funde

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel: 226-6887~ 235-0034 ~ 235-9832 ~ Fax: 225-5704

Documento de Trabajo
No. 87

DESARROLLO LOCAL Y CABILDEO

Marcos Rodríguez
Investigador, FUNDE

San Salvador
Mayo de 1997

Estudio patrocinado por Oxfam América en el contexto del proyecto: "Diplomacia Ciudadana para promover el Desarrollo Sustentable en El Salvador"

Correo: Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno ~ San Salvador, El Salvador ~ e-mail: funde@es.com.sv

DESARROLLO LOCAL Y CABILDEO

Marcos Rodríguez
Investigador, FUNDE

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha sido realizado con el objetivo de orientar el diseño de iniciativas de cabildeo en torno a la temática del DESARROLLO LOCAL. Para esto se transita a través de tres niveles de análisis: 1) se realiza una ubicación general en el tema; 2) hace un análisis del estado actual de la cuestión; y 3) se realizan propuestas concretas orientadas de temas y contenidos que podrían formar parte de un plan de cabildeo.

La ubicación general en el tema pretende establecer los antecedentes de las políticas territoriales de desarrollo, para después ubicar el tema en el contexto actual de globalización económica y fijar desde esta perspectiva su marco normativo.

El análisis de la situación actual del tema aborda específicamente la Política de Desarrollo Local del actual gobierno, pues es en el ámbito del Estado donde se encuentran los problemas que ameritan el desarrollo de acciones de cabildeo. Estas acciones pueden orientarse también a provocar cambios de políticas en instituciones que financian las políticas del Estado salvadoreño y tener como participantes en el las acciones a diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el objetivo último de las acciones de cabildeo será provocar cambios en las políticas nacionales.

Por último, se esbozan algunas ideas concretas que pretenden servir de punto de partida para el diseño de verdaderos planes articulados de cabildeo.

II. LA ACTUALIDAD DEL TEMA

El fin de la extrema polarización política y uniformidad temática a los que el conflicto armado había sometido a la sociedad salvadoreña y el comienzo de la construcción de un nuevo modelo de sociedad, rearticularon el país con un conjunto de temáticas tales como: la globalización, el desarrollo local, la reforma y la descentralización del Estado, la emergencia de sociedad civil, el deterioro ambiental, el enfoque de género, etc; forman parte de la agenda mundial de fines del milenio. De estos temas, el del desarrollo local tiene la particularidad de reeditar el interés por las estrategias de desarrollo, que habían sido prácticamente abandonadas por los estados del continente durante la década de los años 80, a favor de una especie de extensión de las reglas del libre mercado a todos los ámbitos de la vida social.

El tema que nos ocupa, el planteamiento moderno del desarrollo territorial, tiene su origen en Europa de los años 80, durante una de las crisis económicas mas prolongadas y profundas de sistema capitalista. Originalmente, surgió como un reconocimiento de los estados centrales de su incapacidad para mantener a flote el modelo de "Estado de Bienestar". En este contexto se pretendió que las sociedades locales y particularmente las municipalidades, enfrentaran por medio de su propia iniciativa las consecuencias negativas que la crisis tenía sobre aspectos como la seguridad social y el mercado laboral. Algunos años mas tarde, en la década de los años 90, el desarrollo local se transformó en política de los estados miembros de la Unidad Europea por disminuir los desequilibrios territoriales en su interior. Como ejemplo de esta situación se puede mencionar que en 1990, esta organización multinacional examinó 200 casos de acciones de desarrollo local practicadas en sus diferentes países, y que para el 1992 se financiaron 175 acciones de este tipo con los Fondos Estructurales comunitarios (Costa Campi, 1996).

Durante los últimos años, el tema del desarrollo local se ha ido abriendo campo también en América Latina en tres vertientes: 1) como resultado de la concepción metodológica de trabajo que impulsan las organizaciones sociales y las ONGs, que parte de la comunidad para enfrentar los retos planteados por la marginación y la pobreza de crecientes sectores de la población; 2) como resultado de las transformaciones del Estado central que comienza a democratizarse, descentralizarse y buscar mecanismos mas eficaces y eficientes de combate a la pobreza; y 3) como resultado de los requerimientos que plantea la influyente cooperación internacional, en cuanto a que sus financiamiento para combatir o compensar la pobreza, se emplee en un marco conceptual y metodológico que promueva la reforma del estado y la democratización de la sociedad.

En El Salvador, el principio metodológico de "actuar a partir de la comunidad" surge durante el conflicto armado como una estrategia de supervivencia de las comunidades rurales y de la asistencia que brindan las ONGs a estas comunidades. Desde entonces, el mencionado principio metodológico se ha aplicado en la ejecución de proyectos que se desarrollan en

campos tan diversos como la atención primaria de salud, la provisión de servicios básicos, la alfabetización de adultos, el apoyo a la microempresa, la capacitación vocacional, la defensa y recuperación del medio ambiente, la promoción de la mujer, etc.

Uno de los indicadores que demuestran la eficacia de la metodología de "partir de la comunidad", es que en siete municipios de Chalatenango (Las Vueltas, San Antonio Los Ranchos, Arcatao, San José e Las Flores, San Francisco Morazán, San Isidro Labrador y San José Cancasque) donde la población quedó descubierta por el sistema nacional de salud durante los 12 años de conflicto armado y solo contó con una sistema comunitario de salud asistido por ONGs, presentó al final del mismo (1992), una tasa de mortalidad infantil (25.12 por mil) claramente inferior al promedio nacional (37.31 por mil)[1] .

En lo que se refiere al Estado salvadoreño, la revalorización de lo local surge también durante los últimos años del conflicto armado, estrechamente ligado a los programas de asistencia a las municipalidades que se realizaron un marco contrainsurgente por parte de la Comisión Nacional de Reconstrucción de Areas (CONARA). Como resultado de los Acuerdos de Paz, el Programa de Reconstrucción Nacional (PRN) adoptó como línea metodológica la inversión de sus recursos por medio de los gobiernos locales, potenciando su protagonismo e introduciendo, por medio de los Cabildos Abiertos, un primer espacio de participación ciudadana.

Sin embargo, es hasta la aparición del Plan de Gobierno 1994-1999 que el Desarrollo Local aparece formulado como política de gobierno. Para la ejecución de este componente de las políticas gubernamentales, en 1996 se fusionaron la Secretaria de Reconstrucción Nacional (SRN) y el fondo de Inversión Social (FIS) dando lugar a la constitución del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que en la actualidad, se encuentra en una fase preliminar de definición conceptual y metodológica. El FISDL constituye el ejemplo mas saliente del intento que realiza el estado salvadoreño por redimensionar el espacio local.

Mas recientemente, durante el período de gobierno municipal 1994-1997, se realizaron a nivel de algunos gobiernos municipales, principalmente los controlados por la oposición política, diversas experiencias de acción local que, lideradas por la alcaldía, lograron articular exitosamente diversas acciones de desarrollo entre gobierno local, comunidades y ONGs, dando lugar en algunos casos a la formación de mecanismos institucionales de desarrollo local como los Consejos de Desarrollo Local. Es de destacar también el creciente interés que viene manifestando en la temática la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) que en 1996 publicó su primera declaración sobre el tema.

---

[1] Cálculos propios elaborados en base a al procesamiento de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social: 1995).

En lo que respecta a los organismos internacionales de cooperación (privados, gubernamentales o multinacionales), el acercamiento a la revalorización de lo local tiene su génesis en el financiamiento de los proyectos de sobrevivencia que desarrollaron las organizaciones sociales y las ONGs durante el conflicto armado[2] ; o bien en el financiamiento de los mencionados programas de del CONARA y la SRN por parte de la AID[3]. Posteriormente, la estrategia de desarrollo local como tal, fue promovida por el programa PRODERE (1991-1994), que dio lugar en su desarrollo, a la formación de los primeros mecanismos de articulación interinstitucional para el desarrollo Local en el país: las Agencias para el Desarrollo Económico Local (ADEL). En la actualidad, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Interamericana (FIA), La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), la Unión Europea así como numerosas agencias privadas o estatales de países europeos, demuestran en diferente magnitud su interés por apoyar iniciativas que se enmarquen en una estrategia general de promoción del desarrollo local.

El hecho de que el tema del desarrollo local esté vinculado a los intereses institucionales de tan diferentes actores señala al mismo tiempo su principal potencialidad y su principal interrogante. Potencialidad, en cuanto a que constituye un posible punto de concertación para la incorporación del desarrollo territorial (local y regional) a la construcción de una estrategia nacional del desarrollo. Interrogante, debido a que la escasa elaboración conceptual realizada sobre el tema no permite definir aún con suficiente claridad cuáles son los componentes sobre los cuales concertar.

2.1 El desarrollo local y la crisis del Estado Nación

Mas allá de los causales particulares y coyunturales que motivan el presente y cada mas difundido interés por el desarrollo local, es pertinente establecer en forma introductoria las acusas estructurales que en opinión del autor determinan el actual interés por este enfoque.

La aplicación de políticas, estrategias o acciones de desarrollo a mediados del presente siglo partieron de dos conceptos básicos que en la actualidad se encuentran profundamente cuestionados por la globalización de la economía mundial. Estos conceptos son: 1) que el Estado Nación constituía, como expresión espacial de los mercados nacionales, la unidad política-económica básica del sistema internacional; y 2) que el aparato del Estado central era

---

[2] Este tipo de proyectos, como por ejemplo fue el apoyo al mencionado sistema comunitarios de Salud en el Oriente de Chalatenango, fueron financiados principalmente por agencias privadas de asistencia humanitaria que en sus propios países industrializados constituyen ONGs.

[3] Este tipo de proyectos que transitaron de la fase contrainsurgente a la reconstrucción, partiendo de las municipalidades, fueron desarrollados el Plan Municipalidades en Acción (MEA), que financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), realizó entre 1988 y 1995, 17,574 proyectos de infraestructura local con un costo de 150 millones de dólares (Nogales,Gottret, 1996:25).

el instrumento principal para garantizar la reproducción económica, social y cultural del sistema en los espacios nacionales.

Los mencionados conceptos se encuentran cuestionados en su base material por los efectos que está provocando la globalización en la organización territorial del sistema. Este fenómeno se caracteriza por empujar hacia una integración cada vez mas acelerada de los mercados nacionales en mercados multinacionales, por la centralización del capital en grandes empresas multinacionales que operan a escala mundial y por la distribución de la producción en diferentes territorios según las ventajas competitivas que esto les ofrezca. En este proceso de internacionalización -que se encuentra dinamizado por factores tales como la revolución científico técnica, la apertura y privatización de las economías y la reforma del Estado- las grandes empresas y los crecientemente influyentes organismos multinacionales están dejando de ver los espacios nacionales como las piezas fundamentales del sistema para pasar a una visión integrada de bloques políticos y mercados regionales o mundiales.

Independientemente de la velocidad que adquiera este proceso en cada región o país del mundo, se hace evidente la existencia de una fuerte tendencia hacia la disminución sostenida de: las barreras que modifican la relación entre los precios internos y externos de los productos, de las restricciones a la movilidad del capital y de los márgenes que gozan los estados para establecer políticas económicas independientes. En fin, las tendencias económicas mundiales ofrecen una perspectiva carente de los elementos que constituyeron históricamente economías nacionales y dieron lugar a la conformación de los Estados Nacionales.

Como afirma Castells:

> "*... la interpenetración de las economías nacionales se realiza a nivel del capital, del trabajo, de los mercados y del proceso de producción, en un espacio económico de geometría cada vez mas variable. Empresas, gobiernos e individuos (a través de las migraciones), todos se incorporan a una nueva dinámica de la economía internacional.* ***Los países y naciones dejaron de ser las unidades económicas de nuestra realidad histórica***" *(Castells, 1985) (el énfasis es nuestro).*

Como consecuencia del debilitamiento del Estado Nacional como unidad económica básica del sistema internacional, se asiste al surgimiento de dos unidades territoriales que tienden a constituir las piezas fundamentales de un nuevo sistema internacional considerablemente mas integrado que el que predominó durante los dos últimos siglos. No referimos a: 1) la unidad territorial macro, constituida por los bloques económicos internacionales, tipo Unidad Europea, TLC, MERCOSUR, etc. que constituyen un paso intermedio hacia la constitución de un único mercado mundial; y 2) la unidad territorial micro, que constituida por territorios relativamente homogéneos de cara a su inserción/exclusión en el mercado global, tiende a conformarse como el espacio micro donde las personas particulares actúan

para buscar solución a sus problemas de reproducción social, económica y cultural; y las empresas encuentran el ámbito que condiciona sus capacidades competitivas. Es en este sentido y como parte de la misma lógica, que ambos espacios están concitando una intensa actividad de renovación teórica, política y administrativa.

Relacionado con el debilitamiento del Estado-mercado-Nación, la importancia global del espacio local o regional deviene particularmente de la potencialidad que adquiere como el *medio ambiente doméstico* donde se construyen socialmente las capacidades competitivas, multidemensionales, de las empresas. Explicaremos mas detalladamente esta idea.

En la medida en que los gobierno nacionales continúen disminuyendo sus barreras comerciales, homogeneizando sus políticas económicas y renunciando a intervenir directamente en el mercado, las economías locales y regionales de los países se irán articulando cada vez mas directamente a los mercados internacionales. En esta ruta, los productos producidos en El Salvador podrán ingresar sin mayor modificación en sus precios a los mercados de otros países, pero los productos de otros países podrán también competir sin alterar sus precios al mercado salvadoreño. Para esto, los gobiernos articularán progresivamente sus políticas económicas, de forma que éstas no influyan positiva o negativamente en la determinación de los precios de los productos que circulan en el mercado. Esto significa que en relativamente pocos años, los productores salvadoreños dependerán casi exclusivamente de sus propias capacidades para competir con las empresas de otros países[4].

Ante la descrita situación es lógico preguntarse: ¿de qué dependerán las posibilidades que tendrán los productores salvadoreños de competir en un mercado sin barreras con los productos producidos en otros países? Y la respuesta es que estas posibilidades dependerán de sus propias capacidades competitivas. De aquí la importancia de conocer cuales son las características de estas capacidades competitivas y qué relación tienen con la actual vigencia de lo local y lo regional.

A modo de respuesta se puede afirmar resumidamente que las *capacidades competitivas* cuentan con tres características que realzan la importancia del territorio y de las políticas territoriales: 1) su naturaleza *multidimensional*, 2) carácter fuertemente *localizado*, y 3) origen *socialmente construido*. Veamos mas detenidamente en que consiste cada una de ellas.

Con la *multidimensionalidad* de los factores que determinan la competitividad se señala que ésta no depende solamente de factores relativamente estáticos como la abundancia y precio de la mano de obra, cercanía a los mercados compradores, o el clima, etc; sino de un proceso

---

[4] La solicitud de los países centroamericanos para ingresar al TLC, las actuales negociaciones de un tratado de libre comercio con México, el programa de disminución de aranceles, la iniciativa de dolarizar la economía, etc, son indicadores inequívocos de la mencionada tendencia.

mas dinámico donde participan acumulaciones sociales de diferente carácter como la capacidad de su capital humano, la calidad de los servicios que reciben las empresas, la cultura, la solidez y capacidad de las instituciones, etc. Todos estos factores en su interrelación, producen capacidades como la de innovar, flexibilizar, etc, que son vitales para competir[5].

Como se puede notar, la conceptualización de las capacidades competitivas como multidimensionales, se señala que ésta no depende solamente de factores económicos que se ordenan linealmente, sino de un proceso mas complejo donde participan acumulaciones sociales de diferente carácter que en su interrelación determinan el entorno de las unidades económicas. De esta forma, se comienza a romper la tradicional división entre "lo que es bueno para la economía", "lo que es bueno para la sociedad" y "lo que es bueno para el medio ambiente".

Existen en la actualidad numerosos estudios que demuestran la existencia de una fuerte correlación entre factores tan diversos como los niveles educacionales de la población[6], la distribución del ingreso y los niveles de equilibrio ambiental, y las posibilidades de desarrollo económico. De aquí se desprende que las erogaciones sociales en el desarrollo del capital humano (salud, educación, cultura, etc), o del capital natural (manejo de cuencas hidrográficas, protección de los bosques, etc.) ya no deben de ser consideradas como un *gasto*, sino como una inversión para el desarrollo económico de la sociedad.

Con la caracterización de las *ventajas competitivas* como *territorialmente localizadas*, se indica que los factores que contribuyen a crearlas están crecientemente referidos a entornos geográficamente localizados en espacios homogéneos considerablemente menores que las naciones. Así por ejemplo, las capacidades económicas de las empresas ubicadas en una ciudad como San

---

[5] Para ilustrar esta situación se emplea habitualmente el ejemplo de dos países que compiten en el mercado internacional de las flores. El primero goza de clima apropiado, mano de obra barata y relativa cercanía al mayor mercado importador de flores en mundo, mientras el segundo cuenta con condiciones adversas en estos aspectos. A la pregunta sobre en cual de estos dos países invertiría usted su dinero si quisiese producir flores, la mayoría de las personas responden que lógicamente lo harían en el primero de los países mencionados. Sin embargo, en la realidad es el segundo país (Holanda) el que domina el mercado mundial de flores, frente a una participación considerablemente menor del segundo país (Colombia). La primacía de Holanda en el mercado internacional de flores no se debe entonces a *ventajas comparativas* como las mencionadas en el ejemplo, sino a otros factores como la permanente innovación en sus productos, la capacidad técnica de su mano de obra, su infraestructura física, la capacidad y solvencia de sus instituciones, etc, que en su conjunto conforman las conceptualizadas como *ventajas competitivas*.

[6] Para evidenciar que en la actualidad se le otorga a las acumulaciones no estrictamente económicas, basta con mencionar que un reciente estudio realizados por el Banco Mundial en 192 países, demuestra que el capital humano constituye en promedio el 64% de la riqueza productivas de los países, llegando este porcentaje a constituir el 80% en los países mas ricos como Japón y Suiza (PNUD, 1996: recuadro 2.11).

Salvador o de un municipio como Acajutla, dependen igualmente de las políticas económicas nacionales que de las condiciones creadas en su territorio.

Para comprender esta situación, alcanza con plantearse la pregunta hipotética sobre cuál territorio ofrece mejores posibilidades competitivas para una empresa cuya producción se distribuye o distribuirá a nivel internacional: San José de Costa Rica o Soyapango en El Salvador. El primero de estos territorios ofrece un paquete de capital humano, servicios básicos e impuestos municipales relativamente mas caros que Soyapango; sin embargo esto es compensado por capital humano mas desarrollado, servicios básicos de mayor calidad, vías de comunicación menos congestionadas, menores indicies de delincuencia, instituciones locales y nacionales mas eficientes y un medio ambiente mas equilibrado. ¿En qué lugar tendría la empresa mejores posibilidades competitivas?

No es difícil concluir que si se trata de una empresa maquillara de textiles pocos sofisticados, cuya participación en el mercado depende más del bajo precio que de la calidad de sus productos, las mayores posibilidades competitivas ofrecidas por el territorio están del lado de Soyapango. Sin embargo, si se trata de un empresa que cuenta con procesos productivos complejos, que dependen del empleo de capital humano sofisticados y de una buena red de servicios, las mejores posibilidades competitivas estarán del lado de San José[7].

Esta relación entre capacidades competitivas y territorio no es aplicable solamente a las grandes empresas orientadas a los mercados internacionales, sino también a empresas mucho mas pequeñas, sean éstas comerciales, manufacturaras o agrícolas. Para este tipo de empresas es también más favorable estar localizadas en un territorio que aunque signifique mayores costos, les ofrece mejores servicios de apoyo, un respaldo institucional seguro y eficiente, y un ambiente saludable; que en un territorio hostil donde se encuentra liberados a sus escasas capacidades.

Como afirma Federico Bervejillo, "las empresas son las que compiten en los mercados globales, pero los aspectos que contribuyen a construir y renovar su competitividad están asociadas a sus bases territoriales" (Bervejillo, 1996: 28).

Sin embargo, de este razonamiento no debe de desprenderse el viejo precepto de que al territorio le conviene cualquier tipo de actividad económica independientemente del costo social o ambiental que éstas conlleven o del perjuicio que cause para su propio desarrollo al

[7] En el momento en que se escribía este trabajo, se anunció en los medios de prensa que las empresas multinacionales Intel y Microsoft, ligadas a la informática, están negociando su instalación en Costa Rica. La opción territorial tomada por estas empresas, confirma nuestro análisis y contrasta con los informes propagados por el Ministerio de Economía y el BCR de El Salvador, en los que habitualmente se destaca el "éxito" de la gestión macroeconómica salvadoreña frente a la "crisis fiscal" del vecino país.

largo plazo. Por el contrario: el territorio debe de generar condiciones que permitan discriminar las actividades económicas y empresas que convienen a su propio desarrollo multidimensional. Aún cuando no exista la posibilidad de atraer al territorio la inversión de empresas sofisticados, el desarrollo territorial debe de privilegiar el fortalecimiento de su propio tejido productivo (esté constituido por unidades campesinas, pequeñas o medianas empresas, etc.), apegándolo al territorio y fomentando el establecimiento de redes de relaciones con las comunidades y territorios aledaños (Rubio, Arriola y Aguilar, 1996: 38).

Por último, con la caracterización de las ventajas competitivas como *socialmente construidas* se hace referencia a que factores como el capital humano, el capital socio-institucional o los equilibrios ambientales, a diferencia de factores como el clima o la distancia geográfica de los grandes mercados, no están dados, sino que pueden y deben de ser construidas.

Como reconocimeinto de esta situación, se ha durante los últimos años numerosas casos de países que han adoptado políticas orientadas a fortalecer las capacidades que tienen potencialmente las sociedades locales o regionales para construir socialmente sus propias capacidades competitivas. Esta políticas, de descentralización o de desarrollo territorial, han incrementado considerablemente el involucramiento de los gobierno locales y regionales en el desarrollo económico de sus territorios, así como su articulación con los agentes institucionales del mercado y la sociedad civil.

En este sentido, Sergio Boisier introduce el concepto de *la región como cuasi-empresa,* (Boisier, 1992:9) cuando señala que los territorios organizados institucionalemente están adoptando progresivamente la metodología de la planificación estratégica, que deviene del mundo empresarial, para abordar el seguiente conjunto de pares de variables:

i) que producir y donde vender?, lo que implica a la vez la definición de **que no producir,** debido a que en estas actividades no es posible para la región sostener una autentica competitividad.

ii) proyectos y financiamiento, lo que implica mantener actualizado un "banco de proyectos" de inversiones relacionadas con las actividades productivas y un "banco de fuentes financieras" nacionales e internacionales.

iii) recursos humanos y empleo, dado que una de las preocupaciones mas importantes del territorio es maximización del empleo y su productividad.

iv) imagen corporativa y promoción, dado que las regiones son los nuevos actores de la competencia por capital y tecnología. Sin embargo, de este razonamiento no debe de desprenderse el viejo precepto de que al territorio le conviene cualquier tipo de actividad económica independientemente del costo social o ambiental que éstas conlleven o del perjuicio que cause para su propio desarrollo al largo plazo. Por el contrario el territorio debe de generar condiciones que permitan discriminar las actividades económicas y empresas que convienen a su propio desarrollo multidimencional. Como una primera resumen de lo hasta aquí expuesto, se puede afirmar que en el marco de la globalización de la economía

municipal, la dimensión económica del actual interés por desarrollo local/regional está relacionado con el debilitamiento que experimenta el espacio nacional como mercado y entorno principal para el desarrollo de la actividad. Como respuesta a esta situación, se experimenta un considerable incremento de la importancia que tiene las sociedades locales y regionales para producir las multidimencionales capacidades competitivas de su tejido productivo, así como también de la importancia que adquieren estas capacidades para viabilizar la inclusión de estos territorios en el mundo global.

2.2 El desarrollo local y la crisis del Estado centralizado

Otro efecto que provocan los cambios estructurales de la globalización es la necesidad de adecuar las funciones del Estado tradicionalmente centralista y autoritario en dos direcciones principales: su *descentralización* y la readecuación de su relación con la *sociedad*. De allí que el tema del desarrollo local aparezca frecuentemente vinculado al creciente protagonismo de los municipios y de la sociedad civil.

Desde el punto de vista histórico-estructural, es lógico que en la medida en que la globalización fusiona los mercados nacionales con el mercado internacional, el Estado central vaya perdiendo validez como mecanismo casi exclusivo que garantiza la reproducción económica, social y cultural del sistema en los espacios nacionales. De aquí que conceptos como: "crisis de del Estado", "reforma o modernización del Estado", "descentralización" y "privatización", hayan ingresado al vocabulario cotidiano de la mayoría de la política de estado a nivel mundial.

En la época de la globalización, el Estado centralizado se vuelve pesado, costoso e inoperante en la prestación de servicios ante la flexibilidad administrativa que demanda y permite la nueva era basada en la informática. El Estado interventor en la economía se vuelve un escollo para la necesaria uniformidad de mercados que exige la integración económica. El Estado poseedor de medios de producción rentables se pone en el camino de la acumulación empresarial. El Estado corrupto enturbia la necesaria cristalinidad que exige la competencia de los agentes económicos para alcanzar los mayores niveles posibles de eficiencia en el sistema. Por último, el Estado autoritario no permite la necesaria participación de toda la ciudadanía en el sistema político, condición esta indispensable para dotar al sistema económico de la necesaria legitimidad y estabilidad política.

Sin embargo, a la falta de funcionalidad del modelo de Estado centralizado debe de sumarse otros factores como su desprestigio como promotor exclusivo de modelos de desarrollo, debido al agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro practicado durante el período anterior; la bancarrota financiera en que cayeron los Estados Latinoamericanos a causa de la deuda internacional en la década de los años 80 y su incapacidad para atender adecuadamente los requerimientos de una población cada vez más numerosa y exigente; el

desprestigio de los regímenes militares asociados al atropello de los derechos humanos; las empresas públicas administradas como botín de los partidos políticos y la corrupción generalizada de que llegó a instituciones, empresarios, jueces, políticos y presidentes.

En conclusión, el modelo de Estado centralizado, históricamente característico de los países latinoamericanos y del El Salvador, se encuentra en una profunda crisis de la que no parece poder sacarlo el modelo de *democracia representativa*, mediante el cual la población delega por medio del sufragio el derecho de gobernar a los representantes de los partidos políticos. Los altos índices de ausentismo electoral en la mayoría de estos países evidencian la creciente indiferencia de importantes sectores de la población ante un sistema de representación política que no logra satisfacer sus necesidades para la supervivencia.

Es en este marco de crisis estructural, funcional y política del modelo de Estado centralizado, que se hace necesaria su descentralización, el reconocimiento de la importancia que tiene la sociedad civil y el ejercicio de nueva formas de participación democrática, elementos todos que confluyen en las estrategia de desarrollo local.

Una de los formas de responder a la crisis del Estado centralizado que se encuentra fuertemente vinculados con el redimensionamiento de lo local es la descentralización del Estado a favor de sus unidades territoriales, al punto de que habitualmente se confunde desarrollo local con la modernización de la gestión municipal. Se argumenta en la actualidad como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir su tamaño, su capacidad coercitiva sobre el capital y la ineficiencia en el gasto público. Desde esta óptica, la descentralización del Estado posibilitaría mayor libertad para la movilidad de los recursos entre las diferentes regiones de un país y permitiría focalizar el gasto público, de forma que no sólo posibilite identificar mejor la demanda de servicios, sino también racionalizar la cantidad y el tipo de éstos que se debe de proveer a la población (Rosenfeld, 1995: 11).

La descentralización se argumenta también como repuesta política a los conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado central para dar satisfacción a las demandas de la sociedad debido a su excesiva centralización y a la insuficiencia de los canales de participación política ciudadana. Ante esta situación, se supone que la descentralización del Estado a favor de los gobierno locales permitiría fortalecer la gobernabilidad, dado que su mayor accesibilidad a la población y contacto con los problemas más vinculados con el diario vivir de la gente, les permite abrir canales más efectivos de participación ciudadana en la gestión pública.

La descentralización del Estado tiene tres implicaciones que la vinculan directamente con la temática del desarrollo territorial: 1) el reconocimiento de la sociedad territorial como componente autonómico del Estado nacional y sujeto de su propio desarrollo, 2) la transferencia de funciones, poderes y recursos del Estado central a lo gobiernos locales y/o

regionales, y 3) la apertura de mecanismos de participación y fiscalización ciudadana. Al mismo tiempo, estos tres componentes sirven de indicadores para medir qué tan lejos ha avanzado la política de descentralización en los diferentes países donde se la ha adoptado como política de Estado.

El reconocimiento de la sociedad local o regional como componente autonómico del Estado nacional conlleva a reconocer una nueva dimensión espacial del desarrollo que ya no se suscribe solamente al ámbito nacional regido por la autoridad del Estado central, sino también al ámbito local o regional regido por la autoridad política del Estado a nivel local o regional. De que tan lejos vaya este reconocimiento en cada país, dependerán al mismo tiempo los alcances autonómicos de cada sociedad territorial para definir las características de su propio modelo de desarrollo.

Una segunda respuesta a la crisis del Estado, que al igual que su descentralización está fuertemente ligada a la actual temática del desarrollo local, es el creciente protagonismo que ha adquirido la *sociedad civil*, entendiendo a ésta como un espacio del cuerpo social que se diferencia claramente del espacios del Estado (considerado tradicionalmente como sector público) y del mercado (considerado tradicionalmente como el sector privado). La sociedad civil se compone por una extendida y diversificada red de organizaciones que, aunque no pertenecen al área estatal de la sociedad, persiguen el bien público, y aunque en el esquema tradicional pertenecen al sector privado, no tienen fines de lucro. Interesante conjunción de conceptos que rompe con el criterio de identificar lo público con el Estado y lo privado con el lucro.

Las causas para la proliferación de las organizaciones que constituyen la sociedad civil pueden ser de diferente índole en distintos países; sin embargo se podría anotar como causa común de tal fenómeno: el fracaso del Estado como representante exclusivo del bien común y el de los partidos políticos como exclusivos referentes organizacionales para canalizar el interés de la ciudadanía por participar en la cosa pública.

En América Latina, y en El Salvador en particular, las organizaciones de la sociedad civil se desarrollaron fuertemente a partir de la década del los 80, como respuesta a dos importantes fenómenos: el abandono del Estado de muchas de sus responsabilidades sociales debido a la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural, y la existencia de regímenes militares que bloquearon la posibilidad de hacer política a través de los partidos. Desde entonces, las organizaciones de la sociedad civil se ha convertido en importantes referentes institucionales para enfrentar los retos del desarrollo (o de la falta del mismo) con una metodología de acción participativa y focalizada en grupos sociales específicos, que se ha mostrado más profunda y eficaz que la implementada tradicionalmente por el Estado central. Al mismo tiempo, la sociedad civil ha mostrado una considerable capacidad para promover la incitativa local, la organización ciudadana y la opinión pública; elementos que la transforman en un

referente a tomar en cuenta a la hora de diseñar políticas de estado orientadas a promover un mayor protagonismo de las sociedades locales en su propio desarrollo.

III. ¿QUE ES EL DESARROLLO LOCAL?

3.1 Lo local como un nuevo espacio

Como consecuencia de razonamiento expuesto, se puede afirmar en forma preliminar que el desarrollo local es primer lugar un nuevo ámbito *político espacial* para *concebir* y *hacer desarrollo*. La vigencia actual de este espacio, surge como respuesta a la reestructuración territorial del sistema económico y a la crisis del modelo de Estado centralizado, que ocurren en el marco general de la globalización de la economía mundial. Es decir, que así como el desarrollo fue pensado y diseñado en el período de las economías nacionales teniendo al ámbito nacional como idea subyacente, el espacio local incorpora una nueva dimensión espacial, territorial e institucional al desarrollo en el período de tránsito hacia la globalización.

En su relación con el desarrollo, cuando hablamos de lo *local* nos referimos a diferentes espacios territoriales *micro*, cuyas cuatro principales características son 1) su homogeneidad de cara a su inclusión/exclusión en el nuevo sistema de convivencia global; 2) su trascendencia para facilitar o dificultar la reproducción (social, económica, cultural, etc) de las personas y condicionar las capacidades competitivas de las empresas; 3) su potencialidad para permitir una fuerte intervención del individuo: y 4) el contar con mecanismos político-institucionales relativamente autónomos, que hagan posible el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo.

Con homogeneidad, nos referimos a la coincidencia de determinados factores que explican los niveles y el tipo de desarrollo alcanzado en cada localidad. Entre estos factores se encuentran los recursos infraestructurales y materiales, el transporte y las comunicaciones; las estructuras sociales o institucionales, la experiencia organizativa y empresarial, la calificación del capital humano; la cultura o el sentido de pertenencia de su población; el equilibrio ambiental, etc.

Con su potencialidad para permitir una intervención mas directa del individuo, se señala que, a diferencia del espacio nacional donde el individuo sólo tiene posibilidades de intervenir indirectamente a través de mecanismos político-electorales, el espacio local ofrece la posibilidad de ejercitar formas de democracia más directas y participativas.

Por último, contar con mecanismos político-institucionales relativamente autónomos es una condición para factibilizar el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo. Sin institucionalidad política que permita hacer efectivo el poder de decisión de la sociedad local y articular

estas decisiones con las políticas del Estado, se vuelve prácticamente imposible hacer efectivas estrategias de desarrollo.

Sin embargo, estas características raramente están presentes simultáneamente en todos los espacios que -como la comunidad, el municipio o la ciudad- se consideran habitualmente como realidades concretas de lo local. En El Salvador, por ejemplo, encontramos que la comunidad carece de mecanismos político-institucionales con suficiente desarrollo e influencia en la institucionalidad del Estado, como para poder efectivizar autonómicamente su proceso de toma de decisiones o influir consistentemente en las decisiones de las municipalidades. Simultáneamente -y debido a que el municipio constituye el nivel básico de organización política administrativa del Estado- este último tiende a establecer un signo de igualdad entre desarrollo local y desarrollo municipal.

Desde otro ángulo, se puede argumentar también que la actual división política administrativa del país es ya anacrónica y no siempre abarca espacios homogéneos; obvia al mismo tiempo, la importancia de la comunidad rural o de la colonia urbana como el tejido de relaciones sociales, culturales y económicas, que durante los últimos años ha demostrado mayor capacidad de movilización social en la resolución de sus propios problemas. Es también cuestionable la existencia real de la autonomía que el Código Municipal confiere legalmente a las municipalidades.

Así, se puede continuar argumentando a favor de uno u otro espacio micro de la sociedad salvadoreña, como el ámbito ideal para referirse al desarrollo local, apoyando cada argumento en una u otra de las cuatro características mencionadas como correspondientes al espacio local ideal para desarrollo. Al final, se llegará a la conclusión que estas características no están presentes simultáneamente en ninguno de los casos, por lo que se hace evidente que, más que discutir cuál es el espacio ideal para el desarrollo local, es primordial construir las condiciones que hagan de las localidades del país verdaderos sujetos de su propio desarrollo y pequeños motores del desarrollo nacional.

Así, se puede continuar argumentando a favor de uno u otro espacio micro de la sociedad salvadoreña, como el ámbito ideal para referirse al desarrollo local, apoyando cada argumento en una u otra de las cuatro características mencionadas como correspondientes al espacio local ideal para desarrollo. Al final, se llegará a la conclusión que estas características no están presentes simultáneamente en ninguno de los casos, por lo que, mas que discutir cual es el espacio ideal para el desarrollo local, es primordial construir las condiciones que hagan de las localidades del país verdaderos sujetos de su propio desarrollo y pequeños motores del desarrollo nacional. La construcción de estas condiciones constituyen una parte sustancial de lo que mas adelante nos referiremos como estrategia nacional de desarrollo local. Mientras tanto, podemos convenir que es valido hablar de desarrollo local al referirnos a la comunidad rural, al municipio o a la gran ciudad. Lo que cambia en cada caso es la cantidad y calidad

de los factores sobre los cuales es posible actuar, los niveles de participación social y los grados relativos de sostenibilidad y autonomía que pueden adquirir estos procesos.

A esta línea de pensamiento sobre el desarrollo territorial, debemos incorporar también la percepción ya extendida entre diversos estudiosos latinoamericanos del tema, de que el espacio local es insuficiente para desarrollar estrategias sostenibles de desarrollo e inserción en el mundo global. Sergio Boisier afirma por ejemplo que aunque el espacio local es el "escenario óptimo para la participación individual"..."es de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva" (Boisier, 1988: 8). De allí que se propongan la construcción de *regiones* como un espacio intermedio entre lo *local* y lo *nacional* que permitan lograr un cierto equilibrio entre ambos aspectos mencionados. En El Salvador por ejemplo, la FUNDE afirma que sin negar la validez del municipio como espacio político administrativo micro del Estado, se hace necesario la construcción de regiones[8].

" *A nuestro juicio, una localidad, un municipio en el caso del El Salvador, constituye, salvo contadas excepciones, un espacio muy reducido- cuantitativa y cualitativamente- de cara a desplegar un verdadero desarrollo sustentable. Un espacio local o municipal, como Nejapa o Tecoluca, es insuficiente para impulsar un desarrollo sustentable. Por eso necesitan ampliarse por la vía de crear verdaderas regiones" (Enríquez,1996:20).*

Este enfoque, propone avanzar hacia una reorganización territorial del país que facilite el diseño y la ejecución de estrategias territoriales de desarrollo, con el establecimiento de tres niveles de organización territorial: 1) el local o municipal que incorpore a la *comunidad* como unidad territorial mínima del Estado, 2) el regional que modificaría a la débil organización departamental actual, y 3) el del Estado o país.

Para darle mayor a amplitud al tema que abordaremos en adelante, emplearemos el termino de desarrollo territorial cuando nos refiramos a contenidos que son genéricamente aplicables al desarrollo local o regional, dejando el termino local exclusivamente para denominar el espacio municipal y el termino región para referirnos a un espacio constituido por varias localidades.

3.2 El desarrollo local como enfoque

Debido a la existencia de diferentes vías, así como a la presencia de diversos agentes y posturas ideológica en el acercamiento a la temática del desarrollo territorial, existen también diferentes enfoques sobre lo que debe de entenderse por desarrollo territorial. Es decir que

---

8 Sobre las posibles vías para construcción de regiones en El Salvador, ver: Flora Blandòn de Grajeda, *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico y social del El Salvador*, Cuadernos de Análisis y Propuestas, FUNDE, 1996.

el amplio consenso existente sobre la importancia del desarrollo territorial, no implica similitud de enfoques sobre el mismo.Así por ejemplo, existe un enfoque neoliberal del desarrollo territorial que pone el acento en la apertura económica como objetivo principal del desarrollo, confía en los mecanismos del mercado como asignadores idóneos de los recursos sociales y sitúa a la empresa privada, principalmente la gran empresa, como el agente privilegiado del desarrollo. Este enfoque, 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. Se supone que la competencia abierta de los territorios por mercados y atracción de capitales, portadores de la tecnología, el capital y la cultura empresarial indispensable para su desarrollo, insentivará sus capacidades internas y resultará con el tiempo en la mejor situación posible para todas las partes. Aquí no hay territorios ganadores y perdedores, sino territorios que ganarán mas y otros que ganarán menos, siendo ésta sin embargo esta es la mejor alternativa posible para todos.Consecuente con estas expectativas, las principales medidas que se proponen para llevar la globalización a todos los territorios son:* Realizar una política de apertura económica que permita que los territorios se articulen directa y rápidamente con el mercado internacional, compitiendo abiertamente por mercados e inversiones internacionales.* Incrementar la autonomía y responsabilidad de los territorios como unidades competidoras en el mercado global, a través de la descentralización del Estado central.* Fortalecer las capacidades de los territorios de realizar inversiones de entorno (principalmente en infraestructura y capital humano) de forma de fortalecer sus capacidades de competir por inversiones de capital. La Política Nacional de Desarrollo Local del actual Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999, comparte esta visión cuando explícita que su enfoque consiste en :

" 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 desconcentración de las fuentes de producción, la creación de nuevas oportunidades de trabajo y servicios y el progreso socio-económico local" (GOES, 1994: 21)

En este documento de gobierno, la globalización se menciona como apertura de cada uno de los capítulos que aborda el tema del desarrollo local, no como un evento trascendente y multifacético que es necesario tomar en cuenta en el diseño de las políticas de desarrollo, sino como un acontecimiento que asociado a la "libertad económica", es necesarios "facilitar" (pag.21), "estimular" (pag 28),"introducir" (pag.70),"-incentivar" (pag.179), etc. Esta forma un tanto militante de percibir la globalización puede estar relacionada con la definición (bastante unilateral por cierto) que se hace de la misma en el primer recuadro del mencionado Plan. En este recuadro se define que "globalización significa la redistribución en varios países de la producción, mercadeo y

financiamiento de los diversos componentes de un mismo producto terminado, que luego es ensamblado en alguna parte del mundo para ser vendido en diversos países" (GOES,1994: 16). En esta lógica, llevar la globalización al interior del país por medio de la PDL, parece indicar la expectativa de que, si generan las condiciones apropiadas, las empresas globalizadas podrían elegir estas localidades para establecer una parte de su proceso productivo o de mercadeo.En forma coinsidente con el mencionado enfoque, una de las principales orientaciones realizadas por una consultoría contratada por el FIS para "...recomendar de manera coherente un marco general de políticas y acciones de generación de empleo y de desarrollo local..." (Nogales, Gottret y Asociados, 1996:1), resa:

" *Si a la situación macroeconómica actual se añadiera un programa de apoyo al empleo formal, a través del fomento de la industria de maquila, como el propuesto en este trabajo, se podría reducir el período de eliminación del desempleo y subempleo a 5-7 años, tiempo corto bastante alentador." (Nogales, Gottret y Asociados, 1996:16)*

Sin emabargo, la visión gubernamental reconoce que no todos lo territorios y sectores del país están en condiciones de enfrentar las consecuencias de la apertura económica en forma competitiva, de allí que su Programa de Desarrollo Local se orienta selectivamente a : *"convertirse en un vehículo de atención a los sectores pobres rurales y urbanos marginales, para prepararlos en un período de transición para entrar y gozar de los beneficios de la globalización" (GOES, 1994: 71).*Por otro lado y en contraposición a descrito enfoque, citamos por adhesión al mismo, el del *desarrollo multidimencional* que concibe el desarrollo local o regional como: *un proceso territorialmente endógeno y multidimencional de crecimiento, acumulación, equidad, sustentabilidad, participación, calidad y equilibrio espacial, que tiene por finalidad el progreso permanente del territorio, de la comunidad territorial como un todo y de cada individuo residente en ella.*[9]

Este enfoque se diferencia del anterior en que concibe el desarrollo como una proceso de entradas y salidas multidimencionales donde las expectativas de crecimiento económico y vinculación con la economía global, son igualmente importantes que la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la distribución del poder y la riqueza, el equilibrio ambiental, la equidad entre géneros, de participación ciudadana, etc.[10] Por otro lado, esta visión da mayor preponderancia que la anterior al papel del cuerpo social como protagonista de su propio desarrollo y al fortalecimiento del tejido productivo de los territorios antes que a la atracción de capitales foráneos.

---

[9] Esta definición a sido construida en base a la caracterización del desarrollo mutidimencional, realizada Rubio, Aguilar y Arriola, 1996: 15; y la definición de desarrollo regional realizada por Boiser, 1992:16 .

[10] Como desarrollo del enfoque multidimncional del desarrollo se recomienda leer Rubio, Arriola y Aguilar, 1996.

El desarrollo multdimencional considera que la inserción de los territorios en los mercados globales es una condición para que un modelo de desarrollo sea exitoso en el mediano plazo. Sin embargo, señala que reducir el enfoque del desarrollo territorial a la apertura económica y a la competencia territorial podría tener el efecto inverso - profundizar los desequilibrios ya existentes - debido a la escasa acumulación de capacidades competitivas que tienen los territorios mas marginados del país. La historia de El Salvador es un vivo testimonio histórico de que determinados tipos de inserción en la economía mundial puede conllevar a un mal desarrollo, caracterizado por la generación de cuatro grandes desequilibrios: desequilibrios territoriales, desequilibrios en el poder y la riqueza, desequilibrios en el ecosistema y desequilibrios inter e intra sectoriales en la economía (Rubio, Aguilar y Arriola,1996: 49).

Este enfoque multidimencional de enfrentar los retos que plantea la globalización a los territorios, se encuentra bien expresado por Federico Bervejillo cuando afirma que en este nuevo marco mundial, las estrategias de desarrollo territorial deben orientarse simultáneamente a : 1) la construcción "interna" de capacidades territoriales ; y 2) el posesionamiento e inserción "externa" de estos territorios en el escenario globalizado. Los verbos de la primera son: conformar; estructurar; complejizar el territorio local, desde un enfoque multidimensional; entre tanto la segunda supone: comunicar, insertar y posesionar el territorio local en las redes interterritoriales y en los sistemas globales (Bervejillo, 1996: 34).De la misma forma que existen diferentes enfoque globales sobre el desarrollo territorial, existen también diferentes ángulos de abordaje al tema según el problema particular, casi siempre presente también a nivel nacional, que se quiera resolver. Así por ejemplo, es valido relacionar el tema de genero con desarrollo local, en busca de determinar y actuar sobre las relaciones e instituciones locales que permitirían un cambio positivo en las relaciones de genero. En la misma línea de pensamiento, es valido relacionar tema tan diversos como medio ambiente, gobernabilidad, participación ciudadana, combate a la pobreza, etc, con desarrollo local, etc. Es mas, se puede afirmar que diversidad de temas o de problemas concretos desde los cuales es posible abordar el desarrollo local, no solo es posible sino necesaria, debido a que subraya el carácter multidimencional del desarrollo. Sin embargo, como expondremos mas adelante, no cualquier acción que se desarrolle en beneficio de la población de un territorio es de desarrollo local.Por el momento, basta con señalar que aún cuando existen diferentes enfoques, existen también similitudes o puntos de acercamiento que sirven de base para concertar el impulso de procesos locales de desarrollo. Algunos de estos puntos de acercamiento son:* La oportunidad que ofrece el espacio local para actuar con mas eficiencia que desde el Estado central.* La mayor facilidad y la necesidad de establecer consensos locales en torno a un proyecto común.* La importancia de encontrar mayores niveles de articulación entre los aspectos económicos, sociales y ambientales.* La necesidad de incrementar las capacidades institucionales locales.*

La importancia de contar en las localidades mas desfavorecidas, de recursos externos que den fuerza inicial a sus procesos.

3.3 El desarrollo local como estrategia

Además de ser un nuevo *ámbito* para el desarrollo que expresa diferentes *enfoques* con puntos de divergentes, convergentes o complementarios, el desarrollo territorial es sobre todo una *estrategia* de desarrollo, cuyo objetivo consiste en orientar la acción para *activar un proceso endógeno que incremente las capacidades internas de cada territorio*, sea éste localidad o región. El concepto de estrategia en este caso no responde a lo que se desea lograr sino al como hacerlo, es decir, una "manera especial, una forma particular de acceder a algo"(Morales Nieto, 1995: 25).

En este sentido, la estrategia de desarrollo local o regional tiene dos vertientes: 1) el desarrollo territorial como estrategia que se diseña y ejecuta desde el territorio, y 2) el desarrollo territorial como estrategia que se traza para el desarrollo nacional. Ambas estrategias son diferentes y complementarias, sin embargo no existen coexisten necesariamente en la realidad.

El carácter territorial de esta estrategia estriba en que todo proceso de desarrollo debe de partir del crecimiento de las capacidades internas del objeto en cuestión para que sea sostenible en el tiempo. Este principio es aplicable a las localidades, a los territorios y a los países. Sobran ejemplos de países que como E l Salvador de la posguerra, viven procesos coyunturales de alto crecimiento económico debido a flujos externos de capital o a la existencia de una demanda reprimida durante años. Sin embargo, si este crecimiento no se traduce en un proceso de acumulación de capacidades internas en términos económicos, sociales , ambientales, etc, pronto decaen para volver al letargo de la sobrevivencia. De la misma forma, existen numerosos ejemplos de megaproyectos de cooperación internacional que después de inundar una región con recursos de diferente tipo, desaparecen sin dejar mas rastros que algunos carteles alusorios al proyecto y alguna infraestructura física mejorada.

Esto sugiere, en oposición a los criterios prevalecientes durante el período de la *Planificación Regional* (1950-1970), que el desarrollo territorial no es una obra de ingeniería que pueda ser diseñada por instituciones externas al territorio, sean éstas pertenecientes al Estado central, a la sociedad civil o a la cooperación internacional; sino un proceso endógeno que debe de pertenecer a los individuos e institucionales del territorio. De ellos depende en última instancia definir y llevar adelante la estrategia particular de desarrollo de cada territorio.

Sin embargo, el hecho de que el desarrollo territorial sea principalmente una cuestión del territorio no quiere decir que de este proceso debe estar excluida la dimensión nacional o

internacional ya sea porque este conviene al país y al mundo, como porque esta es una condición para generar entornos apropiados a los procesos territoriales.

El desarrollo equilibrado y vital de cada uno de los territorios debe de ser de interés prioritario para el país. En el mundo de la globalización y de la apertura económica, las posibilidades de desarrollo del país son cada día mas dependientes de las capacidades competitivas que tengan cada uno de sus territorios para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que esta situación plantea. De lo contrario, la apertura económica que supone la incorporación del país a la globalización podría acarrear las siguientes consecuencias:

- La profundización de los ya marcados desequilibrios territoriales, debido a la marginación de aquellas regiones, ciudades o localidades que dejan de ser -o no llegan a ser- necesarias o relevantes para la economía global.

- Una integración subordinada y dependiente de actores globales externos que, como las maquilas, no sólo son volátiles debido a su escaso arraigo territorial, sino que también resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local.

- La mayor vulnerabilidad de estos territorios a sufrir crisis ambientales, debido a que su escaso poder de negociación les obligue a aceptar un modelo de desarrollo no sustentable.

- La fragmentación, y la desintegración económica y social de las regiones o ciudades que se inscriben fraccionalmente en el sistema global.

Los actuales desequilibrios territoriales del país son ya de por si profundos, al punto de que , para solo señalar algunos ejemplos, los 20 municipios con indicadores de calidad de vida promedio mas desfavorables del país, tienen 6 veces mas mortalidad infantil, 4 veces mas analfabetismo, 6 veces menos escolaridad entre 1º y 6º y de 25 veces menos escolaridad entre 7º y 9ºgrado, 3 veces menos servicio de agua y de 18 veces menos servicios sanitarios, que los 20 municipios donde estos indicadores se muestran mas favorables[11].

En lo que se refiere a los desequilibrios territoriales en las actividades económicas, llama la atención que en tanto los 13 municipios del Area Metropolitana de San Salvador solo cuentan con el 30 % de la población nacional, concentran en lo que se refiere a industrias manufactureras: el 44% de las empresas y el 68 % de las que emplean a mas de cinco personas; representando su producción bruta el 68 % de la producción industrial del país con una participación en el valor agregado censal del 76% (DIGESTIC:1993).

---

[11]Análisis propio de datos procesados el Ministerio de Cordinación del Desarrollo Económico y Social, *Priorización de municipios a partir de datos censales*, 1995.

En términos positivos se puede afirmar que el desarrollo de los territorios pueden funcionar como verdaderos motores del desarrollo nacional, pues este último no es otra cosa que la suma articulada de los primeros.

Adicionalmente, como expondremos en el punto sobre la descentralización del estado, la estrategia de desarrollo local se ve como una oportunidad para focalizar e incrementar la participación ciudadana en las inversiones que Estado central y la cooperación internacional realizan para superar la pobreza y suministrar servicios públicos.

Por último, y no menos importante que lo hasta aquí expuesto, la estrategia de desarrollo territorial desde el país debe de ser vista como la construcción del entorno, imprescindible para hacer factibles los procesos territoriales. Aunque el desarrollo territorial es primordialmente un proceso endógeno a los territorios necesita de un ámbito externo que lo favorezca e incentivo. Desde esta perspectiva, el Estado central y las organizaciones nacionales deben de desarrollar políticas institucionales de desarrollo territorial, cuya función no es la de sustituir el protagonismo que corresponde a los actores territoriales, sino la de generar condiciones positivas para el desarrollo territorial

3.3.1 Componentes de la estrategia desde los territorios.

Las características particulares de la estrategia territorial que se deben de impulsar desde el territorio dependerán obviamente de las particularidades de cada caso. No se pueden aplicar las mismas estrategias a territorios urbanos y rurales por igual, ni a territorios que cuentan con una considerable acumulación de capacidades competitivas comparados a territorios marginados. No obstante, se puede identificar la existencia de determinadas condiciones que deben de orientar el diseño de estrategias de desarrollo territorial, y que adicionalmente contribuyen a distinguir los elementos que diferencian una acción de desarrollo local de una acción que -aunque meritoria- no lo es.

Una definición bastante reciente del desarrollo local desde visto desde el territorio, que consideramos pertinente citar por la precisión de sus definiciones, es la que ha adoptado la Fundación Interamericana en el 1996 como resultado de un proceso institucional de planeación estratégica:

" La Fundación Interamericana actualmente define el desarrollo local como un proceso participativo para abordar y resolver diversos ***problemas socioeconómicos en un*** *territorio determinado, por medio de la formación de alianzas entre la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado, que conduzcan al desarrollo sostenible, a la mejora de la calidad de vida de los grupos de bajos ingresos, y al fortalecimiento de la democracia en la región."(FIA:1996).*

Esta definición tiene la virtud de abarcar tres aspectos substanciales en el diseño de estrategias de desarrollo desde los territorios : la caracterización del fenómeno, sus medios y sus fines . En lo que respecta a la caracterización del fenómeno, se señala que se trata en primer lugar de *un proceso* y no de una acción o de una obra que están localizadas espacialmente en algún territorio. Una segunda característica resaltable de este proceso es, como señalamos al comienzo de este trabajo, un aporte de las organizaciones de base y de las ONGs al quehacer del desarrollo han América Latina, o sea el actuar desde la base, desde la comunidad, lo que le confiere un rasgo eminentemente *participativo*. Por esta misma razón, su tercera característica es que su dinámica radica en la resolución de los *problemas socioeconómicos* mas concretos de las personas y no de los interese políticos o de los diseños preelaborados de los técnicos del Estado o de las ONGs. En este aspecto, participación y problemas concretos , sentidos o vitales de la personas, conforman son un dúo indivisible en la estrategia de desarrollo local.

En cuanto al como llevar adelante este proceso, la citada definición pone el asentó en la alianza entre tres sectores que a la vez conforman los tres círculos concéntricos del desarrollo territorial, el Estado representado por los gobiernos locales, la sociedad civil representada por las organizaciones que perteneciendo al ámbito privado se constituyen con fines no lucrativos (de bien social), y el sector privado conformado por los diferentes tipos de empresas cuyo fin es la ganancia. Este componente de estrategia está ligado a lo que mas adelante abordaremos como la conformación del sujeto del desarrollo territorial.

En cuanto a los objetivos de tal desarrollo local, se conforman en la mencionada definición, base a tres componentes , la sostenibilidad integral pero también ambiental del desarrollo, la mejora de la calidad de vida de la población y en especial de los grupos de mas bajos ingresos y el fortalecimiento de la democracia.

En adelante, trataremos de ahondar en estas y otras características que propias de la estrategia de desarrollo local desde los territorios.

La endógeneidad del proceso de desarrollo territorial

La primera condición que debe de tomarse en cuenta cuando se habla de desarrollo territorial, es que este es fundamentalmente un proceso endógeno, es decir que su espacio, fuerza impulsora y protagonistas principales deben de pertenecer al territorio.

Esto significa metodologicamente, que aunque este proceso pueda ser activado desde el exterior por la ejecución de políticas nacionales como la de descentralización del estado, por la transferencia de recursos externos o por la acción de agentes externos como las ONGs, no es un proceso de desarrollo local hasta que no es asumido por el cuerpo social y la institucionalidad local como algo propio.

La construcción de un proyecto político de territorio

En segundo lugar, la estrategia de desarrollo desde el territorio exige de la presencia o construcción de un proyecto político. Como afirma Boisier, toda sociedad posee un proyecto político explícito o implícito en cada etapa de su historia. Este proyecto cuenta con una *imagen futura* deseable para la sociedad en cuestión, con *valores* propios o apropiados, con *conducción* social y política, y con determinadas *capacidades institucionales y técnicas* para llevarlo adelante (Boisier, 1992: 21-33).

Este proyecto se diferencia del de los partidos políticos (aunque puede coincidir con uno o con varios simultáneamente), en la medida en que se construye a partir de los intereses del de la localidad o la región y busca el progreso permanente del territorio, de la comunidad territorial como un todo y de cada individuo residente en ella.

Este proyecto político sirve como elemento cohesionador de la sociedad territorial en su relación con el Estado central y demás agentes externos; constituye además un vector que presiona desde abajo hacia arriba para la transformación democrática del Estado central.
Un ejemplo sobre la construcción de un proyecto político de territorio que logró incorporar a diferentes partidos políticos es el desarrollado en el departamento de Chalatenango, con la incorporación de los tres diputados departamentales (pertenecientes a tres diferentes partidos) a la Corporación para el Desarrollo de Chalatenango,. Estos diputados, desarrollaron actividades conjuntas de cabildeo y gestión de recursos para Chalatenango, que muestra la existencia de una creciente iniciativa y presión de los territorios del país para generar concertaciones políticas territoriales que cruzan los programas de los diferentes partidos políticos.

Otro ejemplo diferente, fue el desarrollado en Nejapa por el gobierno municipal del FMLN. En este caso, fue un partido político que logró identificarse con un proyecto político de territorio que rompió barreras ideológicas a nivel de los electores. La fuerte identificación de un estilo de gobierno con los intereses de Nejapa, posibilitó que este partido incrementase su caudal electoral del 38% al 66% en solo tres años de gestión.

Lo interesante de ambos casos, es que el proyecto político rebalsa la dimensión partidaria, nucleando a los mas amplios sectores de la sociedad territorial alrededor de una visón y una estrategia de acción que tiene por base los intereses de la sociedad territorial.

El sujeto del desarrollo territorial

Otro de los aspectos claves en el diseño de estrategias de desarrollo regional/local es dilucidar cuál es su sujeto, es decir, a quién le corresponde llevar adelante el proyecto. La concepción que se tenga sobre este punto está íntimamente relacionada con el paradigma sobre cómo

concebir las partes integrantes del cuerpo social territorial y la asignación de responsabilidades y derechos que de esto deviene.

Es por esta razón que henos venido empleando insistentemente el término de *estrategia*, que tiene aquí una aceptación diferente a la del *plan*, como instrumento cerrado que alude a la presencia de un agente único -el Estado- capaz de controlar la totalidad del ámbito social y territorial. A cambio, la *estrategia* es un ejercicio abierto que traza las líneas generales de acción para alcanzar un objetivo en forma concertada, entre varios actores que detentan diferentes cuotas de poder (Boisier, 1995:3).

Aquí, la concepción de *estrategia* se opone, al igual que la condición de endogeneidad del proceso de desarrollo territorial, a la visión de la Planificación Territorial, prevaleciente a mediados de siglo, que concebía a la sociedad dividida en sector público (el Estado) y sector privado (la empresa privada), otorgándole al primero el carácter de sujeto del desarrollo. En su lugar, se reconoce que en los territorios, al igual que en el país, existen diferentes actores del desarrollo que, agrupados alrededor del Estado, el mercado o la sociedad civil, conforman el tejido socio-institucional del territorio.

De lo anterior se concluye que el sujeto del desarrollo territorial debe de ser el *tejido socio-institucional* de la localidad o región, convertido en *comunidad territorial*. La diferencia entre dos conceptos radica en que el primero siempre existe en cualquier sociedad humana, aunque en la mayoría de los casos se encuentra disperso y sin proyecto común, constituido por un conjunto de agentes que actúan en el territorio casi exclusivamente de acuerdo a sus propios proyectos particulares. El concepto de *comunidad territorial*, por su lado, implica ciertos niveles de concertación institucional en torno a una visión y lineamientos estratégicos comunes. Desde este enfoque, el sujeto de la estrategia de desarrollo de la mayoría de las localidades del país no existe con anterioridad a ésta, y es su diseño la metodología que habitualmente abre la posibilidad de construirlo.

Esta perspectiva de movilización y articulación de recursos en torno a problemas que atañen al territorio no implica que los diferentes actores renuncien a sus propias proyectos institucionales, sino que conlleva a la construcción de una segundo proyecto común que sirve a los intereses generales del territorio y a potenciar los intereses particulares de cada uno de los agentes.

Los actores institucionales del desarrollo

En coincidencia con el razonamiento expuesto a propósito de la definición que realiza la Fundación Interamericana sobre el desarrollo local, los actores territoriales se agrupan entre grandes sectores, el del Estado, el de la sociedad civil y el del sector privado o empresarial.

Veamos mas detalladamente el aporte de cada sector al proceso y los beneficios que este depara para los mismos.

El sector del estado cuanta con dos tipos de actores, el gobiemo local y los entes del estado central presentes en el municipio. De éstos, el gobiemo municipal es un actor principal e insustituible debido a que constituye la institución local con mayor poder de representación política frente al Estado central, y tiene por misión representar los intereses de toda la población. Adicionalmente, la generación de una estrategia de desarrollo local debe de incluir la articulación y creciente eficiencia de muchos servicios que presta el gobiemo local, así como contar con instancias políticas gubernamentales con poder efectivo de regulación y decisión que pertenezcan al territorio.

A pesar de la resistencia que presentan aún algunos gobiemos locales, debido a los estilos centralistas de gobiemo propios del pasado y a la excesiva politización partidaria que les confiere su carácter unipartidista, existen experiencias como las ya mencionadas que demuestran que los que han jugado este rol, lejos de haber debilitado su autoridad y prestigio, se han fortalecido. En estos casos, las articulaciones interinstitucionales horizontales han permitido a los gobiemos locales que las han promovido mayor respaldo político frente al gobiemo central, la canalización de mayores recursos para la realización de obras en sus territorios y el fortalecimiento de su imagen democrática frente a los electores.
Los entes del Estado central presentes en el territorio (Ministerios de Salud, Educación, Casa de la Cultura, Policía, etc), juegan también un importante rol como prestadores de servicios que contribuyen a la formación del capital humano del territorio. Para éstos, su incorporación a iniciativas de articulación territorial les posibilitaría incorporar recursos a sus áreas trabajo en aspectos donde las respuestas de sus autoridades nacionales o regionales son a veces tardías o insuficientes

El sector de la sociedad civil tiene tres grandes protagonistas, las comunidades, las ONGs y las asociaciaciones civiles formadas en las localidades alrededor de determinados retos específicos.

Las comunidades constituyen el agrupamiento social más amplio de los territorios, los principales demandantes de servicios por parte del gobiemo local, y el canal organizativo mas importante para impulsar la participación activa de la población en el desarrollo local. La articulación del sector con los otros agentes del desarrollo les posibilitaría pasar del predominante papel de demandantes que tienen hasta el momento a jugar un papel de mayor peso en el diseño de las estrategias de desarrollo local.

Existen también en las localidades, otras organizaciones sociales, como grupos de mujeres, juveniles, religiosos, ambientalistas, etc, que aunque cuentan con menor amplitud que las organizaciones comunales, juegan un papel cualitativo importante en la formación de opinión

de la población. Los procesos de concertación local posibilitan a estos agrupamientos una mayor influencia en la inclusión de sus áreas de interés a las estrategias territoriales, así como el eventual acceso a respaldo técnico y financiero para el desarrollo de sus labores.

Las ONGs, por su lado, pueden jugar un importante papel como apoyo técnico, promotores organizacionales y canalizadores de recursos hacia las municipios localidades. Su carácter de organizaciones sin fines de lucro y su explícita vocación por el "desarrollo" los hace protagonistas necesarios en este proceso. Sin embargo, para éstas la articulación territorial de sus proyectos territoriales implica romper con la visón tradicionalmente vertical de sus proyectos, donde sólo se establece una relación donante-ONG-beneficiario, para dar lugar al establecimiento de compromisos horizontales con otros agentes de desarrollo. En compensación, esta nueva forma de articulación les posibilita optimizar el empleo de los recursos, especializar su acción, incrementar el impacto de sus proyectos y fortalecer el respaldo político a su gestión financiera.

Las empresas son quizás el sector mas heterogéneo de agentes locales dado que existen en su interior grandes diferencias que van desde la micro a la gran empresa, desde la empresa agropecuaria a la que produce manufacturas en la ciudad, desde la propiedad familiar a la cooperativa, y así se podría seguir enumerando las distintas características que subdividen al sector. Sin embargo, su vital importancia radica en que constituyen en su conjunto el aparato generador de la riqueza del territorio. Del tipo y nivel de desarrollo empresarial existente en el municipio, en la ciudad o en la región, dependerá la calidad de vida de la población. En forma inversa, la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permitiría a estas contar con un ambiente mas positivo para el desarrollo de sus capacidades competitivas.

3.3.2 El desarrollo local como estrategia de nación

El desarrollo local a sido concebido hasta el momento en El Salvador, desde dos ángulos opuestos: el de la sociedad civil, que lo concibe como un proceso territorial autogestionario, con poca o ninguna relación con el Estado central; y el del Estado central y sus instituciones centralizadas que tienden a concebirlo como un ámbito referencia para el desarrollo de sus políticas mas o menos tradicionales. Una vez definidas las principales características de las estrategias de desarrollo local, se hace necesario describir cuales son la políticas que debería desarrollar el estado central para impulsar el desarrollo local, de tal forma que estas sirvan de punto de encuentro entre ambos espacios y actores del desarrollo.

La descentralización del Estado

La *descentralización del Estado* es uno de los temas mas fuertemente asociados actualmente al del *desarrollo local*, al punto de que habitualmente se presenta al segundo tema como una resultante del primero. Más allá de que la unilateralidad de esta percepción conduce en la práctica a sostener una visión estatista del desarrollo local, es indudable que **sin una**

descentralización efectiva de las funciones y poderes del Estado no es posible desatar procesos consistentes de desarrollo local. Esto se debe a que la generación de una estrategia de este tipo en los territorios debe de contar con instituciones locales que gocen de poder efectivo de regulación y decisión sobre un conjunto de actividades públicas y privadas, que en la actualidad monopolizan instituciones del Estado central. La gestión estatal descentralizada en numerosos países (en especial los industrializados) parece demostrar que esta puede elevar considerablemente los niveles de flexibilidad, eficacia y eficiencia del servicios que en El Salvador presta el Estado central, dado que la acercamiento del servicio al consumidor permite focalizar la inversión de los recursos y una mayor sensibilidad de la oferta a la demanda en esferas del gasto y la inversión pública como los servicios de agua, energía, salud, educación, programas de combate a la pobreza, etc. Se ha demostrado también que en determinados casos la aplicación del principio de *subsidiaridad* (delegación de algunos de estos servicios por parte de las municipalidades a entes de la esfera privada, con o sin fines de lucro) ha permitido que estas actividades sirvan para desarrollar las capacidades del tejido económico del territorio.Sin embargo hasta aquí se ha tocado solo la mitad del problema, que consiste en el reconocimiento empresarial de que es necesario *desconcentrar* los servicios que presta el Estado para desburocratizarlo, acercar la oferta a la demanda y en algunos casos fortalecer la iniciativa privada. La otra mitad del problema tiene un mayor carácter político y esta relacionada con el traspaso de poderes de decisión hacia los espacios locales como mecanismos que fortalecerían las capacidades regulatorias del Estado, los niveles de participación ciudadana y de gobernabilidad del sistema. Como afirma Alberto Enríquez en un documento publicado por la FUNDE que relaciona descentralización del Estado y desarrollo regional/local:"*Desde esta óptica, descentralización no es...una mera desconcentración de funciones, ni una simple dislocación de servicios o delegación de competencias aunque las incluye a todas*"..."*la descentralización es algo mas complejo porque implica un transferencia de niveles y márgenes de decisión. en otras palabras se trata de una transferencia de poder. De verdaderas cuotas de autoridad. Por eso, cuanto mas alto sea el nivel de autonomía y mayores sean las competencias, funciones y atribuciones que ceda el gobierno a otras entidades, mas cerca estaremos de una descentralización.*" *(Enríquez, 1995: 7)*. En El Salvador, la descentralización del Estado tiene un importante punto de referencia en 1993, cuando por Decreto Ejecutivo (No.52) se creó la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, integrada por MIPLAN, COMURES, ISDEM y la SRN, a quienes se encomendó la formulación de una Estrategia Nacional de Descentralización, un Plan Quinquenal y un Proyecto Piloto con el que debía de iniciarse el proceso (Hirezi, 1995: 51). Sin embargo, en la práctica la descentralización no ha avanzado como se hubiera esperado ante iniciativas de esta magnitud. La comisión constituida por el gobierno del presidente Cristiani, dejo de funcionar poco tiempo después de haber sido instalada por desacuerdo entre sus partes. La Política de Descentralización del actual gobierno, no contempla por su lado, ni una sola medida de trasferencia trascendente de funciones y aún menos de poderes del Estado Central a las municipalidades, siendo su principal componente, el fortalecimiento institucional de las alcaldías a través de capacitación, asistencia técnica y mayores trasferencias financieras. Se observan a si mismo,

orientaciones para fortalecer las estructuras departamentales de los ministerios de salud y educación y coordinarlas con los Concejos Departamentales de Alcaldes, que se mantienen como organismos de coordinación intermunicipal pero sin mayor poder efectivo. En conclusión, de la lectura del Plan de Gobiemo para cinco años se desprende que no existe una política de descentralización del Estado, sino mas bien la enunciación de un conjunto de medidas orientadas a: 1) la desconcentración de algunas actividades ministeriales, sin que esto incremente su relación con las municipalidades; y 2) el fortalecimiento de algunas capacidades institucionales y financiera de las alcaldías (Plan de Gobiemo, 1994-1999: 49-50, 183-185).Mas allá de los discursos, las única medida trascendentes que se han tomado desde el gobiemo central durante los el actual período de gobiemo para promover la descentralización del estado salvadoreño a favor de los gobiemo municipales, es el incremento de las transferencias del gobiemo central del 0,2% del presupuesto nacional al 1%[12].Esta situación está seguramente en la base de que la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), publicada en 1996 el documento Desarrollo Local, Descentralización y Los Gobiemo Municipales, donde los siguientes señalamientos, que por su trecendencia citamos ampliamente:

"*...las graves dificultades económicas de los gobiernos locales, el conflicto de competencias, la ineficiencia y descoordinación con el sector público, así como la falta de reconocimiento a la autoridad municipal, por parte de varias instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales." (COMURES, 1996:3)*

"*(iii) Los gobiernos municipales tienen la función constitucional de coordinar el desarrollo local (art. 206 Constitución de la república). Esta competencia no la tienen otras instancias del Estado."(idem:7).*

" *...los Gobiemo Municipales consideramos la necesidad de que el* ***proceso de descentralización sea puesto en marcha de manera gradual y ejecutado sistemáticamente, bajo diferentes modalidades, y que sus avances sean evaluados en forma permanente****, para asegurar su éxito." (idem:9)*

" *Las debilidades que los gobiernos Municipales presentan actualmente no deben de servir de argumento para crear instancias paralelas, que vayan a desplazar a los gobiernos locales de su competencia." (diem: 9).*

"*Los Concejos Municipales son* ***electos por voluntad popular***
para que sean los ***gobiernos locales****. Es* ***su competencia y responsabilidad*** *involucrar a todos los actores de la sociedad local, tales como las comunidades, el sector privado, las ONGs y el sector público en el desarrollo local*

---

12 A modo de comparación, las trasferencias del presupuesto del Estado Central a los municipios son el 5% en Honduras, el 10% en Guatemala, el 20% en Costa Rica, (FEMICA, 1995) el 8% en Ecuador, del 15% en el 1994 al 22% en el 2001 en Colombia, el 15% en Venezuela, el 12% en Brasil (PGU, 1995: 13-21) y el 20% de la recaudación fiscal del Estado central en Bolivia.

y además acompañar al gobierno central en el logro del Proyecto Nacional" (idem:10). (El énfasis pertenece al original.)

El extensamente citado documento, debido a si importancia, muestra la inconformidad de los gobiernos locales con respecto a la (no) ejecución de una verdadera política de descentralización, al mismo tiempo que trasmite un sentimiento de inseguridad y reivindicación de su espacio ante los otros actores involucrados en el desarrollo local.

Existen diferentes escollos de tipo técnico-institucional, financiero y jurídico que contribuyen a explicar los escasos avances de la política de descentralización. Sin embargo, el principal impedimento, es de tipo político y adjudicable tanto a la persistencia de un estilo centralista de hacer política en el país (común a la mayoría de los partidos políticos e instancias de gobierno central), como a la resistencia que opone la burocracia del Estado central a perder sus privilegios.

Prueba de este estilo centralista de hacer política en el país, es que la misma política de descentralización se ha desarrollado hasta hora en forma centralizada, desde el poder ejecutivo, creando y fortaleciendo mecanismos como el ISDEM, extremadamente centralizados y dependientes del partido de gobierno.

Sin embargo, hay que señalar que hasta el momento no han existido tampoco iniciativas por parte de COMURES, de la sociedad civil o en los partidos políticos de oposición, que hayan presionado al gobierno central para hacer efectivo su discurso a favor de la descentralización del Estado.

Para que la *descentralización* no se quede en una mera *desconcentración* de funciones es necesario el traspaso de funciones a las municipalidades sea acompañado de un conjunto de poderes que hasta hoy han sido de prerrogativa casi exclusiva de Estado central. Así por ejemplo, las prerrogativas municipales para definir impuestos está sujeta en la actualidad a la aprobación de la Asamblea Legislativa, la regulación del tráfico automotriz depende de un viceministerio, la decisiones fundamentales sobre los recursos naturales y la energía están en manos de entes centralizados, la influencia de los gobiernos locales sobre la salud y la educación es mínima, y así se podría nombrar un conjunto de ámbitos sobre los cuales el poder de decisión de los gobiernos locales es mínimo. El fenómeno mas habitual es que el Código Municipal confiera responsabilidades a los gobiernos locales que en el que otras leyes superiores del Estado se asignan al Estado central.

Igualmente importante es fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para promover la competitividad de las empresas ligadas al territorio y negociar la eventual instalación de las grandes empresas. La capacidad potencial del gobierno local para promover de la micro y mediana empresa con arraigo territorial es un área nueva en la problemática municipal que exige el desarrollo de capacidades aún inexistentes en los gobiernos locales del país, donde

todavía prima una mentalidad de oferentes de servicios de segundo nivel. Por otro lado, la atracción de inversiones internacionales (principalmente maquilas) que esta propiciando la política económica nacional exige fortalecer las capacidades de negociación de lo gobiernos locales, de forma que este proceso contribuya al desarrollo del municipio y no su deterioro.

La participación ciudadana

Aunque imprescindible, la descentralización del Estado es insuficiente para impulsar procesos de desarrollo local si no es acompañada por la aprobación de un marco legal y de políticas de Estado que incentiven la participación ciudadana, la concertación interinstitucional y contribuyan a fortalecer el tejido socio-institucional de los territorios. La participación ciudadana y la concertación local no sólo debe de ser vistos como posibles vías para fortalecer los procesos democráticos y la gobernabilidad en países pobres, sino también como mecanismos que permiten concentrar y racionalizar el uso de los recursos por demás escasos.

Los gobierno locales del país ofrecen mas participación a los ciudadanos que el gobierno central, sólo en la medida en que están físicamente mas cerca de los electores. En su diseño son, sin embargo, mas centralizados y menos representativos que el gobierno central.

Algunas de las características legales que inhiben la participación ciudadana en la gestión local son:

- Tanto los órganos ejecutivo (el alcalde) y legislativo (los Concejos Municipales) de los gobiernos municipales son ocupados enteramente por el partido que se alza en la elecciones municipales con el mayor número de votos. Esta situación determinó, por ejemplo, que después de las elecciones municipales de 1994, el 75.5 % de los municipios quedaran gobernados por minorías; ya que en solo el 24.5 % de los municipios hubo algún partido que se alzara con mas del 50% de los votos.

- Los gobiernos municipales carecen de mecanismos legalmente definidos de consulta y participación ciudadana salvo los Cabildos Abiertos. Estos últimos, que fueran promovidos por el programa Municipalidades en Acción (MEA) para que el alcalde recibiera solicitudes de proyectos por parte de las comunidades, se han desarrollado más como un mercado de proyectos que como verdaderos mecanismos de consulta ciudadana.

- No existen mecanismos que otorguen ningún poder de decisión o fiscalización de los gobierno municipales por parte de las comunidades o ninguna otra instancia representativa de la ciudadanía local. La fiscalización financiera de las alcaldías es ejercida exclusivamente por parte del estado central y no existe ninguna disposición legal que les impulse a promover la participación ciudadana o a rendir cuentas antes los electores. La fiscalización política

prácticamente no existe salvo por el derecho que tienen los éstos últimos a elegir otro gobierno en las próximas elecciones.

- Tampoco existen políticas de estado que motiven a que los gobiernos locales promuevan la concertación local con otros agentes de desarrollo, ya sea éste el sector empresarial o las organizaciones privadas sin fines de lucro presentes en el municipio. Los Planes de Desarrollo son un derecho pero no una obligación de los gobiernos municipales, y la aprobación de los proyectos que transfiere el Estado central no está sujeta ningún tipo de acondicionamiento que fortalezca la voluntad política de concertación local.

Una reorganización territorial y política administrativa del país

El impulso de estrategias de desarrollo local exige también de una organización política administrativa del territorio que facilite su diseño y ejecución. Para tal cosa, el diseño territorial del municipio debe ser acorde a las características que otorgan homogeneidad al territorio (geográficas, ecosistémicas, económicas, culturales, etc.) y deben de tener características demográfica que hagan posible la autosostenibilidad financiera de sus instancias políticas. Al mismo tiempo y como organización de segundo nivel, los municipios deben de estar integrados a unidades territoriales mayores (regiones) que hagan posible el impulso de procesos sostenibles de desarrollo.

Es ampliamente reconocido que el actual diseño municipal ha dejado de ser funcional. Existen casos como el de Area Metropolitana de San Salvador donde cohabitan diferentes municipios sin un marco político administrativo suficientemente sólido que permita articular políticas de desarrollo. Existe también el caso contrario, es decir municipios con escasa homogeneidad interna. Por otro lado, de los 262 municipios existentes en el país, 69 tenían en el 1992 menos de 5,000 habitantes y sólo 21 cuentan con una población superior a los 50,000 habitantes, que es una cantidad poblacional que justificaría y haría posible el financiamiento de sus instancias político administrativas.

No existen tampoco en el país instancias político administrativas de segundo nivel, capases de articular procesos de planificación, inversión y administración a nivel intermedio entre el municipio y el Estado central. La división del país en 14 departamentos no está respaldada por niveles de representación y decisión política que hagan posible estas funciones indispensables para el impulso de procesos de desarrollo territorial. Los Concejos Departamentales de Alcaldes (CDA) son, hasta el momento, instancias con escaso poder de decisión y sin suficiente respaldo legal.

Inversión pública para el desarrollo de procesos locales

La ejecución de una política nacional de desarrollo local exige, por último, de la articulación de las inversiones del Estado central, de manera tal que no sólo se haga un uso mas eficiente de los recursos, sino que además se garantice que las formas de acceso a los recursos fortalezca las dinámicas de desarrollo endógeno.

En la actualidad, el único fondo aparentemente dedicado al desarrollo local es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), sumamente pequeño, enteramente dependiente de donaciones o préstamos blandos de los bancos multilaterales, y aparentemente sin claridad sobre cómo pasar de ser un fondo de compensación social a transformarse en un fondo de desarrollo local.

El paso del FIS a FISDL y la fusión con este último de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) se realizó a mediados del año pasado en forma abrupta, por medio de una modificación a la ley original del FIS que aparentemente pretendía transformarlo en un instrumento mas dócil al partido de gobierno, ante el advenimiento de las elecciones que se desarrollaron en marzo de este año. Surgieron varios conflictos en este proceso: renuncia de su anterior presidenta, nombramiento de un cuadro político del partidos oficial en este puesto, una huelga del personal, despidos y recontrataciones, manejo ilegal de fondos, renuncia de la nueva presidenta, mayor participación de la nueva entidad en la propagada electoral del partido oficial, etc.. Todos estos motivaron un cierre de sus ventanillas internacionales de financiamiento, del cual aún no parece recuperado.

A tres años del diseño del Plan de Gobierno, la Política de Desarrollo Local parece ser la única de las políticas del Estado que carece de una significativa asignación presupuestaria. No parece existir tampoco en el actual FISDL una metodología de trabajo que lo diferencie substancialmente del modelo de demanda inducida empleado por el FIS. Esta metodología, que fue efectiva para acelerar las inversiones de compensación social a los Programas de Ajuste Estructural, se mostró al mismo tiempo incapaz de generar mecanismos consistentes de participación local, condición inequívoca (aunque no suficiente) para evidenciar la existencia de procesos de desarrollo local.

La mencionada situación evidencia que el FISDL, al igual que el ISDEM, fue diseñado desde arriba y sin la participación de agentes tan importantes y activos en el desarrollo territorial como son las municipalidades, las comunidades y las ONGs. Las políticas del Estado para el desarrollo local, aunque de entorno, deben de ser capases de imaginarse y contribuir a la construcción del sujeto de éste proceso de desarrollo.

Adicionalmente, no es posible imaginar que el FISDL es la única fuente de recursos que el Estado central debe de invertir en la ejecución de su estrategia de desarrollo local. Existen en

la actualidad numerosos fondos (para el desarrollo empresarial, para bancos comunales, para el medio ambiente,etc) y partidas presupuestarias del Estado (obras públicas, ANDA, CEL, Ministerios, etc.), para las cuales aún no existe una política del Estado para el desarrollo local. La ejecución de una política de este tipo exige por parte del Estado no solo la descentralización del poder decisional sobre tales recursos sino también el replanteamiento del enfoque metodológica con que son manejados.

IV. PROPUESTAS DE CABILDEO

La promoción del desarrollo territorial implica un conjunto de actividades de difusión, intercambio, reflexión y participación con acciones concretas, que deben de ser promovidas por todas las instituciones involucradas en la temática, como parte de una concepción integral del desarrollo, como un paso decisivo en la democratización de la sociedad y como un mecanismo que facilite el tránsito de los territorios del país hacia su inscripción en los mercados internacionales.

Este es un proceso ya se encuentra en camino, debido a la importancia nacional e internacional que está adquiriendo la temática, así como por la creciente conciencia que existe entre los actores locales de que es necesario articular sus acciones para lograr un verdadero impacto de desarrollo que transcienda a los beneficiarios directos de cada proyecto mediante la generación de dinámicas endógenas de desarrollo.

Sin embargo, existen algunos situaciones nacionales que afectan negativamente el entorno para el desarrollo de verdaderos procesos de desarrollo territorial y que podrían ser modificadas favorablemente por medio de acciones articuladas de cabildeo. En este documento entenderemos cabildeo, incidencia o negociación como sinónimos que se refieren a la acciones que diferentes organizaciones e individuos articulan para provocar cambios en el comportamiento de otras instituciones que tienen poder sobre temas, áreas o políticas de su interés (Evans, Palencia y Ruthrauff,1996:5).

Las situaciones que se pretende cambiar, o temas de interés para el desarrollo de acciones de cabildeo, han sido seleccionadas tomado en cuenta algunos criterios presentados en el documento recién citado *Cabildeo, Incidencia y Negociación: un proceso para el Cambio de las Políticas*, que fue publicado por el Centro para la Educación Democrática durante el año recién pasado. Estos criterios son:

1. Que el tema tenga trascendencia para la facilitación de procesos de desarrollo territorial en El Salvador.

2 1. Que el tema sea de interés para diversos actores, de forma que motive el mayor compromiso de éstos en las acciones a desarrollar.

3 2. Que el objetivo planteado sea lo suficientemente claro, entendible, limitado y alcanzable en el mediano plazo.

No obstante, hay que señalar que pueden haber temas de carácter local que justifiquen acciones amplias de cabildeo por su importancia o trascendencia.

4.1 TEMAS PARA EL CABILDEO SOBRE DESARROLLO TERRITORIAL

4.1.1 LA DEMOCRATIZACIÓN DEL FISDL

1. Definición del problema

El gobierno decidió mediante ley legislativa promulgada durante el 1996, la transformación del Fondo de Inversión Social en el instrumento institucional del Estado para la canalización de recursos (principalmente externos) hacia las localidades mas desfavorecidas del país. En la actualidad, la nueva institución está formulando sus programas y modalidades de acción. Sin embargo, la estructura decisional del FISDL ha sido diseñada con muy escasa participación de los agentes de desarrollo local, lo que supone que, al igual que la ex-SRN y el ex-FIS en su último período, ésta podría trasformarse mas en un órgano clientelista del gobierno que un verdadero mecanismo impulsor de procesos de desarrollo territorial.

2. Análisis del problema

El actual FISDL es el resultado de la fusión institucional de la ex-Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y del anterior FIS, situación que generó en su momento una profunda crisis institucional en la que destacan los siguientes características:

Protestas de los anteriores directivos del FIS alegando que esta medida pretendía transformar la institución en un instrumento de propaganda política gubernamental.

Desprestigio de la SRN ante la cooperación internacional por excesiva politización partidaria.

Cuestionamiento de la Corte de Cuentas al manejo de fondos realizado por la ex-directora de la SRN cuando asumió la dirección del FIS.

La oposición en la Asamblea Legislativa mantuvo un posición critica ante la propuesta de ley que dio lugar a la formación del FISDL; sin embargo, por carecer del número necesario de votos no tuvo posibilidades de cambiar esta situación por si sola. Las organizaciones de la sociedad civil y los alcaldes de la oposición no emitieron ninguna posición pública cuando se aprobó la ley.

El organismo decisorio del FISDL, el Concejo de Administración, quedó conformado de la siguiente manera:

Un primer director "nombrado por el Comité Social del Gobierno".

Un segundo director "que representará a todos los alcaldes del país electos por los alcaldes a través de una convocatoria del ISDEM" (no COMURES).

Un tercer director "seleccionado por el Comité Social del Gobierno de una terna presentada por las organizaciones privadas dedicadas al desarrollo social, legalmente constituidas" (no se aclara quien las convocará).

Un cuarto director " nombrado por el Presidente de la República"

"Habrá igual numero de Directores suplentes, los cuales será electos de la misma forma en que elijan los propietarios."

(Ley del FISDL, Art.8)

Si bien este modelo de dirección compartida, sugerido seguramente por el BID a partir de la experiencia realizada en Jamaica, donde las ONGs lograron incluir dos miembros entre siete de los directivos del FIS, es más avanzada que la del ex-FIS salvadoreño, adolece de algunos defectos que amenazan neutralizar el efecto de tal medida:

Deja en manos del ISDEM, organismo del Estado central del gobierno, la convocatoria y el proceso de elección de los alcaldes representantes en el Concejo de Administración del FISDL.

No establece mecanismos de convocatoria y elección de la terna que deberían presentar las ONGs.

3. Plan de cabildeo

Objetivo general:

Lograr que el FIS se convierta en un verdadero promotor del desarrollo local, democratizándolo, despolitizándolo y convirtiéndolo en un promotor de la concertación local.

Objetivos específicos:

Lograr que los representantes de los alcaldes en el Consejo de Administración sean elegidos por COMURES en lugar de ISDEM.

Lograr la aprobación de un mecanismo de convocatoria y elección de los representantes de las ONGs que sea cristalino y no pueda ser manipulado por el gobierno.

Análisis del Poder

A pesar de que formalmente existe un fuerte dependencia de los órganos directivos del FIS con respecto a la Presidencia de la República, este poder es compartido con los organismos internacionales que facilitan su financiamiento.

Existen personas con reconocimiento en los organismos internacionales, como los anteriores presidentes del FIS, que mantienen una actitud crítica hacia el FISDL actual.

Los alcaldes verían favorablemente el reconocimiento de su gremio -COMURES- como instrumento de elección de sus representantes en la dirección del FISDL.

Al interior de la Asamblea legislativa existe una considerable oposición a la forma en que fue aprobada la actual ley del FIS.

Las ONGs y las organizaciones sociales han permanecido prácticamente al margen del debate público sobre el FIS, a pesar de que podrían jugar un papel mas activo y propositivo.

Existen ONGs internacionales con contactos y oficinas de cabildeo que podrían influenciar a nivel del BID y de los gobiernos que consideran el otorgamiento de financiamiento al FIS.

Después de la crisis generada por el proceso de cambio del anterior FIS al actual, existe en los organismos financiadores una actitud escéptica (cuando la crisis realizaron incluso una suspensión de pagos) que podría ser empleada para establecer un dialogo sobre el tema.

Estrategias

Actividades

4.1.2 EL IMPULSO A LA FORMACIÓN DE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

1. Definición del problema

Existe resistencia en organismos como el FIS e ISDEM (y en menor medida en COMURES) a apoyar el desarrollo de mecanismos de articulación institucional para el desarrollo territorial.

2. Análisis del problema

La construcción de mecanismos institucionales de concertación es una de la condiciones para el la existencia de verdaderos procesos desarrollo territorial. Sin embargo, aunque existen ya en el país algunas experiencias de articulación territorial cualitativamente importantes, se observan impedimentos políticos, jurídicos y financieros para el desarrollo de tales experiencias.

3. Plan de cabildeo

Objetivo general

Promover el desarrollo de procesos que contribuyan a la formación de mecanismos institucionales de concertación para el desarrollo territorial. No existe tampoco un marco jurídico nacional que permita el otorgamiento de personería jurídica a instituciones que no pertenecen exclusivamente al sector público o privado.

Objetivos específicos

Lograr que el FISDL apruebe criterios de aprobación de proyectos que espacien procesos de concertación local.

Lograr que estos mecanismos sean reconocidos por las grandes instituciones multilaterales que se interesan en el desarrollo territorial.

Lograr la aprobación de una ley que dé personería jurídica a este tipo de instituciones.

Lograr el aprendizaje y la reproducción de estas experiencias.

Análisis del poder

Dado el cambio de correlación política debido los recientes resultados electorales existe en este momento un replanteamiento de posiciones a nivel de partidos políticos e instituciones.

Por otro lado, el FISDL se encuentra en una situación de extrema debilidad a que aún no ha logrado satisfacer los requerimientos de los bancos internacionales que financian sus proyectos

Existen sectores como ISDEM que manifiestan una abierta resistencia a la constitución de mecanismos de articulación territorial en el entendido que éstos implican un debilitamiento de la autoridad del alcaldía y otorgan reconocimiento y cuotas del poder a sectores de la sociedad civil con pensamiento progresista.

En COMURES existe una posición mas positiva, a partir del éxito obtenido por un proyecto de capacitación sobre desarrollo local que fue promovido por el programa GENESIS de la Unidad Europea y la organización internacional de Municipios Ciudades Unidas (CUD), en el que participaron técnicos de todas las alcaldías del AMSS y de 14 ONGs.

Las agencias internacionales que desarrollan programas de apoyo a los municipios, como la AID, GTZ, BM, BID y FIA, tienen interés sobre el tema y podrían auspiciar una apertura de los mencionados organismos nacionales.

La nueva Comisión del Interior, de la Asamblea Legislativa, no ha tenido mayor relación con el tema.

Diversas ONGs comienzan a interesarse sobre el tema, pero su organización centralizada y la carencia de recursos suficientes para invertir recursos institucionales en estos esfuerzos restan consistencia a sus aportes.

Existen alcaldes de la oposición que han apoyado experiencias de articulación local (en Nejapa, Tecoluca, Oriente de Chalatenango y Paisnal) pero no han promovido el tema en COMURES.

Estrategias

Actividades

4.1.3 LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

1. Definición del problema

El carácter unipartidista de los gobiernos municipales les resta legitimidad democrática y dificulta la construcción de políticas municipales. En 1996 se introdujo a la Asamblea Legislativa una incitativa de ley tendiente a que los gobiernos municipales contaran con representatividad política proporcional. Sin embargo, ésta fue denegada debido a la oposición del partido de gobierno.

No existen tampoco en la mayoría de las alcaldías otros mecanismos de participación ciudadana que aporten a la democratización de la gestión municipal.

A no ser por la cercanía física que tienen los gobiernos municipales con los electores, éstos son estructuralmente considerablemente menos democráticos que la estructura de representación política nacional.

2. Análisis del problema

En términos positivos se puede afirmar que la existencia de gobiernos municipales proporcionalmente representativos de las fuerzas políticas municipales contribuiría al desarrollo local, por las siguientes razones:

Fortalecería el carácter representativo del gobierno municipal (ver arriba).

En consecuencia fortalecería su legitimidad.

Posibilitaría la construcción de políticas municipales.

Cualificaría (por la vía de la despolitización) la selección de su personal técnico.

Posibilitaría espacios institucionales que forzarían a generar una cultura política de concertación.

Reduce los márgenes para la impunidad y la corrupción en la gestión pública.

La democratización de el sistema político del país es una de las dinámicas que han provocado los Acuerdos de Paz. La negativa del partido de gobierno a la democratización de los gobiernos municipales no fue satisfactoriamente razonada, y su argumento central fue que "aun es temprano par dar este paso".

En el debate sobre el tema, durante el año pasado no existió tampoco una participación de la sociedad civil que razonara consistentemente la importancia del punto de cara a las políticas de desarrollo local y nacional.

4.1.4 LA APROBACIÓN DE UNA LEY O DECRETOS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Definición del problema

Los mecanismo legales de ejercicio democrático a nivel municipal son claramente insuficientes para promover dinámicas de desarrollo local.

2. Análisis del problema

No existen otros canales que complementen el sistema de participación política local a través de los partidos políticos. No existen mecanismo de control popular de los gobiernos locales. El reconocimiento legal que el Código Municipal otorga a la comunidad es insuficiente para potenciar su existencia como canal de participación política ciudadana e instrumento de fiscalización del gobierno local.

3. Plan de cabildeo

Objetivo general

Promover la legalización de mecanismos que permitan una participación mas plena de las comunidades en la gestión municipal.

Objetivos específicos

Lograr el reconocimiento legal de las comunidades como estructura básica de los municipio.

Lograr la legalización de un mecanismo de participación consultivo, por medio del cual las comunidades podrán participar en la gestión del gobierno local.

Lograr que sea obligatorio para que las Alcaldías reciban fondos del Estado central, que desarrollen Planes anuales de desarrollo con la participación obligatoria de los actores locales como comunidades, entes del estado presentes en el municipio, organizaciones civiles del municipio, etc.

Lograr la legalización de un mecanismo legal por el que las comunidades obtendrían derecho de fiscalización sobre los gobiernos municipales.

Análisis del poder

Dado el cambio de correlación política debido los recientes resultados electorales existe en este momento un replanteamiento de posiciones a nivel de partidos políticos e instituciones.

1. Definición del problema

Los recursos financieros con que cuentan los gobiernos municipales es insuficiente para que puedan jugar su papel como promotores del desarrollo local.

2. Análisis del problema

El desarrollo local necesita de gobiernos municipales con capacidades técnicas y de inversión en el desarrollo. En la actualidad, las mayores inversiones para el desarrollo realizadas por los municipios son mayormente financiadas por la cooperación internacional.

3. Plan de cabildeo

Objetivo general

Fortalecer financieramente a las municipalidades.

Objetivos específicos

Lograr un incremento de la asignación presupuestaria que Estado Central realiza a través de las alcaldías al 10% del presupuesto nacional.

Análisis del poder

Dado el cambio de correlación política debido los recientes resultados electorales, existe en este momento un replanteamiento de posiciones a nivel de partidos políticos e instituciones. Sin embargo, se puede afirmar que una propuesta de este tipo sería rápidamente apoyada por los diferentes gobiernos locales y agrupaciones civiles que podrían formar un importante grupo de presión sobre la Asamblea legislativa.

Estrategias

Actividades

4.1.6 AMPLIACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS LEGALES Y RECURSOS QUE TIENEN LAS Alcaldías PARA FISCALIZAR LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y COMERCIALES EN LOS MUNICIPIOS

1. Definición del problema

Los gobierno locales carecen de prerrogativas legales claramente estipuladas que les confieran derecho a fiscalizar los efectos de las actividades industriales y comerciales sobre el medio ambiente.

2. Análisis del problema

Sin poder efectivo de contralor a las actividades económicas y comerciales se dificulta la ejecución de estrategias de desarrollo local.

3. Plan de cabildeo

Objetivo general

Fortalecer la gestión ambiental del desarrollo local.

Objetivos específicos

Lograr la inclusión de las municipalidades como organismo de primera instancia para autorizar urbanizaciones y fiscalizar las actividades perniciosas para el medio ambiente.

Análisis del poder

Dado el cambio de correlación política debido los recientes resultados electorales existe en este momento un replanteamiento de posiciones a nivel de partidos políticos e instituciones.

Estrategias

Actividades

Fernandez Savedra, Gustavo — *Descentralización en America Latina*, Segunda Conferencia Interamericana de Alcades, de, BID, 1996.

Costa Campi, M. Teresa — *Alternativas locales de promoción del desarrollo económico local*, Segunda Conferencia Interamericana de Alcades, de, BID, 1996.

Blandón, Flora — *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico y social de El Salvador*, de. Cuaderos de Análisis y Propuestas, FUNDE, 1996.

Boisier, Sergio — *Palimpeso de la regiones como espacios socialmente construidos*, de ILPES, Chile, 1988

- *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas*, de ILPES, Chile, 1992.

DIGESTIC — Proyección de la población del El Salvador, 2025, ed. Miniestrio de Economía de El Salvador, 1996.

VI Censos Económicos, 1993, Miniestrio de Economía de El Salvador, 1996,

Eneriquez, Alberto — Descentralización y desarrollo regional-local en el salvador: Desafio para la democracia y el desarrollo sostenible, Documento de Trabajo No. 51, de. FUNDE, El salvador, 1995.

FEMICA — Muncipalismo, descentralización, asociativismo e integración en America Latina, de. FEMICA-CUD, Guatemala, 1995.

Fundación Interamericana, — Programa de Desarrollo local de la Fundación mimeo, 1997.

GOES — Codigo Municipal, ed. Fredrich Ebert Stiftung-FUNDA UNGO, 1995.

GOES — Plan de Gobierno de la Republica de El Salvador, 1994.

Morales Nieto, Jairo — La política de desarrollo hacia el futuro, ed.PRODERE, Nicaragua, 1995.

Nogales Gottret et al. — El Salvador: Programa de generación de empleo y desarrollo local, de. GOES, Ministerio de Hacienda y Fondo de Inversión Social, 1996.

PNUD — Informe sobre Desarrollo Humano 1992-1996.

Rosenfeld Alex, Descentralización y gobierno locales en America Latina, en ¿Descentralizar en Amerca Latina ?, ed. Gestión Urbana Vol 3, Quito, Ecuador, 1995.