

HACIA LA CONSTRUCCIÓN
DEL DESARROLLO LOCAL
Y LA DESCENTRALIZACIÓN
DEL ESTADO

Una propuesta a la nación

HACIA LA CONSTRUCCION
DEL DESARROLLO LOCAL
Y LA DESCENTRALIZACION
DEL ESTADO





FUNDE FUSAI FUNDAMUNI FUNDAUNGO FLACSO SACDEL


San Salvador, Mayo del 2000


I N D I C E


Introducción

I. Institucionalidad nacional para el desarrollo local	9	
---	----------	--

II. Ordenamiento territorial y reorganización político administrativa	19	
--	-----------	--

III. Descentralización del Estado y fortalecimiento de los municipios	23	
--	-----------	--

IV. Participación ciudadana, concertación y pluralismo político	31	
--	-----------	--

V. Financiamiento del desarrollo local	39	
---	-----------	--

VI. Desarrollo económico local	43	
---------------------------------------	-----------	--

INTRODUCCION

Durante el año de 1998, un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales: la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); en conjunto con FLACSO - Programa El Salvador- como organismo intergubernamental, iniciamos el proceso de construcción de una **Red para el Desarrollo Local**.

En una primera etapa nos dimos un tiempo para aclarar la naturaleza de la Red y para establecer las reglas de funcionamiento interno. Se trata de seis instituciones, cada una con naturaleza, vida y experiencia particulares, así como con sus instancias directivas y campos de trabajo. Con profesionalismo, capacidad técnica, visión y voluntad políticas de las instancias directivas de cada una de las organizaciones, iniciamos el avance en este proceso.

Después de un año de diálogos entre las seis instituciones, conseguimos crear condiciones internas para formalizar nuestro estilo de coordinación y promoción de iniciativas. El 25 de agosto de 1999 suscribimos el convenio de constitución de la **Red para el Desarrollo Local**, y asumimos públicamente el compromiso de aportarle al país como instituciones individuales, y también agrupadas en forma de Red.

La Red para el Desarrollo Local persigue los siguientes objetivos:

- ✓ Contribuir a que el desarrollo local y regional se convierta en El Salvador en un componente medular del desarrollo nacional, y un punto prioritario en la agenda de la sociedad civil.
- ✓ Generar propuestas concretas sobre diversos aspectos que posibiliten el adecuado impulso del desarrollo local y regional en el país.
- ✓ Contribuir a la construcción de capacidades locales y regionales, tanto de los gobiernos como de los demás agentes del sector privado y la sociedad civil.
- ✓ Propiciar un intercambio permanente y sistemático, así como la realización de actividades de reflexión y debate sobre temas relevantes para el desarrollo local y regional, con el fin de fortalecer la capacidad de incidencia de la red en su conjunto y de las diversas instituciones que la integran, en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- ✓ Formular y desarrollar proyectos conjuntos que sean gestionados por la red o por una o varias de sus instituciones miembros, cuyos resultados se den a conocer en forma conjunta.
- ✓ Desarrollar eventos públicos a nivel nacional, regional e internacional sobre temas o aspectos estratégicos para el desarrollo local y regional.
- ✓ Realizar publicaciones conjuntas.
- ✓ Establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre nuestras instituciones, que permitan dar seguimiento y evaluar el intercambio y trabajo conjunto, a fin de mejorarlos permanentemente.

Entre las principales actividades públicas realizadas por la **Red para el Desarrollo Local** en estos dos últimos años, se cuentan las siguientes:

- ✓ El 8 de septiembre de 1998 presentamos nuestra "Propuesta a la Nación para el Desarrollo Local/Regional".
- ✓ El 29 de enero de 1999 organizamos el Seminario: "Asociativismo, una alternativa para el Desarrollo Local/Regional. La experiencia de Canadá".
- ✓ **La Red para el Desarrollo Local** participó durante la última semana de mayo de 1999 en dos importantes reuniones que se realizaron en Estocolmo, Suecia: (a) el Encuentro Internacional de ONG's y organizaciones sociales sobre Centroamérica; y (b) la reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, constituido después que el huracán Mitch devastara nuestros países.
- ✓ En el marco de ambas reuniones en Suecia, la Red preparó un documento titulado: "Desarrollo Local, Descentralización y Prevención de Desastres: una perspectiva para afrontar la situación creada por el Mitch", el cual ha circulado ampliamente.
- ✓ En la coyuntura posterior al Mitch, y en el marco del inicio de la nueva administración del presidente Flores, se publicó en el mes de julio de 1999 un pronunciamiento público de la Red: "Desarrollo Local y Descentralización: un compromiso nacional".
- ✓ Además, en el mes de julio de 1999, la **Red para el Desarrollo Local** en conjunto con la Red de Agua y Saneamiento, hicimos un pronunciamiento público sobre la reforma del sector hídrico y la descentralización de los servicios de agua potable.

Desde la creación de la Red para el Desarrollo Local, hemos participado de una manera propositiva en el impulso del desarrollo local, de la participación ciudadana, la reorganización territorial y la descentralización del Estado.

Durante el presente quinquenio, el gobierno del presidente Francisco Flores deberá aprovechar la etapa de transformaciones democráticas y socioeconómicas por las que atraviesa El Salvador, así como las tendencias y oportunidades que brindan los cambios mundiales y regionales, para impulsar una estrategia nacional de desarrollo sustentable, que incorpore como componente vertebral, el desarrollo local.

Hacer esto implica “la decisión de construir nuestro país con una visión diferente a la que se ha tenido a lo largo del Siglo XX. Introducir todas sus regiones y localidades como sujetos de desarrollo y factores de competitividad, conduciría a nuevos esquemas de generación de riqueza y distribución de la misma, y a innovar los mecanismos y formas como nuestro país se relaciona con la región Centroamericana y con el resto del mundo”.¹

En este marco, le hemos tomado la palabra al presidente Flores en su discurso de toma de posesión el 1º de junio del año pasado, cuando llamó al esfuerzo compartido y pidió propuestas. Por esta razón aceptamos participar en el Grupo Consultivo creado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), con el propósito de elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), la cual fue presentada al Presidente de la República en noviembre de 1999. Consideramos también un signo positivo y un buen paso que la haya aprobado en el mes de diciembre, aunque su impulso concreto todavía está pendiente.

Tras las elecciones legislativas y municipales de marzo pasado, el país se acomoda a la nueva realidad política; creemos que es el momento adecuado para iniciar las actividades claves identificadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local.

1 *Enríquez, Alberto: Alternativas para el Desarrollo No. 61, Noviembre de 1999. “Desarrollo Local y Globalización: La Revelión de las Diferencias”. FUNDE. San Salvador, El Salvador.*

Con el propósito de contribuir a que el tema del desarrollo local tenga un lugar importante en la agenda nacional, hemos elaborado propuestas específicas en torno a seis temas:

- ✓ La institucionalidad nacional para el desarrollo local
- ✓ El ordenamiento territorial y la reorganización político-administrativa
- ✓ La descentralización del Estado y el fortalecimiento de los municipios
- ✓ La participación ciudadana, la concertación y el pluralismo político
- ✓ El financiamiento del desarrollo local
- ✓ El desarrollo económico local.

La promoción de las transformaciones necesarias para impulsar el desarrollo local no es sólo responsabilidad del gobierno central; deben participar en ellas también la Asamblea Legislativa, los gobiernos municipales, la sociedad civil, el sector privado y los distintos partidos políticos.



I.

INSTITUCIONALIDAD NACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

En el trabajo realizado por las mesas especializadas, en el marco del esfuerzo del Plan de Nación, se ha planteado la necesidad de la modernización del Estado; la obsolescencia del mismo "es resultado de un proceso acumulativo de rigideces estructurales y de la ausencia de cambios institucionales en los momentos claves de nuestro proceso histórico, tanto en el ámbito económico como en el político; de la necesidad de enfrentar un nuevo entorno internacional caracterizado por importantes cambios económicos y tecnológicos; y para consolidar el proceso de democratización de nuestro sistema político".²

El Salvador requiere construir un Estado democrático, participativo, promotor de un desarrollo equilibrado para todos los sectores, actores y regiones, como condición fundamental para consolidar el proceso de transición y establecer bases firmes de estabilidad y gobernabilidad. La piedra angular de esta nueva institucionalidad democrática es su creciente apertura y promoción de la participación de la sociedad civil en su sentido más amplio, a todos los niveles, desde los locales, hasta los nacionales, en donde se establecen las políticas y estrategias nacionales.

2 *Varios autores, Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada. San Salvador, 1999, pg. 79.*

La modernización del Estado exige de nuevas instituciones, y de cambios importantes en la forma en que las instituciones actuales se relacionan y funcionan, definen sus prioridades, establecen y coordinan los planes de desarrollo nacional. Una estrategia de desarrollo local, como parte de una estrategia de desarrollo nacional, es el marco que establece la forma de actuación del Estado, para reducir los desequilibrios territoriales y generar dinámicas de integración e inserción de éstas regiones y localidades en los procesos de desarrollo nacional. Se busca promover una acción estatal coherente y sistemática, dirigida a desarrollar mejores y mayores oportunidades de generar y distribuir riqueza en el territorio nacional.

Por lo tanto, el diseño e implementación de una estrategia nacional de desarrollo local, debe vincular a toda la institucionalidad del país. Esto incluye, en primer lugar, al Organismo Ejecutivo, y de manera especial a ministerios como Obras Públicas, Economía, Hacienda, Educación, Salud, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como a las instituciones autónomas ANDA, BFA, y FIGAPE.

Es necesario diseñar una nueva institucionalidad para responder a los retos del desarrollo local, de acuerdo a los siguientes requerimientos:

- ✓ Superar, a nivel del gobierno central, la dispersión, descoordinación, duplicidad y falta de integración que caracteriza la acción de los diferentes entes del Estado.
- ✓ Buscar ampliar la oferta y mejorar la calidad de la asistencia técnica, capacitación y formación de los actores del desarrollo local.
- ✓ Ampliar los mecanismos de financiamiento para los procesos de desarrollo local, bajo modalidades que se adecuen a las capacidades socioeconómicas propias de los diferentes tipos de municipios.

- ✓ Impulsar una política de inversión social, en aquellas localidades y regiones cuyos niveles de desarrollo relativo están rezagados con respecto a las zonas de mayor dinamismo. Se debe garantizar mínimamente el acceso a la educación, la salud y los caminos.
- ✓ Consolidar en el nivel local la capacidad de gestión de las municipalidades, para que cumplan con la prestación de servicios básicos estipulados en el Código Municipal.
- ✓ Fortalecer e institucionalizar, en el nivel de la sociedad civil, mecanismos para facilitar la participación ciudadana.

De la identificación de estos requerimientos surge el siguiente conjunto de reflexiones y propuestas, que pretendemos sean orientadoras del proceso de reorganización del marco institucional.

1.1. Crear la instancia rectora del desarrollo local

La primera y fundamental medida es la creación de un ente que formule la política del desarrollo local, coordine a todos los organismos del Estado vinculados con este sector, y vele por su efectiva implementación.

El carácter de esta instancia rectora del desarrollo local será normativo, regulador y supervisor de las grandes decisiones de política y estrategia, y deberá estar vinculado directamente con la Presidencia de la República.

Deberá tener por lo menos las siguientes funciones:

- ❖ Formular las políticas nacionales
- ❖ Articular la planificación nacional, regional y local
- ❖ Coordinar esfuerzos entre las distintas instituciones gubernamentales
- ❖ Regular y supervisar el quehacer gubernamental
- ❖ Promover nuevos marcos legales
- ❖ Crear un sistema de información municipal.

También es necesario crear un Consejo Nacional para el Desarrollo Local, como órgano consultivo del ente rector. Su composición debería incluir representantes de los actores claves del sector: el gremio de alcaldes, la empresa privada corporativa, los pequeños y medianos empresarios, las comunidades, las ONG's y algunos funcionarios gubernamentales.

1.2. Revisar y transformar las actuales instituciones del gobierno central vinculadas al desarrollo local

1.2.1. Redefinir el rol del FISDL

El Fondo de Inversión Social ha funcionado en el país desde 1990, como institución autónoma del Estado. Sin embargo, sólo a partir de la reforma a su ley de creación en 1996 se transforma en una entidad permanente y responsable del desarrollo local, denominándosele Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); y se le asigna como propósito el de "generar riqueza y desarrollo local con participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instancias del gobierno central".³

En la práctica, el FISDL es más bien una institución que ejecuta proyectos financiados en gran medida con préstamos internacionales. En el pasado XV Congreso Nacional de Alcaldes realizado en San Salvador los días 28 y 29 de septiembre de 1999, el presidente Francisco Flores planteó una visión diferente que requeriría un proceso de transformación en el FISDL: "En el FISDL hay un cambio importante en su rumbo, y esto es porque el Estado necesita un ente normador, la cabeza de esta estrategia de Desarrollo Municipal. Queremos hacer caminar al FISDL e irlo convirtiendo, de un ente ejecutor de proyectos a un ente normador".

3 Ver reforma a la Ley de creación del FISDL. Decreto Legislativo 826. Diario Oficial 184. San Salvador, El Salvador. 2 de Octubre 1996.

Hoy día, el FISDL se encuentra en un proceso interno de reorganización institucional. Sin embargo, creemos que ha llegado el momento de redefinir el rol que el FISDL tendrá en el nuevo marco institucional, pues por el momento el FISDL desempeña dos roles: es Fondo (ejecuta proyectos) y al mismo tiempo es ente rector y normador del desarrollo local. Ese doble carácter lo convierte en juez y parte, y debilita a la larga las tareas estratégicas que le han sido conferidas.

1.2.2. Crear una institución responsable del fortalecimiento municipal y el desarrollo local

El desarrollo local y la descentralización requieren de recursos humanos capacitados sobre todo en el manejo del instrumental técnico que estos procesos requieren. Proponemos, por lo tanto, la creación de una institución responsable de los programas de capacitación, y de la transferencia tecnológica necesaria para modernizar y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Esta nueva institución deberá tener un carácter rector, en el sentido de ser un ente que defina las políticas, norme los estándares y supervise la calidad, dejando la ejecución a los entes especializados del sector privado lucrativo y no lucrativo.

Entre las funciones principales de esta nueva institución estarían las de poner en práctica:

- ✓ Una política y una estrategia de capacitación de los recursos humanos para el sector del desarrollo local.
- ✓ Una política y una estrategia de transferencia de tecnologías y de instrumental técnico que permitan mejorar la capacidad administrativa y de gerencia de los gobiernos locales.
- ✓ Un sistema que acredite, supervise y se mantenga informado acerca de la gestión moderna del desarrollo local.

Esta institución deberá tener un Consejo Directivo en el que participen los principales actores. Debería incluir por lo menos un representante de las Universidades, COMURES, sector privado lucrativo, ONG's especializadas en el tema, y uno del órgano ejecutivo.

1.2.3. Crear un banco para financiar el desarrollo local

Partiendo del supuesto de que el desarrollo local, dentro del enfoque que se propone, requiere de una masiva inversión de recursos, y que tanto las transferencias, las tasas e impuestos municipales y los recursos de financiamiento externos son insuficientes para responder a la demanda, se propone la creación de un banco que tenga como misión movilizar y canalizar recursos para proyectos de desarrollo local que sean rentables a mediano y largo plazo.

Este banco debería responder a las demandas específicas de financiamiento por parte de los actores del desarrollo local, particularmente alcaldías y ONG's.

Este proyecto puede comenzar como un Fideicomiso dentro del Banco Multisectorial de Inversiones.

1.3 Fortalecimiento de los gobiernos locales

Para el impulso del desarrollo local se requiere del fortalecimiento administrativo y financiero de las municipalidades, para que puedan desempeñar el papel que les corresponde. Por esta razón proponemos para el corto plazo las siguientes acciones:

- ✓ Fortalecer su autonomía administrativa y financiera.
- ✓ Fortalecer su naturaleza de gobiernos locales.
- ✓ En el papel, a todas las municipalidades le corresponden las mismas competencias; en la realidad, prestan distintos tipos de servicios y tienen diferentes capacidades de gestión.

Por esta razón, se debe buscar que todas las municipalidades del país presten un paquete de servicios públicos básicos, que se irá ampliando para aquellos municipios que tengan mayores capacidades de gestión.

- ✓ Modernizar su capacidad de gestión gerencial, administrativa y financiera.
- ✓ Introducir el servicio civil de carrera en el sector municipal, y emprender un programa intensivo para la formación de sus recursos humanos.
- ✓ Construir sistemas de información municipal.
- ✓ Creación de los catastros municipales.

1.4 Sobre la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

Es notorio que COMURES ha logrado un importante nivel de institucionalización, y se ha convertido en un espacio de expresión y diálogo entre los alcaldes de las diversas zonas del país, y de diferente militancia partidaria; las posiciones adoptadas, por tanto, han tenido un alto grado de representatividad, respondiendo a la voluntad colectiva de los agremiados. Esto le ha permitido obtener un reconocimiento como interlocutor legítimo frente a otros actores políticos y sociales, en el tema del fortalecimiento municipal y la descentralización. En un estudio reciente sobre COMURES, se ha señalado que:

*"El balance de lo logrado por la gremial de alcaldes en los últimos cuatro años es bastante positivo para las municipalidades...COMURES tiene legitimidad entre sus agremiados y (...) se ha logrado perfilar con representatividad pluripartidista. (...) Es un interlocutor legítimo para el tema del fortalecimiento municipal y la descentralización, ha tomado posición oficial frente a estos temas claves, utilizando metodologías participativas, (...) ha logrado diversificar y reducir la dependencia del financiamiento externo, incrementando el financiamiento propio."*⁴

Partiendo de esa legitimidad ganada dentro del ámbito del sector municipal, y del liderazgo de sus directores y funcionarios, debe fortalecerse el desarrollo institucional de COMURES, respetando además su papel de interlocutor clave como representativo del conjunto de las municipalidades, con derecho legítimo para participar activamente en las diversas instancias técnicas y de definición de políticas de la nueva institucionalidad que tiene que crearse para promover el desarrollo local.

1.5 Crear la Comisión de Asuntos sobre Desarrollo Local en la Asamblea Legislativa

Teniendo como referencia la nueva institucionalidad que se está proponiendo para impulsar el desarrollo local en nuestro país, se recomienda que la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa se transforme en una Comisión de Asuntos sobre Desarrollo Local. Esto permitiría que continúe ocupándose de los asuntos municipales, pero con la capacidad de atender otros temas más amplios, relacionados con el desarrollo local y la descentralización del Estado.

4 *Córdova Macías, R., y Quiñónez Basagoitia, L., La situación actual del asociacionismo local: el caso de COMURES. San Salvador, FUNDAUNGO, documento de trabajo, febrero de 1998, pg. 34.*

1.6 El nuevo marco institucional y la clarificación de roles

A partir de la reorganización del marco institucional, es importante enfrentar el problema de la definición de roles y competencias correspondientes a las instituciones del gobierno central y las que son propias de las municipalidades. Esto demanda armonizar y modernizar el marco legal, para hacerlo consistente con el nuevo marco institucional en el que se están definiendo las competencias propias de cada uno de los niveles de gobierno.

II.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REORGANIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA

Con la premisa de que el actual diseño político-administrativo ha dejado de ser funcional frente a las nuevas realidades y desafíos que enfrenta el país, y de cara al impulso de una estrategia nacional de desarrollo local, proponemos realizar dos esfuerzos de ordenamiento espacial estrechamente vinculados entre sí. El primero consiste en propiciar un ordenamiento territorial que permita un uso racional y óptimo del suelo; y el segundo consiste en la implementación de una reorganización político administrativa del país, que permita generar dinámicas de desarrollo relativamente autosostenibles, y comenzar a reducir los graves desequilibrios territoriales que existen actualmente.

2.1. Ordenamiento territorial

La ausencia de un marco normativo que regule el uso del suelo, y de políticas que ofrezcan incentivos y desincentivos para determinadas actividades sociales y económicas en función de las aptitudes naturales del suelo y de proyecciones de desarrollo sostenible, han conducido a la generación de un conjunto de externalidades negativas que impiden el desarrollo territorial y del país en su conjunto. El agotamiento y la contaminación de las fuentes de agua, los cambios climáticos provocados por la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la creciente concentración de viviendas y servicios en los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador en desmedro de otras zonas del país, son indicadores elocuentes de lo urgente que resulta avanzar en el ordenamiento territorial del país.

Es igualmente claro que la centralización de la responsabilidad del ordenamiento territorial en el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en desmedro de las municipalidades, no ha contribuido a un mejor uso del suelo.

Por lo tanto, proponemos:

- ✓ Revisar la legislación existente en materia de Ordenamiento Territorial, para hacer más eficiente el ordenamiento y regulación del uso adecuado y racional del suelo y los recursos naturales.
- ✓ Revisar los Planes Maestros de Desarrollo Urbano existentes, y generar condiciones para que se conozcan, ajusten e implementen.
- ✓ Orientar las atribuciones del Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano hacia un ordenamiento territorial del espacio nacional, y hacia el asesoramiento de las municipalidades para la realización de planes de ordenamiento territorial a nivel local.
- ✓ Transferir a las alcaldías las atribuciones y capacidades de ordenamiento territorial a nivel municipal.

2.2. Reorganización política administrativa

En forma relacionada con la ausencia de un ordenamiento del uso del suelo, el desarrollo territorial enfrenta una situación de excesivo fraccionamiento y heterogeneidad municipal, y de una división político administrativa del país que ya no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional. Por ello, consideramos urgente iniciar cuanto antes un proceso de reorganización político administrativa del territorio, que permita generar dinámicas de desarrollo relativamente autosostenibles, y comenzar a reducir los graves desequilibrios territoriales que existen actualmente.

Las propuestas en torno a dicho proceso deberán tomar como punto de partida la estructura natural del territorio y los actuales límites municipales. Será positivo considerar otras formas de administración del territorio para las cuencas hidrográficas, por ejemplo. De manera paralela, se debe fomentar las formas de asociación y de cooperación intermunicipal.

Proponemos un proyecto piloto de regionalización a través de la asociación o mancomunidad de municipios. La formación de las regiones deberá hacerse con base en los siguientes criterios:

- ✓ Respetar el municipio como unidad básica.
- ✓ Tomar en cuenta cierta delimitación natural, y que su tamaño geográfico no debe ser tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella.
- ✓ Contar al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de servicios y eventualmente como centro de crecimiento.
- ✓ Debe ser posible ir de cualquier punto a otro de la región, haciendo el recorrido sin salir de la misma.
- ✓ Tener en la base relaciones económicas naturales (productivas, comerciales), y un tamaño económico lo suficientemente grande como para sustentar procesos de crecimiento no subsidiados, y una estructura económica diversificada.
- ✓ Estar dotada con las estructuras de administración pertinentes. Se deben crear y/o consolidar estructuras administrativas que respondan a la unidad regional como un todo.
- ✓ La auto-identificación de la población con la región, es decir, que haya una auto-percepción colectiva de pertenencia. Esto implica tomar en cuenta relaciones históricas y cierta participación de la población en la definición de la región y en el proceso de regionalización. Deben ser regiones no impuestas, sino socialmente construidas.
- ✓ Que la región aporte algo nuevo. Que se puedan poner en práctica políticas nacionales nuevas de reordenamiento territorial, agrícolas, industriales, etc.



III.

DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

3.1. Descentralización, democracia y desarrollo local

La descentralización debe ser vista como parte de un proceso de democratización del Estado y la sociedad, y como instrumento para ampliar los espacios de participación ciudadana y para ejercer su derecho y deber de incidir en las decisiones de política, tanto a nivel local, como regional y nacional.

Un elemento básico de cualquier definición del municipio es considerarlo como parte consustancial del aparato de Estado, posiblemente la más cercana a las necesidades cotidianas de la población. Por tanto, la descentralización y el desarrollo local no deben ser vistos como conjuntos de acciones de carácter municipal, sin una íntima relación con la acción global del aparato del Estado. Deben verse, por el contrario, formando parte de una transformación de dicho aparato, en el sentido de institucionalizarlo integrando los fundamentos de la democracia representativa con los de la democracia participativa.

La descentralización y el desarrollo local son una forma de descender la vivencia de la democracia hasta las unidades territoriales y administrativas más pequeñas, pero no de modo que se reduzca la ampliación horizontal de la democracia, y mucho menos su crecimiento hacia arriba. Ciertamente, el Estado centralizado se ha hecho muy grande para atender las cosas chicas y muy pequeño para atender las grandes. Pero no puede permitirse que la descentralización y la desconcentración sean limitadas a trasladar a los ciudadanos y ciudadanas locales la decisión sobre lo que tiene menos incidencia en el espacio de la política y el desarrollo nacional, sino debe combinarla con formas más acabadas de representación y participación de lo local en la resoluciones de todo lo mayor, lo que atañe a espacios más amplios pero que incide en la vida de todos los ciudadanos. Decidir sobre el adoquinado o la casa comunal es parte de la decisión local, pero los ciudadanos locales deben tener también formas institucionales de participar en decisiones de política nacional.

La descentralización es un paso hacia la realización plena de la ciudadanía nacional, y no en dirección a reducir la ciudadanía a lo local; no es una forma de reducir el aparato de Estado, sino de redefinirlo en el sentido de los necesarios avances en la modernización democrática. Por ello supone mecanismos de acción y coordinación a nivel más amplio que lo local (regiones, departamentos, país) diferentes de los utilizados en el Estado centralizado.

3.2. Diez años de ofrecimientos y propuestas en materia de descentralización

Metas de descentralización como parte de un Programa de Modernización del Estado, son identificables en documentos oficiales desde 1991. La primera propuesta de descentralización política diseñada por instancias del gobierno se formuló en 1993, durante la Administración de Alfredo Cristiani, pero por diferentes razones, nunca se concretó.

La Administración Calderón Sol también manifestó desde temprano, interés por la descentralización. Dos propuestas se formularon entre 1994 y 1996, pero ninguna de las dos logró llevarse a la práctica.

Una de las características del periodo que se señala, radica en el hecho de que las propuestas de descentralización procedían de arriba. Formaban parte de una oferta de descentralización diseñada por instancias del gobierno central, que nunca contaron con la voluntad y el poder que su implementación requería.

Posteriormente, se produjo un cambio. Se inhibieron las propuestas desde la administración central, y la producción y difusión de propuestas pasó a ser ejercida por organizaciones de la sociedad civil, que han insistido en la necesidad de la descentralización política y planteado la importancia que reviste la distribución del poder para el proceso de democratización del país.

Al final de la administración de Calderón Sol, algunos pasos podrían caracterizarse como componentes que apuntan hacia un proceso de descentralización, aunque nunca formaron parte de una estrategia. Estos son:

- Aumento en las transferencias a las municipalidades de menos del 1% al 6% de los ingresos corrientes del gobierno; aunque en la realidad el monto transferido ha sido menor, y se tiene programado que hasta el año 2001 el 100% del FODES se financiará directamente con los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación.
- Se concedió mayor importancia que antes a la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de propuestas como las contenidas en las Bases del Plan de Nación.
- Se impulsaron programas de planificación local orientados a la identificación de problemas y a la priorización de posibles vías de solución. Con todo, los alcances de esta experiencia son aún parciales, pues no comprenden todavía a todos los municipios y no se tienen resultados de los planes de acción ejecutados.

A lo largo de diez años, por tanto, en lo que se refiere a descentralización política, el balance está lleno de propuestas que no prosperaron. A pesar de que se reconoce la tradición y los efectos de una excesiva concentración de las decisiones, en materia de transferencia de competencias a los gobiernos locales hay más discursos y ofrecimientos que realizaciones.

A pesar de lo anterior, se ha logrado ir generando condiciones para abrir un proceso de descentralización. Se reconoce más que antes la importancia de la sociedad civil en la formulación de políticas y planes. Varias son las propuestas que se han generado desde algunas instituciones ciudadanas (ONG's) y desde la Corporación de Municipalidades del país (COMURES). Por otra parte, se han dado también pasos iniciales –que aún no han sido debidamente evaluados- en el nivel de la descentralización funcional de servicios públicos, como es el caso de la educación, donde se han transferido funciones para la administración educativa de centros de enseñanza del área rural a entidades de la comunidad.

Sin embargo, en la mayoría de unidades de la administración central que se localizan en los departamentos y municipios, se constata la falta de una clara definición en su organización y en sus relaciones interadministrativas. Requieren, por ello, de una adecuación organizativa y de coordinación territorial.

En el caso de los partidos políticos, en lo que se refiere a su función de articular y agregar las demandas de la sociedad local traducidas por el sistema de gobierno, se aprecian una vocación y una estructura altamente centralizadas a pesar de su aparente preocupación por la conquista y representación de intereses departamentales y municipales. La cifra de 123 distintos expedientes abiertos y sin resolver en la Comisión Legislativa correspondiente a fines de 1999, apoya lo anteriormente dicho y apunta a la falta de acuerdo que existe en el "sistema político central" sobre los objetivos, urgencia e importancia de la descentralización política de los municipios.

3.3. Algunas propuestas

A partir de lo anterior, y tomando en cuenta que como planteamos en nuestra **Propuesta a la Nación** en 1998, la descentralización es "un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, asociaciones de municipios o regiones y departamentos"⁵, consideramos que ha llegado el momento de concertar en el país una estrategia para la descentralización del Estado. Esto también ha quedado consignado en la **Estrategia Nacional de Desarrollo Local**.

El proyecto de construir una estrategia de descentralización depende de la voluntad política que se apoya en los principios de democracia y de equidad. Asimismo, de la correcta comprensión de la realidad salvadoreña actual en sus aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos. Nuestra perspectiva temporal para iniciar este esfuerzo es de mediano término. En conformidad con ello proponemos:

- ✓ Una Ley Marco para la Descentralización, que permita establecer con claridad los objetivos, la separación de responsabilidades, la identificación de los elementos susceptibles de traspaso, el nivel de recepción, las modalidades del traspaso, las pautas para la negociación, los actores y la definición de las instancias decisorias y ejecutoras entre el nivel central y el municipal.
- ✓ La creación de una comisión o entidad presidencial responsable de impulsar la política de descentralización. La Comisión estará dotada de funciones claras para abrir y en definitiva alcanzar una concertación para llevar adelante un proceso de descentralización.

5 *RDL: El Desarrollo Local y Regional: Una Propuesta a la Nación. Pág. 9. San Salvador. 1998.*

- ✓ Al considerar el municipio como un espacio de desarrollo y de descentralización, y al reconocer sus competencias, así como los desequilibrios de poder existentes que lo concentran más del lado de los organismos centrales del Estado que de la sociedad civil, se ve la necesidad de realizar cambios institucionales, entre ellos: a) revisar el papel de los Ministerios, replanteando su actual papel ejecutor de servicios, y orientándolos a proponer, evaluar políticas y planes, así como a preocuparse de la regulación y emisión de normas del sector correspondiente; b) considerar la adecuación del marco reglamentario interno del Ejecutivo; c) fortalecer los cuerpos institucionales intermedios delegando, fortaleciendo y asegurando una indispensable capacidad de gestión a nivel departamental y local; d) fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales para que puedan asumir nuevas responsabilidades; y e) estimular y apoyar la asociación intermunicipal a fin de crear una institucionalidad local para la prestación o ejecución conjunta de obras y servicios.
- ✓ Definir un fondo destinado a financiar proyectos asociativos intermunicipales. Priorizar el financiamiento de proyectos que reflejen condiciones complementarias municipales, vinculadas con el desarrollo de la infraestructura y focos de interés económico. La reparación, apertura y mantenimiento de caminos vecinales se muestra con muchas posibilidades de ser implementada en el corto plazo.
- ✓ Revisar la legislación directa o indirectamente relacionada con lo municipal, que por sus contradicciones y vacíos es un potencial foco de conflictos, a fin de adecuarla a las exigencias del momento.⁶

⁶ *Un estudio donde se identifican vacíos y contradicciones entre algunas leyes claves para el desarrollo municipal, véase: FUNDAUNGO/FUNDE/FUNDACION EBERT Construyendo un Nuevo Marco Legal para el Desarrollo Municipal. San Salvador, El Salvador. Mayo 1998.*

- ✓ Avanzar hacia una colaboración interadministrativa concertada, partiendo de analizar las competencias, considerar sus implicaciones territoriales y jurisdiccionales, y seleccionar los atributos transferibles del nivel central al municipal mediante descentralización o desconcentración.

3.4. Descentralización de la gestión del agua

Dada la severa problemática del agua en El Salvador, de la crisis en su gestión, y de los procesos de reforma anunciados por el gobierno de Francisco Flores, la reforma del sector hídrico es necesaria. Estamos frente a una oportunidad para avanzar hacia una gestión integral, más equitativa y más eficiente del recurso. Para ello se recomienda:

- ✓ Impulsar un proceso de reforma y descentralización integral y sostenible, que se base en la concertación, participación y transparencia, y que tenga como objetivos proteger el recurso y el medio ambiente; mejorar la disponibilidad del agua y su calidad y administrar el agua como una riqueza económica.
- ✓ Que dicho proceso parta de una innovación de las instituciones que regulan al sector, por medio de un sistema institucional integrado, respete el principio de separación entre las funciones de planificación estratégica (rectoría) y las reguladoras, y pase a esquemas descentralizados y autónomos institucional y financieramente.
- ✓ Que incorpore la dimensión territorial, para lo cual se deben crear instituciones de manejo de cuencas, fomentar la organización de nuestro territorio y apoyar los proyectos de mancomunidades municipales, regionales e incluso de varios países.



IV.

PARTICIPACION CIUDADANA, CONCERTACION Y PLURALISMO POLITICO

Estos son tres componentes fundamentales para una genuina democratización de la gestión del desarrollo local. Partimos de que las municipalidades son las instancias de gobierno más cercanas a la población; por tanto, debemos procurar que esta relación tenga un carácter democrático. Además, buscamos que los municipios impulsen sus procesos de desarrollo local en una forma democrática, lo cual requiere que la ciudadanía tenga condiciones para participar en este proceso, concertar su rumbo y dirección, en un marco de pluralidad de intereses políticos.

En la mayoría de municipios del país, hay que superar limitaciones y remover algunos obstáculos que obstruyen el paso hacia una verdadera práctica democrática, como son: la ausencia de procesos de desarrollo local con participación de la población, de mecanismos y espacios adecuados de participación y de contraloría ciudadana, la cultura centralista, el carácter unipartidista de los gobiernos locales, etc.

Para generar dinámicas de desarrollo y democracia en municipios, microrregiones y regiones, es necesario iniciar procesos y crear espacios en los que sea posible garantizar la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en impulsar y orientar sus procesos, concertar estrategias y planes entre los diversos actores, así como promover el pluralismo político.

Por ello proponemos:

- ✓ Desarrollar procesos y crear o consolidar espacios de participación y concertación en los 190 municipios con población menor a los 20,000 habitantes, en donde se pueden constituir mecanismos de participación con carácter más permanente que ocasional, llámense Comités de Desarrollo del Municipio (CDM o CODEM), Comités de Desarrollo Local (CDL) o Consejos de Desarrollo Municipal, que han venido surgiendo y funcionando en varias partes del país. Son los principales espacios de concertación para el desarrollo, integrados en unos casos por representantes de las distintas localidades del municipio y del gobierno municipal, y de instancias que son de la localidad; en otros casos, incluyen también organismos gubernamentales y no gubernamentales que operan en la zona.

- ✓ Promover procesos y crear o consolidar espacios de participación y concertación en los municipios medianos (entre 20 y 100 mil habitantes) o grandes (más de 100 mil habitantes), en donde se pueden combinar diversos espacios y mecanismos como: el cabildo abierto y la consulta popular, mesas de consulta, comités o mesas territoriales, por distritos, barrios o colonias, o por cantón, sesiones y audiencias públicas del concejo municipal, elaboración de presupuestos municipales en consulta con la población, comités intersectoriales, plebiscito, etc.

Estas instancias y mecanismos de participación han empezado a funcionar en municipios con menor población, sin importar qué partido político haya conformado la planilla del gobierno municipal.

El FISDL informó en 1999 que menos de la mitad de todos los municipios del país cuenta con planes de acción, sin considerar aquí la calidad de estos planes ni qué tan participativa fue la planificación.

Pero el problema no solamente es que los municipios del país no cuentan con planes, sino que no cuentan con procesos de desarrollo local con participación de la población que, entre otras cosas, implica elaborar planes y constituir mecanismos permanentes.

Por consiguiente, en la actualidad es menor aún el número de municipios que cuenta con procesos de desarrollo local con participación de la población, cuyo impulso les haya posibilitado trabajar en su planificación participativa y estructurar e institucionalizar este tipo de instancias y mecanismos de participación con carácter permanente, como son los comités de desarrollo u otros similares.

Esta es una dinámica que se debe impulsar en todos los municipios y que reclama un compromiso y esfuerzo nacionales; requiere también de un organismo que encabece y coordine una operación nacional, y que las instituciones con capacidad de apoyar se integren en forma articulada y según sus posibilidades al esfuerzo conjunto. Además, necesita recursos provenientes tanto del gobierno central como de los municipios, instancias privadas, organismos financieros internacionales y agencias de cooperación.

Por consiguiente, es necesario que dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, exista una estrategia específica y metodologías que permitan impulsar procesos participativos, y una operación nacional capaz de coordinar los distintos esfuerzos y recursos para avanzar hacia el desarrollo local en los municipios y regiones del país.

Pero no se trata sólo de formar comités o de elaborar planes de acción desligados de un proceso de desarrollo local con participación de la población, sino de apoyar de manera orquestada a los municipios, en el arranque y fortalecimiento de sus procesos de desarrollo local con participación de la población.

Se debe buscar que el conjunto del municipio impulse este proceso dentro de una dinámica de comunicación, concertación y cooperación, y que en este marco de entendimiento pueda elaborar sus planes de una forma participativa, para orientar y priorizar sus acciones, y además, que estructure mecanismos de participación con carácter permanente y plural.

Este proceso participativo debe permitir en corto tiempo, contar con planes y prioridades definidas por cada municipio, que orienten adecuadamente la inversión nacional y municipal, pública y privada, para que no sólo esté destinada a infraestructura y servicios básicos, sino también a atacar los problemas sociales y económicos prioritarios.

Se debe proceder en una forma que no convierta los planes en meros requisitos para tener acceso a los fondos para proyectos de infraestructura, porque esto puede llevar a desnaturalizar los planes, como en el pasado ocurrió también con algunos mecanismos de participación, y a desgastar, relegar u olvidar el proceso.

Participación y contraloría ciudadanas

Esta nueva dinámica debe permitir al conjunto del municipio ejercer, entre otras cosas, una función de contraloría social, de manera que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de velar por la gestión pública en su conjunto.

Las posibilidades que tenga la población de ejercer una adecuada vigilancia para que haya transparencia y eficiencia en la gestión municipal, guarda relación con la calidad de espacios y mecanismos de participación que tenga el municipio.

Los comités de desarrollo del municipio ejercen de hecho una acción de vigilancia y control, que debe incluir la contraloría de la captación, uso, manejo e inversión de los recursos, y también sobre la prestación de servicios. Asimismo, de la contratación pública, de la evaluación económica y social de los proyectos y, cuando corresponda, del impacto ambiental de los mismos.

Esto supone, por parte de los gobiernos municipales, una sistemática rendición de cuentas, ante la observación constante de su población, que se debe enfocar como una preocupación conjunta porque se haga una buena gestión municipal.

Otros mecanismos

La necesidad de constituir o fortalecer mecanismos de participación como los comités de desarrollo, no implica que dejan de tener sentido otros mecanismos que se activan con menor frecuencia, como el cabildo abierto, la consulta popular, las audiencias y sesiones públicas del concejo municipal.

Los municipios de mediana y gran población en conjunto, constituyen un poco más de la cuarta parte del total de municipios, donde se concentra la mayoría de habitantes del país. En estos municipios habrá que adecuar un organismo que vuelva práctico el mecanismo de participación y logre la mayor representatividad de las localidades, sectores e instancias del municipio, cuidando de no caer en un "participacionismo" que vuelva las cosas más complejas de lo necesario y burocratice el proceso.

Finalmente, es preciso dar pasos para institucionalizar, a nivel nacional y local, los espacios y mecanismos de participación ciudadana, de manera que ésta quede asegurada más allá de los deseos y voluntades de las autoridades de turno.

Profundizar la reforma y promover el pluralismo político

El buen funcionamiento de los mecanismos de participación de carácter permanente contribuye a ir creando una cultura de participación en los diversos municipios y regiones del país. Pero además, permite la constitución de instancias plurales, cuya adecuada organización y funcionamiento exige concertación y contribuye a la gobernabilidad.

En este sentido, las experiencias exitosas de comités de desarrollo u otros organismos similares, conformados por personas representantes y representativas de las distintas localidades y sectores del municipio y del concejo municipal, constituyen un ejemplo de concertación sobre el rumbo de sus procesos y las prioridades de sus planes de acción, que se desarrolla en el marco del mayor pluralismo político.

Este tipo de experiencias que fortalecen la democracia participativa debieran ser extendidas a todos los municipios, además de constituir un abono para futuras experiencias de gobiernos municipales integrados con representación de las instancias políticas y sociales que han participado y obtenido mejores resultados en las elecciones, permitiendo condiciones de gobernabilidad en el municipio y por tanto de ser y hacer buen gobierno a la fuerza más respaldada por el electorado.

Asimismo, el funcionamiento de algunos gobiernos municipales que a través de coaliciones, se integraron con representación de distintas fuerzas políticas y sociales, cuya dinámica ha exigido concertar las decisiones para la gestión y proyecciones del municipio, constituyen otros casos de pluralismo político, que abonan a futuras experiencias de concejos municipales integrados de acuerdo al respaldo del electorado a las distintas fuerzas contendientes.

Lo anterior, sin embargo, es insuficiente para asegurar el pluralismo político en el país. Esto exige una profunda reforma del sistema de representación política que permita superar el actual esquema unipartidista de los gobiernos municipales y buscar el compromiso permanente de los partidos políticos con la democracia y el desarrollo local. Para ello, consideramos necesario:

- ❖ Introducir la representación proporcional en los concejos municipales, asegurando condiciones de gobernabilidad para el que resulte favorecido con la mayor cantidad de votos.
- ❖ Superar el actual esquema de exclusividad de los partidos políticos para tener acceso a un cargo municipal de elección popular, de manera que desde la sociedad civil se puedan proponer candidatos para estos cargos.
- ❖ Buscar la representatividad de los diputados creando un sistema de elección por circunscripción, que genere una relación directa y permanente entre cada diputado y sus electores.



V.

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

El financiamiento para el desarrollo local y regional es fundamental, y es responsabilidad de diferentes actores e instancias. El fortalecimiento financiero de la gestión pública a nivel municipal debe desarrollarse según los criterios de autonomía y responsabilidad en la recaudación y en el gasto del sector público. Una prioridad deberá ser el fortalecimiento de la capacidad de cada municipio de incrementar sus propios ingresos.

En la actualidad, los recursos del FODES se distribuyen así: un 25% con base en un criterio llamado “equidad”; un 50% en proporción inversa a la cantidad de población de cada municipio; un 20% por un criterio de pobreza; y el 5% restante en forma directamente proporcional a la extensión territorial de los municipios. Con estos criterios, no se percibe que la distribución haya favorecido una dinámica que disminuya los desequilibrios territoriales. Esto se debe a que dicha distribución se justifica, principalmente, en las desiguales capacidades recaudatorias de los municipios, y a que, al mismo tiempo, se imposibilita que los municipios con mayores capacidades recaudatorias puedan hacer uso de esta ventaja, dado que los impuestos municipales son decididos por la Asamblea Legislativa.

Es indispensable una política nacional que incremente los recursos y de coherencia, articulación y racionalidad a las medidas concretas que deben implementarse por los distintos agentes y en los diferentes planos:

A nivel del gobierno central

- ✓ Ampliar el campo para la soberanía fiscal. La Asamblea Legislativa no debe seguir decidiendo sobre la aprobación de los impuestos de los 262 municipios. Las municipalidades mismas son las que deben decidir sobre sus tasas e impuestos.
- ✓ Transferir el cobro de algunos impuestos especiales, como el cobro a vehículos automotores.
- ✓ Asegurar, como un mecanismo complementario a la generación de recursos propios en los municipios, la transferencia de recursos desde el Gobierno Central hacia éstos. Dicha transferencia debe seguir elevándose, pero amarrada a traslado de competencias y responsabilidades. Además, deberá hacerse efectiva a través de un mecanismo automático.
- ✓ Creación de una banca de fomento reconceptualizada que permita el financiamiento para el desarrollo local con nuevos mecanismos no convencionales; establecer fondos de crédito para inversiones y facilitar el acceso de las municipalidades a préstamos internacionales, para financiamiento de largo plazo.
- ✓ Creación del impuesto predial con base en criterios de eficiencia y equidad.

A nivel del sector privado

- ✓ La empresa privada debe asumir su responsabilidad, y participar, principalmente mediante el pago de impuestos, en una forma proporcional a sus riquezas.
- ✓ Movilización de recursos privados voluntarios. Participación en la creación y manejo de Fondos de Desarrollo Local.
- ✓ Crear fuentes de financiamiento de largo plazo, lo que podría conllevar cierto endeudamiento limitado por el plazo de la administración.

A nivel regional

- ✓ Construir las condiciones y ciertos proyectos especiales para atraer inversiones estratégicas nacionales e internacionales hacia la región.

A nivel Local

- ✓ Introducir el criterio de recuperación de costos y completarlos con subsidios explícitos iniciales a la inversión.
- ✓ Garantizar la implementación del impuesto predial
- ✓ Modernizar el sistema de recolección tributaria
- ✓ Actualizar y simplificar las tarifas y tasas.



VI.

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

El desarrollo económico local debe ser uno de los ejes centrales para promover el bienestar de la población. A través del empleo y la generación de ingresos para los hogares se puede mejorar su condiciones de vida. Esto implica que deben existir actividades económicas que generen más y mejores empleos.

Dichas actividades económicas no sólo están sujetas al tipo de mercado en que están insertadas (local, nacional, internacional), sino también al tejido socio-productivo local. Este tejido incorpora tanto la infraestructura (carreteras, luz eléctrica, telecomunicaciones, agua, etc.), el acceso a información sobre el mercado, y las relaciones a nivel local entre productores, empresarios empresas y los diversos actores locales (Alcaldía, instancias del Gobierno Central, ONG's nacionales e internacionales presentes en la localidad, y diversas asociaciones comunitarias). Cada uno tiene un papel importante y específico en la generación de mejores condiciones para promover mercados locales dinámicos y competitivos, lo cual debe traducirse en empleo.

Por lo tanto, hay varios puntos claves para promover un desarrollo económico local más dinámico:

- ✓ La transformación de las municipalidades en promotoras del desarrollo económico local. Esto debe incorporar no sólo a los funcionarios elegidos a nivel local, sino también las distintas asociaciones y organizaciones locales, empezando con la capacitación en temas del desarrollo económico local.
- ✓ La formación de agencias de desarrollo económico local, donde se articulan los tejidos empresariales, se construyen y comparten sistemas de información sobre los mercados más importantes para la localidad, y se promueve la capacitación empresarial y la asistencia técnica.
- ✓ La inversión del gobierno central en infraestructura que facilite la productividad. La infraestructura no garantiza el desarrollo económico local pero sí ayuda a que las localidades puedan competir en mejores condiciones, y generar sus propios mercados laborales locales. Contar con carreteras, luz eléctrica, telecomunicaciones y agua no sólo aporta beneficios para los hogares, sino también para los productores que requieren de esta infraestructura para funcionar. Se puede demostrar la relación que hay entre mejores trabajos en términos de ingresos, mayor dinamismo productivo, e infraestructura. Esta inversión en infraestructura básica sólo es posible a través del apoyo del gobierno central.
- ✓ El acceso al financiamiento para los micro y pequeños empresarios en el interior del país es sumamente difícil. Para potenciar el desarrollo económico local, las MYPE requieren de mecanismos apropiados para acceder al nivel local de financiamiento, que además debe ser incrementado.

- ✓ Además, la desconcentración de oficinas del gobierno central puede facilitar una mejor interacción entre empresarios y las entidades gubernamentales. La desconcentración de oficinas gubernamentales de San Salvador a distintas localidades no sólo facilitará los procesos burocráticos para los empresarios evitando desgaste de tiempo y molestias, sino también creará cierta cantidad de trabajos en estas localidades. Se debe incluso considerar la desconcentración de oficinas municipales en municipios grandes o con varias ciudades importantes.



EL FUTURO CON NUESTRAS PROPIAS MANOS



REFLEXION FINAL

El desarrollo local y la descentralización del Estado tal como aquí se han planteado, son viables únicamente sobre la base de una amplia y sólida concertación nacional de los diversos actores, sectores y fuerzas económicas, sociales y políticas del país.

Por ello la **Red para el Desarrollo Local** considera como una tarea impostergable en El Salvador, generar las condiciones propicias para que tal concertación se pueda concretar en el corto plazo. Esto está en plena consonancia con el mandato del electorado a las nuevas autoridades parlamentarias y municipales en las elecciones de marzo recién pasadas.

El desarrollo local debe convertirse en uno de los puntos claves de la agenda nacional para los próximos años. La RDL comparte plenamente con COMURES que “el desarrollo local como parte integral del desarrollo nacional constituye el principal reto de los 262 alcaldes” y “un trabajo arduo y sistemático en el que los gobiernos municipales requieren el apoyo y los esfuerzos compartidos, así como el establecimiento de alianzas estratégicas con los demás sectores de la vida nacional a fin de promover una Agenda Nacional de Desarrollo Local unificada que contribuya al Plan Nacional de Desarrollo”.⁷

La presente propuesta de la Red para el Desarrollo Local tiene el propósito de contribuir a este proceso, que implica una manera nueva y transformadora de comprender y construir El Salvador.

7 *COMURES: Proyección Municipal No. 19. Nuestra Portada. Pág. 1. San Salvador, El Salvador. Abril - Agosto 1999.*



SACDEL

Sistema de Asesoría y
Capacitación para el
Desarrollo Local

FUSAI

Fundación Salvadoreña
de Apoyo Integral

FLACSO

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales
Programa El Salvador

FUNDAUNGO

Fundación Guillermo
Manuel Ungo

FUNDAMUNI

Fundación de
Apoyo a Municipios
de El Salvador

FUNDE

Fundación Nacional
para el Desarrollo

La Red para el
Desarrollo Local
agradece a la
Federación
Canadiense
de Municipalidades
-FCM-,
por su apoyo
al proceso
de construcción
y publicación de
esta propuesta.

La Red para el Desarrollo Local (RDL) presenta a la nación la propuesta "HACIA LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO".

La RDL comparte con COMÜRES el convencimiento de que "el desarrollo local como parte integral del desarrollo nacional constituye el principal reto de los 262 Alcaldes" y "un trabajo arduo y sistemático en el que los gobiernos municipales requieren el apoyo y los esfuerzos compartidos, así como el establecimiento de alianzas estratégicas con los demás sectores de la vida nacional."

Con el propósito de contribuir a que el tema del desarrollo local tenga un lugar importante en la agenda nacional, hemos elaborado propuestas específicas en torno a seis temas:

- ❖ **La institucionalidad nacional para el desarrollo local**
- ❖ **El ordenamiento territorial y la reorganización político-administrativa**
- ❖ **La descentralización del Estado y el fortalecimiento de los municipios**
- ❖ **La participación ciudadana, la concertación y el pluralismo político**
- ❖ **El financiamiento del desarrollo local**
- ❖ **El desarrollo económico local**