sectores, ha sido la formación de Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local, los cuales se definen a sí mismos como *“un instrumento sostenible de movilización, concertación, coordinación e integración de recursos y capacidades de los distintos actores privados y estatales de los niveles local, nacional e internacional, en función del desarrollo del municipio”*. Vale decir que

la movilización de recursos para invertir en los proyectos de desarrollo local, es el punto estratégico en torno al cual se produce la confluencia entre el interés público y el interés privado.

El primer Fondo de Contrapartidas se ensayó en el municipio de Nejapa, a partir de 1998 y desde el año 2000, se ha venido replicando con características particulares en los municipios de Soyapango, Mejicanos, Nueva San Salvador y Acajutla.

La iniciativa y la facilitación en la construcción de estos Fondos, nació de la Fundación para el Desarrollo Integral (FUSAI) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Para ello han contado con el apoyo financiero de la Fundación Interamericana (FIA) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Los miembros de la alianza local, han sido principalmente las municipalidades, empresas localizadas en el municipio y algunas organizaciones vecinales.

Dada su naturaleza, los objetivos de este nuevo tipo de institucionalidad local son:

- ✓ Generar un flujo sostenido de recursos para los programas y proyectos identificados y priorizados por la sociedad local.
- ✓ Promover el protagonismo de los actores claves del municipio: Alcaldía, comunidades, empresa privada, ONG's locales e internacionales, para aportar al proceso de desarrollo local del municipio.



- ✓ Promover una cultura de concertación y establecimiento de alianzas como vía privilegiada para la sostenibilidad del proceso de desarrollo local.

El sistema que emplean los Fondos para generar recursos de inversión, está relacionado con su nombre de *“Fondo de Contrapartidas”*, ya que consiste en buscar en primer lugar, contrapartidas locales para financiar proyectos que en la mayoría de los casos, han sido priorizados en los planes de desarrollo local. Con esto, se construye un *capital semilla* que permite, a su vez, apoyar inversiones externas del gobierno central o la cooperación internacional.

METODOLOGÍA

La metodología que se ha empleado para promover la constitución de los Fondos, ha venido evolucionando con el tiempo y ha se ha adecuando a las características particulares de cada municipio. Haciendo abstracción de las condiciones particulares de cada caso, se puede concluir que las actividades principales han sido:

Cabildeo y preparación de condiciones. En esta etapa, se han identificado a las personas y organizaciones claves para promover la iniciativa y en la mayoría de los casos, se han constituido comités pro-fondo que le han dado forma a la propuesta.

Constitución formal y montaje institucional. Una vez que ha sido diseñada la idea y los documentos principales (actas de constitución, reglamento, trámites de legalización, etc.) se ha procedido a la constitución formal y al montaje de las estructuras institucionales. En la mayoría de los casos, los Fondos cuentan con una asamblea de

socios, una directiva tripartita (municipalidad, empresas y organizaciones de base) y una pequeña oficina ejecutiva, financiada por las cuotas que anualmente abonan los socios.

Identificación de proyectos y búsqueda de contrapartidas.

La identificación de los proyectos se ha realizado con base en los planes de desarrollo local, pero también se han aceptado propuestas de los socios, con la condición de que éstas no sólo beneficien a quien propone el proyecto, sino también a la comunidad. Una vez aprobada una idea de proyecto, se elabora una carpeta y se buscan contrapartidas para su realización.

Ejecución y evaluación de proyectos. La ejecución de los proyectos ha sido por lo general, encomendada a instituciones que no forman parte del fondo, para evitar conflictos de intereses. Con los ejecutores contratados (ONG's o empresas) se firman convenios formales. Una vez concluidos, todos los proyectos han sido evaluados por la Dirección Ejecutiva del Fondo o por evaluadores externos.

RESULTADOS

El principal resultado, ha sido el trabajo por una causa común de actores que históricamente habían estado divorciados. En este sentido, se ha construido una fortaleza que en perspectiva puede resultar clave para el desarrollo del municipio.

En lo que se refiere a proyectos concretos, la mayoría se han realizado en Nejapa, donde se ha contado con inversiones de la cooperación externa. Algunos ejemplos

son: acceso a la energía eléctrica en tres comunidades rurales, construcción de un puente, apoyo a la construcción de un centro deportivo, aporte de un terreno para la construcción de 450 viviendas para familias de escasos recursos y estudios de saneamiento de un río y de factibilidad para llevar agua potable a las comunidades más alejadas del municipio.

Sin embargo, en los otros municipios también se han realizado avances significativos. En Mejicanos se ha cerrado un basurero, reparado aceras y se han construido galeras para vendedores ambulantes; en Acajutla se están gestionando recursos para construir una pasarela sobre una carretera en las inmediaciones de un centro escolar; y en Nueva San Salvador, se realizó una jornada para recoger escombros después del terremoto, movilizandorecursos de la municipalidad y de las principales empresas del municipio.

La principal lección de estas experiencias, es la posibilidad de crear espacios de encuentro, en los cuales los diversos actores locales asumen que el desarrollo del municipio es un problema de todos y representan una oportunidad para cada uno de ellos. En este último sentido, las empresas pueden contribuir a generar un entorno más favorable, para desarrollar su propia competitividad, las municipalidades pueden multiplicar los recursos orientados al bienestar público y las organizaciones de base pueden adquirir una importante influencia en la forma que se asignan los recursos de inversión en el municipio.

En términos evaluativos, también se puede afirmar que la construcción de los Fondos ha avanzado más lentamente de lo que se esperaba. Los intereses, las lógicas y la

fuerza de cada uno de los actores, tienen numerosos puntos divergentes, lo que a menudo, da lugar a malos entendidos y recelos que paralizan el trabajo. Sin embargo, el nivel de replicabilidad de la idea y la persistencia de la iniciativa, demuestran que va creciendo la conciencia sobre la necesidad que tienen los municipios de construir alianzas estratégicas para su propio desarrollo.

5. PRINCIPALES CUELLOS DE BOTELLA

Al hacer un análisis de las experiencias que van desarrollándose en diversos municipios y regiones de El Salvador y Nicaragua, es fácil detectar la envergadura y cantidad de obstáculos y resistencias que están enfrentando. Por ello, es muy importante identificar cuáles son los principales cuellos de botella que deben superar, si quieren tener éxito e instalarse definitivamente como formas de hacer democracia y avanzar hacia un desarrollo sustentable.

- ✓ El alto nivel de centralización del Estado que deja muy poco margen de decisión a los municipios. En Nicaragua y El Salvador hay múltiples propuestas para descentralizar los Estados. En ambos países, los gobiernos centrales han mantenido un discurso descentralizador, y tolerado algunas iniciativas ministeriales aisladas, pero no han mostrado disposición política para impulsar estrategias nacionales descentralizadoras.
- ✓ La debilidad de los municipios. Tanto en Nicaragua como en El Salvador, la mayoría de municipios cuentan con muy pocos recursos y capacidades. Esto

es producto de la historia de formación de los Estados, que ha producido un gobierno municipal débil y restringido. Tal debilidad tiene su punto crítico en los recursos financieros relacionados tanto con sus atribuciones de recaudación fiscal como con las transferencias procedentes del gobierno central. Pero el problema es más integral y tiene que ver también con los recursos políticos, institucionales y técnicos.

- ✓ La falta de un marco y ordenamiento jurídico moderno, que promueva e institucionalice canales y mecanismos de participación y a su vez, contribuya a abrir y estabilizar procesos participativos, reduciendo su dependencia de la voluntad política del gobierno municipal de turno.
- ✓ Los partidos políticos, cuyas direcciones nacionales aún no han asumido la importancia del desarrollo local y la descentralización del Estado, tanto para la profundización y consolidación de los sistemas democráticos, como para el impulso de un desarrollo sustentable.
- ✓ El carácter embrionario de una cultura genuinamente democrática, que tiene como uno de sus productos la falta de educación y formación para la participación ciudadana. Los gobiernos centrales y algunos municipales, la ven como amenaza a su poder. La ciudadanía, por su parte, aún tiene dificultades para asumir un rol propositivo y construir propuestas que sean viables, oportunas y bien fundamentadas.
- ✓ La discriminación genérica, religiosa y étnica.

- ✓ La dependencia que muchas veces generan el gobierno central, ONG's nacionales y la cooperación internacional. Esto le quita su sello de "genuino" a los procesos, debilita a los actores locales y atenta contra la sostenibilidad de los procesos.
- ✓ La dificultad que tienen la mayoría de empresas en comprender la importancia que para su competitividad tiene el entorno inmediato en que desarrollan sus actividades, así como su responsabilidad de transformarse en agentes constructores del desarrollo local.

6. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

Tanto en Nicaragua como en El Salvador, la participación ciudadana y la concertación de actores en procesos municipales y regionales son fenómenos que muestran avance y desarrollo. Son múltiples y diversas las experiencias de participación ciudadana y construcción de alianzas que se realizan en espacios públicos locales.

Eso refleja ya una TENDENCIA que será muy difícil revertir y que es un bastión en la construcción democrática y en la generación de bases para un desarrollo sustentable. Por ello, es indispensable fortalecer estos procesos, dado que de su ampliación y consolidación va a depender, en buena medida, la capacidad de transformar nuestros países y la región en su conjunto, en naciones que superen las condiciones estructurales de pobreza, marginación, injusticia y subdesarrollo.



En tal marco, las propuestas deben situarse en un plano estratégico y con visión de largo plazo, lo que lejos de diluir, subraya la urgencia y relevancia de lo que hagamos en el corto plazo.

Teniendo en cuenta esto y los cuellos de botella señalados antes, algunas propuestas son:

- ✓ Impulso de los procesos de reforma del Estado, descentralizándolo. Esto supone retomar las propuestas existentes y que los gobiernos centrales se pongan al frente de procesos concertados que avancen de manera gradual y organizada hacia una plena Descentralización.
- ✓ Transformación de los marcos institucionales y legales, de manera que ofrezcan garantías para que los procesos de Descentralización signifiquen una real democratización del Estado y no un fortalecimiento de las elites locales.
- ✓ Diseño e implementación de iniciativas nacionales que estimulen y fortalezcan la participación de la ciudadanía.

EN EL CASO NICARAGÜENSE:

Está el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, impulsado por un Grupo Promotor integrado por siete instituciones no gubernamentales y gubernamentales, que incluyen la Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC).

Este Proyecto tiene como propósito “promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en los ámbitos político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una fluida interacción entre el Estado y la Sociedad, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la democracia”.¹¹

En ese marco, contempla el Título IV, sobre “la Participación de los Pobladores en el Ámbito Local”, donde define la naturaleza de las Asociaciones de Pobladores, de las Organizaciones Sectoriales y regula la participación en lo que llama Consulta Popular.

Además, establece las reglas para la participación de los Pobladores en los Cabildos Municipales (Capítulo IV) y en la elaboración del Plan o Estrategia de Desarrollo y el Plan de Inversión (Capítulo V), así como la obligación para cada Gobierno Municipal de dictar una Ordenanza de Participación “en la que establecerá, de acuerdo con las características y necesidades de su Municipio, las modalidades generales de relación con el Comité de Desarrollo Municipal, las Asociaciones de Pobladores, Organizaciones Sectoriales y demás organizaciones de la sociedad civil presentes en la respectiva circunscripción para asegurar su participación en la vida local, influir en las políticas públicas y ayudar en su ejecución cuando corresponda”.¹²

11. *Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Art. I. Pág. 16. CDC. Managua, Nicaragua. 2001.*

12. *Idem. Capítulo VI. Pág. 45.*

Con la aprobación de la Ley y sus reglamentos respectivos, la participación ciudadana para el desarrollo local estaría ganando nuevos marcos legales y un buen impulso.

EN EL CASO DE EL SALVADOR:

Está la Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Se trata de una estrategia diseñada por un Grupo Consultivo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) después que el Presidente de la República lo nombrara como instancia responsable por parte del gobierno central, del desarrollo local. Dicho grupo, conformado por instancias del gobierno central, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la institución empresarial FUSADES y la Red para el Desarrollo Local (RDL), presentó una propuesta de ENDL al Presidente Francisco Flores, quien la aprobó en diciembre de 1999.

Como muchas otras iniciativas, una vez aprobada, el gobierno central y el FISDL no han permitido que dicha estrategia comience a tener vida. Por su parte, COMURES, la RDL y otras organizaciones de la sociedad civil mantienen un esfuerzo en el sentido de que esto se logre.

Uno de los puntos de partida de dicha estrategia, es la constatación de que "la participación de los ciudadanos en el ámbito local se ve limitada, en muchos casos, por el uso inadecuado de los mecanismos de participación que ya están institucionalizados, y por la forma de establecer y/o la falta de institucionalización de nuevos mecanismos de participación que involucren a la población de manera permanente e integral en la gestión del desarrollo en su

municipio. A esto se debe agregar la falta de educación cívica relacionada con el conocimiento y ejercicio de los derechos".¹³

Sobre esa base, el desarrollo local se define, en primer lugar como un "proceso participativo"¹⁴ y se establece como uno de los objetivos específicos de la ENDL "promover la participación ciudadana en las decisiones de nivel local a través de distintos mecanismos, elevando la capacidad de incidencia de los intereses locales en el plano municipal y nacional, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad".¹⁵

Esto se traduce en líneas de acción tendientes a armonizar y reordenar la forma en que la ciudadanía participa y se relaciona con el municipio, a fin de hacer consistente y sustentable el proceso de "reformular y fortalecer el municipio, entendido como la unidad básica del Estado".¹⁶

De acuerdo a la ENDL, lo anterior implica¹⁷:

- ✓ La forma en que la ciudadanía puede participar y ejercer contraloría social sobre su aparato municipal.
- ✓ La transformación y desarrollo de la cultura cívica de la ciudadanía, a fin de que su participación en los asuntos municipales no sea percibida sólo como la exigencia de derechos, sino también compartir responsabilidades.

13. ENDL: Pág. 6. San Salvador, El Salvador. Diciembre 1999.

14. *Idem.* Pág. 8.

15. *Idem.* Pág. 11.

16. *Idem.* Pág. 15.

17. *Idem.*

- ✓ Fortalecer las formas de organización comunitaria.
- ✓ Desarrollar nuevos mecanismos institucionales de carácter civil, que permitan el impulso de programas de seguridad ciudadana en los que participe directamente la población,
- ✓ Institucionalizar los procesos de planificación participativa.
- ✓ Pasar a un nivel más amplio y profundo de sistematización de las experiencias. Se ha comenzado a hacer, pero aún son pocas y débiles.
- ✓ Educación y formación de los agentes de desarrollo local que operen, tanto a nivel municipal como regional y nacional. Debe concebirse como proceso ininterrumpido, que teniendo como base la práctica, se complementa con talleres y cursos, diplomados, carreras universitarias, etc.
- ✓ Reformas a las leyes electorales. En el caso salvadoreño, incluso es necesario abrir paso a Concejos Municipales pluri partidistas y una moderna división entre el rol ejecutivo legislativo en el ámbito local.
- ✓ Fortalecer la capacidad de negociación de los actores locales y regionales entre ellos y en alianza frente a los gobiernos centrales y otros actores nacionales, así como frente a los organismos multilaterales e instancias internacionales.

- ✓ Mejorar las metodologías de facilitación y asistencia técnica a los procesos de participación y concertación, de modo que efectivamente operen en función de éstos y no de quienes las conducen.
- ✓ Mejorar el intercambio y relación con la cooperación internacional que sin duda es un aliado importante en estos procesos. Sin embargo, hay que luchar para que esa relación de socios sea efectivamente tal y juegue en consecuencia, un rol de apoyo y complemento, no sólo a nivel financiero, sino también a nivel de intercambio, profesional y técnico.
- ✓ Crear un marco apropiado que estimule la relación de las empresas con los territorios donde operan, de manera que contribuyan desde su quehacer económico al desarrollo local y regional.

Como conclusión, desde una perspectiva Centroamericana, no cabe duda que los procesos locales de participación ciudadana y alianzas, son fundamentales para la construcción democrática y la generación de dinámicas de desarrollo sustentable. Por esta razón, constituyen un factor de integración de Centroamérica. Pero esto no es mecánico ni automático. Es necesario abrir vasos comunicantes entre ellos, de manera que se retroalimenten y fecunden mutuamente. Así, se podrá aprovechar todo el potencial de los espacios locales y los procesos de desarrollo municipal y regional, como piezas básicas de una Centroamérica sólidamente integrada.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Centro de Derechos Constitucionales y Hagamos Democracia: "La Fuerza de la Gente. Prácticas Participativas en Nicaragua. Managua, Nicaragua. Diciembre 2000.

Cummings, Andrew: Contraloría Ciudadana en el Ambito Local en El Salvador. Documento Borrador. FUNDE. Noviembre 2001.

Enríquez, Alberto y otros: "Participación Ciudadana y Concertación: una lectura desde experiencias locales". FUNDE. San Salvador, El Salvador. Enero 2001.

PNUD: Informe de Desarrollo Humano: El Salvador 2001. Capítulo 6. San Salvador, El Salvador. 2001.

Rodríguez, Marcos; García, Alfonso: "La experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa". FUNDE FUSAI. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2000.

CAPÍTULO VII



INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO LOCAL

INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

UN ENFOQUE DESDE PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL EN GUATEMALA, EL SALVADOR Y NICARAGUA

—•••—

Silvio Prado

*Asociación para el Desarrollo
Municipal, Nicaragua*

—•••—

1. LA RELEVANCIA DEL DESARROLLO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

El desarrollo local ha vuelto a poner sobre el tapete un debate que se cerró a medias con la independencia de la corona española, cuando triunfaron las tesis de quienes propugnaban por estados unitarios frente a quienes pretendían mantener unidos los estados del antiguo virreinato mediante un modelo federativo y descentralizado, que era más o menos lo que se venía ensayando bajo la Colonia por influencia directa del municipio español.

Desde entonces se han puesto a prueba una y otra vez variaciones del mismo esquema de un Estado centralista que gobierna desde un asiento urbano sobre periferias rurales; blancos o mestizos, los de la ciudad; indios, los del campo; oligarquías, déspotas y dictadores que se han sucedido unos a otros en el turno de oprimir y marginar a la mayoría de los habitantes de sus países. Sobre estas bases se forjó la enorme desigualdad que entre ricos y pobres que ha caracterizado a Latinoamérica, de manera que el empobrecimiento fue siempre una variable dependiente de la exclusión política.

En las actuales circunstancias, este el reto más importante que enfrenta el desarrollo local en nuestra región: cerrar esa brecha política que la historia se ha encargado de ensanchar, al mismo tiempo que mejora las condiciones de vida de las localidades. Este doble esfuerzo aparece más claro en los proyectos de desarrollo local que impulsa la cooperación no gubernamental en los que el llamado “empoderamiento” aparece como premisa determinante. Por eso los hemos seleccionado para abordar el desarrollo local en nuestros países.

Las iniciativas de desarrollo local en Centroamérica para su ejecución tienen que responder además a condicionantes originadas en las características sociopolíticas de la región. Estas respuestas dan el sello que diferencia a estas iniciativas de otras ensayadas en diversas latitudes:

- ✓ La situación de post-conflicto en los tres países estudiados: Guatemala, El Salvador y Nicaragua.
- ✓ Los elevados niveles de pobreza en cada uno de los países.



- ✓ El renacimiento del municipio como espacio de concertación para el desarrollo.

LA SITUACIÓN DE POST-CONFLICTO EN LOS TRES PAÍSES ESTUDIADOS: GUATEMALA, EL SALVADOR Y NICARAGUA

El conflicto armado que vivieron estos países con mayor intensidad en las décadas de los 70 y los 80, transformó la geografía política de la región, porque introdujo nuevos actores a la disputa legal del poder con una agenda que privilegiaba los problemas sociales por encima de los otros problemas políticos.

Asimismo, la guerra provocó una reconfiguración del tejido social por las migraciones forzosas que ocasionaron el desgarramiento de comunidades enteras que fueron víctimas de represiones y de masacres, y por el auge de la organización comunitaria a favor de uno u otro bando del conflicto.

Justamente en el orden organizativo es que la situación de postconflicto ha conocido un crecimiento sostenido, como continuidad de un proceso que dinamizó la iglesia católica que optaba por los pobres desde la década de los sesenta. El paso de agendas nacionales y de reivindicaciones macro enfrentadas en el conflicto hacia agendas sectoriales y de reivindicaciones específicas que florecieron en el post-conflicto, ha alimentado el surgimiento inédito de una sociedad civil autónoma en estos países compuestas por movimientos sociales, gremios y organismos no gubernamentales, que si bien muchos aún guardan vínculos originarios con sus partidos matrices,

no puede decirse que estos últimos sigan dictando los programas de trabajo, como ocurría hace unos años.

Otra consecuencia del conflicto armado fue el interés de la comunidad internacional -tanto de los gobiernos como de los pueblos- por lo que ocurre en la región. Ello ha contribuido a que nuestros países se encuentren bajo examen permanente, como ha quedado demostrado en las reuniones de los Grupo Consultivos para Centroamérica.

LOS ELEVADOS NIVELES DE POBREZA

Los programas de ajuste ensayados en estos tres países en los años 90 aumentaron la brecha entre ricos y pobres, de manera que lejos de corregir los factores que reproducen la pobreza más bien inclinaron la balanza del lado de quienes tenían mejores condiciones de partida para aprovechar la liberalización del mercado.

Según datos del PNUD citados por la "Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del desarrollo humano sostenible" que publicara la Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamérica Solidaria en enero del 2001, entre 1990 y 1997, en la llamada década de la paz, todos los países de la región experimentaron retrocesos en sus índices de desarrollo humano como lo muestra el cuadro siguiente:



Costa Rica:	del 28 al 33
El Salvador:	del 72 al 112
Honduras:	del 80 al 116
Guatemala:	del 76 al 117
Nicaragua:	del 60 al 127
Panamá:	del 38 al 45

A ello hay que agregar que en nuestros países “de cada 10 diez personas, 6 viven la pobreza”, de los cuales 4 en condiciones de miseria, y que el 29% de la población (aproximadamente unos 11 millones de habitantes) no tenga acceso a los servicios de salud, mientras que uno de cada dos carezcan de servicios de agua potable y de saneamiento básico.¹

Todo esto ocurre mientras el 85% de la riqueza se ha concentrado en el 9% de la población regional.

EL RENACIMIENTO DEL MUNICIPIO COMO ESPACIO DE CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO

Los últimos 20 años han estado caracterizados por profundas transformaciones en el ámbito municipal centroamericano, como consecuencia del conflicto armado y de la puesta en práctica de las reformas

1. *Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del desarrollo humano sostenible, Centroamérica, enero 2001, pág. 13.*

introducidas por los programas de ajuste estructural; de manera que *"En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, se instauraron Asambleas Constituyentes(...)que redactaron nuevas Constituciones y reformularon los pactos sociales entre diferentes fuerzas políticas"*.²

Estos cambios institucionales permitieron consignar la autonomía municipal en las legislaciones y promulgar nuevos códigos o leyes municipales, de modo que en menos de quince años cambió la visión del municipio dentro de la administración pública y su valoración en las luchas políticas nacionales.

Este nuevo orden jurídico de lo local abrió o amplió espacios a la participación ciudadana como los Cabildos, los Comités de Desarrollo Municipal, los Consejos Populares, los Consejos o Comités Comunales y las alcaldías auxiliares donde no las había.

Otro hecho a destacar en este acápite es que en Guatemala, El Salvador y Nicaragua estén en discusión políticas de importancia decisiva para el desarrollo local. Por un lado, hay un proceso de debate en los tres países sobre políticas nacionales de descentralización en el marco del programa de reforma y modernización del Estado. Simultáneamente, también está sobre la mesa de la discusión nacional la adopción de políticas de desarrollo local dentro de las propuestas de planes de nación, especialmente en El Salvador y Nicaragua.

2. Córdova, Ricardo y Ortega Manuel. *Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. Tomo 1. Nicaragua. FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, 1991, pág. 15.*

En este panorama, el desarrollo local tiene por primera vez en mucho tiempo la coyuntura a su favor, máxime cuando se presenta la oportunidad de operar a fondo una transformación de los Estados centroamericanos con una participación ciudadana distinta de la que asistió como espectadora a su constitución hace 180 años. ¿Tendremos razón de pensar que ha llegado nuevamente el turno de lo local frente a lo central?

2. UN ABORDAJE TEÓRICO DESDE LAS CARACTERÍSTICAS DE NUESTRA REGIÓN

En vista de la amplia gama de conceptos de desarrollo local construidos a partir de experiencias y de características regionales concretas, es importante adoptar uno que ayude a analizar mejor las experiencias de desarrollo local promovidas desde la cooperación no gubernamental.

De allí que hayamos preferido auxiliarnos de la visión sobre Desarrollo Local Integrado Sostenible que propone Augusto de Franco, para quien se trata más de una metodología que de un modelo, que consiste en “un conjunto de prácticas y políticas sociales de radicalización de la democracia, de universalización de la ciudadanía, así como prácticas económicas que siguen nuevos patrones de producción y de consumo que satisfacen necesidades actuales sin comprometer las futuras.”³

Esta propuesta que rescata la articulación entre democracia y condiciones de sustentabilidad del desarrollo muy

3. *Augusto de Franco ¿Porqué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible? Revista Instituciones y Desarrollo No. 6. Versión electrónica en www.iigov/pnud/revista/rev6/arti_s5.htm.*

cercana a los objetivos de los proyectos que se analizan a continuación, permite anticipar que los proyectos de desarrollo local en Centroamérica ponen más énfasis en la reconstrucción del tejido social y en la generación de una nueva institucionalidad, que en la activación de los sistemas económicos locales.

A) *INICIATIVAS QUE PRIVILEGIAN LOS COMPONENTES POLÍTICOS DEL DESARROLLO*

En este tipo de iniciativas resalta la apuesta por la construcción del sujeto del desarrollo, por crear o fortalecer una institucionalidad democrática tanto en las comunidades como en los gobiernos, y por generar nuevas prácticas en torno a espacios de decisión o instrumentos de construcción de la demanda ciudadana.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SUJETO DEL DESARROLLO

Estas iniciativas parten del supuesto de que las comunidades, verdaderos protagonistas y beneficiarios del desarrollo, han sido ignoradas a lo largo de nuestra historia en los planes y políticas públicas. Esta omisión fue aún mayor durante los años del conflicto armado cuando las organizaciones tradicionales, que hubieran sido un soporte de nuevas organizaciones comunales, fueron reprimidas o coptadas por los bandos de la guerra. Esto llevó a su desaparición o a su desnaturalización.

En estos casos, los proyectos se proponen la organización social del municipio, tanto territorial como sectorialmente, mediante capacitaciones en cuatro grandes temas:

- ✓ La organización comunitaria.

- ✓ Los derechos políticos y civiles que garantizan las legislaciones respectivas.
- ✓ La formación de nuevos liderazgos.
- ✓ La incidencia en las decisiones públicas.

Esto es lo que De Franco denomina “la universalización de la ciudadanía” porque pretenden construir una nueva ciudadanía mediante la difusión más amplia posible de los derechos entre los excluidos, al mismo tiempo que promueve el ejercicio de esos derechos en la interrelación con las autoridades más cercanas, en el proceso de adopción de una estrategia de desarrollo local acorde a los ciudadanos.

Para estos proyectos, sin la reconstrucción de este sujeto (el ciudadano y sus organizaciones) los demás componentes (salud, educación, agricultura) no hacen mucha diferencia con otros proyectos. Inclusive se podría afirmar que los otros componentes sociales y productivos no podrían ser ejecutados porque cada uno requiere de los comités, grupos de interés o mesa sectoriales, que el componente organizativo ha ido creando.

LA CREACIÓN O EL FORTALECIMIENTO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Se refiere a la institucionalidad de los gobiernos locales como proveedores de servicios y como promotores del desarrollo local. Para estos proyectos, el papel del gobierno local resulta indispensable en la planificación y la dirección del desarrollo local, por eso se proponen contribuir a superar las limitaciones que presentan la

mayoría de las alcaldías en nuestra región, tanto en su capacidad técnica como en recursos financieros.

Los aportes de los proyectos van dirigidos, en primer lugar, a crear capacidad administrativa en las oficinas municipales para que puedan desempeñar un rol más efectivo en la gerencia del desarrollo. Así encontramos la formación del personal en conocimientos y habilidades técnicas; asesorías en el montaje de sistemas contables, en sistemas catastrales, en formulación de proyectos, en planificación del desarrollo; en temas políticos como la importancia de la participación ciudadana y en temas jurídicos como en las nuevas legislaciones de impacto municipal.

Una buena parte de estos proyectos también financia el salario de una parte del personal técnico capacitado a fin de asegurar, al menos temporalmente, la contratación de estos recursos calificados. Todo esto recibe el nombre de apoyo al fortalecimiento institucional de las alcaldías.

En algunos casos, este apoyo también está dirigido a la resignificación de los cargos que en medio del conflicto adquirieron muy mala reputación, tal es caso de los alcaldes auxiliares en Guatemala o de su homólogo en Nicaragua, los Jueces de Mesta, que desempeñaron labores de información policial en contra de los ciudadanos u organizaciones que simpatizaban con la insurgencia.

Bajo este mismo inciso también encontramos iniciativas dirigidas a crear espacios de participación ciudadana y de concertación entre autoridades, agentes económicos y organizaciones comunales. Esto es lo que De Franco llama "la radicalización de la democracia" por cuanto son iniciativas que persiguen distribuir entre la capilaridad

social más amplia el poder de decidir sobre el futuro de los municipios. Por eso no es remoto que de estas experiencias se estén alimentando las leyes y las normas que están reconfigurando los estados de la región, como es el caso de las políticas de descentralización y de participación ciudadana.

APOYO A NUEVAS PRÁCTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES Y A INSTRUMENTOS PARA CONSTRUIR LA DEMANDA CIUDADANA

Aquí encontramos iniciativas que tratan de capitalizar la interrelación entre autoridades y ciudadanos, por lo general están dirigidas a institucionalizar las nuevas prácticas que el proyecto ha ido promoviendo durante su ejecución. Para estos proyectos importa mucho la forma como se establece esta relación y el objeto final de la decisión.

Promueven las asambleas sectoriales, los encuentros territoriales, en particular en el área rural, tradicionalmente marginada de las decisiones; y la redefinición del rol de los concejales para que actúen más como representantes de sus comunidades que como delegados de sus partidos políticos.

Asimismo, la realización de autodiagnósticos locales sobre cuya base posteriormente se han de construir las agendas locales, que tienen por finalidad reunir las demandas de las comunidades para respaldar la negociación con las autoridades e incidir de manera propositiva en los planes de inversiones y de desarrollo municipales. Todo esto se ve complementado con capacitaciones en formulación y gestión de proyectos, y la formación de promotores que serán más tarde la cantera de los nuevos liderazgos.

B) *INICIATIVAS QUE PRIVILEGIAN LOS COMPONENTES ECONÓMICOS Y PRODUCTIVOS DEL DESARROLLO*

En Centroamérica resulta poco común encontrar proyectos de desarrollo económico local que se propongan el estímulo de los sistemas económicos locales sin que estén asociados a la intervención en los factores sociopolíticos. Como ya dijimos anteriormente, ambas partes están fuertemente interrelacionadas en un binomio que se influye recíprocamente. Aún en los textos de los proyectos resulta imposible separar las actividades productivas o de crédito de las organizativas o de las prácticas participativas.

Los componentes económicos y productivos presentan tres diferentes modalidades consideradas como básicas para contribuir al desarrollo local: Las nuevas tecnologías agrícolas, la comercialización de la producción local y la capacidad empresarial local. En lo que se refiere a la sostenibilidad del desarrollo, los proyectos promueven dos tipos de instrumentos: La planificación del desarrollo local y el ordenamiento territorial.

LA PROMOCIÓN DE TECNOLOGÍAS AGRO-ECOLÓGICAS

Están dirigidas a la población campesina o que vive en zonas rurales, con la finalidad de obtener mayores rendimientos de sus parcelas mediante la aplicación de nuevos conocimientos que vienen a actualizar las tecnologías tradicionales de cultivo. Los propósitos de estos componentes podemos disponerlos en una secuencia de tres tiempos: Lograr la seguridad alimentaria, planificar la

producción según las necesidades de la familia y mejorar la economía doméstica por la vía del ahorro (que se logra mediante la producción de insumos propios) y del almacenamiento de excedentes. A esto se refiere De Franco cuando habla “de nuevos patrones de producción y consumo”.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LOCAL

Algunas corrientes sostienen que este es el mejor indicador del desarrollo local porque es lo único que puede generar la autosostenibilidad del proceso de desarrollo. Este componente se propone el aprovechamiento de las ventajas competitivas de los territorios para insertarse en los circuitos del comercio nacional o internacional. Entre las actividades que impulsa está la organización de cooperativas de productores, las cajas de ahorro y crédito o bancos comunales, y la creación de centros de acopio de comercialización. Esto último ya entra en el siguiente componente.

LA CAPACIDAD EMPRESARIAL LOCAL

Este componente también es conocido como la emprendedoriedad, o la actitud de los agentes locales para asumir mayores cuotas de riesgo al intervenir en el mercado con productos o con servicios. Como ya vimos en el tema anterior, un embrión de estas iniciativas son las cooperativas de productores que potencialmente pueden constituirse en empresas y que están llamadas, según estos modelos, a constituirse en los pivotes del desarrollo económico local. Así encontramos el apoyo a

microempresas o empresas asociativas de productores: De leche, de hortalizas, de artesanías, materiales de construcción, de miel de abejas, entre otras expresiones locales.

APOYO A LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO: LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Uno de los grandes retos de estas iniciativas es la sostenibilidad de sus aportaciones. Ello implica sin embargo una doble condicionalidad: Política y técnica. Por eso todas las iniciativas de desarrollo local, independientemente de su énfasis, socio-institucional o socio-económico, tienen en común su punto de llegada en la planificación del desarrollo local.

Sin embargo, esta racionalidad máxima representada en el plan de desarrollo local corre el riesgo de ser aceptable sólo para el gobierno que la adopta si este mismo plan no es reasumido por el gobierno siguiente. Esta es su condicionalidad política. Pero además, también tiene que ser técnicamente factible para que pueda ser incorporado a los planes de inversiones municipales y reivindicado en las demandas comunitarias.

Por su parte los planes de ordenamiento territorial, una vez concluidos los planes estratégicos de desarrollo, pasan a integrarse a los mismos por la importancia que tiene en la definición del uso del suelo urbano y rural. Por ello es que en muchos proyectos merecen un apoyo por separado. Con la suma de ambos mecanismos, planificación y ordenamiento territorial, los proyectos de desarrollo local tratan de apuntalar la satisfacción de necesidades actuales sin comprometer las futuras.

c) **EL PAPEL DE LOS COMPONENTES DE SALUD Y EDUCACIÓN**

Si hay un ámbito en que los proyectos de desarrollo local juegan un papel suplementario del Estado es en estos dos componentes. Si bien no puede negarse el aporte que significan para la mejoría de las condiciones de vida de la población meta, las actividades de salud y educación pretenden brindar servicios que son claras competencias de los gobiernos centrales, pero que los proyectos necesitan atender porque de lo contrario no habría correspondencia con las necesidades inmediatas de la población atendida.

La salud, por razones obvias, constituye junto a la alimentación uno de los indicadores más claros de la mejoría de las condiciones de vida. La educación es abordada por los proyectos en su doble implicación: Como una aporte a la calificación del capital humano y como un mecanismo de *empoderamiento* para la formación de nuevos liderazgos sociales.

3. CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS

Los proyectos de desarrollo local en la región cobraron auge los últimos veinte años como respuesta a las necesidades de reconstrucción de las comunidades después de la guerra y por efecto de la reforma del Estado ocasionada por los programas de ajuste. Esto dio lugar a dos tipos de corrientes que se beneficiaron por igual de la recuperación de las competencias de los municipios en materia de planificación y dirección del desarrollo.

Las primeras fueron inspiradas por el movimiento de solidaridad con los pueblos centroamericanos en los años 80 y por eso fue patrocinada por la cooperación no gubernamental; mientras que la segunda fue impulsada por las agencias de los gobiernos, léase FIS, FISDL y FISE, en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, respectivamente, con fondos del Banco Mundial y del BID.

Unas llegaron con el enfoque de desarrollo que privilegiaba la reconstrucción del tejido social comunitario; otras lo hicieron dando más énfasis a la construcción de infraestructura social como escuelas, centros de salud y caminos.

Como la participación ciudadana constituye uno de los correlatos del desarrollo local, igualmente ambas vertientes se diferenciaron en este aspecto. Las primeras apoyaron lo que se conoce como "empoderamiento" comunitario; en cambio las segundas pusieron más acento en la cogestión, entendida como la co-ejecución y el aporte comunitario a las actividades de los proyectos, más el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales.



Localización y descripción de los componentes de los proyectos

Nombre/ Componentes	Educación	Salud	Agrope- cuario	Medio Ambiente	Organización Comunitaria	Alcaldías y espacios institucionales
Proyecto de Desarrollo de San Martín Sacatepéquez (PRODELMAS), Guatemala	X	X	X	X	X	X
Asociación de Desarrollo Comunitario (ASDECO) Chichicastenango, Guatemala	X	X	X	X	X	Formación de alcaldes Auxiliares
Comité de Desarrollo Municipal de Zacatecoluca (CDM-Z) El Salvador	Com. Técnicas	Com. Técnicas		Com. Técnicas	Organización comunitaria Organización sectorial	Asesoría Técnica Diagnóstico Municipal. Estrategia de Desarrollo Constitución del CDM
Proyecto de Desarrollo Local de Cinquera, El Salvador	X	X		X	X	X
Proyecto Manuel López (PML), El Sauce, Nicaragua.	X	X	X	X	X	X
Proyecto Fortalecimiento de la Autogestión de Desarrollo Social (FADES), Santo Tomás, Nicaragua.		X	X	X	X	X

Tanto el PML como FADES tienen además el componente de crédito para la actividad productiva y para pequeños proyectos comunitarios.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en lo que a promoción de nuevas “prácticas y políticas sociales” se refiere, hay una alta concentración de componentes en las áreas de educación, salud, organización comunitaria y fortalecimiento de espacios institucionales y de las alcaldías. Pero también hay una presencia importante de los proyectos en la generación de nuevas “prácticas económicas” que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los habitantes de las localidades.

ASDECO, EL DESARROLLO INTEGRAL COMUNITARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MOVIMIENTO SOCIAL

Esta iniciativa se inscribe con más claridad entre las que se proponen la construcción del sujeto del desarrollo en consideración de la exclusión a la que han estado condenados los pueblos indígenas en Guatemala. ASDECO es a la vez el nombre de la organización que promueve el proyecto y se presenta como un híbrido entre ONG y organización comunitaria, pero su aspiración es convertirse en un movimiento social maya a medida que se consolida su base social en el municipio de Chichicastenango. Su concepción de desarrollo pasa necesariamente por la emancipación política del pueblo maya y su inclusión en las decisiones que conciernen al desarrollo de las comunidades.

También se propone la recuperación de las autoridades tradicionales y la resignificación del cargo de los alcaldes auxiliares, como una vía para ocupar los espacios que

ofrece el Estado guatemalteco e ir creando en la práctica una nueva clase dirigente local, a pesar de que los alcaldes auxiliares sólo duren un año en el cargo.

La ejecución del proyecto ha servido para ir introduciendo nuevas prácticas dentro de las comunidades y al mismo tiempo dentro de las estructuras de la organización. Un ejemplo de ello ha sido la formulación misma del proyecto estudiado, cuyos componentes y actividades fueron adoptados tras un minucioso proceso de construcción de la demanda con los propios grupos comunitarios.

En lo que a los componentes económicos se refiere, ASDECO persigue dos objetivos: Mejorar las condiciones de vida de las comunidades y propiciar alternativas para el autosostenimiento de la organización. En el primero dan mucha importancia a la “seguridad alimentaria y nutricional” visto el serio deterioro de las condiciones de salud por el bajo nivel nutritivo de los alimentos que consumen y las dificultades para producirlo por la falta de tierras. Pero aún en este campo las soluciones no son vistas separadas de la organización y la participación comunitaria, sino más bien como una razón para juntarse y hacer gestiones conjuntas.

El estímulo a la capacidad empresarial está concentrado por el momento hacia adentro de la organización mediante pequeñas iniciativas productivas, como una fábrica de materiales de construcción y la venta de servicios en el departamento.

En lo que a educación y salud se refiere, el proyecto ofrece otro ejemplo de cómo ambos componentes contribuyen a arraigar las bases de la idea del desarrollo, mediante la

provisión de servicios de salud que la población necesita y con la puesta en práctica de un programa de educación que tiene los propósitos políticos de generar una actitud de poder dentro del pueblo maya.

EL COMITÉ DE DESARROLLO MUNICIPAL DE ZACATECOLUCA, LA CONCERTACIÓN COMO SOPORTE PARA EL DESARROLLO LOCAL⁴

Se trata del prototipo de iniciativas que persiguen la creación o el fortalecimiento de espacios socio-institucionales para generar puntos de encuentro entre diferentes actores, en favor del desarrollo de una localidad. La iniciativa pretende por esta vía aprovechar la presencia de actores con cierto arraigo en el territorio y con especialización en distintas áreas del desarrollo. A diferencia de la anterior, no se propone construir sujetos colectivos sino más bien fortalecer las capacidades institucionales de uno ya constituido: El gobierno municipal.

Sin embargo, igualmente se puede decir que el proyecto contribuye al reforzamiento o reconstrucción del tejido social, por cuanto el esfuerzo de gestar este espacio de concertación también ha implicado el rediseño de la organización comunitaria, tanto en su expresión territorial como sectorial, en lo rural como en lo urbano, desde el ámbito comunal al municipal.

4. A partir de la información de Moreno, María Elena y otros. "La experiencia de los espacios de participación y concertación: Zacatecoluca, Tecoluca, Jiquilisco y San Agustín" en Enríquez, Alberto y otros. *Participación ciudadana y concertación*. FUNDE. San Salvador, enero 2001, págs. 63-91.

Además, la iniciativa también ha tenido que promover prácticas que faciliten la elaboración de agendas comunitarias y sectoriales a partir de negociaciones y debates sobre las prioridades en las demandas de cada localidad. Estas prácticas hicieron posible más tarde la integración de agendas regionales (rurales y urbanas), que fueron las bases sobre las que se constituyera la Asamblea Municipal de organizaciones sociales.

Si bien no puede decirse que el proyecto tenga un impacto directo en los factores económicos locales, como tampoco en la salud y en la educación, el fortalecimiento de la organización comunitaria y de la capacidad institucional de la alcaldía han permitido mejorar los mecanismos de coordinación para coordinar esfuerzos y racionalizar los recursos que antes se invertían de forma dispersa en el territorio.

El proceso produjo también mesas técnicas en desarrollo económico, salud, educación, medioambiente y género; asimismo permitió el diagnóstico municipal que sirvió de base para la propuesta de desarrollo estratégico de Zacatecoluca en la que se definen políticas locales de salud, educación, medioambiente, infraestructura y seguridad ciudadana.

De manera que, aún en este caso, centrado en la construcción de espacios políticos, el proyecto no pierde de vista la importancia de la variable económica en el proceso de desarrollo.

SAN MARTÍN SACATEPÉQUEZ, FORTALECER EL PODER LOCAL A TRAVÉS DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

La iniciativa de San Martín Sacatepéquez podría ubicarse dentro de las que se proponen construir el sujeto del desarrollo local por cuanto promovió la figura de una coordinación de organismos locales, incluida la alcaldía, para la ejecución del proyecto; pero también podría decirse de ella que trata de fortalecer la institucionalidad del gobierno y de las organizaciones locales (al menos está dentro sus objetivos específicos); pero por los alcances comprendidos en su objetivo estratégico⁵, la iniciativa apunta a la integralidad del desarrollo, en la que los avances en la mejoría de las condiciones de vida alimenten la generación de una capacidad política local para decidir y hacer con autonomía.

Para ello el proyecto también alienta nuevas prácticas de organización para la gestión colectiva que ayude a transformar condiciones de vida sumamente precarias. Esto lo hace aprovechando tradiciones locales de cabildeo surgidas durante los años de la represión en que las autoridades formales no daban mucho espacio para la gestión de las comunidades y todo pasaba a través de los comités pro-mejoramiento.

5. *Según el documento del proyecto, se propone que "los hombres y mujeres de San Martín Sacatepéquez, demuestren capacidad para mejorar sus propias condiciones de vida y defender su identidad y valores culturales, y son sujetos de empoderamiento ejerciendo sus derechos y obligaciones como ciudadanos, igual que una mejorada actuación conjunta por parte de organizaciones comunales, gobierno local, ONG locales e instituciones públicas..."*

La vinculación entre desarrollo económico y desarrollo político quedó claramente establecida en el proyecto desde su propio nacimiento con la formación de UNODESMA (Unión de Organismos Locales para el Desarrollo de San Martín Sacatepéquez), en el que había organizaciones comunales, cooperativas agrícolas, movimientos sociales, ONG y el gobierno municipal, que buscaba el fortalecimiento de cada uno mediante las actividades del proyecto. Por eso en sus inicios no tuvo inconvenientes de realizar actividades asistenciales para lograr la adhesión de nuevos miembros a las organizaciones o la aceptación de la estrategia del proyecto en las comunidades.

Bajo este enfoque fueron diseñados los programas de salud y de educación, como componentes “ganchos” que abrían campo: Regalando letrinas, dinero en efectivo, becas, etc., mientras eran conocidos los demás componentes. No obstante, mediante la creación de la figura del promotor, se logró ampliar la cobertura de estos servicios básicos y generar un impacto directo en los indicadores de deterioro que presentaban las comunidades antes del inicio del proyecto.

En los componentes de agricultura y medioambiente, el proyecto obtuvo resultados importantes en la capacitación promotores y en la adopción de nuevas tecnologías agroecológicas, como el uso de semillas mejoradas, aboneras orgánicas, entre otras, que han logrado generar ahorro y algún tipo de capitalización en las cooperativas de producción mejor organizadas. Sin embargo, el principal problema siguió siendo la comercialización de los productos agrícolas como fuente de ingresos segura, a pesar de los estudios auspiciados por el proyecto.

La confluencia entre ambos procesos, político y productivo, se vio entorpecido por la rivalidad que finalmente se dio entre la coordinación (UNODESMA) y el proyecto, debido a la metodología que la entidad financiadora (Ibis Dinamarca) aplicó para la ejecución del proyecto y que llevó la dirección de la iniciativa fuera del control de UNODESMA.

DESARROLLO LOCAL EN CINQUERA: EL DESARROLLO LOCAL EN CONDICIONES DE POSTGUERRA

El proyecto fue diseñado para fortalecer el proceso de organización y desarrollo de comunidades repobladas, es decir, con población que llegó al territorio tras el fin de la guerra. Por esta razón, todos sus componentes y sus actividades estaban dirigidas a brindar mejores condiciones a una población que buscaba una nueva vida y con perspectivas de crecer numéricamente.

En lo organizativo el proyecto trató de construir una parte del sujeto promotor del desarrollo local apoyando la creación de la Asociación para la Reconstrucción y Desarrollo Municipal (ARDM), a solicitud del Concejo Municipal de la alcaldía, para crear un tejido social que fuera el fundamento del proceso de desarrollo. Esta organización territorial se formó siguiendo el modelo clásico de crear juntas en cada comunidad y por sectores sociales (mujeres, jóvenes) que asciende hacia un consejo de presidentes de juntas directivas. Si embargo, con el tiempo se vio que la población de base no se sentía parte de esta estructura sino sólo los miembros de las juntas directivas.

En cuanto al apoyo a la institucionalidad municipal, el proyecto contó con el componente de Fortalecimiento Local y Gestión Municipal, para mejorar la capacidad de formulación y gestión de proyectos y buscar fuentes de financiamientos para los mismos; en especial, para brindar los servicios de infraestructura y agua potable. Pero se puede decir que con la creación de la ARDM también se contribuyó al refuerzo político de la municipalidad, porque el alcalde fue al mismo tiempo el coordinador de la organización comunitaria.

En lo que se refiere a los aspectos económicos, el proyecto se propuso pocas metas vistas las características de la población recién asentada. De allí se explica que sólo tuviera el componente de Apoyo a la Agricultura Tradicional y Alternativa cuyas actividades consistieron en la capacitación para el mejor aprovechamiento de los terrenos que les habían sido entregados mediante el Programa de Transferencia de Tierras (PTT). Sus objetivos fueron capacitar para conservar y diversificar los suelos y hacer conciencia de la preservación del medio ambiente. No se propuso retos en el área de comercialización porque era claramente prematuro.

En cambio, los componentes de salud y educación sí tuvieron mayor elaboración e importancia porque -una vez más- se trataba de brindar servicios vitales para la sobrevivencia de la población. No obstante, sólo en salud pudo mostrar algunos aportes al desarrollo mediante la disminución de la mortalidad infantil, la eliminación de la mortalidad materna y la reducción de la tasa de natalidad por uso de contraceptivos. A ello habría que agregar la capacitación de una red de parteras y de

promotoras de salud. En cambio, en educación más bien la tasa de analfabetismo se incrementó por la inmigración de nuevos pobladores analfabetas que se sumaron a los que ya habían en el municipio y que no continuaron asistiendo a los cursos que impartía el proyecto.

Cabe resaltar que el incumplimiento de la premisa básica del proyecto -que la población del municipio creciera al menos tres veces en la fase de repoblación de la postguerra- llevó a una exagerada elevación de los costos de operación del proyecto, lo que a su vez implicó resultados poco satisfactorios para sus promotores.

EL PROYECTO MANUEL LÓPEZ, UN INTENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL INTEGRAL

Las características del Manuel López difieren totalmente de las otras por la forma cómo se gestó, su organización, los recursos invertidos y su duración. Nació como un proyecto sectorial que los imperativos políticos llevaron a su ampliación al ámbito municipal. Para su ejecución requirió del montaje de un dispositivo tan grande como la suma de todas las oficinas del gobierno central y la alcaldía en el municipio; duró casi doce años divididos en tres fases y significó una inversión millonaria.

El PML, como se le llama de forma abreviada, surgió como una iniciativa de Ibis Dinamarca para fortalecer el trabajo de la UNAG (Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos) en el municipio de El Sauce, Nicaragua. Posteriormente fueron incorporadas otras contrapartes locales, como el gobierno local, los ministerios de educación y de salud, y el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados. En

esta primera fase el enfoque económico y social del proyecto era más fuerte que el político. Más tarde, en la segunda fase, lo político pasó a ocupar un lugar más importante por el énfasis que se dio a la organización de los Comités de Desarrollo Campesino y de Barrio, de modo que sí se tuvo que involucrar en la “construcción” de un sujeto.

En cuanto al aporte a la institucionalidad local, el proyecto contribuyó a mejorar las capacidades de planificación de la municipalidad y sobre la base de los comités del proyecto en cada comunidad fue creada y reconocida la organización comunitaria mediante una ordenanza: Los comités de Desarrollo Campesino, de Barrios y el Comité de Desarrollo Municipal. Esto contribuyó a generar capacidades para hacer de la alcaldía no sólo una prestadora de servicios sino también una gestora del desarrollo local en estrecha relación con la población.

En las nuevas prácticas, el proyecto apoyo la elaboración de los planes de desarrollo en cada comarca y a la formación de nuevos liderazgos sociales como fruto de una amplia capacitación de promotores en cada una de las ramas del proyecto, de modo que el reconocimiento fue por su papel de expertos más que por razones políticas.

Los componentes económicos tuvieron impactos directos en el nivel de vida de los habitantes vistos sus resultados numéricos abrumadores en la cantidad de obras físicas construidas, la cantidad de personas alfabetizadas llevadas a un tercer nivel, el descenso de la mortalidad infantil, la eliminación de la mortalidad materna durante siete años y la cantidad de promotores y líderes capacitados. Además, por el lado cualitativo también vale la pena mencionar la

variedad y el tipo de alimentos cosechados en sus propias parcelas que empezó a consumir la población.

En cuanto a la comercialización, se iniciaron experiencias de colocación en el mercado nacional e internacional de productos locales, agrícolas, animales y forestales. Esto se vio reforzado con la creación de una cooperativa de crédito con casi 400 socios y las cooperativas para la comercialización de miel, pino, café y piña que representan el embrión empresarial que heredó el proyecto.

Respecto a la planificación del desarrollo vista como la racionalización del proceso de desarrollo, el proyecto dejó un plan de desarrollo estratégico sancionado por la municipalidad y una organización comunitaria respaldada en las leyes locales y supuestamente apropiada de esta estrategia de desarrollo.

FADES, EL DESARROLLO LOCAL COGESTIONADO

A diferencia de los otros proyectos, FADES no se propone construir un sujeto colectivo del desarrollo sino más bien reforzar la interrelación entre los dos actores de este proceso: Autoridades y ciudadanos. Pero ello también ha implicado el fortalecimiento de capacidades en ambos lados de la relación por las debilidades que presentaban al iniciar el proyecto. De manera que en este caso también podemos hablar de una contribución a formar actores y crear capacidades políticas para la cogestión.

Esto ha hecho que FADES concentre en un mismo componente el fortalecimiento municipal -entendida como la creación de capacidades políticas y gerenciales de los

gobiernos- y la participación comunitaria, vista como la capacidad de los ciudadanos para incidir en la toma de decisiones públicas y su corresponsabilización por las actividades que de ellas se deriven.

En la parte que concierne a la organización comunitaria, el proyecto organiza los Comités de Fomento del Desarrollo Sostenible (COFODES) en las comunidades, crea y capacita una red de facilitadores y vincula a las organizaciones y otros agentes de desarrollo a procesos de planificación estratégica. Además crea las mesa o comisiones sectoriales en torno al proceso de planificación participativa.

Hacia el gobierno municipal, capacita y crea en las oficinas municipales herramientas que fortalecen la administración, como el sistema de contabilidad, sistemas de registro de contribuyentes, sistemas catastrales, planes de inversiones y formulación de proyectos. De manera complementaria con la organización comunitaria, crea en las alcaldías la figura del Promotor de Relaciones con la Comunidad.

En cuanto a las nuevas prácticas, impulsa un modelo de participación ciudadana en torno al proceso de elaboración del presupuesto municipal y la toma de decisiones en los COFODES sobre pequeños proyectos locales. Asimismo, capacita en la organización y celebración de los cabildos abiertos, y los encuentros de las autoridades con las comunidades en los COFODES.

El otro componente es el de Fomento al Desarrollo Económico Local Sostenible. En este tema se inscriben todas las actividades dirigidas a la reactivación productiva y a la generación permanente de ingresos familiares. Para

esto se basa en un programa de crédito para mejorar condiciones habitacionales y para la producción agropecuaria, y con una unidad agrícola que brinda capacitación y asesoría para mejorar las tecnologías agropecuaria y el uso forestal del territorio.

El apoyo y el fomento para el funcionamiento de dos cooperativas de ahorro y crédito, contienen el embrión de la promoción empresarial del proyecto que todavía está concluyendo su primera fase.

El esfuerzo para hacer sustentable la idea del desarrollo que contiene el proyecto se encuentra plasmado en el plan de desarrollo que saldrá del proceso de planificación estratégica participativa, que propicia el encuentro entre la responsabilidad del gobierno local, en su calidad de rector del desarrollo, y del compromiso de las comunidades de contribuir al este mismo proceso.

BALANCE DE LAS INICIATIVAS

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO DEL DESARROLLO

Todas las iniciativas se proponen contribuir a la creación o al fortalecimiento de un sujeto colectivo que protagonice el proceso de desarrollo local, en particular, la recuperación de una capacidad comunitaria para participar activamente en las decisiones y en las tareas que requiere el desarrollo de las localidades.

Las diferencias residen en las entidades promotoras de las iniciativas. Cuando se trata de organizaciones locales, apuntan al fortalecimiento de sí mismas; cuando se trata

de organizaciones externas con procesos de acompañamiento local, realizan una labor de inducción a la organización comunitaria mediante la creación de coordinaciones entre varias organizaciones locales, o con el involucramiento directo en la organización de la comunidad; asimismo, mediante el apoyo a la constitución de espacios de concertación que sumen las fuerzas de varias entidades para incidir localmente.

En algunos de los casos examinados estos sujetos también pueden ser los gobiernos locales, en su papel de rectores del proceso de desarrollo y por su capacidad para articular los esfuerzos locales en marco de las políticas nacionales.

LA CREACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

En el terreno fronterizo con lo anterior, los proyectos conceden mucha importancia a la necesidad de crear una nueva institucionalidad en los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil. En el lado de las autoridades persiguen mejorar la capacidad administrativa y política que implique un desempeño efectivo en la gestión del desarrollo y una nueva legitimidad frente a los ciudadanos.

En el lado de la población, estas iniciativas pretenden generar un reconocimiento público a la institucionalidad de las organizaciones comunitarias nuevas y tradicionales, y además, propiciar el arraigo de las nuevas prácticas y de los espacios auspiciados por el proyecto.

APOYO A NUEVAS PRÁCTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES Y AL USO DE INSTRUMENTOS PARA CONSTRUIR LA DEMANDA CIUDADANA

Durante su ejecución, los proyectos producen nuevas prácticas que persiguen la democratización de los diagnósticos, de los planes y de los proyectos. Esto lo hacen con la finalidad de compensar el bache que tradicionalmente ha habido en la región entre autoridades y ciudadanos. Todas las iniciativas, sin excepción, tratan de fomentar este nuevo tipo de interrelaciones que transformen la manera de hacer políticas públicas empezando por lo local. Algunas han alcanzado altos niveles en la construcción de agendas locales, de microplanes o de planes sectoriales para el desarrollo local, otras se han quedado en la fase de los autodiagnósticos y otras más han hecho énfasis en la formulación de proyectos.

Si en algo coinciden es en la pretensión de hacer converger todas estas nuevas prácticas en una planificación estratégica participativa, que establezca las metas del proceso de desarrollo asumido por todos, independientemente del signo político de las autoridades de turno.

LA PROMOCIÓN DE TECNOLOGÍAS AGRO-ECOLÓGICAS

Es un componente que está en relación directa con el aporte a la mejoría de las condiciones de vida. En todos los proyectos analizados esta actividad es vista como la posibilidad de mejorar la precariedad alimentaria de la población beneficiaria, vistas las condiciones de pobreza en que viven. En algunos casos, dependiendo de factores como el acceso a la tierra, su fertilidad y la disponibilidad

de semillas, los proyectos pueden exhibir buenos resultados porque ha habido una mejoría en la dieta familiar. Pero el mayor éxito ha sido la aceptación por la parte de la producción de estas nuevas tecnologías y de su adecuación a las prácticas tradicionales de cultivo.

Este componente, por la forma en que es trasladado a las comunidades, a través de capacitaciones a grupos organizados e impartidos por promotores, aplicando en muchos casos la metodología “de campesino a campesino”, ha redundado en el fortalecimiento de la organización comunitaria y en la formación de nuevos liderazgos sociales.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LOCAL

A pesar de los esfuerzos que las iniciativas han realizado con investigaciones, estudios de mercado, centros de acopio y de créditos, los resultados todavía son magros debido a que los proyectos se ven obligados a entrar en competencia con un sistema externo a ellos, como es el mercado, que no está dispuesto a ofrecer ningún tipo de condiciones favorables a los nuevos actores. Algunos han promovido la creación de cooperativas para entrar con más fuerzas a los circuitos regionales o nacionales, sin embargo estos esfuerzos todavía son embrionarios.

FOMENTO DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL LOCAL

Aquí también los proyectos se enfrentan con otros retos, en especial con la sostenibilidad del desarrollo local gestado mediante recursos endógenos, sin tener que depender de la cooperación externa. Las iniciativas analizadas apuntan en esta dirección pero no todas tienen

sus prioridades puestas en ella, como ya hemos visto a lo largo del texto. Sólo algunos proyectos han podido avanzar en el fomento o en la reactivación de empresas locales, con la organización de cooperativas de microempresas comercializadoras de los productos locales.

EL PAPEL DE LOS COMPONENTES DE SALUD Y EDUCACIÓN

Ambos componentes son utilizados para “entrar” en las comunidades y para lograr impactos inmediatos que den confianza a la población en la estrategia del proyecto. Por lo general todos los proyectos han logrado buenos resultados en el tema de la salud porque han logrado elevar las condiciones higiénico sanitarias de las comunidades. En lo que a educación concierne, la mayoría de los proyectos lo ven como un tema transversal a los demás componentes, y en especial como una estrategia de empoderamiento de los nuevos sujetos del desarrollo.

CONCLUSIONES

Las iniciativas de desarrollo local en Centroamérica que son promovidas desde la cooperación no gubernamental, están pensadas como estrategias políticas de fortalecimiento o de construcción de sujetos colectivos que asuman el protagonismo de los procesos de desarrollo local. Estas estrategias proponen un modelo de desarrollo alternativo cimentado en la inclusión de las comunidades en la toma decisiones sobre su futuro.

Pretender impulsar o promover estrategias de desarrollo que no impliquen una refuncionalización de las relaciones tradicionales entre autoridades y ciudadanos, sería



reproducir los esquemas verticales de desarrollo que históricamente sólo beneficiaron a las oligarquías. De manera que hablar de iniciativas alternativas de desarrollo local en Centroamérica es hablar de proyectos de empoderamiento político.

De la misma manera, las iniciativas de desarrollo local apuestan con fuerza por apuntalar una nueva institucionalidad en los gobiernos y en las organizaciones comunitarias. En el caso de las autoridades, además de llenar un vacío que ocasiona las omisiones del Estado, pretenden generar una legitimidad originada en la interrelación de autoridades y ciudadanos. En las organizaciones comunitarias tratan de reconstruir las instituciones destruidas por la guerra y por los años de negación de los derechos ciudadanos más elementales.

En cuanto a las nuevas prácticas, los proyectos también contribuyen a gestionar de manera diferente los procesos de desarrollos a partir de experiencias de planificación basadas en el reagrupamiento de la demanda ciudadana y en la racionalidad de la planificación estratégica.

Los esfuerzos en torno al fomento de la economía local todavía aparecen con resultados muy débiles y dispersos. Esto se debe a que, como ya vimos, estas iniciativas dedican una buena parte de sus empeños a la parte política. En este componente del desarrollo las iniciativas hacen su mejor aporte a la seguridad alimentaria de las comunidades, en la transmisión de nuevas tecnologías y en la formación de conciencia sobre la explotación racional de los recursos naturales.

Estos proyectos, aún con el aporte de importantes sumas de dinero en las localidades, no pueden por sí solos lograr impactos sustantivos en las economías locales.

A juzgar por las metodologías empleadas, hay una estrecha interrelación entre ambos componentes del desarrollo, de manera que lo económico actúa como motivación final de lo organizativo y lo organizativo cumple la condición necesaria para hacer sustentable socialmente un proceso de desarrollo dirigido por un nuevo tipo de instituciones de gobierno.

En resumen, las iniciativas de desarrollo local en Centroamérica no pueden ser consideradas como iniciativas de desarrollo económico en ninguno de los casos, y menos como proyectos de desarrollo integral porque no tienen la fuerza ni la experiencia para lo uno ni para lo otro. La paradoja de los proyectos de desarrollo local es que no proponiéndose el desarrollo económico de los municipios, insisten en ser medidos por sus efectos en esta área, aunque más bien deberían ser evaluados por sus efectos en las condiciones sociopolíticas de las comunidades. Es como si las propias iniciativas no quisiesen aceptar que la mejoría en la esfera política es también una mejoría en las condiciones de vida de la población y por ende es también una forma de desarrollo.



BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES DE TRABAJO CONSULTADOS

Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamérica Solidaria. Plataforma para la transformación de Centroamérica desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Centroamérica, enero 2001.

Córdova, Ricardo y Ortega, Manuel. Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. Tomo 1. Nicaragua. FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, 1991.

Enríquez, Alberto y otros. Participación ciudadana y concertación. FUNDE. San Salvador, enero 2001.

Fandiño, Manuel y otros. Juntos como familia. Organización campesina en el municipio de El Sauce. Proyecto Manuel López. Managua. S/F.

De Franco, Augusto ¿Porqué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible? Revista Instituciones y Desarrollo No. 6. Versión electrónica en www.iigov/pnud/revista/rev6/arti_s5.htm.

ASDECO. Evaluación de proceso. 1997 a 2000. Ligia González Martínez y otros. Mimeo. Guatemala, mayo 2000.

Proyecto de Desarrollo Local de San Martín Sacatepéquez (PRODELA). Evaluación externa. Informe final. Hoffman, Carlos y otros. Mimeo. Guatemala, agosto 2000.

Evaluación del proyecto de desarrollo local en Cinquera. Alfaro, Eunice y Cotto, Carlos. Mimeo. San Salvador, agosto 1998.

Proyecto de Desarrollo Rural Integral "Manuel López", segunda fase 1995-1998. Informe Final. Bonde, Anne. Mimeo, El Sauce, diciembre 1999.

Participación ciudadana para la coestión del desarrollo local. Bravo, Virgilo y del Real, Inés. Mimeo. FADES, Santo Tomás, mayo 2000.

Nueva matriz. Marco lógico-Proyecto FADES. Mimeo. Santo Tomás, abril 2000.





EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL DESARROLLO LOCAL



Agustí Fernández de Losada
Jefe del Servicio de Integración
Europea y Solidaridad
Diputación de Barcelona



INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea constituye uno de los procesos más importantes que se han dado en la historia y un modelo de integración regional entre estados soberanos. Es un ejemplo interesante de integración política a partir de la integración económica en el que los Estados han tenido un protagonismo prácticamente exclusivo.

De todas maneras, Europa vive desde hace algunas décadas dos procesos paralelos que *a priori* parecen opuestos pero que debemos entender como complementarios: la integración supranacional y la descentralización política. Los gobiernos de los Estados miembros,

pese a seguir siendo los principales actores del juego político, ya no monopolizan la arena europea puesto que "integración" supone cesión de soberanía hacia arriba, mientras que "Descentralización" implica cesión de soberanía hacia abajo.

Las entidades territoriales de carácter infraestatal empiezan a participar en este proceso con distinta intensidad. En este sentido, Giandonato Caggiano¹ afirma "*la realidad de la integración europea comprende hoy este aspecto particularmente vivo y dinámico que son las regiones, las ciudades y los entes territoriales en general*".

Las denominadas regiones, entidades intermedias entre lo local y lo estatal, desempeñan en la actualidad un papel cada vez más importante aunque desigual. Nada tiene que ver el peso de una región enmarcada en un estado federal o cuasi-federal como Alemania o España con el de una que se encuentra en un Estado de corte más centralista como Francia.

Las regiones constituyen, sin embargo, el núcleo de una de las políticas más importantes de la Unión Europea, la política de cohesión económica y social, que capitaliza por sí sola un tercio del presupuesto de la UE (100.400 M). El modelo de integración económica implantado en Europa a finales de los cincuenta, con planteamientos de corte claramente liberal como la protección de la libre competencia entre los operadores económicos (una de las

1. "*La Europa de las regiones, de las ciudades y de la ciudadanía: algunos conceptos básicos*", en Pascual Maragall, ed, *Europa Próxima*, Edicions Universitat de Barcelona, Edicions UPC, 1999.

principales misiones de la UE) o el establecimiento de un mercado único sin prácticamente ninguna restricción a la libertad de circulación de mercancías, capitales y servicios, se ve compensado con el establecimiento en los propios tratados de toda una serie de políticas de corte más bien intervencionista o regulacionista, como la política agraria común, la política regional o la política ambiental, destinadas a garantizar la cohesión económica y social y por ende el estado del bienestar.

El reequilibrio entre regiones constituye uno de los principales desafíos de la Unión Europea. Las diferencias, medidas en términos de PIB per capita, entre las diez regiones más ricas y las diez regiones más pobres son abismales y un claro obstáculo para el desarrollo de la Unión. Por este motivo, se establecen toda una serie de instrumentos financieros, los denominados Fondos Estructurales y de Cohesión, destinados a corregir estas diferencias y a garantizar la cohesión económica y social en todo el territorio de la Unión.

La planificación y el desarrollo de esta política y de sus formas de intervención, a pesar de que es competencia de los Estados y de la Comisión Europea, requiere de la participación de las entidades territoriales así como del resto de agentes implicados en el desarrollo del territorio. Las regiones se han posicionado como interlocutores clave de esta política, ya que participan de forma activa en la planificación, la ejecución y el seguimiento de las acciones desarrolladas.

El papel de los entes locales no está, sin embargo, tan claro. Participan en la ejecución de las acciones como

beneficiarias de subvenciones, pero su papel en la planificación de las mismas es todavía muy incipiente.

Esto no es más que un reflejo de lo que pasa con el resto de políticas comunitarias que afectan al mundo local. A pesar de que en los textos constitutivos se incluyen principios como el de subsidiariedad tendentes a garantizar que las políticas se hagan lo más cerca posible de los ciudadanos, la capacidad de influencia de los representantes del mundo local en las decisiones que se toman en Bruselas es escasa.

Sin embargo, parece que esta tendencia está empezando a cambiar. La influencia de un gran número de políticas comunitarias y en concreto de la legislación que de ellas se deriva en el desarrollo local hace que la participación de los entes locales en la formulación de las mismas sea cada vez más necesaria. Actualmente en Europa ya no debería ser posible plantear una política en campos como el empleo, el medio ambiente, la energía o la inmigración, sin tener en cuenta la opinión de los representantes del mundo local.

De ahí la importancia de los Lobbies o grupos de interés de ciudades que trabajan con el objetivo de defender los intereses de las administraciones locales ante las Instituciones comunitarias y los Estados. Se trata de grupos que han demostrado una clara vocación europeísta y que han sido clarividentes al defender, desde hace ya muchos años, que el futuro de Europa debe tener en cuenta las ciudades.



La subsidiariedad no se para en los Estados ni en las regiones sino que debe llegar hasta las administraciones locales. Al igual que el proceso de Descentralización de los Estados en el que las ciudades, sobre la base de la *devolution*, desempeñan cada vez un papel más importante. Por todo ello es necesario dotar a las ciudades del marco institucional, jurídico y económico que les permita asumir sus responsabilidades de forma autónoma y plena.

1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El de integración europea es un proceso largo y complejo cuyos orígenes los encontramos en el siglo XIX con planteamientos como el de Víctor Hugo, que reclamó la unión de los grandes Estados – nación europeos en un discurso ante el Consejo de Estado francés.

Años después, en 1923, el conde húngaro Countenhove-Kalergi fundó un movimiento denominado “Unión Paneuropea”, que tenía como objetivos evitar un nuevo conflicto armado intereuropeo como la I Guerra Mundial y promover los Estados Unidos de Europa. Aristide Briand, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció en 1929 un discurso a favor de una “Unión Europea” ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones con el objetivo de lograr una colaboración más estrecha entre los estados europeos.

Los efectos de la Gran Depresión, la fuerza que toman los nacionalismos y la llegada de Hitler al poder en 1933 desactivan las discusiones sobre Europa y el único proyecto

de superar las barreras interestatales durante los años 30 y 40 es el intento de expansión de las fronteras alemanas del III Reich.

El debate en círculos europeístas se centra, a mediados de siglo XX, entre los partidarios de establecer una Unión de carácter federalista (tesis defendidas principalmente por franceses y alemanes) y los que plantean el establecimiento de un marco de cooperación intergubernamental (tesis defendidas por británicos). Este debate ya existía a principios de siglo, pero se acentúa de forma especial después de las dos grandes guerras que arrasan el continente europeo y que ponen de manifiesto la necesidad de establecer un marco de estabilidad y seguridad en el continente.

Dos eventos destacan de manera importante en la primera mitad del siglo XX y condicionan de manera especial el devenir de Europa:

- ✓ El Congreso de la Haya de 1948 que reúne a europeístas de todo el continente y en el que se sientan las bases para la creación del Consejo de Europa (organismo internacional que en la actualidad reúne a más de 50 Estados europeos).
- ✓ La Declaración Schuman, presentada en 1950 ante el Parlamento francés por el Ministro de Asuntos Exteriores francés que le da nombre e ideada por uno de los padres de la actual Europa, Jean Monnet.

Para muchos expertos, el mayor problema a resolver es el papel de Alemania, que debe mantenerse sometida de algún modo, pero cuya falta de desarrollo lastraría el

avance del resto de países europeos. Había que integrar a una Alemania derrotada y conseguir distribuir su potencial riqueza.

El Consejo de Europa, creado en 1949 resulta ser un organismo internacional con escasa o nula capacidad normativa y de imponer obligaciones a los Estados que lo forman, aunque sirve durante algún tiempo como marco privilegiado para debatir políticas y formular recomendaciones.

Robert Schuman y Jean Monnet quisieron ir más allá y establecer las bases para una Europa unida, económicamente fuerte y segura, sin más conflictos bélicos entre países vecinos. Así, y ante la imposibilidad de formular planteamientos innovadores que conllevaran el recorte de soberanía suficiente como para proponer una unión política de corte federal, proponen el establecimiento de un proceso de integración económica que conlleve la creación de un espacio económico común, fuerte, estable y seguro.

Fruto de la Declaración Schuman son los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (posteriormente Comunidad Europea y hoy Unión Europea) que marcan el inicio de un proceso de integración económica y política que aún hoy, cincuenta años después, sigue en vigor.

El primero de los tres Tratados, el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) lo firman en París en 1951 Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Plantean la creación

de un espacio de libre comercio de carbón y acero, dos productos económicamente estratégicos en aquella época para Alemania y Francia, dos de los principales protagonistas de las dos grandes guerras del siglo. Asimismo, para regular ese espacio de libre comercio, se crean una serie de instituciones en las que están representados los países citados anteriormente entre las que cabe destacar la Alta Autoridad.

El éxito de la CECA impulsa la Comunidad Europea de Defensa en 1952, que prevé una evolución progresiva hacia una Comunidad Política Europea. Pese a ser una propuesta francesa, fue precisamente el Parlamento de este estado el que no ratifica el Tratado dos años después de su firma.

Tras esta fallida tentativa de formular una "Constitución Europea", se firman en Roma los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

El Tratado EURATOM plantea la regulación conjunta de un mercado en auge y especialmente estratégico, el de la energía atómica. El Tratado CEE es todavía más ambicioso puesto que sienta las bases para la creación de un mercado común en el que sea posible la libre circulación de mercancías, servicios, trabajadores y capitales.

Estamos, pues, ante la configuración de un espacio sin fronteras interiores y con aranceles comunes exteriores regulado por unas instituciones con capacidad legislativa, ejecutiva y jurisdiccional:



- ✓ El Consejo Europeo: institución con capacidad legislativa, formada por los representantes gubernamentales de los Estados miembros.
- ✓ La Comisión Europea: órgano ejecutivo de las Comunidades, formada por un Presidente y un colegio de Comisarios nombrados por éste a propuesta de los Estados miembros.
- ✓ El Parlamento Europeo: Institución que representa a los ciudadanos europeos. Inicialmente se le dota de unos poderes muy limitados que evolucionan con el propio proceso de integración.
- ✓ El Tribunal de Justicia: poder judicial de las Comunidades. Sus decisiones son absolutamente vinculantes para los Estados y los ciudadanos europeos.
- ✓ El Comité Económico y Social: órgano puramente consultivo de representación de todos los agentes económicos y sociales.

Las Comunidades europeas funcionan durante cerca de quince años con seis miembros hasta que comienza la incorporación progresiva de otros Estados europeos tras el Compromiso de Luxemburgo de 1966 y algunas dificultades en el proceso de profundización. Los Estados que se integran son:

- 1972: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca,
- 1980: Grecia,
- 1986: España y Portugal,
- 1995: Suecia, Finlandia y Austria.

Actualmente se negocia la incorporación de Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia y Rumania.

De 1957 hasta 1986, momento en que se firma el Acta Única Europea, las Comunidades Europeas desarrollan toda una serie de políticas con un reflejo legislativo cada vez más importante. El desarrollo de todas estas políticas es posible gracias a una cláusula de subsidiariedad recogida en el Tratado CEE en la que se especifica que la Comunidad podrá legislar en todas aquellas cuestiones de interés europeo en la que los Estados miembros no hayan intervenido.

Gracias a este mecanismo se empiezan a desarrollar políticas comunitarias en ámbitos no recogidos de forma específica en los Tratados como el medio ambiente, el empleo, la cultura, la educación o las cuestiones regionales.

El Acta Única Europea recoge formalmente algunos de estos ámbitos de actuación política y plantea la creación de un mercado, ya no común, sino único. Además se establecen las competencias de la Comunidad en ámbitos que el Tratado de Roma no citaba o que aparecían de manera marginal.

La evolución de las instituciones comunitarias también es importante durante estos años. Se unifican las instituciones previstas en los tres Tratados (Acuerdo de Luxemburgo), se refuerza el papel del Parlamento Europeo (se acuerda la elección de sus miembros mediante sufragio universal directo, se le dota de alguna competencia legislativa,

aunque menor, y de una cierta capacidad de control sobre la Comisión europea) y se avanza, aunque muy modestamente en la simplificación del proceso de toma de decisiones y de reducción de la capacidad de bloqueo.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el desarrollo cada vez más importante del paquete de políticas comunitarias implica, obviamente, la participación de otros actores a parte de los Estados en la elaboración de las mismas. Una participación que se canaliza a través de la consulta al Comité Económico y Social (órgano consultivo con escasa capacidad de repercusión) o a través del trabajo de los diferentes *lobbies* sectoriales o territoriales que proliferan en torno a las instituciones comunitarias y entre los que destacan los que representan a las entidades territoriales.

El primer paso importante hacia la unión política no lo encontramos hasta principios de los noventa con el Tratado de la Unión Europea (TUE), que se firma en la ciudad holandesa de Maastricht en febrero de 1992. El TUE insta una Europa basada en tres pilares fundamentales (Comunidad Europea, Política Exterior y de Seguridad Común y Justicia e Interior) y en diferentes velocidades. Maastricht supone, sin duda, la reforma más extensa y es una respuesta a los cambios en la situación internacional de 1989 (fin de la Guerra Fría). Debemos destacar la adopción del procedimiento de codecisión, mediante el cual el Parlamento Europeo pasa a desarrollar por primera vez funciones de legislativo, y la orientación hacia una interpretación más federal con la opción del *opting-out*.

Muy importante resulta también la creación del Comité de las Regiones, que nace con el TUE pero que no se pone

en marcha efectivamente hasta 1994. Ello contribuye a mejorar el grado de déficit democrático que presentan hasta ese momento las instituciones comunitarias al aparecer una cámara más cercana al ciudadano. La “Europa multi-nivel” sigue tomando forma al ganar las regiones y las administraciones locales una mayor relevancia.

El 17 de junio de 1997 se firma el Tratado de Amsterdam, finalizando la tarea iniciada el año anterior. El Tratado de Amsterdam modifica el TUE y tiene como principales objetivos:

- ✓ Crear un espacio de libertad y de seguridad en Europa suprimiendo los obstáculos a la libre circulación;
- ✓ Conseguir una mayor eficacia institucional de la Unión de cara a las próximas ampliaciones;
- ✓ Asignar una importancia central a la ocupación y los Derechos Humanos; y
- ✓ Reforzar la voz de Europa en su acción exterior.

El Tratado de Amsterdam es el actualmente vigente, pero ya se ha firmado en Niza a finales de 2000 un nuevo tratado que debe ser ratificado por los Estados miembros y está a la espera de entrar en vigor. Este tratado contempla el funcionamiento de las instituciones de una UE ampliada.

La evolución de la Unión Europea ha sido interpretada de varias formas. Una interpretación clásica defiende que la integración de los Estados que componen la UE es un

proceso natural-acumulativo que se está dando como fenómeno específico de una región concreta. Esta interpretación se basa en postulados federalistas, entendiendo la cesión de soberanía del estado como algo inevitable.

Hay parte de ello en las primeras ideas paneuropeas, pero tenemos que entender el proceso de integración europea de un modo individualizado, como una estrategia adicional por parte de los estados puesto que la integración surge de los Estados y es para los Estados. Esta es una corriente más realista desde el punto de vista teórico, pero implica la participación de los pueblos, las regiones y un gran número de actores, no sólo de unas elites que diseñan el camino a seguir.

2. LOS MOVIMIENTOS MUNICIPALES EN EUROPA Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El movimiento municipalista nace en Europa a finales del Siglo XIX en un momento de debilidad de los Estados y de fortaleza de las ciudades que tenían el poder de ofrecer a los ciudadanos los servicios que necesitaban. El progreso estaba en las ciudades que para tratar los problemas que tenían en común empezaron a trabajar conjuntamente. Esto es lo que se deriva de la carta de convocatoria del Congreso de la Unión Internacional de Ciudades, antecesor de la IULA (International Union of Local Authorities), que se celebró en Gante en 1913:

(...) “La ciudad se ha convertido en el centro donde se ejercen y se fundan todas las actividades del hombre moderno. Es allí donde recibe la educación, trabaja, pasa el tiempo libre y busca asistencia. Allí, la cooperación humana se ejerce en todas las formas y encuentra la expresión más grande y completa en un conjunto de instituciones y de servicios organizados por la colectividad en beneficio de todos sus miembros.

El progreso general de las civilizaciones (...) ha hecho que las cuestiones más similares preocupen a las administraciones de las grandes ciudades de todo el mundo. Las soluciones que encuentra una de ellas son utilizadas por las otras de otra manera, y después de hacer las adaptaciones oportunas. De ello se desprende que todos los que se ocupan de las mejoras urbanas, de los servicios y la vida de los ciudadanos, tengan un interés cada vez mayor en poner en común sus propias experiencias y discutir las soluciones (...).”

Los acontecimientos que se sucedieron después del Congreso de Gante, en especial las dos grandes guerras mundiales, reforzaron la figura de los Estados en detrimento de la de las ciudades. Los Estados se organizan administrativamente sobretodo debido a la necesidad de centralizar el esfuerzo bélico y se acaba con la posibilidad de realizar un desarrollo urbano descentralizado y autónomo.



El movimiento municipalista europeo e internacional entra en franco retroceso y los esfuerzos que se realizan pasan a ser meramente técnicos. No hay discurso político. En este sentido, y después del II Congreso Internacional de Ciudades que tiene lugar en Amsterdam en 1924 se organizan toda una serie de conferencias técnicas para debatir problemas como el tránsito o la contaminación.

Después de la Segunda Guerra Mundial vuelven a cobrar fuerza los planteamientos técnico-políticos destinados a desarrollar a escala europea, y no internacional, una perspectiva gestionable del gobierno urbano. Ante el estancamiento de la Internacional de Ciudades, se crea en París en 1953 el Consejo de Municipios de Europa, con el convencimiento de que la idea utópica de conseguir la unión de las ciudades sería posible a escala europea.

En 1953 el Consejo adopta en Versalles la Carta Europea de las libertades municipales como reacción a la situación por la que habían pasado las colectividades locales como consecuencia de la actuación de los regímenes totalitarios que habían proliferado en Europa.

Este hecho no pasa inadvertido en el seno del Consejo de Europa, organismo intergubernamental creado a finales de los años cuarenta, donde empieza a surgir un claro reconocimiento del significado y las funciones de los poderes locales y regionales en la construcción europea. Y de ello deriva una doble consecuencia:

- ✓ La creación en 1955 de una representación institucional de los poderes locales en el seno del Consejo, la Conferencia de los Poderes Locales de Europa.

- ✓ La redacción de la Carta Europea de la Autonomía Local.

La Conferencia, que a partir de 1975 incorpora las regiones y pasa a llamarse Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), provoca un progresivo reconocimiento de los entes locales y regionales y de sus funciones en las construcciones europeas así como la progresiva implantación de la cultura de relaciones transnacionales de cooperación.

El resultado más destacado del trabajo del CPLRE es la Carta Europea de la Autonomía Local firmada en Estrasburgo (Francia) en 1985. Se trata de un instrumento de un gran valor, puesto que sienta las bases para una descentralización efectiva, pero de escasa eficacia ya que las resoluciones del Consejo de Europa no tienen, como hemos visto, carácter vinculante.

Desde su aprobación se ha generado un importante debate tendente a la asunción, por parte de la Unión Europea de los contenidos de la Carta, adheriéndose a la misma o incorporando los principios en ella contenidos al Derecho Comunitario. Se trata de un debate que se agudiza cada vez que se convoca una Conferencia Intergubernamental para modificar los tratados y que fue especialmente intenso durante la negociación del Tratado de la Unión Europea.

La Comunidad Europea vive desde su inicio de espaldas a la internacionalización de los poderes locales y regionales así como a su participación en el proceso de construcción europea. Se trata de un proceso, como hemos visto, dominado exclusivamente por los Estados, preocupados por una dinámica de atribución de competencias a un

órgano superior y al margen de la necesidad de descentralizar el desarrollo de determinadas competencias hacia abajo, hacia las administraciones territoriales más próximas al ciudadano.

Esta realidad contrasta con la influencia creciente que tienen las políticas comunitarias en el desarrollo de las competencias atribuidas a las administraciones locales y regionales y con una corriente cada vez más favorable a que las decisiones se adopten lo más cerca posible del ciudadano.

Hasta Maastricht, el único foro institucional de expresión que tenían los poderes locales y regionales en el marco de la Comunidad Europea era el Consejo Económico y Social, una institución de carácter consultivo y que reúne a representantes de todos los operadores económicos y sociales europeos.

La creciente capacidad de presión de determinadas estructuras que reúnen a entidades territoriales, como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), y de forma muy especial, la creciente capacidad de influencia de las regiones en algunos países de la Comunidad como Alemania o España, que cuentan con representación permanente en Bruselas y que participan en determinados foros consultivos con las instituciones comunitarias, ayudan a explicar la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de determinados preceptos que implican un giro importante en la relación de poderes locales y regionales *versus* Unión Europea.

Las regiones presentaron a la Conferencia Intergubernamental que negociaba el Tratado de la Unión Europea cuatro demandas claras:

- ✓ El establecimiento del principio de subsidiariedad.
- ✓ La creación de un foro de las regiones.
- ✓ La cogestión de las regiones en el Consejo de la UE.
- ✓ La capacidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE cuando se violan sus derechos reconocidos en el Tratado.

De estas reclamaciones se reconocieron de forma clara dos:

- ✓ El principio de subsidiariedad.
- ✓ La creación del Comité de las Regiones.

El principio de subsidiariedad implica que la Unión Europea solo actuará en todo aquello que los Estados no puedan hacer. Es decir, se pretende que las políticas se hagan lo más cerca posible de los ciudadanos de manera que se garantiza la eficacia y la proporcionalidad en la toma de decisiones. Implica también, la necesidad de contar con un criterio claro de atribución de competencias entre todos los niveles de poder.

La noción de subsidiariedad está estrechamente ligada a las de descentralización y autonomía. El proceso de devolución de competencias (*devolution*) a los entes territoriales está tomando fuerza en Europa. Se percibe como un refuerzo importante de la democracia. Lo que



no queda tan claro es que las entidades territoriales gocen de la autonomía necesaria para desarrollar las competencias que les han sido atribuidas de forma correcta. Y este hecho es especialmente grave en el caso de los poderes locales que, en determinados países, ya no sólo dependen del Estado central sino que también de la región en la que se encuentran.

Es por ello que deberíamos considerar que los términos subsidiariedad, descentralización y autonomía, deberían ir siempre juntos, aunque en la realidad esto prácticamente nunca sucede.

Por lo que se refiere al Comité de las Regiones, constituye un logro importante por cuanto implica institucionalizar un foro de entidades territoriales a escala comunitaria. Pero su definición deja mucho que desear puesto que el Tratado lo dota única y exclusivamente de competencias consultivas en determinadas materias.

Por primera vez, aunque sólo con carácter consultivo, los Gobiernos no estatales disponen formalmente de un instrumento de expresión de sus intereses en el proceso de decisión de la UE. Lo podemos considerar como el embrión de una hipotética segunda Cámara territorial tras el Consejo de Ministros.

Su composición, al igual que su denominación, es muy significativa del peso creciente de las regiones en detrimento de las ciudades y de los poderes locales en general. Como ejemplo nos sirve el caso español que con 21 escaños destina uno a cada una de las 17 Comunidades Autónomas y únicamente 4 a entes locales.

Está compuesto por 222 representantes y el mismo número de suplentes nombrados por el Consejo por unanimidad a propuesta de los Estados miembros para un período de cuatro años y su mandato es renovable. Los miembros del Comité no están ligados por un mandato imperativo y ejercen sus funciones con total independencia velando por el interés general de la Comunidad.

Los representantes son mayoritariamente presidentes regionales, responsables de entes intermedios y alcaldes de grandes ciudades, todos ellos representantes políticos.

Otro elemento destacado y muestra de la escasa autonomía de las entidades territoriales radica en el hecho de que son los Estados los que eligen a los representantes. Sin embargo, éstos se distribuyen por partidos, no por Estados.

Las competencias del Comité de las Regiones se centran principalmente en asesorar a la Comisión y al Consejo. Se prevé la consulta obligatoria del Comité en los ámbitos comunitarios que afectan a las competencias de los poderes locales y regionales, en particular: redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones e infraestructuras; sanidad pública; enseñanza y juventud; cohesión económica y social; y cultura. Además, puede ser consultado en los casos que el Consejo, la Comisión o el Parlamento lo estimen conveniente y puede emitir dictámenes u opiniones a iniciativa propia.

El Comité empezó a trabajar en el año 1994 y en poco tiempo ha elaborado dictámenes sobre cuestiones importantes a escala regional y local.

Recientemente ha lanzado un debate interesante que se ha concretado con la aprobación de la Declaración Final de la Primera Conferencia sobre la Proximidad celebrada en Salamanca el pasado mes de junio que reunió a los representantes de los entes regionales y locales de la Unión Europea y de los países candidatos a la adhesión.

Dicha declaración incorpora elementos interesantes al debate sobre el futuro de la Unión Europea y de la participación de las entidades territoriales. A continuación se transcriben determinados pasajes de la Declaración que parecen especialmente significativas:

(...) "la autonomía local y regional es una base esencial de la democracia europea y un elemento constitutivo de la ciudadanía europea.(...)"

(...) una Unión Europea próxima al ciudadano debe apoyarse en los entes locales y regionales que quieren participar activamente en la construcción de la Europa del mañana. Que dicho entes están en condiciones de construir redes de solidaridad y para el intercambio de experiencias, porque desarrollan su actividad en los sectores más próximos al ciudadano, garantizando así las condiciones de la buena gobernanza.

(...) la proximidad es el objetivo esencial y, al mismo tiempo, la base para la actuación de la Unión Europea. (...)"

(...) III

Con el fin de lograr una nueva política de proximidad en la Unión Europea, es necesario (...), que se cumplan las condiciones siguientes:

- Los gobiernos regionales y locales, en tanto que actores de la proximidad y mediadores de la política europea, reclaman su participación en el proceso decisorio, tal y como está previsto en el Tratado. Deben ser involucrados de manera más activa en la política europea, no solamente en relación con el principio de subsidiariedad, sino como actores indispensables en la concepción y ejecución de las políticas europeas... (...)*
- Los entes territoriales solicitan a la Unión Europea un margen de maniobra mayor que permita adaptar las decisiones de la misma a la realidad local, para poder aprovechar plenamente su potencial de desarrollo regional, en el que los ciudadanos deben estar involucrados, y piden que se lleve a cabo un reparto de competencias claro dentro de la Unión Europea que respete los niveles de responsabilidad política y administrativa de los Estados miembros y las prerrogativas regionales y locales...*
- (...) El desarrollo de la Unión Europea es demasiado importante para dejarlo exclusivamente en manos de la gran política. (...)*

Resulta interesante reflexionar en torno al principio de proximidad ya que representa una superación del de subsidiariedad. Los entes territoriales no sólo tienen que ser los actores clave en la configuración de aquellas políticas que pueden ser adoptadas cerca de los ciudadanos (principio de subsidiariedad) sino que también deben participar en la elaboración de las políticas que solo se pueden hacer en el ámbito comunitario con el fin de hacerlas más próximas.

Este tema enlaza con una reivindicación de las regiones más potentes que consiguieron que en el Tratado de la Unión Europea se previera la posibilidad de que los entes territoriales participen en la toma de decisiones a escala comunitaria. Se prevé su presencia en el Consejo de Ministros de la UE cuando se debatan cuestiones que les afectan directamente.

De todas maneras, esta posibilidad todavía no se ha puesto en práctica debido a las reticencias de los Estados miembros y por la complejidad que conlleva.

3. EUROPA Y DESARROLLO LOCAL

Como hemos visto, la presencia de los entes territoriales en el proceso de integración europea se acentúa a medida que crece el impacto de las políticas comunitarias en el desarrollo de sus competencias.

Parece claro que la legislación comunitaria en materia de aguas, residuos o contaminación acústica, afecta de forma muy directa el desarrollo de las competencias municipales. O que la aplicación de los Fondos Estructurales y de

Cohesión constituyen un instrumento clave para el desarrollo regional y local. O que la Estrategia Europea por el Empleo encuentra en lo local un marco idóneo para el desarrollo de políticas eficaces de ocupación. O que la política comunitaria en materia de inmigración o de lucha contra la exclusión social tendrá un efecto claro en la configuración de las políticas de servicios personales en los municipios. Y son solo ejemplos.

Podemos listar las políticas activas de la Unión Europea que afectan directamente al desarrollo local: cohesión económica y social, medio ambiente, energía, transporte, sociedad de la información, empleo, asuntos sociales, igualdad de oportunidades, salud pública y consumo, agricultura y pesca, comercio y empresa, educación, cultura, formación profesional.

Todas ellas afectan directamente al desarrollo local puesto que todas ellas constituyen un marco de referencia en la obtención de *valor añadido público*. La Unión dispone de diferentes instrumentos para desarrollar sus políticas.

En primer lugar dispone del instrumento legislativo. Hoy en día más del 50% de la legislación que se aplica en los Estados miembros deriva de la Unión Europea. Parece claro, por tanto, que los entes territoriales deben tratar de influir en el proceso de toma de decisiones puesto que sus intereses pueden verse claramente afectados.

A sensu contrario, también parece claro que a las autoridades comunitarias les interesa contar con las autoridades territoriales en el momento de desarrollar sus políticas puesto que sino corren el riesgo de que éstas no respondan a las necesidades reales de los ciudadanos (proximidad) y sean desproporcionadas y poco eficaces.

Dispone también del instrumento financiero. Con el objetivo de reforzar sus políticas, y al igual que cualquier administración, la Unión Europea se ha dotado de toda una serie de instrumentos financieros con reflejo presupuestario.

Destacan de forma importantísima los instrumentos financieros de la política agraria y los de la política regional (o de cohesión económica y social).

La Política Agraria absorbe el 42% del presupuesto comunitario con el objetivo de establecer un sistema de compensaciones destinados a regular el mercado agrícola. Se trata de una política que tiene un impacto muy importante en las zonas rurales.

Pero son los Fondos Estructurales y de Cohesión los que tienen un impacto más importante en el desarrollo local. Absorben, como hemos visto un tercio del presupuesto comunitario y constituyen el instrumento privilegiado de la Unión para reducir las disparidades entre regiones que, como ya he mencionado, son muy importantes.

Los Fondos Estructurales son cuatro:

- ✓ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- ✓ Fondo Social Europeo (FSE).
- ✓ Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA).
- ✓ Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP).

A parte, el Tratado de Maastricht crea el Fondo de Cohesión que se aplica en los cuatro países con el PIB más bajo, es decir, España, Irlanda, Portugal y Grecia. Sirve para financiar inversiones relacionadas con las redes transeuropeas de comunicación y actuaciones medio-ambientales.

Estos cinco fondos ha tenido y tienen un impacto importantísimo en el desarrollo local puesto que sirven para financiar actuaciones estructurales de gran envergadura.

Así, mediante el FEDER se financian actuaciones destinadas a mejorar el entorno competitivo de las empresas (polígonos industriales, viveros de empresas, centros de negocios e innovación...), a mejorar el medio ambiente (plantas de tratamiento de residuos, tratamiento y distribución de agua, gestión de espacios naturales, acciones integrales de medio ambiente urbano, ...), a fomentar la innovación y la sociedad de la información, la regeneración integral de barrios degradados de ciudades, acciones de desarrollo rural (turismo rural, acciones de fomento empresarial en zonas rurales...), acciones de fomento de las energías renovables, desarrollo de infraestructuras culturales y turísticas, fomento del comercio urbano y acciones de cooperación transeuropea.

El Fondo Social centra su actividad en crear el entorno adecuado para favorecer la integración de las personas en el mercado de trabajo financiando acciones de formación ocupacional, asesoramiento y acompañamiento en la búsqueda de empleo.

Por su parte, el FEOGA y el IFOP financian acciones de desarrollo en ámbitos rurales y pesqueros como por ejemplo inversiones en explotaciones agrarias, instalaciones de jóvenes agricultores y pescadores, acciones de formación, medidas agroalimentarias y agropecuarias, silvicultura, etc.

La intervención de los Fondos Estructurales se rige por lo que se denomina los principios consolidados, unos principios que ilustran a la perfección los planteamientos de la política de cohesión económica y social de la Unión:

- ✓ Principio de concentración.
- ✓ Principio de programación
- ✓ Principio de cooperación.
- ✓ Principio de adicionalidad.
- ✓ Principio de eficacia.
- ✓ Principio de transparencia.

La aplicación de los Fondos Estructurales se concentra en aquellas regiones menos desarrolladas. Dos terceras partes de los recursos se aplican en las zonas cuyo PIB per cápita está por debajo del 75% de la media comunitaria. El resto se aplica en zonas en declive industrial, con problemas urbanos, rurales o pesqueras. Finalmente se reserva una parte de los recursos para financiar acciones de acceso al mercado de trabajo en todo el territorio de la Unión.

Dicha aplicación viene programada en estrecha cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Las regiones participan también de este proceso de programación y los entes locales y demás actores

implicados en el desarrollo del territorio lo hacen en menor medida, dependiendo del país. Si nos referimos al caso de España, la subsidiariedad y la proximidad se paran en las regiones puesto que los entes locales prácticamente no participan en el proceso de toma de decisiones y son meros receptores de unos fondos que además se quedan mayoritariamente en el Estado y las regiones.

Por lo que se refiere a los principios de adicionalidad, transparencia y eficacia, parecen obvios. La intervención de los Fondos no debe ser un hecho aislado sino que debe sumar, adicionarse a las intervenciones estructurales programadas por los Estados miembros y por los entes territoriales y financiadas con sus propios recursos.

La existencia de estos fondos ha permitido también la cooperación transeuropea entre entidades territoriales. Se han desarrollado toda una serie de instrumentos tendentes a financiar acciones piloto de cooperación entre entidades de diferentes Estados miembros. Se entiende que la búsqueda de soluciones a problemas comunes a territorios diferentes constituye una metodología importante de desarrollo.

La cooperación transeuropea también es una constante en los programas financieros desarrollados por la Unión en el marco del resto de políticas que hemos visto. Los instrumentos financieros existentes en materia de formación, cultura, medio ambiente, energía o igualdad de oportunidades plantean la necesidad de crear consorcios transnacionales que sirvan para desarrollar proyectos innovadores de desarrollo.

A título de ejemplo se pueden citar algunos programas y proyectos reales:



- ✓ Política de formación. Programa Leonardo da Vinci. Proyecto de formación a distancia, utilizando las nuevas tecnologías de la información, de gestores de instalaciones deportivas. Participación de organismos estatales, administraciones locales, centros de investigación, empresas y universidades de España, Francia, Holanda, Italia, Grecia y Rumania.
- ✓ Política de medio ambiente. Programa Life. Creación de Parques de agricultura periurbana próximos a grandes ciudades. Participación de entidades de España, Reino Unido e Italia.
- ✓ Política de igualdad de oportunidades. Programa de Igualdad de oportunidades. Proyecto centrado en el desarrollo conjunto de Planes estratégicos en las ciudades participantes en el proyecto con el fin de integrar a las mujeres en la vida económica. Ciudades de España, Reino Unido, Italia y Grecia.
- ✓ Política cultural. Programa Cultura 2000. Proyecto de creación e implementación de un programa de actividades culturales conjunto entre museos marítimos europeos.

Estos ejemplos nos ilustran de que manera la Unión Europea, a través de sus instrumentos financieros, potencia el desarrollo de soluciones innovadoras a problemas comunes a todos los territorios europeos. Unos problemas que acostumbran a tener su base en el territorio y cuya solución debe tener en cuenta a las administraciones territoriales.

4. CONCLUSIONES

Queda claro que el proceso de integración europea ha sido, es y seguirá siendo un proceso entre Estados. Pero lo que también resulta evidente es que se trata de un proceso que se enmarca en una Europa cada vez más relacional en la que los actores que trabajan cerca del territorio y del ciudadano deben jugar un papel importante.

Hemos visto como los Estados ceden soberanía a un ente superior, la Unión Europea, pero que también lo hacen a entes inferiores, en el marco de un proceso de descentralización o *devolution*, hacia las regiones y los entes locales.

El municipalismo europeo ha desempeñado un papel muy importante durante todo el proceso de construcción europea. La evolución de las políticas comunitarias ha hecho que éstas afecten cada vez de forma más intensa a los entes territoriales. La presión que estos han ejercido ha forzado a los Estados miembros a reconocer que las políticas se desarrollen lo más cerca posible del ciudadano.

Pero para que esto sea posible, para que la descentralización que conlleva el principio de subsidiariedad reconocido en el Tratado de la Unión Europea sea viable, es necesario que se asuma el principio de la autonomía local y regional como un principio básico en cualquier democracia. Un principio que implica no solo capacidad para ejercer las competencias asignadas sino suficiencia de recursos para hacerlo. Es por ello que resulta fundamental que la Carta Europea de la Autonomía Local encuentre acomodo en el ordenamiento jurídico

comunitario y que sus preceptos sean vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

También hemos visto como las diferentes políticas que se desarrollan a escala comunitaria tienen una influencia directa en el desarrollo de las competencias de los entes territoriales y en el desarrollo local. Parece claro, por tanto, que los representantes de los poderes locales y regionales deben participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas que les afectan directamente.

Hay que hablar, por tanto, del principio de proximidad, como principio superador de la simple subsidiariedad. Resulta evidente que las políticas deben desarrollarse lo más cerca posible de los ciudadanos. Pero también lo es el hecho de que las políticas que se desarrollan a escala comunitaria, si queremos que sean proporcionales y eficaces, deben contar, para su elaboración, con las aportaciones de los poderes territoriales. Y para ello contamos con un foro perfecto, que debe evolucionar considerablemente, como es el Comité de la Regiones.

El de proximidad es un principio de futuro que debe acompañar el proceso de integración política europea en un momento tan decisivo como el actual en el que se plantea un proceso de ampliación tremendamente ambicioso. Y es un principio que es perfectamente válido, aplicable y necesario en el marco de cualquier proceso de integración regional democrático.

CRONOLOGIA

- 1923** El conde húngaro Coundenhove-Kaergi funda "*Unión Paneuropea*", movimiento que pretende evitar un nuevo conflicto armado intereuropeo y promover los Estados Unidos de Europa
- 1929** Aristide *Briand*, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronuncia en su discurso a favor de una "Unión Europea" ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones.
- 1946** **Septiembre.** Winston Churchill reclama la fundación de unos Estados Unidos de Europa.
- 1948** **Mayo.** *Congreso de la Haya.* Reunión de 750 líderes políticos y representantes de grupos europeístas. División entre dos grandes tendencias: federalista, consideran imprescindible la creación de una estructura política; y unionistas, partidarios de acuerdos multilaterales y acciones comunes sin menoscabo de la soberanía nacional
- 1949** **Mayo.** Firma de los estatutos de *Consejo de Europa* por 10 representantes de estados europeos. Esta organización no dispone de capacidades reales para responder a los retos políticos, económicos y militares que se plantean en Europa.
- 1950** **Mayo.** Presentada la *Declaración Schuman* ante el Parlamento francés. Ideada por Jean Monnet, ésta resume el método que inspira la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- 1951** **Abril.** Se firma el Tratado de París por el cual se crea la *Comunidad Europea del Carbón y el Acero* (CECA) entre Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux.



1952 Mayo. Firma del Tratado de la *Comunidad Europea de Defensa*.

Septiembre. Los ministros de Asuntos Exteriores de los seis estados CECA encargan a su Asamblea General la elaboración de un proyecto de tratado para una Comunidad Política.

1953 Jean Monnet deja la presidencia de la CECA y forma el *Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa*.

1954 Agosto. El Parlamento francés no ratifica el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa.

1955 Aparece la *Unión Europea Occidental* (UEO) tras la revitalización del Tratado de Bruselas y la incorporación de Alemania e Italia.

1956 Marzo. Firma de los *Tratados de Roma* mediante los cuales se crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

1958 Enero. Entrada en vigor de los Tratados de Roma

1959 Enero. Nace la *Asociación Europea de libre Cambio* (EFTA, de sus siglas en inglés).

1961 Febrero. Los miembros de la CEE deciden colaborar políticamente de forma estrecha, para ello se crea una comisión bajo la dirección de C. Fouchet.

Agosto. Presentan solicitudes de adhesión Irlanda, Reino Unido y Dinamarca.

1962 Enero. Nace la *Política Agraria Común* (PAC) después de haber superado enormes dificultades técnicas y políticas en los años previos.

Abril. Se rompen las negociaciones sobre el Plan Fouchet sobre Unión Política.

1963 Enero. Veto de De Gaulle a la adhesión del Reino Unido y posterior ruptura de las negociaciones.

1964 Abril. Firma del Tratado de fusión de los órganos ejecutivos de las tres comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM).

1966 Enero. *Compromiso de Luxemburgo* después de la política de silla vacía por parte de Francia. Esto supone la consagración de la unanimidad y consiguientemente la capacidad de veto de los estados miembros.

1967 Mayo. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca presentan su segunda solicitud de adhesión.

Julio. Noruega y Suecia presentan solicitudes de adhesión.

1970 Enero. Las competencias en política exterior comercial exterior pasan de los países miembros a la CEE.

Octubre. *Informe Davignon* de los ministros de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Política Europea.

1971 Julio. La Comunidad acuerda un "*sistema de preferencias generalizadas*" en el comercio con 91 países en vías de desarrollo.

Junio. *Primera ampliación:* se firman los Tratados de adhesión a la Comunidad de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. El ingreso efectivo de los tres primeros se produce en enero de 1973 (la población de Noruega vota no a la adhesión en un referéndum).

- 1974 Diciembre.** Los jefes de estado y de gobierno de las Comunidades Europeas deciden reunirse de forma regular como *Consejo Europeo*.
- 1975 Febrero.** Firma del *Convenio de Lomé* con 46 estados ACP.
- Diciembre.** Se presenta el *Informe Tindemans* que prevé una Europa de “dos velocidades” si es necesario.
- 1977 Julio.** *España* presenta la solicitud de adhesión.
- 1979 Junio.** Se celebran las primeras elecciones europeas directas al Parlamento Europeo.
- 1981 Enero.** Se produce la segunda *ampliación* con la entrada de Grecia.
- 1983 Enero.** Acuerdo de los miembros de la CEE sobre una *política pesquera común*.
- 1985 Enero.** *Jacques Delors* se convierte en Presidente de la Comisión.
- 1986 Enero.** Tercera ampliación con la adhesión de *España y Portugal*.
- Febrero.** Es aprobada el *Acta Única Europea* en la Cumbre de Luxemburgo. Supone la primera modificación de los tratados constitutivos. Entre en vigor en julio del año siguiente.
- 1989 Junio.** Presentación de un plan elaborado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales que prevé la creación de la *Unión Económica y Monetaria*.
- 1990 Octubre.** Después del fin de la Guerra Fría se produce la unificación de las dos Alemanias y la entrada de la RDA en la *CE*.

- 1992 Febrero.** Se firma el *Tratado de la Unión Europea* (TUE) en la ciudad holandesa de Maastricht, que supone un avance importante hacia la unión política.
- Mayo.** Los miembros CEE y EFTA firman el Acuerdo de creación del *Espacio Económico Europeo* (EEE).
- 1993 Noviembre.** Entra en vigor el TUE
- 1995 Enero.** Entrada de Austria, Finlandia y Suecia. La UE pasa a tener *15 miembros*.
- Marzo.** Entra en vigor la libertad de tránsito para viajeros en virtud del *Acuerdo de Schengen*.
- 1997 Junio.** Firma del *Tratado de Amsterdam*, que supone la modificación del TUE.
- 2000 Diciembre.** Se firma el tratado de Niza, que actualmente sigue pendiente de ratificación.



BIBLIOGRAFÍA

Pascual Maragall, ed, Europa Próxima, Edicions Universitat de Barcelona, Edicions UPC, 1999

Cátedra Jean Monnet de Integración Europea. Universidad de Lleida. "El modelo europeo de cohesión económica y social". Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Estudios 6. 2001.

Francesc Morata. Políticas Públicas en la Unión Europea. Ariel Ciencia Política. 2000.

Francesc Morata. La Unión Europea, procesos, actores y políticas. Ariel Ciencia Política. 2000.

Victoria Abellán, Blanca Vilà, Andreu Olesti, Lecciones de Derecho comunitario Europeo. Ariel Derecho. 1998.

Werner Weidenfeld y Wolfgang Wessels. Europa de la A a la Z. Instituto Universitaria de Estudios Europeos. Editorial Mediterránea. 1998.

CAPÍTULO VIII



HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA CENTROAMERICANA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA CENTROAMERICANA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

—•••—
Comité Organizador
—•••—

En la I Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local, se constituyeron seis mesas de trabajo, en las que se intercambiaron y debatieron los temas que forman los capítulos anteriores del presente libro.

Dichos debates arrojaron un conjunto de experiencias, aspectos e interrogantes que son comunes a los países de la región y que sin duda, dibujan una Agenda Centroamericana sobre descentralización y desarrollo local, que recogemos a continuación, agrupados bajo los mismos temas abordados a lo largo del libro y siguiendo más o menos ese mismo orden.

1. INICIATIVAS NACIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

En este tema se partió de la constatación común de que los estados centroamericanos mantienen altos niveles de centralización y han mostrado, en buena parte debido a ello, bastante incapacidad para enfrentar los retos de la democracia y el desarrollo.

Además, hubo varias coincidencias importantes:

- ✓ Es urgente el impulso de procesos de descentralización del Estado, para lo cual se requiere de voluntad política y su ausencia es el problema central de la descentralización. En nuestros países el tema de la Descentralización y sus procesos se ve entorpecido porque los políticos no han demostrado voluntad para asumir los retos que esto supone. Por ello, un dilema no resuelto es ¿cómo se logra que los gobernantes tengan voluntad política?
- ✓ Es necesario que se construya una política de descentralización. Para ello, deben fortalecerse a todos los actores para que sepan qué es Descentralización y concertar un pacto nacional. Existe una atomización de propuestas que provienen de sectores distintos y no dejan concretar y ubicar un sólo criterio, porque se dictan desde diferentes necesidades institucionales y desde ópticas y lógicas a veces encontradas.
- ✓ Es clave definir las competencias necesarias que deben tener las alcaldías para hacer frente a la

Descentralización y sobre los recursos necesarios para que las nuevas funciones de las alcaldías puedan ser ejecutadas con eficiencia. Implica dibujar claramente el Estado y en ese marco, la nueva municipalidad que se quiere construir.

- ✓ La Descentralización, no es algo que se esté decidiendo SOLAMENTE al interior de los países. Influyen mucho las políticas y lineamientos del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, BID, o de los organismos de cooperación internacional. Estas instituciones tienen un enorme peso sobre las personas e instancias que diseñan, deciden y establecen lo que se hace en nuestros países, los procesos que se siguen y las velocidades con que se desarrollan.
- ✓ Es importante que los procesos de modernización de los países centroamericanos se comience a definir desde dentro de éstos. Debe ser la sociedad civil, los gobiernos locales y los gobiernos centrales nacionales de manera conjunta, los que planteen a los organismos internacionales de cooperación o financiamiento los procesos a seguir con relación a la descentralización, y no al revés, como, en buena medida, está pasando actualmente.
- ✓ No hay que separar la descentralización y la participación ciudadana. Sin embargo, es posible hacerlo dado que en Centro América se encuentra una ciudadanía todavía muy débil, con poca capacidad de presión en diferentes temas, uno de ellos, la Descentralización. Adicionalmente, la

conciencia de la importancia, los alcances de la Descentralización es todavía restringida a pequeños círculos intelectuales, políticos y de gobiernos locales.

- ✓ Es urgente aclarar con precisión el marco de competencias de lo que le corresponde al nivel central y al nivel local y armonizar el marco legal e institucional.
- ✓ Se necesita mayor involucramiento de los medios de comunicación para socializar ciudadanamente la discusión política de la Descentralización.

AGENDA

- Relación entre Descentralización, reforma del Estado y estrategia de desarrollo en los países Centro-americanos.
- Delinear bien lo que es una Descentralización democrática, que incluye de manera fundamental la concertación y participación ciudadana.
- Establecer la diferencia entre Descentralización, desconcentración y privatización.
- Dibujar la naturaleza, funciones y competencias de la nueva municipalidad en un marco descentralizado.
- La complementariedad entre la generación de recursos propios en cada municipio y las trans-



ferencias del gobierno central: hacia una nueva visión en el marco de la Descentralización.

- ❑ Descentralización y creación de instancias intermedias de gobierno entre el central y las municipalidades.
- ❑ Marco legal e institucional de la Descentralización.
- ❑ La Descentralización en los planteamientos y plataformas de los partidos políticos centroamericanos.
- ❑ Las asociaciones nacionales de alcaldes y su rol en la Descentralización del Estado.
- ❑ La Descentralización en los planteamientos y políticas de los organismos multilaterales, su relación con los procesos nacionales.
- ❑ Descentralización de los Estados: ¿un factor de integración Centroamericana?

2. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

Los participantes en la Conferencia señalaron éste como uno de los temas que requieren mayores estudios y análisis en la región. Se recomendó la implantación de un sistema de financiamiento municipal, entendiéndose éste como un sistema de provisión de recursos financieros para servicios y para la inversión, que junta el financiamiento de varias fuentes y que crea incentivos económicos para que la provisión del financiamiento sea sostenible, la

calidad de los servicios municipales se mejore y la transparencia de las actividades de financiamiento se incremente.

AGENDA

- ❑ Necesidad y papel de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales.
- ❑ Generación de recursos propios de los municipios. Sus fuentes e instrumentos. Su relación con las transferencias del gobierno central.
- ❑ La necesidad e importancia del impuesto predial. Estudios comparativos entre los diversos países.
- ❑ ¿Cómo habría sostenibilidad si para el impuesto predial, terrenos y casas no clasifican para pagar dicho impuesto, y si la población en más de un 50% está en extrema pobreza?
- ❑ El endeudamiento de los municipios. Concepción. Reglas y límites. Relación con el endeudamiento nacional.
- ❑ ¿El proceso de globalización económica favorece o desfavorece los procesos de subsidiaridad del municipio? En la práctica ¿cuáles serían las debilidades y fortalezas?
- ❑ Definir los ingredientes de un buen sistema de financiamiento municipal, en el que se establezcan tanto las actividades que mejoren la demanda, como las que mejoran la oferta de los recursos.

- ❑ Rendición de cuentas y transparencia por parte de los gobiernos municipales. Regulación. Métodos. Mecanismos.
- ❑ Contraloría ciudadana.
- ❑ Necesidad de una reingeniería tributaria municipal.

3. *EL NUEVO ROL DE LAS MUNICIPALIDADES Y LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES, DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE GÉNERO*

Fue unánime la constatación de que las municipalidades son muy débiles para el impulso de genuinas políticas sociales, de equidad de género y ambientales. Para hacerlo, debe revisarse sus competencias, sus recursos y sus capacidades instaladas.

No se puede hablar de roles de las municipalidades en materia social, genérica y ambiental sin hablar de cambios y transformaciones profundas en los roles actuales y en la distribución de los recursos para su impulso. Como en otros campos, también en éste, las transformaciones locales implican transformaciones nacionales.

Hay que trabajar una visión de desarrollo a nivel local, que oriente el nuevo papel y acciones que le corresponde desempeñar a un gobierno local.

Los municipios también deben actuar más responsablemente, en términos de sus acciones sociales y ambientales. Los municipios tienen que cambiar su actitud frente a los desafíos y asumirlos con más responsabilidad.

No se debe esperar a que existan las leyes para hacer las cosas. Un elemento importante que tampoco debe pasarse por alto es que los municipios no pueden aceptar más responsabilidades, si éstas no llevan recursos.

Hay que desarrollar un pacto social y ambiental nacional y territorial, que articule esfuerzos y vincule las dinámicas municipales con las nacionales. Y en ellas, involucre a todos los actores: gobiernos nacionales y locales, sociedad civil y empresa privada.

AGENDA

- ❑ Avanzar a definir las competencias municipales en materia social y ambiental. Sin ambigüedades. Y después revisar el asunto de los recursos.
- ❑ Planes y políticas para generar equidad social, genérica, étnica y de edad. Cómo diseñarlas e implementarlas de manera participativa. Mecanismos y metodología.
- ❑ Reflexionar sobre el papel que juegan en los municipios en este terreno social y ambiental las ONG's. Su relación con los gobiernos y demás actores locales.
- ❑ Participación ciudadana y organización social tanto sectorial como territorial.
- ❑ Relación entre las políticas nacionales y locales en los terrenos social y ambiental.



4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS PARA EL *DESARROLLO LOCAL*

En todos los países presentes en la conferencia se coincidió en que la participación ciudadana y las alianzas entre los diferentes actores locales es un fenómeno que ha venido cobrando fuerza en los últimos años, pero no se da en todos los municipios.

Se señaló también que muchos procesos locales de participación son más formales que reales y a veces son inducidos o impuestos desde afuera o desde instancias de gobierno central, que la ponen como requisito para asignación de fondos. En estos casos se vacía de sentido y contenido.

Otro aspecto común que se apuntó, es que muchas veces, la participación ciudadana se vicia porque se utiliza como instrumento de políticas partidarias y lo que genera son enfrentamientos y conflictos.

Un temor apuntado por autoridades municipales de los diferentes países, es el riesgo de que procesos de participación ciudadana pueden llevar a la formación de Cogobiernos, lo cual constituye también un verdadero problema para la democracia y la gobernabilidad.

Otro elemento de coincidencia fue que muchas veces solamente se plantean los derechos de la ciudadanía, pero no sus deberes, sobre todo en el sentido que ésta se debe apropiarse de los procesos, las políticas y los proyectos.

El proceso de participación ciudadana significa que debe de haber cambio en la transferencia de poder y que no se debe de ver la participación como un fin, sino como un medio.

A la luz de las distintas experiencias en los países centroamericanos, se llegó a la conclusión que la participación ciudadana en Centroamérica, es más limitada cuando los Concejos Municipales están formados por miembros de un mismo partido, es decir, que los Concejos pluralistas, son una mejor base para la participación ciudadana.

Finalmente, se estuvo de acuerdo en la necesidad de establecer un marco legal nacional que incentive las diferentes formas de asociación y participación locales, definiendo las competencias tanto del gobierno central como las municipales. Es necesario impulsar medidas a nivel nacional, para el involucramiento de la ciudadanía en las actividades de su localidad, a fin de que esta se apropie de las actividades desarrolladas en su localidad, ya que una forma es hacerlos expresar sus necesidades como comunidad y juntos localizar las soluciones.

AGENDA

- ❑ Definición clara de lo que significa participación ciudadana. Relación con la construcción de ciudadanía y el ejercicio de deberes y derechos.
- ❑ Institucionalización de la participación ciudadana como factor del desarrollo local. Espacios. Mecanismos. Instrumentos



- ❑ Organización social, liderazgo y participación ciudadana.
- ❑ Participación ciudadana, concertación y construcción democrática local.
- ❑ Hacia una cultura de la participación.
- ❑ Leyes electorales, gobiernos locales pluri partidarios y participación ciudadana.
- ❑ La participación ciudadana en lo local como forma y camino para la participación en asuntos estratégicos nacionales.

5. ASOCIATIVISMO MUNICIPAL Y CONSTRUCCIÓN REGIONAL

Con mayor o menor nivel de desarrollo, en todos los países están emergiendo experiencias de asociativismo municipal. Pero el hecho más relevante es que muchas de estas asociaciones, no surgen para resolver problemas específicos, sino para constituir regiones de desarrollo integral y sustentable.

En esa perspectiva, se vuelve un desafío encontrar las formas para fortalecer y ampliar los procesos de asociación de municipios, como ruta para construir regiones de desarrollo y fomentar el desarrollo local.

Esto plantea los siguientes problemas:

AGENDA

- ❑ La necesidad o no en nuestros países de niveles intermedios de gobierno entre el central y el municipal. Y en caso afirmativo, diseñar sus características y el proceso de crearlo.
- ❑ Mecanismos que deben implementarse para asegurar la sostenibilidad de las regiones.
- ❑ Criterios para conformar una Mancomunidad Municipal.
- ❑ Políticas nacionales y municipales para fomentar el Asociativismo entre los Municipios.
- ❑ ¿Cómo pueden autofinanciarse las Asociaciones Municipales?

6. INTEGRACIÓN REGIONAL Y *DESARROLLO LOCAL*

En este tema fue donde hubo menos materia de discusión. Sin embargo, se llegaron a tres constataciones comunes:

Los procesos de integración centroamericana no han incluido un enfoque de desarrollo local.

Aunque existen varios acuerdos de los gobiernos centrales en materia de Descentralización, uno de ellos asumido por ejemplo: en Estocolmo después del Huracán Mitch, jamás se ha tomado como compromiso el que deba ser puesto en marcha y, por tanto, que deba ser objeto de revisión periódica.

Los procesos actuales de desarrollo local y Descentralización del Estado, no incorporan un enfoque de integración Centroamericana.



Lo anterior llevó a la conclusión de la total desconexión existente entre los procesos locales y nacionales y la integración regional. En otras palabras, no existe hasta el momento un verdadero proceso de Integración Centroamericana.

El reto es entonces cómo convertir el desarrollo local y la Descentralización del Estado en factores de construcción regional, de integración de Centroamérica. Se acordó, por ello, fortalecer el espacio de la Conferencia Centroamericana convirtiéndolo en algo permanente que permita elevar el intercambio, alentar el debate e ir creando mejores y más sólidos vínculos entre los actores nacionales y locales de todos los países que coinciden en que el desarrollo local y la descentralización del Estado son parte fundamental de la construcción de una Centroamérica más democrática, más equitativa y con mejores condiciones para propiciar el desarrollo sustentable.



ANEXO

DECLARACION FINAL

**PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA
SOBRE DESCENTRALIZACIÓN
DEL ESTADO Y DESARROLLO LOCAL**

PRIMERA CONFERENCIA CENTROAMERICANA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO LOCAL

La Primera Conferencia Centroamericana, que contó con la participación de alcaldes y alcaldesas, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil, gremiales municipales, funcionarios de varios gobiernos centrales de los países Centroamericanos, República Dominicana, Uruguay, Canadá, Argentina, Estados Unidos y España, durante tres días pasó revista a los temas de Desarrollo Local y Descentralización del Estado.

Considerando que en los países Centroamericanos:

Se mantienen vigentes o profundizan las condiciones de subdesarrollo, que tienen como una de las expresiones más dramáticas el hecho de que la mayoría de las poblaciones continúan viviendo en condiciones de pobreza y exclusión, mientras se mantienen los patrones de concentración de riqueza y tremendos desequilibrios territoriales.

Los Estados, con altos niveles de centralización y poca vocación concertadora, han sido desbordados por los desafíos de la democracia, el desarrollo y la seguridad ciudadana.

Que en consecuencia el Desarrollo Local y la Descentralización del Estado, representa componentes indispensables en las nuevas estrategias de desarrollo nacional y regional.

ACUERDAN:

1. Ampliar en cada país centroamericano el debate y la reflexión sobre estos temas a todos los territorios y sectores de la sociedad, sensibilizando a estos y a los medios de comunicación sobre la importancia de los mismos.
2. Multiplicar los esfuerzos para fortalecer los actores locales, tanto gobiernos municipales como organizaciones territoriales y sectoriales de la ciudadanía, de manera que contribuyan a promover mayor voluntad política en los gobiernos centrales.
3. Hacer un esfuerzo para que los Partidos Políticos incorporen la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local como parte de sus planteamientos, plataformas y programas.
4. Fortalecer los vínculos y canales de comunicación entre las organizaciones ciudadanas, gobiernos municipales e instancias de gobierno central presentes en la conferencia, con el propósito de ir creando un tejido centroamericano por la descentralización y el Desarrollo Local, en el marco de las instancias regionales ya existentes.
5. Considerar esta Conferencia como un esfuerzo de las asociaciones centroamericanas dentro de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de la FEMICA como un espacio de encuentro, debate, intercambio y formulación de propuestas entre la sociedad civil,

gobiernos locales, funcionarios y funcionarias de los gobiernos centrales y empresa privada.

En tal dirección, se acuerda difundir ampliamente los resultados de esta Conferencia y celebrar la próxima en Guatemala en el lapso de los próximos 18 meses.

6. Elevar ante la Junta Directiva de Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) ya la Fundación para el Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA); la presente declaratoria para la adopción y seguimiento de lo concertado en el presente foro.
7. Trabajar de manera permanente en cada uno de los países en tomo a la Agenda común planteada en esta Conferencia:
 - 7.1 Asumir el Desarrollo Local como componente necesario para gestionar la globalización aprovechando mejor las oportunidades que ofrece y minimizando sus amenazas.
 - 7.2 Continuar los esfuerzos por abrir procesos de Descentralización de los Estados, de manera que se dé una nueva distribución del poder, se fortalezcan los gobiernos locales y la ciudadanía juegue un rol más determinante en las decisiones estratégicas para el desarrollo local, regional y nacional.

- 7.3 Dotar a los gobiernos locales y los municipios de los recursos necesarios para desarrollar con eficiencia las competencias que les correspondan.
- 7.4 Ampliación y fortalecimiento de las asociaciones de municipios como ruta para construir regiones de desarrollo.
- 7.5 Fortalecer la participación ciudadana, la concertación y la construcción de alianzas como condición necesaria, tanto para la Descentralización como para el desarrollo local y asegurando, de manera especial, la participación de las mujeres, los niños y las niñas y los pueblos indígenas en calidad de sujetos de derecho.
- 7.6 Promover el desarrollo de políticas nacionales en cada país de la región centroamericana, para la reducción de los desequilibrios territoriales y sociales.
- 7.7 Crear alternativas y formas innovadoras para la formación y capacitación de los gestores y gestoras del Desarrollo Local.
- 7.8 Fomentar los estudios, análisis, e intercambios de las experiencias concretas de Desarrollo Local y Descentralización que se van produciendo en los distintos países del istmo.



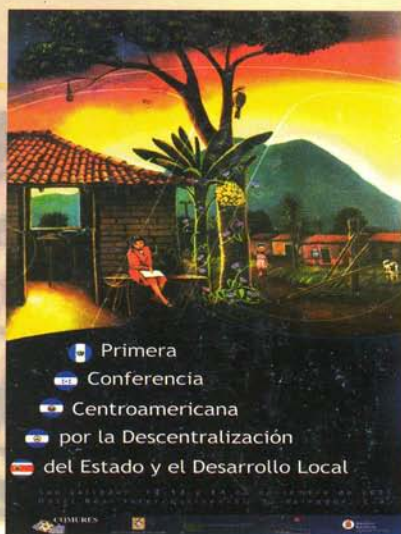
8. Continuar con el proceso de construcción de una estrategia en estos temas, de carácter regional, de cara a fortalecer el diálogo y debate con los organismos multilaterales y la cooperación internacional.
9. Mantener la Descentralización y el Desarrollo Local como ejes de primera importancia en el diálogo Norte-Sur.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica, 14 de noviembre de 2001.

Los suscritos representantes políticos y administrativos de las gremiales nacionales y de la regional de los municipios de Centroamérica; reunidos en Antigua, Guatemala, durante los días 15 y 16 de noviembre de 2001, con motivo de la VIII Red por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, que promueve FEMICA este año sobre el tema de «Los Municipios y el Combate a la Pobreza»; conedores de la Declaración Final conocida en San Salvador, El Salvador, (que se adjunta) en el marco de la Primera Conferencia Centroamericana sobre Descentralización del Estado y Desarrollo Local, promovida por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), del 12 al 14 noviembre, acordamos en este acto, avalarla con nuestras firmas.

PRIMERA CONFERENCIA
CENTROAMERICANA
EL SALVADOR 2001

 Mario Alcega Chaves Mata	Presidente: Federación de Municipios de Istmo Centroamericano (FEMICA)
 Jaime Barroso Pinto	Presidente Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica (UNGL)
 Cesar Arnulfo Duarte Soto	Vicepresidente Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) 2º Vicepresidente de FEMICA
 Allan Paredes Paz	Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) 1º Vocal de FEMICA
 Melvin Romero Angulo	Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) 2º Vocal de FEMICA
 Patricia Durán de Leder	Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
 Ghislaine Mora Peña	Directora Ejecutiva de FEMICA
 Kideys Arriola Meléndez	Directora Ejecutiva de UNGL
 Luis Fernando Vilatoro	Directora Ejecutiva de AMUPA
 Guadalupe López Rodríguez	Director Ejecutivo de ANAM
 Alejandro Bravo Serrano	Director Ejecutivo de AMHON
	Director Ejecutivo de AMUNIC



de la I Conferencia centroamericana "Descentralización y desarrollo local en Centroamérica", la cual está estructurada en ocho capítulos. En el capítulo primero se aborda el tema del desarrollo local como un reto estratégico para Centroamérica en el siglo XXI, en el segundo se recogen las iniciativas nacionales para la descentralización, en el tercero se aborda el tema del financiamiento del desarrollo local, en el cuarto se enfoca el tema del asociativismo municipal y construcción regional. En el quinto se aborda el nuevo rol de las municipalidades y nuevas políticas locales, en el sexto se enfoca el tema de la participación ciudadana y construcción de alianzas para el desarrollo local, en el séptimo se analiza el tema de la integración regional y desarrollo local; y en el octavo capítulo titulado: "Hacia la construcción de una agenda centroamericana de descentralización y desarrollo local", se recoge la rica discusión en las distintas mesas de trabajo.

El propósito de la I Conferencia Centroamericana ha sido contribuir a generar un espacio de reflexión que permita un intercambio entre los distintos actores vinculados la temática de la descentralización y el desarrollo local, al mismo tiempo que aportar a elevar el nivel del debate. Además, se ha buscado promover una discusión en torno a que estos temas sean factores que contribuyan al proceso de integración regional.

En este sentido la presente publicación reúne aquellos temas de mayor relevancia

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los conferencistas y ponentes en esta I Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local por su participación; y a Acción Ecuémica Sueca—DIAKONIA por el apoyo financiero brindado para la publicación de este libro.

Con el apoyo de:

