

Desarrollo local y descentralización del Estado,

nuevos factores de la Integración Centroamericana

Alberto Enríquez Villacorta

El desarrollo local y la descentralización del Estado son dos temas que siguen cobrando relevancia en América Latina. Los encontramos colocados como puntos prioritarios en muchas agendas nacionales al iniciarse el Siglo XXI. Progresivamente van obteniendo reconocimiento por parte de agentes gubernamentales nacionales, regionales y locales, de sectores de la sociedad civil y de la misma empresa privada.

A pesar de lo señalado, el desarrollo local y la descentralización no han sido hasta hoy, concebidos como factores de la Integración Centroamericana y en consecuencia, poco se ha reflexionado sobre las implicaciones y alcances que esto tendría para dinamizar el proceso regional y colocarlo en una nueva perspectiva. El propósito del presente artículo es incentivar el debate sobre este tema, aportando para ello algunos insumos.

I. Centroamérica, realidad y desafíos en el nuevo siglo

1.1. Sentido y propósito de la Integración Centroamericana: un debate abierto

La construcción de una región centroamericana integrada o de una COMUNIDAD CENTROAMERICANA, tiene sentido si permite lograr mejor y más rápido los objetivos de democracia y desarrollo que cada país busca por separado.

En esta perspectiva, podemos establecer como propósitos fundamentales de la integración centroamericana:

- Mejorar la calidad de vida de la población de manera creciente y sistemática y ampliar las oportunidades de las personas.
- Reducir las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales.
- Aprovechar al máximo, acrecentándolas, las capacidades y ventajas competitivas de cada país.
- Responder mejor a los desafíos mundiales de la globalización.

Sin embargo, en los países centroamericanos no existe una sola visión sobre la integración, su naturaleza, objetivos y proceso de construcción. Se debaten actualmente diversas formas, perspectivas y modelos de asociación regional. Y dicho debate está muy influenciado por dos tipos de proyectos en marcha a nivel internacional. Por un lado, la conformación de bloques comerciales y por otro, la construcción de comunidades de países.

Conformación de bloques comerciales:

Con esta modalidad, tenemos dos ejemplos cercanos, uno al Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) y otro al Sur, entre Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, el MERCOSUR.

Ambos tienen importancia económica, política y poblacional, teniendo en común varias características fundamentales:

- Ninguno tiene la naturaleza de una unión integral y multidimensional.
- El énfasis está puesto en la dimensión comercial. Sus ejes vertebrales son comercio e inversiones.
- Ambos no sólo han mantenido, sino profundizado las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales, en un continente cuya principal característica es justamente la desigualdad.
- Los actores sociales no tienen mayor incidencia en la toma de decisiones. Mucho menos los actores locales, incluyendo los gobiernos municipales.
- En el caso del MERCOSUR hay dos experiencias que valdría la pena conocer más de cerca:

Un Foro "consultivo" que es el único órgano de participación social, aunque no tiene ningún papel en el circuito de toma de decisiones.

La red de mercado – ciudades que incluye a las 92 ciudades de más de 500,000 habitantes, aunque sólo 63 son miembros plenos. En esta red participan exclusivamente los gobiernos locales, no así los demás actores.

Conformación de una unión o comunidad integral de países

Un ejemplo de ello es la Unión Europea. Se trata de una experiencia cualitativamente diferente a las dos mencionadas, por varias razones:

- Es un proceso que caminando de lo simple a lo complejo, hace desde el comienzo una apuesta por la creación de organismos supra-nacionales. Así, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, ya en 1950 señalaba que: "Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una

solidaridad de hecho. El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea..." (Schuman, 1950).

- No fue inducida desde afuera. Fue generada desde adentro de Europa, pero dada la novedad de la visión y la envergadura de la apuesta, contó con el liderazgo de dos países, Francia y Alemania, que muy pronto tuvo nuevos socios.
- La integración económica no es el fin, pero sí el camino hacia una unidad más compleja que debería llegar tras un largo período. Así, el 25 de marzo de 1957, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, conocidos como "los Seis", firmaban los Tratados de Roma por los que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).
- Es producto de un proceso complejo y conflictivo, que ha ido creciendo cualitativa y cuantitativamente a lo largo de 40 años. En cuanto a su número de miembros, se inició con seis países y en el 2004 pasó de 15 a 25 Estados.
- La UE incluye de manera explícita políticas territoriales, que ponen en la agenda y destacan las necesidades de los TERRITORIOS, que deben ir provocando el acercamiento con la ciudadanía y tomarla en cuenta, todo con el propósito de generar un proceso de reducción de desequilibrios territoriales.
- Combina dos principios en el despliegue del proceso de integración:
 - ✓ Subsidiaridad: Cada nivel de gobierno hace todo lo que puede y lo que no puede es asumido por el nivel inmediato superior

- ✓ Proximidad: la política se define en el nivel más próximo al ciudadano y la ciudadana.

Un proceso de esa envergadura, necesariamente genera conflictividades de diferente índole y un enorme debate a todo nivel, lo que exige el involucramiento creciente de la ciudadanía. Muestras de ello son los resultados distintos en España y Francia en los respectivos referéndums sobre la Constitución Europea. Mientras en España ganó el “Sí”, en Francia ganó el “No”.

Pero lo importante es que en medio de múltiples dificultades, obstáculos, debates y visiones que se conjugan y se encuentran, la integración de Europa ha venido avanzando. El escritor alemán Ulrich Beck, resalta por ello que “la muy vilipendiada Unión Europea... ha logrado algo que parecía completamente inconcebible a los grandes espíritus europeos del siglo XIX y de la primera mitad del demencial siglo XX de las guerras mundiales, los genocidios y el holocausto: el milagro de convertir los enemigos en vecinos” (Beck, 2004).

1.2. La realidad centroamericana y el estado de su integración

A la luz de los ejemplos anteriores, no resulta difícil concluir que la integración centroamericana es una justa aspiración histórica que tiene sentido solamente en tanto mejore la calidad de vida de las personas. Sin pretender convertirse en una fotocopia del modelo de la Unión Europea, es indiscutible que solamente una integración, valga la redundancia, de carácter integral puede elevar a Centroamérica a una condición que permita a los países de la región por una parte, implementar soluciones a las grandes brechas sociales y desequilibrios territoriales y por otra, enfrentar de mejor manera los retos de la globalización y el entorno mundial.

Para poder comprender la envergadura del reto en el caso centroamericano, es importante dar una mirada a la realidad

de la región, recordando que Centroamérica está conformada por siete países, es decir, por siete sociedades y siete Estados, con cerca de 38.7 millones de habitantes en el 2003.

Centroamérica entra al Siglo XXI como una región sub desarrollada, pobre, donde la injusticia se combina con la exclusión y la marginación y donde las desigualdades sociales se mezclan con los desequilibrios territoriales. Situada, además, en una zona de alto riesgo por múltiples factores, Centroamérica carece del desarrollo y la equidad necesarios para enfrentar o prevenir adecuadamente las consecuencias de los fenómenos naturales que la amenazan constantemente.

Por ello, el Informe del Estado de la Región de 1999, caracteriza acertadamente a Centroamérica como una región “desgarrada por fracturas en su desarrollo humano”.

Veamos algunos datos que sustentan e ilustran este diagnóstico (PNUD, 2003):

- Con importantes diferencias según países, tres de cada cinco hogares centroamericanos presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Los niveles de insatisfacción son significativamente mayores en el área rural que en la urbana.
- Centroamérica experimenta, además, grandes desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre países como al interior de ellos. En 2001, el PIB regional superó los 66,500 millones de dólares y el PIB per cápita fue de 1,843 dólares. Si este último indicador se compara entre países, muestra notables diferencias: mientras en Costa Rica y Panamá superó los 3,000 dólares, en Honduras no llegó a los 1,000 y en Nicaragua fue de 472.
- Una quinta parte de la población centroamericana vive en países de poca población y extensión territorial (Panamá y Costa Rica) pero donde el PIB per cápita asciende a 3,278 dólares. En contraste, el 33% de los y las centroamericanas viven en naciones que concentran gran parte del territorio y mucha más

...la integración centroamericana es una justa aspiración histórica que tiene sentido solamente en tanto mejore la calidad de vida de las personas.

población, pero con un PIB per cápita que no alcanza los 1,000 dólares. La evolución en el crecimiento también ha ido en sentidos contrarios: mientras en los primeros la producción ha aumentado, en los segundos ha permanecido estancada o en descenso.

A las zonas anteriores, que se ubican en la parte Sur y Central, se unen –para completar el panorama de la región – dos países que concentran casi la mitad de la población centroamericana (El Salvador y Guatemala) y que no obstante tienen la mitad de la producción regional en el 2001 (34,700 de 69,900 millones de dólares) registran un PIB per cápita que representa tan solo la mitad del de Costa Rica y Panamá.

Esta lectura permite establecer una implicación central: pujanza y tamaño están distribuidas de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. En Centroamérica los países más grandes no son los económicamente más avanzados y los menos desarrollados no son los de menor tamaño y además, están enclavados en el corazón del área.

- En todos los países del área, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado se apropia de entre 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso se apropia de entre un 10.4% y un 15.3% del ingreso nacional. En los últimos años la desigualdad ha aumentado en algunos países y en otros se ha mantenido en los altos niveles preexistentes.
- En el terreno ambiental, Centroamérica, que es una región especialmente rica en su patrimonio natural, está marcada por dos huellas de los estilos de desarrollo imperantes en las últimas décadas. La huella ecológica causada por los efectos acumulados de procesos de deforestación, erosión del suelo, sedimentación de ríos y creciente contaminación de aguas subterráneas y superficiales, que se originan en crecientes patrones de consumo de recursos naturales y energéticos, procesos de urbanización desordenados y deficiente manejo de desechos sólidos y líquidos. En particular, destacan los acelerados procesos de metropolización que experimentan los países del área.

- En otro orden de cosas, el impulso democratizador en Centroamérica ha perdido dinamismo y hasta el momento no ha sido acompañado por progresos significativos en la creación de Estados democráticos de derecho. En casi todos los países, el gasto en instituciones fundamentales de la democracia sigue siendo extremadamente bajo, inferior en algunos casos al gasto militar.

Pero lo anterior no debe llevarnos a concluir que toda la realidad es negativa. También hay avances que debemos registrar. Alentadores progresos en la salud y esperanza de vida. Todos los países del área, sin excepción, han aumentado su esperanza de vida al nacer en los últimos 40 años. La drástica reducción de la violencia como arma política. Procesos democráticos en marcha. Aunque incipientes y desiguales, se han dado algunos pasos en el reconocimiento de la multiculturalidad. También se puede apreciar el surgimiento de nuevos movimientos sociales como los de mujeres o movimientos ciudadanos que buscan formas nuevas de involucrar a la ciudadanía en los circuitos donde se decide el rumbo de los países y las sub regiones del continente, nuevos espacios como la Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local (CONFEDELCA) o los encuentros centroamericanos de niñez y adolescencia como sujetos del desarrollo local.

Frente a esta situación, la Integración Centroamericana, cuyo proceso arrancó en 1960, debe ser revisada y re lanzada. Esto se hace más urgente que nunca.

En los dieciocho años posteriores a la firma de los acuerdos regionales de paz, (Esquipulas I, 1986) y del “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” (Esquipulas II, 1987), que dieron origen a la institucionalidad centroamericana vigente en la actualidad, se generaron profundas transformaciones en el contexto internacional y en la realidad ambiental, política, económica y social de la región.

Estos cambios “no produjeron modificaciones equivalentes en Centroamérica, región en donde más bien el activo

proceso de reactivación y renovación del Sistema de Integración Centroamericana” (SICA) se estancó debido a complejos fenómenos de muy diversa índole. Estos nuevos desafíos tuvieron que ver con la construcción o modernización de la democracia y el Estado de Derecho, con cataclismos naturales de gran magnitud que dejaron un profundo impacto en la vida de millones de centroamericanos (el Huracán Mitch); así como con la apertura comercial y la negociación de tratados de libre comercio que se enmarcan dentro de lo que genéricamente se conoce como globalización. También aumentaron y se consolidaron extraordinarias corrientes migratorias que, tanto al interior como desde Centroamérica, han reconfigurado de manera notable a las sociedades de la región” (FUNPADEM, 2004).

Sin embargo, aunque a lo largo de la década de los 90, Centroamérica tuvo algunos avances en su proceso de integración, éstos no estuvieron a la altura de las nuevas realidades y resultaron totalmente insuficientes y débiles.

Entre los avances más importantes tenemos que se diseñó y puso en práctica una nueva estructura institucional a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), creado mediante el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991 y se estableció una plataforma programática básica, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, (ALIDES) en 1994, que en su mayor parte no logró concretar sus compromisos en políticas específicas que fueran asumidas de manera conjunta por los países.

En la segunda mitad de la década de los 90 comenzaron a surgir fuertes cuestionamientos a las instituciones de la integración centroamericana provenientes tanto de la sociedad civil como de algunos sectores empresariales, especialmente de pequeña y mediana empresa y de varios gobiernos de la región. Incluso en la Declaración de Nicaragua, del 2 de septiembre de 1997, los presidentes

centroamericanos proclamaron la determinación de fortalecer el proceso integracionista y tomaron la decisión de reformar las instituciones creadas en el Protocolo de Tegucigalpa.

...aunque a lo largo de la década de los 90, Centroamérica tuvo algunos avances en su proceso de integración, éstos no estuvieron a la altura de las nuevas realidades y resultaron totalmente insuficientes y débiles.

Por otra parte, surgieron también nuevas propuestas de integración económica, que buscaban una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo “hacia fuera” adoptadas por los países de la región. Sin embargo, la dinámica propia de cada uno de los países y el desarrollo incipiente y muy frágil de las instituciones regionales, asociados a un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la apertura a terceros mercados y no en la integración centroamericana, no permitieron que

esas propuestas integracionistas fueran apropiadas por los países y pasaran a formar parte de sus agendas.

Como dice el Primer Informe sobre Desarrollo Humano, “la suma de esfuerzos integracionistas...no implica un proceso pautado, o concertado, de integración ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de los esfuerzos se cancelan entre sí. La culpa no es de la diversidad de agendas, sino de la diversidad generada por los monólogos, no por el diálogo, que se dan en el mismo espacio. Esto entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente etapa de integración” (PNUD, 2003).

En resumen, si tuviéramos que caracterizar de manera muy escueta y un poco simplista el proceso de integración en Centroamérica, tendríamos que decir que, reconociendo sus avances, se ha tratado de un proceso:

- Errático y con muchos altibajos debido sobre todo a la falta de una estrategia consistente y con amplio respaldo político y social.
- Excesivamente lento y falto de vigor.

- Impulsado fundamentalmente por los gobiernos centrales y las grandes empresas.
- Con mínimos espacios para la participación de la ciudadanía y excluyendo a otros actores como la micro y pequeña empresa y los gobiernos municipales.
- Con muchos acuerdos y declaraciones de los gobiernos, pero con pocas concreciones y conquistas.
- Con un sistema institucional ineficiente, ineficaz y sin mayor peso político.
- Que actualmente se encuentra adormecido, aunque haya sido puesto en agenda por presión externa sobre todo de cara a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

La cara positiva es que se trata de un proceso que está vivo y abierto, que mantiene al menos un mínimo dinamismo y que podría y debería relanzarse con una entrada de nuevos actores al escenario, con una visión más amplia y estratégica y con un vigoroso respaldo político y social.

Es en este marco que la FUNDE ha comenzado a plantear la necesidad de incorporar el desarrollo local y la descentralización del Estado como nuevos factores de la Integración Centroamericana para poder enfrentar de manera exitosa los desafíos que se le presentan.

II. Desarrollo local, ruta hacia la democratización y el desarrollo sustentable

Para sustentar nuestra propuesta es necesario, aunque sea brevemente, apuntar lo que entendemos por desarrollo local y descentralización del Estado.

El desarrollo local es un fenómeno emergente en todos los países centroamericanos, que está empujando a nuevas formas de leer y construir las realidades de los mismos. Y no es casual, que desde una situación como la que hemos esbozado, al enfrentar los retos de la globalización, emerja el desarrollo local como un ingrediente fundamental para

trazar una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional.

La globalización levanta la importancia de lo local como su correlato necesario. Sólo en apariencia es una paradoja que justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando y se estaría apuntando al “fin de la geografía”, se esté produciendo simultáneamente una recuperación de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico, sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas (O’Brien, 1999).

En la medida en que los acelerados y profundos procesos de cambio en los planos tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente en los territorios sub nacionales, las dos tendencias, globalización y localización se convierten en dos caras de una misma moneda. Tanto es así “que la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como glocal y fragementación, para tratar de expresar la pertenencia a los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global” (Moncayo, 2002).

En Centroamérica el concepto de desarrollo local cobra fuerza y relevancia a principios de los años 90, estimulado en varios países por la necesidad de replanteamientos internos sobre el desarrollo en el marco no solo de la globalización, sino de sus transiciones de la guerra a la paz y de la posibilidad de la construcción democrática. Desde fuera influyeron algunas entidades como el Programa de Desarrollo Para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE) y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (CELCADEL). Desde adentro hubo algunas instituciones que lo promovieron como la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) en El Salvador.

Sin embargo, hay que reconocer que no existe en Centroamérica un solo concepto de desarrollo local. Al menos se pueden identificar dos. Uno de corte neoliberal,

mantenido principalmente por gobiernos centrales en diferentes países de la región y otro de tipo integral sostenido especialmente por algunas organizaciones de la sociedad civil y algunas asociaciones de municipalidades como la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y la Asociación de Municipalidades de Nicaragua (AMUNIC).

El enfoque neoliberal presume que la globalización tendrá un efecto eminentemente positivo sobre los territorios y propone políticas de liberalización que aceleren la inscripción



de los mercados locales a los mercados globales. Supone, además, que la competencia abierta entre los territorios por mercados y atracción de capitales, portadores de tecnología, incentivarán sus capacidades internas. Aquí no hay territorios ganadores y perdedores con la apertura de la globalización, sino territorios que ganarán más (los que se incorporen más rápida y agresivamente a la apertura económica) y otros que ganarán menos, siendo ésta sin embargo, la mejor alternativa para todos.

Un buen exponente de este enfoque lo encontramos en el gobierno salvadoreño 1994 – 1999, encabezado por el Dr. Armando Calderón Sol, cuando en su Plan de Gobierno plantea promover el desarrollo local “como mecanismo facilitador de una apertura económica y globalización hacia

el interior del país, a fin de que el desarrollo sea lo más armónico posible y estimule la descentralización de las fuentes de producción, la creación de nuevas oportunidades de trabajo, servicios y el progreso socioeconómico local” (GOES, 1994: 21).

El otro enfoque más integral, sostenido por diversas organizaciones de sociedad civil y asociaciones de municipalidades, surge como una respuesta a la extrema centralización con que ha operado el Estado, a los profundos desequilibrios territoriales que han existido y existen en los

países centroamericanos y a la exclusión de actores fundamentales en los planes y programas de desarrollo. De ahí que este enfoque ponga el acento en la integralidad o multidimensionalidad de los retos que se pretenden enfrentar con el desarrollo local, dado que su propósito sería alcanzar riqueza y bienestar de la población a través de un proyecto de territorio que se construye mediante un proceso de participación y concertación entre los principales actores que son el gobierno local, el gobierno central, la sociedad civil y la empresa privada.

Un exponente de este enfoque ha sido la FUNDE, para quien el desarrollo local “es un proceso de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan en un territorio determinado, para impulsar con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, que incluye la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional” (Enríquez, 2002).

Sin duda alguna, el desarrollo local está marcando cada vez más los debates y las agendas nacionales en los distintos países, con algunos denominadores comunes como:

- Abrir paso a una concepción de desarrollo multidimensional y territorial y que, por tanto, critica y supera los enfoques que reducen los fines de las políticas de desarrollo a la búsqueda del crecimiento económico, producción de riqueza, equilibrio económico, sin valorar suficientemente las otras dimensiones (social, ambiental, cultural, etc.) de la vida humana que son fundamentales para la generación de bienestar.
- Plantear la incorporación de todos los territorios en calidad de sujetos del desarrollo nacional. Con ello ofrece una nueva manera de leer y transformar las realidades de los países. Hay una revalorización del territorio, en el sentido de su “reinención” como apunta Federico Bervejillo haciendo alusión al reto que esto significa en términos del conocimiento, de la política y de la gestión. (Bervejillo, 1999: 178).
- Demandar el involucramiento de todos los actores y colocar la concertación como una condición sine que non del desarrollo local y nacional. Esto es de la mayor importancia en países donde la confrontación ha estado en la médula de las culturas y las sociedades.
- Asumir lo local como la otra cara de lo global, situando el desarrollo local como factor de gestión de la globalización.
- Cuestionar los marcos legales actuales para adecuarlos, de manera que aseguren y den soporte a los procesos locales de desarrollo.
- Demandar un Estado democrático y descentralizado y gobiernos municipales con mayor autonomía, abiertos a la participación de la ciudadanía y transparentes en su gestión pública. Es indudable que sin una descentralización efectiva de las funciones y poderes del Estado, no es posible desatar procesos consistentes y sostenidos de desarrollo local. Esto se debe a que la generación de una estrategia de desarrollo local debe contar con instancias políticas gubernamentales con poder efectivo de regulación y decisión que pertenezcan al territorio. Igualmente importante es la capacidad que tiene el Estado en el ámbito local de articular los recursos y servicios públicos a una estrategia de desarrollo local.

En este marco, se ha levantado en varios países una vigorosa presión por el incremento de las transferencias de los gobiernos centrales a las municipalidades. Esto ha sido tan fuerte que en Nicaragua, por ejemplo, provocó en el 2003 una marcha nacional de alcaldes y alcaldesas y en Honduras llevó a la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON) a poner una demanda legal contra el gobierno central por una deuda acumulada al no transferir a las municipalidades el porcentaje anual establecido en la ley.

Sin duda alguna, el desarrollo local está marcando cada vez más los debates y las agendas nacionales en los distintos países...

Simultáneamente con estos aspectos que dinamizan y enriquecen el debate, se abren paso a lo largo y ancho de la región, en todos los países, procesos donde:

- Los gobiernos municipales cobran conciencia de su naturaleza de “gobierno” y buscan fortalecer su autonomía, redefinir su relación con el gobierno central y con la sociedad local.
- Se produce una nueva relación entre gobierno local y ciudadanía a través de variados procesos y formas de participación ciudadana en asuntos relevantes de sus municipios, micro regiones o regiones.

Entre ellos destacan los que apuntan a formas novedosas de planificación participativa del desarrollo local, de rendición de cuentas y contraloría ciudadana y de diseño e implementación de presupuestos participativos.

- Los municipios se asocian para diversos fines, pero sobresale la asociación para crear regiones de desarrollo, lo cual apunta a una re configuración político administrativa de los países.
- Las asociaciones nacionales de municipalidades se convierten en un sujeto político con capacidad de propuesta y con creciente peso nacional.

Si ensayáramos un cruce entre estos procesos y los puntos más álgidos de los debates abiertos, podríamos

dibujar una agenda común en los países centroamericanos en torno al desarrollo local y la descentralización del Estado:

- Profundizar la relación necesaria entre local y global, entre las tendencias de la globalización y las del desarrollo local, dado que como muestra la experiencia internacional, mientras que la globalización va creando un mundo en el que las distancias se acortan o desaparecen, se está produciendo, al mismo tiempo, una recuperación de la dimensión territorial. Los procesos de cambio a escala mundial impactan también a los territorios sub nacionales. Globalización y localización son dos caras de una misma realidad.
- El desarrollo local como factor estratégico del desarrollo nacional: el diseño e implementación de estrategias nacionales de desarrollo local que apunten e incluyan políticas públicas hacia la superación de los desequilibrios territoriales e incluyan a los actores locales en los circuitos de toma de aquellas decisiones nacionales que marcan el rumbo del desarrollo de los países.
Implica también, en sentido inverso, que las políticas nacionales y macroeconómicas se diseñen e impulsen tomando siempre en cuenta el desarrollo regional y local como factor estratégico del desarrollo nacional.
- Impulsar procesos de desarrollo económico local sin perder de vista la multidimensionalidad. Esto incluye nuevas políticas de inversión pública y privada.
- Construcción de democracia y gobernabilidad local, que incluye:
 - ✓ La participación ciudadana como factor fundamental y condición de posibilidad del desarrollo local.
 - ✓ Concertación y alianzas de los actores del desarrollo local, como condición del mismo.
 - ✓ Planeación estratégica participativa del desarrollo local.
- Impulso de la asociatividad municipal, estrategias supramunicipales para la construcción de regiones de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Reforma y descentralización del Estado. No es posible el desarrollo local con Estados altamente centralizados y gobiernos municipales débiles y dependientes.
- Marco legal para el desarrollo local. Incluye revisión y actualización de las leyes y códigos municipales existentes y su armonización con el resto de cuerpos legales en cada país.
- Políticas y sistemas para estimular y facilitar el intercambio y análisis de experiencias exitosas de desarrollo local, de manera que se puedan sacar y aplicar lecciones, tanto en las localidades como en los niveles nacionales.
- Promover una adecuada cooperación internacional para el desarrollo local.
- El desarrollo local y la descentralización de los Estados como factores de construcción de la integración centroamericana.

Este último punto es un reto en cierto sentido más grande, complejo y novedoso que los anteriores y es el que queremos resaltar en esta ocasión. Se trata de convertir el desarrollo local y la descentralización de los Estados en factores de construcción de la integración centroamericana.

Como apuntamos al principio, sobre este desafío muy poco se ha reflexionado y debatido y en consecuencia casi nada se ha escrito.

III. Desarrollo local y descentralización del Estado como factores de integración regional

Así como señalamos que el desarrollo local es una nueva forma de leer y hacer cada país, de igual manera, podemos afirmar que es una nueva forma de analizar, comprender y emprender la Integración Centroamericana.

Si se hace un análisis de los diversos momentos por los que ha atravesado la Integración Centroamericana, es fácil

concluir que el desarrollo local nunca ha estado presente y que los actores locales, incluyendo los gobiernos municipales, nunca han sido tomados en cuenta. La razón es obvia, la integración ha sido concebida como un proceso que debe ser construido por los gobiernos centrales y las grandes empresas. Estos han sido los actores que con sus respectivas lógicas, ópticas e intereses, han determinado el proceso desde 1960 hasta la fecha. Los diversos sectores de la sociedad civil han tenido una participación limitada, fragmentada y marginal. Los actores locales han estado completamente al margen.



Ahora bien, incorporar el desarrollo local y con él, la descentralización del Estado, como factores estratégicos de la integración centroamericana no es la introducción mecánica de una simple “pieza”. Se trata de dos componentes que, al incorporarlos, cambiarían la visión y el quehacer de la Integración Centroamericana.

En primer lugar, porque exige incluir la reducción de los desequilibrios territoriales existentes dentro de los países y en la región como un objetivo estratégico de la integración.

Esto tiene profundas implicaciones. Basta con ver lo que está pasando en la Unión Europea, que ha establecido la reducción de los desequilibrios territoriales como una política de competencia comunitaria que tiene como objetivo alcanzar la cohesión social, a través de:

- Elevar la producción por habitante y el desarrollo de las regiones más atrasadas (Es por ello un objetivo político de desarrollo regional).
- Ayudar a aquellos colectivos más desfavorecidos, que muchas veces no están en las regiones más atrasadas, sino incluso en las más adelantadas.

Por eso se han creado programas y fondos que van dirigidos a ambos objetivos: a regiones con menores niveles de

desarrollo y a resolver problemas a aquellas zonas específicas en situación de degradación urbana, en zonas que han sufrido procesos de reconversión industrial que han producido desempleo, desarrollo rural bajo, etc.

Incluir como objetivo estratégico de la integración regional los desequilibrios territoriales supone estimular iniciativas locales y regionales, políticas nacionales y políticas de construcción sub regional y centroamericana. No se trata de detener o desacelerar el paso de los territorios o regiones más avanzadas, pero sí de apoyos especiales, sistemáticos y sólidos a los más atrasados. Se trata de generar y acelerar dinámicas de desarrollo buscando reducir las brechas en ese camino ascendente.

Implica, por una parte, alimentar y dar soporte a la creación y aprovechamiento de ventajas competitivas y por otra, desencadenar políticas de Estado.

En segundo lugar, el desarrollo local y la descentralización suponen la inclusión y el involucramiento de los actores locales como sujetos de la integración regional.

Esto no es solamente un acto de voluntad política. Es un reto a crear la metodología, los espacios y los instrumentos

que permitan de manera organizada incluir nuevas visiones, enfoques e intereses que se deben tomar en cuenta y procesar a la hora de las decisiones estratégicas, de las negociaciones comerciales o de los tratados económicos, políticos, sociales y culturales.

No hacer esto de manera improvisada, supone recrear y reestructurar las relaciones y las formas de participar en el desarrollo nacional de estos actores y de estos territorios.

Se trata de hacer realidad lo que hemos planteado antes de no ver más a los territorios como simples depositarios, sino asumirlos como actores, como sujetos.

En tercer lugar, el desarrollo local conduce a recuperar lo específico de cada país y cada territorio, toda la riqueza de la diversidad, poniéndola a jugar en favor de la construcción de una unidad: la diversidad en la unidad. Esto supone revalorar los distintos municipios, mancomunidades municipales y micro regiones como lugares y centros de construcción regional, independientemente de su extensión territorial, ubicación geográfica o composición de su población. Es necesario tomar en cuenta que la creación de una base productiva más sólida y más amplia, demanda un rol fundamental de los municipios, de los espacios locales.

En cuarto lugar, el desarrollo local permitiría que la Integración Centroamericana pueda articular de manera más amplia y vigorosa diferentes territorios y espacios locales y regionales para enfrentar y resolver problemas estratégicos.

Esto supone, por supuesto, la necesidad de descentralizar competencias y recursos hacia los municipios, pues sin ello, ni las municipalidades ni los municipios podrán convertirse en actores o sujetos reales. De aquí la necesidad e importancia de los procesos de descentralización de los Estados.

En conclusión, una visión y planteamiento que incorpore el desarrollo local y la descentralización, nos obligaría a re

...una visión y planteamiento que incorpore el desarrollo local y la descentralización, nos obligaría a re pensar el proceso y el sistema de la Integración Centroamericana.

pensar el proceso y el sistema de la Integración Centroamericana. Estaríamos abriendo las puertas a una etapa nueva, que recogiendo la experiencia acumulada debe transformar, en primer lugar, el sujeto mismo de la integración. No es una simple ampliación o un problema de número. Es un asunto de visión, de óptica, de lógica y de ruta.

La entrada en escena de la construcción regional de gobiernos locales, sociedad civil local, pequeños y medianos empresarios y comerciantes locales al circuito donde se toman las decisiones, para involucrarse en ellas, cambiaría sustantivamente la agenda de la Integración Centroamericana, su lógica interna y las formas de llevarla adelante.

Esto supone entender que Integración Centroamericana no es sólo una integración de gobiernos y grandes empresas. Es una integración de todos los actores y todos los territorios.

Esta debería ser también la óptica desde la que analicemos y juguemos en proyectos como los Tratados de Libre Comercio (TLC) y el Plan Puebla Panamá (PPP). Para asegurar que los tratados y acuerdos internacionales nos permitan fortalecer ese proyecto territorial y de construcción comunitaria que se llama Centroamérica.

De lo planteado hasta aquí, se pueden derivar algunos retos estratégicos que deberán enfrentarse de inmediato y de manera simultánea:

- i) Incorporar el desarrollo local y la dimensión territorial a los procesos de integración centroamericana y a los Tratados Comerciales.
- ii) Introducir la dimensión centroamericana en las agendas de los actores y fuerzas locales y regionales, para que ellos se conviertan en actores de la integración desde la lógica de sus respectivos territorios.

Se trata de que comprendan la importancia de la integración centroamericana para el desarrollo de los



territorios y de lo que ganarían sus municipios y mancomunidades municipales en términos de desarrollo, con la vinculación a las dinámicas de cada país y a las de la región.

Es evidente que ningún actor local, municipal, micro regional o departamental es lo suficientemente fuerte, ni ningún mercado local lo suficientemente amplio ni profundo como para prescindir de su país y de la región. Por ello, los territorios sub nacionales necesitan articularse entre sí y a escala nacional y centroamericana para poder, por una parte, cualificar sus fuerzas endógenas y por otra, mejorar sus entornos y tener mejores accesos a recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros.

En otras palabras, los actores locales deben comprender que dentro de la tendencia de la globalización, la articulación de sus territorios con las dinámicas del país y de la región centroamericana, no solamente les es indispensable para enfrentar mejor los desafíos de la globalización misma, sino también para ampliar sus propias capacidades internas de desarrollo.

- iii) Lograr que los actores tradicionales de la integración – órganos ejecutivos, grandes empresas e instancias del Sistema de Integración Centroamericana – comprendan y asuman la importancia que los territorios y los actores territoriales tienen para la integración centroamericana y el valor que agregan al aportar sus lógicas, sus visiones y sus propuestas.

Las razones de por qué hasta ahora los territorios y los actores locales no han sido tomados en cuenta como sujetos de la integración o del desarrollo nacional en cada uno de los países son similares. Por un lado, los planes llamados de desarrollo se han estructurado principalmente, en función de grandes grupos económicos (agroexportadores, comerciales o financieros) y no de la población en su conjunto. Por otro, los gobiernos nacionales y sus políticas centralistas, han producido como resultado que población y generación de riqueza se concentren territorialmente en unas cuantas ciudades. El producto ha sido países y una región con profundos desequilibrios territoriales, lo que representa una gran desventaja para cada país y para Centroamérica en el mundo globalizado de hoy.

Centroamérica, en consecuencia, debería desplegar una estrategia territorial que permita elevar la competitividad de los territorios creando una sinergia positiva desde los municipios y regiones sub nacionales hasta la región centroamericana, pasando por los territorios nacionales.

Pero ello implica que esto sea asumido, no solo por los actores locales, sino también por los actores nacionales (gobiernos, empresas y sociedad civil) y regionales (organismos del Sistema de Integración centroamericana).

- iv) Promover el desarrollo local transfronterizo. Como concluyó el Foro Regional “Repensando La Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación

de su institucionalidad”, es posible contar con espacios alternativos en donde el esfuerzo integrador podría ser no sólo más exitoso, sino también y principalmente más aceptado por la gente. Tal sería el caso, por ejemplo, de las regiones transfronterizas del Istmo. Esta regiones, las más pobres y postergadas del área, constituyen ámbitos en donde la integración humana, cultural, económica y comercial es una experiencia cotidiana que, adicionalmente, se ve reforzada por la existencia de amplios ecosistemas compartidos entre los que se cuentan enormes cuencas hidrográficas y otras áreas de conservación que concentran los principales núcleos de biodiversidad del Istmo”.

- v) Convertir el eje que cruza lo local con lo centroamericano en una prioridad de la cooperación bilateral y multilateral.

Una consideración final que se desprende de lo anterior es que para enfrentar con éxito los desafíos planteados, se requiere de una masa crítica centroamericana, que se convierta en la levadura de ese esfuerzo que llevaría el proceso de integración regional a dar un salto de calidad. Se trata, ni más ni menos, de formar el nuevo sujeto de la

Integración, que incluye formar a los actores locales como actores de la integración desde la lógica de los territorios, formar a los actores tradicionales de la integración sobre esta nueva lógica y propiciar espacios y mecanismos que faciliten el encuentro y la concertación entre ambos tipos de actores.

En resumen, el desarrollo local y la descentralización del Estado como factores de integración centroamericana requieren establecer una genuina cultura democrática, que debe traducirse en metodologías, espacios e instrumentos que permitan concretar las nuevas visiones, enfoques e intereses, que se deben tomar en cuenta y procesar a la hora de las decisiones estratégicas que irán marcando la naturaleza y el rumbo de la integración centroamericana. Esto deberá ser acompañado por una inversión especial para fortalecer los sujetos que se vienen perfilando como los portadores principales de los cambios que demanda este nuevo enfoque de la integración centroamericana: la ciudadanía, los gobiernos locales y las micro, pequeñas y medianas empresas.

BIBLIOGRAFIA

ARTAVIA, R. y Larraín, F.: Competitividad de Centroamérica – El Salvador.

CLACDS, San José, Costa Rica. 1997.

ARTAVIA, R. y Larraín, F.: Competitividad de Centroamérica – Guatemala. San José, Costa Rica. 1997.

BCIE: Conferencia Regional: El Desarrollo y la integración de Centroamérica en el Siglo XXI. Tegucigalpa, Honduras. 2001.

BECK, Ulrich: El País. Madrid, España. 22 de junio de 2004. BERVEJILLO, Federico: Reinención del Territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. CLAEH. Uruguay. 1999.

BOISIER, Sergio: La descentralización, un tema confuso y difuso. Ensayos ILPES. Santiago de Chile. 1990.

BULMER-THOMAS, Víctor y Kincaid, Douglas: Centroamérica 2020, hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburgo, Alemania. 2000.

CACERES, Luis: Costos y Beneficios de la Integración Centroamericana. Revista de CEPAL No. 54. Santiago de Chile. 1994.

CALDENTEY del Pozo: La Integración Centroamericana frente al reto institucional. Informe de Consultoría. Proyecto SG/SICA CEPAL. 2002.

CALDERÓN, Fernando: La reforma de la Política.

Deliberación y desarrollo. ILDIS, FFS, Nueva Sociedad, La Paz, Bolivia. 2002.

CEPAL: La integración centroamericana: costos y beneficios. Santiago de Chile. 2001.

CEPAL: Istmo Centroamericano: Evolución del proceso de integración regional, 2000-2001. LC/MEX/L. México, D.F. 2002.

CEPAL: Los bloques comerciales regionales en América Latina y el Caribe, características y efectos estáticos y dinámicos. México, D. F. 1999.

CONFEDELCA I: Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. Primera Conferencia Centroamericana. FUNDE – FUNDAUNGO. Julio 2002. San Salvador, El Salvador.

COHN-BENDIT, Daniel. Artículo en "El País". Madrid, España. 1 de octubre de 1997.

DE LA OSA, Álvaro: La Unión Centroamericana: conclusiones y perspectivas. CRIES. Managua, Nicaragua. 1999.

ENRIQUEZ Villacorta, Alberto: Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Noviembre – Diciembre 2002.

ENRIQUEZ Villacorta, Alberto: Desarrollo Local: elementos para una Agenda Latinoamericana. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

ENRIQUEZ Villacorta, Alberto: Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador. Cuadernos de Análisis y Propuestas. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Mayo. 1998.

ENRIQUEZ Villacorta, Alberto: Descentralización en Educación, Salud y Construcción de Infraestructura Social Básica en El Salvador, en "Modernización y

Descentralización de los Estados Centroamericanos". AMUNIC. Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No.6. Managua, Nicaragua. Septiembre 2001.

FUNPADEM: Foro Regional "Repensando La Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad". San Salvador, El Salvador. Mayo de 2004.

GOES: Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994 – 1999. San Salvador, El Salvador.

INCAE-HIID: Central America in 21st. Century: An Agenda for Competitiveness and Sustainable Development. San José, Costa Rica y Cambridge, MA. 1999.

MONCAYO, Edgar: Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. ILPES: Serie Gestión Pública No. 27. Diciembre 2002. Santiago de Chile.

ORTEGA Hegg, Manuel: Apoyo a los procesos de reforma y modernización del Estado en Centroamérica. La descentralización política en Nicaragua. Estudio para OEA, San José, Costa Rica. 2004. Mimeo.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en Tiempos de Globalización. San Salvador, El Salvador. 2003.

PNUD: Estado de la Región. Primer Informe. San José, Costa Rica. 1999.

PNUD: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003. San José, Costa Rica. 2003.

SICA: La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. San Salvador, El Salvador. 2001.

SCHUMAN, Robert: Declaración, París. 9 de Mayo de 1950. SOROS, George: El País. Madrid, España. 18 de octubre de 1997.

TOURAINÉ, Alain: El País. Madrid, España. Enero 20 de 2003.