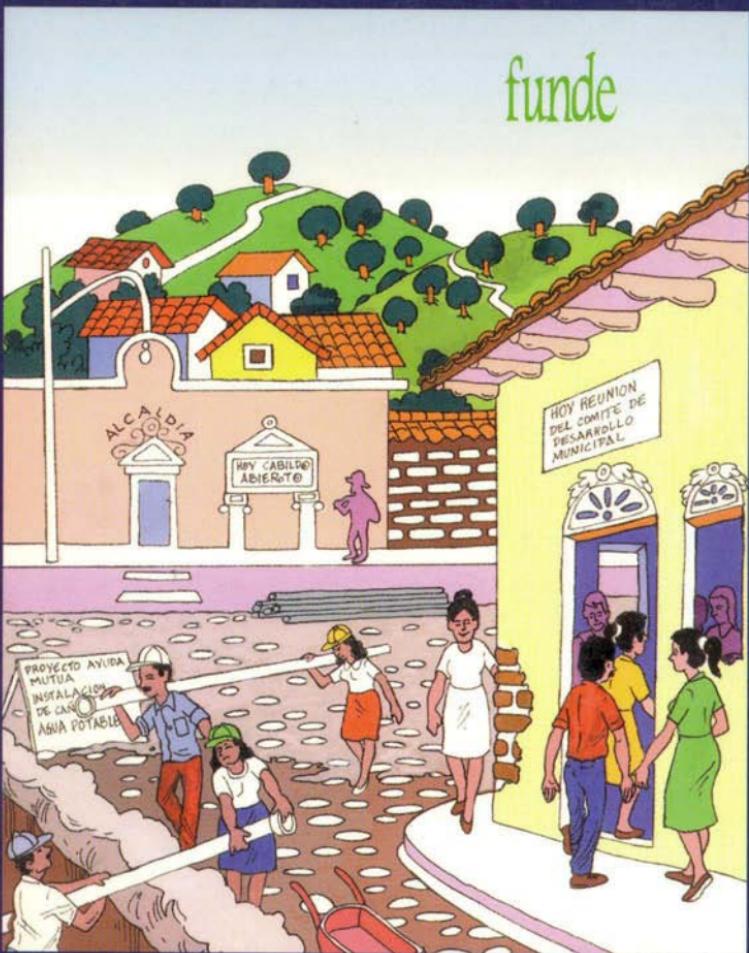


Desarrollo regional/local en El Salvador:

reto estratégico del siglo XXI



- Alberto Enríquez Villacorta
- María Elena Moreno
- Marcos Rodríguez

- René Rivera Magaña
- Flora Blandón de Grajeda
- Andrew R. Cummings

Desarrollo regional/local en El Salvador: *reto estratégico del siglo XXI*

fundé

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Desarrollo regional/local en El Salvador: *reto estratégico del siglo XXI*

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA

MARIA ELENA MORENO

MARCOS RODRIGUEZ

RENÉ RIVERA MAGAÑA

FLORA BLANDON DE GRAJEDA

ANDREW R. CUMMINGS

**DESARROLLO REGIONAL/LOCAL EN EL SALVADOR:
RETO ESTRATEGICO DEL SIGLO XXI**

Editado por:

Fundación Nacional para el Desarrollo
-FUNDE-.
Apartado postal N° 1774, Centro de
Gobierno. San Salvador, El Salvador.
e.mail: funde@es.com.sv

Primera edición, agosto 1997.

Edición gráfica

Equipo Maíz

Fotografías

Cortesía de Imágenes Libres

Ilustración de portada

José Angel Portillo

Impreso en El Salvador por Algier's
Impresores.

©Derechos reservados FUNDE.

Prohibida la reproducción total o parcial sin
la autorización expresa del editor.

ÍNDICE

| | |
|--|----------|
| Presentación..... | 9 |
| Introducción ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA | 13 |
| El municipio y el desarrollo regional/local en El Salvador: breve recorrido histórico ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA | 27 |
| Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA | 47 |
| La concertación como condición del desarrollo regional/local: caso Chalatenango MARIA ELENA MORENO | 81 |
| El fortalecimiento socio-institucional del territorio como metodología del desarrollo local: caso Nejapa MARCOS RODRIGUEZ..... | 117 |
| Deterioro ambiental y desarrollo local caso Acajutla RENÉ RIVERA MAGAÑA | 165 |
| Género, mujer y desarrollo local: caso Tecoluca FLORA BLANDON DE GRAJEDA ANDREW R. CUMMINGS | 207 |
| Políticas nacionales para impulsar el desarrollo regional/local como parte del desarrollo del país ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA | 249 |

PRESENTACION

Durante los últimos años El Salvador ha atravesado por cambios importantes en los niveles político y jurídico, especialmente a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Estos cambios se están fortaleciendo como resultado del nuevo escenario político producto de las elecciones realizadas el pasado mes de marzo, que permitieron un nuevo balance de partidos políticos en los municipios y la Asamblea Legislativa. También durante estos años ha cobrado fuerza la discusión y reflexión sobre el desarrollo local, la descentralización del Estado, el papel de los gobiernos municipales, la participación ciudadana en el nivel local, la necesidad de mayores recursos financieros para los municipios, así como del fortalecimiento de sus cualidades técnicas y administrativas. Este debate es importante en tanto que se busca construir nuevas capacidades de gestión y participación en el nivel local, a fin de superar los tradicionales problemas de exclusión y marginación a las que están sometidos importantes territorios y regiones del país.

Ciertamente, la presencia de nuevos tipos de gestión local realizados por diversos gobiernos municipales, así como las experiencias de participación y de construcción de una institucionalidad participativa, como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), los Sistemas Locales de Educación (SILED), los Sistemas Locales de Salud (SILOS), las Corporaciones de Desarrollo Departamental en Chalatenango y Morazán y los Consejos de Desarrollo Municipal en diversas localidades, se convierten en nuevas expresiones del quehacer local que conjuntamente con las experiencias altamente participativas en municipios de San Vicente, Chalatenango, Sonsonate, San Salvador, etc., han venido mostrando las posibilidades de impulsar procesos que cambien sustancialmente las formas de enfrentar los tradicionales problemas de los municipios y del país en su conjunto.

Los esfuerzos de concertación y búsqueda de consensos para el desarrollo departamental y municipal se han ubicado entre los principales puntos de la agenda del país durante estos años. Consideramos que fortalecer las dinámicas de desarrollo regional y local, así como promover procesos de descentralización y participación ciudadana, puede contribuir de manera significativa a la superación de la pobreza y la exclusión, así como a potenciar las capacidades productivas locales e integrar más plenamente los diferentes territorios al desarrollo nacional.

En esta perspectiva queremos presentar un nuevo esfuerzo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), a fin de contribuir a la reflexión y búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentan amplios territorios y poblaciones de El Salvador. Se trata del presente libro “El Desarrollo Regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI”, cuyos autores forman parte del equipo de investigadores de nuestro centro. Partiendo de la historia, se intenta situar mejor la importancia de delimitar o definir en qué consiste el desarrollo regional/local. Desde allí y con un enfoque prospectivo, tratamos de compartir y evidenciar algunas experiencias que muestran el papel y el significado de la concertación entre distintos agentes económicos y sociales en Chalatenango que está permitiendo sentar bases para el logro del desarrollo humano sostenible en el departamento.

La relevancia de construir un tejido socio/institucional en Nejapa que potencie el desarrollo sostenible en el municipio es otro aspecto que vale la pena considerar. Adicionalmente la experiencia de Acajutla, sin duda el puerto más importante del país, muestra la necesidad de establecer una gestión ambiental que permita conservar, recuperar y manejar adecuadamente los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La experiencia de Tecoluca en cuanto al proceso de fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desa-

rrollo local, muestra ésto como un aspecto muy complejo pero clave en la construcción del desarrollo sostenible.

Finalmente, a partir de la concepción establecida y de las anteriores experiencias que se han ido consolidando en el país durante los últimos cinco años, se trata de proponer un conjunto de políticas nacionales que impulsen el desarrollo regional/local, pero que a su vez posibiliten efectivamente la integración de estos territorios al desarrollo nacional.

Esperamos que este nuevo libro de la FUNDE, constituya un aporte a la discusión y reflexión de todos los actores involucrados en el desarrollo regional/local, a fin de que conjuntamente podamos contribuir a la superación de los problemas que se presentan en el país y que obstaculizan o impiden el avance de la democracia y la generación de un desarrollo sustentable.

Deseamos agradecer a todas las agencias que han hecho posible el trabajo de nuestra institución en el nivel regional/local, especialmente a: HIVOS de Holanda, Fundación Boell de Alemania, Community Aid Abroad de Australia, DIAKONIA Suecia, Fondo Iniciativa para las América de El Salvador (FIAES), Fundación Interamericana de los Estados Unidos (FIA), INTERSOL de Austria, Iniciativa Cristiana Monseñor Romero de Alemania, Oxfam América de Estados Unidos, Oxfam UK de Inglaterra/Irlanda, Fundación SHARE de los Estados Unidos y a la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. Finalmente agradecemos también a la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo de El Salvador (SETEFE) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) por su apoyo a la publicación de este libro.

Alfonso Goitia
Director Ejecutivo FUNDE

Introducción

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA

Hace menos de un año, en los primeros días de octubre de 1996, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de su reunión anual en Washington, presentaban a la economía salvadoreña como una "economía modelo", como una economía ejemplar en un singular seminario que se desarrollaba bajo el nombre de "El Salvador. De la Paz a la Competitividad. Un país dinámico para la inversión global".

Los principales medios de prensa recogían, por supuesto, este hecho inédito: "Mañana martes, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional recomendarán a inversionistas de todo el mundo a dos países ejemplo en Latinoamérica, por su crecimiento económico y estabilidad financiera: Chile y El Salvador"¹. Tanto es el entusiasmo que ha generado el evento entre funcionarios del gobierno salvadoreño, señalaba un rotativo, "que cada vez se escucha con más frecuencia la frase el milagro económico salvadoreño"².

Sin embargo, la misma prensa no podía dejar de reflejar la realidad del país y el contraste que todo este espectáculo marcaba con lo que millones de salvadoreños y salvadoreñas experimentan en su vida cotidiana. Así, también apuntaba la prensa que "al contrastar los logros macroeconómicos inter-

¹ Ver: Prensa Gráfica. Pg. 6-A. San Salvador, El Salvador. Lunes 30 de septiembre de 1996.

² Ibid.

nacionales de El Salvador con la realidad dentro del país se teje una contradicción confusa"³ y trataba de dibujarla, señalando que "las exportaciones según COEXPORT están estancadas. Los créditos siguen restringidos. Las gremiales siguen reportando negocios que cierran. El número de empresas recortando personal sigue aumentando"⁴.

La reflexión que queremos extraer de este hecho y el debate que surgió a partir de él, no apunta en un sentido negativo ni pesimista, pero sí busca enfatizar que no es magnificando y unilateralizando los logros del país ni disminuyendo u ocultando sus graves y reales problemas el mejor punto de partida de una genuina estrategia de desarrollo. El propósito del presente trabajo es precisamente, explorar vías y propuestas de solución a los graves problemas del país, tratando de situarnos en el horizonte de la viabilidad, partiendo de la realidad tal como se nos presenta a estas alturas de la historia nacional, regional y mundial.

Si pretendemos incursionar en el terreno del desarrollo regional/local, tenemos que empezar por reconocer que el crecimiento socio-económico de El Salvador, a pesar de ser un país pequeño con alrededor de 21,000 Km², se ha caracterizado a lo largo de su historia, entre otras cosas, por marcadas desigualdades territoriales o regionales.

Las manifestaciones de tales desigualdades son muchas y muy variadas, por lo que no pretendemos aquí enumerarlas todas. Pero sí queremos señalar algunas de las más importantes como la marginación de una gran parte de la población; las enormes disparidades en infraestructura, servicios públicos, ingreso per cápita, grados de escolaridad y calificación laboral; excesiva concentración económica -no cabe duda que nuestro país es un buen representante de ese

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Continente que tiene "la mayor concentración del ingreso del mundo y a la vez, la menor carga impositiva"⁵.- y poblacional en algunas zonas urbanas especialmente en el área metropolitana de San Salvador; un marcado centralismo político, con su desigualdad en la asignación de recursos fiscales y el casi nulo ejercicio de la autonomía municipal y la democracia representativa y participativa.

Al interior de las principales zonas urbanas como San Salvador, Santa Ana en el occidente y San Miguel en el oriente del país también están presentes las desigualdades territoriales y la ausencia de una auténtica planeación espacial. Basta un breve recorrido por las estadísticas para darse cuenta del elevado déficit de vivienda, así como de infraestructura y de servicios sociales para los sectores populares. Pero además, existe una segregación territorial por clases sociales y calidad de vida; un agudo problema de transporte, que genera pérdida de productividad y eficiencia por el tiempo de circulación que demanda; crecientes índices de contaminación del ambiente, el suelo y el agua.

Todo lo anterior queda debidamente reforzado por el primer "Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador" que el Ministerio de Economía y el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) publicaron en el primer semestre de este año.

Tal como lo señala la introducción de dicho informe, éste es el resultado del "primer estudio sobre desarrollo humano en El Salvador a nivel departamental, desagregado por área geográfica (rural y urbana) y por sexo (masculino y femenino)"⁶.

⁵ Zumbado, Fernando: "Reforma social y desarrollo humano". Intervención en el acto inaugural sobre reforma social y pobreza. BID. Washington D.C., 10 de febrero de 1993.

⁶ Ministerio de Economía y PNUD: "Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador". Pág. 6. DIGESTYC. San Salvador, El Salvador. 1997.

Aunque es necesario tomar en cuenta que el desarrollo humano es una realidad muy compleja que "presenta necesariamente dificultades muy especiales para ser medida"⁷ y que de acuerdo al PNUD "no existe todavía a nivel mundial un acerbo de estadísticas comparables que permitan una estimación exacta que incorpore todos los elementos conceptuales del desarrollo humano"⁸, no cabe duda que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) permite aproximaciones importantes a los niveles de dicho desarrollo ya sea en los diferentes países o en las regiones y departamentos en el caso de nuestro país.

El IDH es un índice compuesto por tres elementos esenciales: la longevidad, cuyo indicador clave es la esperanza de vida al nacer; la adquisición de conocimientos, cuyos indicadores son el índice de alfabetismo y el índice de matriculación escolar combinada; y el manejo de los recursos requeridos para una vida decente que recurre por el momento a un indicador de ingreso como variable proxy.

De acuerdo al IDH, los países se han clasificado a nivel mundial en tres categorías: Desarrollo alto (entre 0.8 y 1), desarrollo mediano (entre 0.5 y 0.8) y desarrollo bajo (entre 0.0 y 0.5). El Salvador en 1996 está ubicado como un país de desarrollo mediano, en la posición 109 con un IDH aproximado de 0.622.

La aplicación del IDH a los distintos departamentos de nuestro país arroja, precisamente, las diferencias de las que hemos venido hablando. En primer lugar, los valores de los índices de desarrollo humano de los 14 departamentos muestran que ninguno de ellos "se puede asociar con un nivel de desarrollo alto, sino como mediano y bajo, según criterio adoptado

⁷ Ibid. Pág. 10.

⁸ Ibid.

por el Informe de Desarrollo Humano, 1996"⁹.

En segundo lugar, los resultados presentan una clara diferenciación entre los departamentos (Ver cuadro). Once de ellos -San Salvador, La Libertad, Santa Ana, San Miguel, Sonsonate, Cuscatlán, La Paz, Ahuachapán, Usulután, San Vicente y Chalatenango- aparecen con desarrollo humano mediano y tres que son La Unión, Cabañas y Morazán, aparecen con un desarrollo humano bajo.

Desarrollo Humano en El Salvador. 1996 Indices

| Departamento | I.D.H | Ingreso \$ PPA | Logro Educativo | Esperanza de vida |
|--------------------|--------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| San Salvador | 0.721 | 0.564 | 0.843 | 0.757 |
| La Libertad | 0.640 | 0.444 | 0.739 | 0.735 |
| El Salvador | 0.609 | 0.367 | 0.735 | 0.727 |
| Santa Ana | 0.583 | 0.314 | 0.689 | 0.748 |
| San Miguel | 0.582 | 0.311 | 0.707 | 0.730 |
| Cuscatlán | 0.575 | 0.271 | 0.736 | 0.717 |
| Sonsonate | 0.574 | 0.297 | 0.696 | 0.730 |
| La Paz | 0.559 | 0.258 | 0.719 | 0.702 |
| Ahuachapán | 0.553 | 0.266 | 0.691 | 0.702 |
| Usulután | 0.547 | 0.247 | 0.669 | 0.725 |
| San Vicente | 0.525 | 0.213 | 0.684 | 0.677 |
| Chalatenango | 0.508 | 0.181 | 0.681 | 0.663 |
| La Unión | 0.474 | 0.143 | 0.576 | 0.703 |
| Cabañas | 0.471 | 0.167 | 0.596 | 0.652 |
| Morazán | 0.458 | 0.155 | 0.556 | 0.663 |

FUENTE: Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador. Ministerio de Economía-PNUD. San Salvador, 1997.

⁹ Ibid. Pág. 50.

Es importante tomar en cuenta que "aún entre los que se pueden clasificar como de un nivel de desarrollo humano medio, presentan disparidades altas especialmente en cuanto al componente ingreso. Por ejemplo, la disparidad que hay entre San Salvador y Chalatenango es parecida a la que hay entre Oman y Papua Nueva Guinea"¹⁰.

El mismo Informe destaca la diferenciación geográfica mostrada por el IDH cuando señala que hay una zona central compuesta de dos departamentos, la capital y La Libertad, con un IDH superior a 0.65; una serie de departamentos (Santa Ana, Sonsonate, Ahuachapán, Cuzcatlán, La Paz, Usulután y San Miguel) situados en la zona occidental y parte de la central cuyo IDH oscila entre 0.55 y 0.65 y la zona norte y extremo oriental que presentan los niveles más bajos de desarrollo humano con IDH inferiores a 0.55.¹¹.

Las grandes disparidades territoriales o regionales en el desarrollo económico y social en nuestro país, quedan, pues, fuera de toda duda y son resultado de un conjunto complejo de factores. En esta oportunidad, dado el tema que estamos abordando, queremos destacar uno de ellos y es la ausencia de una política integral de desarrollo que incluya el desarrollo regional/local de modo que éste contribuya a corregir las consecuencias espaciales y de distribución del ingreso occasionadas por el "libre accionar" del mercado, cuya tendencia natural fortalece la dinámica que genera y profundiza las desigualdades.

Es obvio que las desigualdades socioeconómicas en el desarrollo de las diferentes regiones y municipios no son creación de las estrategias y planes neoliberales, ni aparecieron en la década pasada. Pero también es obvio que han contribuido

¹⁰ Ibid. Pág. 50.

¹¹ Ibid.

a las mismas con la falta de políticas sectoriales, especialmente industriales, agroindustriales y agropecuarias, con la escasa transferencia de recursos a los municipios, con una política descentralizadora que se ha quedado en discurso y acciones aisladas, con el empeoramiento de la distribución del ingreso y últimamente con la promoción de la maquila "bajo cualquier condición" estimulando la baratura de la mano de obra, sin obligaciones ecológicas y tolerando condiciones de trabajo que atentan contra los derechos humanos más elementales de los trabajadores y trabajadoras salvadoreños.

Como si esto fuera poco, el proceso de globalización a nivel mundial y la apertura de nuestra economía, tal como se ha venido implementando, amenazan con ahondar las desigualdades regionales al priorizar áreas con ventajas competitivas descuidando las regiones menos favorecidas y por ello, ampliando la brecha entre regiones o territorios "prósperos" y marginales. Como señala acertadamente José Luis Calva "es ilusorio esperar que la mano invisible del mercado corrija las desigualdades regionales. La experiencia internacional indica mas bien, que las desigualdades regionales, si no son contrarrestadas por políticas públicas se agudizan con la integración económica supranacional" ¹².

Ahora bien, lo anterior no expresa tendencias fatales. Estamos en un país que en los últimos años ha venido cambiando vertiginosamente y que navega en una etapa de transición. Como dice Samayoa, "el cambio que tenemos es de naturaleza estructural, de naturaleza histórica; es un proceso discontinuo, es insuficiente, pero es una oportunidad grande" ¹³.

¹² Calva, José Luis . "Desarrollo regional y Urbano: Tendencias y Alternativas". Tomo I. Pág.13. Juan Pablos Editor. México, D.F. Febrero de 1995.

¹³ Samayoa, Salvador: "Los Acuerdos de Paz y la Evolución de la Realidad Nacional". En "De la Experiencia Salvadoreña a la Experiencia Guatimalteca". P. 39. FLACSO/ISPADE. San Salvador, El Salvador. Enero 1997.

Y es esta dimensión de la transición salvadoreña la que queremos enfatizar: la oportunidad. Los Acuerdos de Chapultepec abren a juicio nuestro, una etapa histórica que hace posible para los salvadoreños y salvadoreñas enfrentar con éxito grandes retos como la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.

Estamos en un momento apropiado, que difícilmente volverá a repetirse en un corto plazo, para diseñar e implementar nuevas políticas, tanto por condiciones internas como externas. Una de las exigencias del proceso de globalización para los países de América Latina y el Tercer Mundo en general es la de construir sus políticas propias. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) ha insistido en distintas ocasiones que precisamente "porque la globalización está en marcha y entramos aceleradamente en un mundo de economías abiertas, es preciso que nuestros países fijen sus propias políticas. De otra manera es altamente probable que aumenten las condicionalidades que se nos impongan desde fuera tanto en el campo económico como en el político".¹⁴

El desafío principal es entonces cómo aprovechar la oportunidad. La respuesta no es única ni simple. Aquí queremos situarnos en un tema que es parte de dicha respuesta y que ha venido emergiendo no sólo en nuestro país, sino en el continente y el mundo entero: el desarrollo local.

Es innegable que al mismo tiempo que se acelera el proceso de globalización, diferentes agentes sociales, políticos e insti-

¹⁴ Zumbado, Fernando: "Reforma social y desarrollo humano". Intervención en el Acto Inaugural del Foro sobre la Reforma Social y la Pobreza, Washington DC, 10 de febrero de 1993.

tucionales consideran cada vez más, el ámbito municipal y regional (subnacional) como espacio fundamental para impulsar el desarrollo. No es casual que la Segunda Conferencia de Alcaldes realizada en Miami Florida en abril de 1996 y que reunió a más de 300 representantes de América Latina, el Caribe y América del Norte - que incluían además de alcaldes a donantes internacionales, figuras destacadas de gobiernos nacionales, funcionarios municipales, portavoces del sector privado, dirigentes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros representantes de la sociedad civil- resumiera sus resultados señalando que "el nivel municipal es el foco de atención en América Latina y el Caribe. La democracia ha resurgido en la región trayendo con ella un proceso de descentralización que ha inyectado una nueva energía a líderes e iniciativas locales"¹⁵.

Esto nos lleva a un punto fundamental y es que el Estado debe asumir sus responsabilidades en el desarrollo municipal y regional, creando condiciones que permitan enfrentar las causas y contrarrestar las tendencias del mercado a la ampliación de las desigualdades territoriales, regionales y locales. "La historia económica reciente prueba un hecho de manera sistemática en diversas latitudes del planeta: el agente principal para garantizar el desarrollo equilibrado de un país y paliar o suprimir las desigualdades regionales es el Estado. Si éste transfiere a otra instancia los instrumentos para disminuir las desigualdades (creación de infraestructura, etc.) o reduce su capacidad económica para invertir y sus atribuciones para legislar en favor de una región o un sector, las probabilidades de ensanchar las desigualdades son muy amplias"¹⁶.

¹⁵ Inter American Foundation: "Segunda Conferencia Inter Americana de Alcaldes", Consulta IAF/OEA sobre Desarrollo Local. Pág. 4. Arlington, Virginia. Junio 1996.

¹⁶ Leonardo Curzio. El Desarrollo Regional frente al proceso de Integración Económica. Desarrollo Regional y Urbano. Pág. 133. Juan Pablos editor. México, DF. Febrero de 1995.

Para muchos conocedores de América Latina, lo que está en juego es una dimensión importante del buen gobierno y para hacerse cargo de ella, "se requiere de una nueva mentalidad y de ciertos consensos claves. Se exigen cambios institucionales que apuntan en última instancia a las funciones del Estado, como por ejemplo, la descentralización y el fortalecimiento del poder local. También que los gobiernos respondan ante la ciudadanía y sean transparentes en sus acciones. Todo esto es crucial para avanzar hacia gobiernos eficaces a la vez que legítimos".¹⁷

El Sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, muchos gobiernos nacionales y una creciente cantidad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, están en los últimos años muy interesados en el fortalecimiento municipal y regional y en la descentralización del Estado como dos componentes indisociables.

Al parecer, tal coincidencia de propósitos constituye un tácito reconocimiento del fracaso y agotamiento del modelo centralista, aún predominante en la conducción de los Estados latinoamericanos y también que los municipios y regiones o microregiones registran claras ventajas comparativas para los objetivos del desarrollo socio-económico y la consolidación de la democracia.¹⁸

Es evidente que una estrategia de desarrollo económico-social que incluya activamente a los actores económicos y sociales en su diseño y ejecución, debe reconocer en el municipio y la región ámbitos claves. El perfeccionamiento y

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Iula-Celcadel: "Municipio y Desarrollo Local: Resultados de una experiencia". Quito, Ecuador. Agosto de 1993.

la transparencia de los mercados en relación con el ciudadano usuario, la ejecución focalizada y participativa de las políticas económicas y sociales, los aspectos microeconómicos de la reconversión productiva, la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones del Estado, tienen en el espacio regional/municipal un ámbito privilegiado en el cual pueden ejercerse con propiedad y eficacia derechos y demandas ciudadanas.¹⁹.

Desde esta perspectiva, intentamos en el presente libro hacer una aproximación a por qué, como lo ha venido planteando la FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE)²⁰, El Salvador para enfrentar con éxito el desafío de un desarrollo sustentable necesita incorporar estrategias y planes concretos de desarrollo regional/local.

Para ello, a la luz de algunas experiencias en nuestro país, tratamos de mostrar cómo el desarrollo regional/local facilita y fortalece todos y cada uno de los componentes que le dan al desarrollo nacional su sustentabilidad.

El primer trabajo, pretende recuperar de manera muy somera cuál ha sido la suerte del municipio como espacio y actor fundamental del desarrollo regional/local en la historia de El Salvador, pues obviamente la regionalización que hoy tenemos es fruto del proceso histórico que ha vivido el país, una vez que lograra su independencia de España en 1821.

En el segundo artículo, se intenta avanzar hacia una delimitación del concepto de desarrollo regional/local, mostrando la relación profunda que se establece entre éste y el desarrollo sustentable nacional, señalando los que, a nuestro juicio, son

¹⁹ Escobar y Solari: "El Municipio y la Democracia Moderna". Nueva Sociedad No. 142, marzo-abril 1996. Pág. 108. Caracas, Venezuela.

²⁰ Ver: FUNDE: Alternativas para el Desarrollo. Nos. 25, 31, 37, 41. San Salvador, El Salvador. 1995 - 1997.

algunos de sus componentes fundamentales. Aquí estamos entendiendo por fundamentales aquellos que no pueden faltar sin alterar la esencia de lo que estamos definiendo. Es decir, son los componentes que le dan la condición de "sustentabilidad" al desarrollo. Si uno de ellos falta, la sustentabilidad deja de existir.

En los cuatro trabajos subsiguientes se reflexiona sobre algunos de estos componentes, pero referidos a procesos concretos en los cuales la FUNDE ha venido tomando parte. Es un esfuerzo metodológico por ligar nuestra reflexión teórica y científica con la vida y por encontrar formas más vitales de exponer con la mayor sencillez posible conceptos que son extremadamente ricos y complejos.

Así, a partir de los procesos incipientes de Chalatenango y Nejapa se trata de desentrañar el rol y la importancia de la concertación entre los diferentes actores y del capital socio-institucional en el impulso del desarrollo regional y local.

Acajutla, por su parte, sirve de base para mostrar la relación entre medio ambiente y desarrollo local sustentable, mientras que desde la experiencia del municipio de Tecoluca los autores del sexto trabajo, destacan la necesidad y complejidad de un adecuado enfoque de género y una política de promoción integral de la mujer como elementos indispensables de un genuino proceso de desarrollo regional/local.

Finalmente, en el último trabajo, se incursiona en el terreno más difícil, el de las propuestas y recomendaciones de políticas. Se proponen, recogiendo los planteamientos teóricos y los componentes y desafíos mostrados en los distintos trabajos, un conjunto de políticas que consideramos pueden y deben impulsarse en nuestro país para desencadenar procesos de desarrollo regional/local, desde una perspectiva y lógica nacionales.

Sólo así El Salvador podrá avanzar en la ruta de un desarrollo nacional sustentable y abierto, que le permita ser elemento dinamizador de la integración centroamericana y de una inserción más adecuada y favorable en la economía mundial, sobre la base de una competitividad sólida, forjada por todos los agentes, con todos los recursos y desde todos los rincones del país.



Palacio Municipal de Santa Ana. 1928

*El municipio y el desarrollo
regional/local en El Salvador:
breve recorrido histórico*

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA

El municipio y el desarrollo regional/local en El Salvador: breve recorrido histórico

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA.

El proceso de configuración de la formación económico-social salvadoreña ha ido determinando -como en cualquier país del mundo- no sólo una cambiante regionalización socioeconómica, sino la división político administrativa del país.

Por eso, dicha división es y será siempre sujeto de cambio, dado que tiene un carácter funcional puesto que su objetivo consiste en organizar a los salvadoreños en su territorio y dotarlos de un adecuado marco jurídico territorial y ambiental que regule y ordene esa relación de intercambio entre la sociedad y el espacio natural de una forma sostenible.

Establecer en consecuencia la necesidad de incorporar en las estrategias y planes de desarrollo del país el desarrollo regional/local como un componente vertebral implica un análisis a profundidad de la nueva regionalización socioeconómica que está emergiendo como producto de los cambios que han sufrido las estructuras productivas y los fenómenos de urbanización y reasentamientos del país, así como una revisión de la división político administrativa a la luz de su evolución histórica que nos permita establecer sus fortalezas y límites.

Es evidente que la estructura productiva del país ha sufrido en los últimos 25 años drásticos cambios. Es un hecho que el crecimiento de la economía salvadoreña se ha basado, históricamente, en flujos externos, pero como lo muestra la FUNDE¹, a diferencia de antes, estos flujos se basan cada vez

¹ Ver: Rubio y otros: "Crecimiento Estéril o Desarrollo". Capítulo II. Equipo de Educación Mafz. El Salvador. Mayo 1996.

menos en las capacidades productivas internas (exportaciones) y se articulan y potencian más a las actividades de servicios-importación. Esto ha favorecido la expansión de las actividades de servicios vinculados al consumo más que el fortalecimiento de las actividades de producción de bienes o de servicios vinculados a la producción agropecuaria, agroindustrial o industrial. Se ha dado un fuerte debilitamiento de la estructura productiva nacional, cuyas expresiones más palpables las tenemos en los procesos de desacumulación que se están dando dentro de los sectores agropecuario e industrial.

Es indudable que la pérdida de la preeminencia del sector agrícola, el proceso de "desindustrialización" de los últimos años y el fomento de la maquila han provocado sustanciales cambios en la estructura productiva salvadoreña. Si a ello le sumamos otros fenómenos de gran envergadura como: la creciente urbanización que ha llevado al país a tener una población mayoritariamente urbana (el 51% de acuerdo al censo de 1992); los procesos de emigración al exterior, especialmente a los Estados Unidos donde actualmente radican más de un millón de salvadoreñas y salvadoreños; la concentración del crecimiento poblacional en algunos municipios: "los 84 municipios que en 1971 contenían al 35% de la población en 1992 concentraban el 51% del total de la población. En cambio 178 municipios que en 1971 contenían al 65%, habían bajado al 49%"²; y, finalmente, la relocalización que como muestra Carlos Umaña "se ha dado fundamentalmente del norte y paracentro (en torno al Río Lempa) hacia el sur y centro"³, tenemos las causas principales del surgimiento de una nueva regionalización socioeconómica.

² Ver: Carlos Umaña: "Un nuevo mapa para El Salvador". Pág.115. Ediciones Tendencias. El Salvador. 1996.

³ Ibid. Pág 116.

ca y con ella una nueva dinámica en la relación de los salvadoreños con su entorno territorial la cual determina, en buena medida, el impacto sobre el medio ambiente.

A la luz de los fenómenos y tendencias anteriores, surge de inmediato la necesidad de estudiar la división político-administrativa para encontrar la forma más adecuada y rápida de ajustarla a los mismos como condición fundamental para el impulso de un desarrollo humano y sustentable en el país.

Como ya señalamos antes, tal división tiene un origen y un desarrollo histórico. Como parte fundamental de la política de colonización, los españoles al someter un territorio escogían un lugar donde vivirían los conquistadores como los primeros vecinos de una "villa" nueva. Las Ciudades de San Salvador y San Miguel "se iniciaron, precisamente como villas de Conquistadores. La Villa de San Salvador fue fundada a raíz de alguna expedición no documentada, realizada a menos de un año de la entrada de Pedro de Alvarado en Junio de 1524"⁴.

Durante la colonia, la población indígena se fue redistribuyendo de acuerdo a los intereses y la voluntad de los conquistadores y en torno a dos instituciones económicas básicas que fueron la encomienda y la hacienda. La primera nace a raíz de la extracción de oro de los lechos de los ríos: "Como la extracción de oro requería de un trabajo sistemático fue alrededor de ésta que se organizó una institución fundamental para el primer siglo de la colonia : la encomienda"⁵. Esta era la recompensa que cada conquistador recibía por su servicio al rey y consistía en la asignación de un número determinado

⁴ Ministerio de Educación: "Historia de El Salvador". Tomo I. Pág. 80. El Salvador. 1994.

⁵ Ibid. Pág. 87.

de indios adultos, quienes le debían pagar un tributo en productos o en trabajo.

El oro se acabó pronto y por ello, los encomenderos españoles buscaron nuevos negocios entre los cuales sobresalieron primero el comercio con las semillas de cacao, que eran exportadas a México y posteriormente el añil. Se desarrolla la producción orientada a las exportaciones hacia España y paralelamente la producción para la subsistencia. De allí la importancia de la otra institución colonial: la hacienda. Sin embargo, hay que reconocer que "más que un conjunto de haciendas, la producción de añil generó un sistema productivo que incluía a los dueños de pequeñas y grandes explotaciones"⁶.

Como parte de su política de sometimiento y administrativa, a partir de 1550, "la colonia española impuso una nueva organización social que terminó de definir a los indios como grupo subordinado. La institución fundamental de esta organización fue el pueblo de indios donde se concentraba a la población con el fin de controlarla, cristianizarla y explotarla más racionalmente. La agrupación en pueblos, con sus propias tierras comunales, terminó con lo que aún sobrevivía de las formas de gobierno anteriores a la conquista"⁷.

A lo anterior hay que añadir la creación de ciudades como otro mecanismo para reforzar el poder de los españoles. "En un principio, fue una innovación originada por la necesidad militar de concentrar al reducido número de conquistadores que vivía en medio de una mucho mayor población conquistada. Pero también les proporcionó a los conquistadores y sus descendientes una cuota de poder frente a otros grupos

⁶ Ibid. Pág. 117.

⁷ Ibid. Pág. 92.

españoles y frente al gobierno mismo. Las fundaciones de San Salvador en 1525, San Miguel en 1530, Acajutla en 1532 y Sonsonate en 1552, permitieron a los conquistadores de El Salvador crear sus propios espacios políticos y jurídicos”⁸.

No cabe duda que la extensión del territorio centroamericano, la gran cantidad de población conquistada y la necesidad de controlar a los mismos conquistadores que se iban estableciendo en las diferentes regiones, exigían de funcionarios menores que proyectaran la autoridad real hasta el último pueblo de indios. Por ello, el istmo se dividió en corregimientos, alcaldías mayores y gobernaciones, que estuvieron respectivamente a cargo de corregidores, alcaldes mayores y gobernadores.

Con las llamadas “Reformas borbónicas” impulsadas con la llegada al trono de Felipe V y fortalecidas bajo el reinato de Carlos III, hubo profundos cambios en el sistema administrativo de las colonias con dos propósitos: mejorar el sistema de recolección de impuestos y estimular el comercio legal. Como consecuencia, entre 1768 y 1790 se creó el sistema de Intendencias que implicaba una mayor subdivisión del territorio y el nombramiento de un nuevo tipo de funcionario: el intendente, seleccionado por méritos y por su fidelidad al rey. Así es como se crea en territorio salvadoreño en 1785 la primera intendencia de Centroamérica, la de San Salvador. El territorio actual de El Salvador comprende la superficie de esta intendencia junto con el territorio de la Alcaldía Mayor de Sonsonate, que se le unió poco después de la independencia.

La nueva intendencia “era de gran importancia para la Capitanía General porque ahí se cultivaba y elaboraba su producto de exportación más importante, el añil, y su inten-

⁸ Ibid Pág. 95.

dente tenía que estar capacitado para estimular el cultivo y asegurarse de que los productores tuvieran mano de obra y pagaran impuestos”⁹.

Para facilitar la administración el territorio de la intendencia se dividió en quince “partidos” que eran los siguientes: San Salvador, Oloculta, Zacatecoluca, San Vicente, Usulután, San Miguel, Gotera, San Alejo, Sensuntepeque, Opico, Tejutla, Chalatenango, Santa Ana, Metapán y Cojutepeque. En cada partido existían representantes de las autoridades encargados de las labores de administración como el mantenimiento del orden, la administración de justicia, el cobro de impuestos y la vacunación.

Los partidos más grandes estaban administrados por alcaldes y los más pequeños por tenientes subdelegados. Los cargos administrativos estaban generalmente en manos de españoles y criollos.

Por otra parte, los cabildos en los pueblos de indios también se consolidaron y servían de intermediarios entre las comunidades y las exigencias de las instituciones coloniales.

Podemos afirmar, pues, que determinados principalmente por la actividad económica y productiva, pero también por la necesidad de organizar el mejor gobierno de la colonia, los cabildos se fueron configurando para jugar un papel fundamentalmente administrador.

El cabildo constituyía la unidad política menor en la organización del gobierno colonial y era la mediación jurídico-política entre la monarquía y los súbditos individuales. Para ello “los cabildos estaban compuestos por Regidores -encargados

⁹ Ibid. Pág. 142.

de asuntos administrativos- y Alcaldes o justicias -encargados de resolver las causas civiles y criminales ¹⁰.

Es importante anotar que los cabildos nunca fueron instituciones plenamente democráticas, pero aún historiadores que piensan que al principio sí lo eran, señalan que rápidamente fueron perdiendo ese carácter: "En los años iniciales de la conquista, el cabildo era una institución muy democrática, porque los funcionarios que lo formaban eran nombrados por los mismos conquistadores, quienes a su vez eran los fundadores de un nuevo asentamiento urbano. Sin embargo, a fines del siglo XVI había perdido ese carácter porque la Corona decidió poner en venta los cargos de regidores. La institución comenzó a declinar, y en el siglo XVII los cabildos de algunas ciudades dejaron de funcionar por falta de personas interesadas en adquirir los cargos ¹¹".

Sin embargo, a pesar de todo, los cabildos eran "la legítima expresión de los intereses locales y la vía adecuada para hacer peticiones directas ante el Rey" ¹² y en ese sentido son los genuinos antecesores de los municipios.

Es muy claro, pues, que este precursor del municipio no poseía autonomía, sino más bien era una dependencia de la autocracia en cuanto a la decisión de los asuntos políticos. Por ello, los pobladores no tenían la capacidad de elegir a los gobiernos en los cabildos. Además de ser un eslabón importante de la organización política, el cabildo permitía la recolección y administración fiscal. Pero todos los atributos que se recaudaban eran para las autoridades coloniales y la Corona. Nada se reinvertía en el propio cabildo. Existía, por lo tanto, un poder absolutamente centralizado.

¹⁰ Fonseca, Elizabeth: "Centroamérica: Su Historia." Pág. 96. FLACSO-EDUCA. San José, Costa Rica. 1996.

¹¹ Ibid. Pág. 98.

¹² Ibid.

Vale la pena hacer aquí dos consideraciones sobre el país al término de la colonia. Una, que era un territorio "con cerros muy vestidos de árboles y matorral" y la otra, que su población era de "aproximadamente 250,000 personas". En otras palabras, había muy pocos habitantes y tierra abundante. Cómo estaba distribuida la población? "La mayoría de la población vivía en la zona central, cerca del partido de San Salvador, el más poblado y productivo del país. La zona occidental era más poblada que la oriental, aunque centros productivos como San Miguel y San Vicente tenían importantes concentraciones de habitantes"¹³.

Durante las dos primeras décadas del siglo XIX, es decir, los años preindependientes, el rol desempeñado por los alcaldes de los barrios fue de creciente oposición al poder colonial y se constituyeron en bases de la batalla emancipadora. Esto lo recoge bien Francisco Gavidia de la pluma del alcalde Bustamante que escribía en 1814: "La elección de alcaldes de los barrios recayó en personas sospechosas, a excepción del barrio de Candelaria, cuya elección fue a mi gusto"¹⁴.

En cierto sentido, lo anterior había tenido ya algunos precedentes, pues se habían dado casos en que los cabildos habían logrado deponer a un Alcalde Mayor por haber pretendido modificar las reglas del juego confirmadas por la costumbre. Sin embargo, es claro que "España permitió estos golpes de Estado porque eran una válvula de escape a las tensiones locales que no ponían en peligro la existencia del imperio; se cuestionaba al funcionario, no al rey que lo había nombrado.

¹³ Colindres Eduardo y Morales Velado, Oscar: "Marco Histórico Doctrinario del Municipio en El Salvador". Pág. 155. Monografía realizada en la gestión municipal 1985-1988 San Salvador abril 87.

¹⁴ Gavidia, Francisco: "Estudio Filosófico Histórico de los Acontecimientos salvadoreños de 1814". Pág. 14. Selección de Letras. Ministerio de Educación. El Salvador. 1971.

Obviamente era más fácil enfrentar cierta insubordinación como parte del juego político que una rebelión en gran escala que generara un proyecto alternativo como la independencia"¹⁵.

Con la Independencia frente a la Corona Española en 1821, El Salvador rechazaba el sistema político establecido por los reyes españoles y a partir de allí, las autoridades centrales perdieron poder y los ayuntamientos ganaron autonomía. "En las comunidades de San Salvador, ocurrieron los mayores movimientos independentistas y las comunidades municipales de Chiapas, San Salvador, Comayagua, León, Cartago, y otras ratificaron en cabildos abiertos el acta de Independencia"¹⁶.

Durante casi cincuenta años después de lograda la independencia, las actividades de gobierno se llevaron a cabo a nivel local. El peso de las localidades era muy fuerte. El gobierno central tenía poca fuerza para hacer que sus órdenes fueran cumplidas y las municipalidades no siempre seguían los lineamientos que llegaban desde San Salvador: "con sólo dos ministros alrededor de una docena de personas en sus oficios, incluyendo el portero, los presidentes de las décadas de 1850 y 1860 contaban con pocos recursos para hacer sentir su influencia lejos de San Salvador o para tratar muchos asuntos a la vez. Los Poderes Judicial y Legislativo estaban en condiciones más precarias todavía"¹⁷.

Aunque en junio de 1824 se decreta la primera Constitución del Estado de El Salvador es hasta 1840 que empieza en realidad el lento proceso de organización de las instituciones

15 Ministerio de Educación. Op. Cit. Pág. 125

16 Ver: Morales Erlich, Antonio y otros: "Evaluación de la Política de Descentralización y Desarrollo Municipal". Pág. 14. ISAM. El salvador, 1995.

17 Ver: Ministerio de Educación: Op. Cit. pág. 237.

que habían de regir el país, un proceso de centralización del poder y del Estado. La segunda Constitución se establece el 18 de febrero de 1841 y en ella se determinan los límites de los municipios que conformaban la República. Sin embargo, el foco principal estaba puesto en el interés nacional y la identificación de la nacionalidad.

El municipio mantuvo importancia pues le dio coherencia formal y geográfica a la vida de la República y mantuvo sus funciones administrativa e intermediadora, pero quedó claramente subordinado al poder central: "El territorio nacional se dividió originalmente en cuatro departamentos y al frente de cada uno de ellos el poder Ejecutivo nombró un gobernador. El gobernador dictaba las directrices emanadas del Poder Ejecutivo en las alcaldías de su jurisdicción territorial. De esta manera, los Concejos Municipales se subordinaban al Poder Ejecutivo"¹⁸.

Esos cuatro departamentos que define la Constitución prácticamente coinciden con las actuales regiones administrativas: occidental, central, paracentral y oriental. Estos cuatro departamentos se subdividieron en distritos, que fue el nuevo nombre que se dio a los "partidos".

Para 1875, la mayor parte de municipios que hoy conocemos ya estaban formados. Para entonces, el añil continuaba siendo el producto de exportación más valioso del país; la producción local estaba orientada hacia el café, algodón, cacao, azafrán y bálsamo.

Por ello, los municipios más importantes eran aquellos en los que había producción añilera. En esta época, las municipalidades eran las que adjudicaban la administración de ejidos y comunidades.

¹⁸ Ver: Morales Erlich, Antonio y otros: Op. Cit. Pág. 15.

Cuando el café comienza a desplazar al añaíl, más o menos hacia 1880, se produce una medida que cambia drásticamente la estructura agraria del país, la abolición de la posesión comunal de la tierra y de las tierras ejidales en favor de la propiedad individual: "Con una serie de decretos que se aprobaron en muy corto tiempo (1881 y 1882), el gobierno procuró desarticular la estructura agraria, que había evolucionado gradualmente durante cuatro siglos, y sustituirla con un sistema fundado exclusivamente en la propiedad privada de la tierra"¹⁹.

Los municipios tuvieron una participación directa en el impulso del cultivo del café, como en la ejecución de las medidas de expropiación y adjudicación de tierras: "Tanto el gobierno nacional como diversos gobiernos municipales y juntas agrícolas y departamentales repartieron miles de árboles de café a los productores y promovieron la privatización de aquellas tierras que fueran usadas para producir artículos de exportación"²⁰.

Es en esta misma época que el aparato estatal empezó a tener una presencia efectiva en el territorio nacional o al menos en la región de mayor crecimiento económico que era la región cafetalera de Occidente. En 1886 se proclama una nueva Constitución que establece en su Artículo 113 que "las municipalidades serán electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población". También les asigna funciones administrativas y económicas y la de ser la cabecera de distrito. Además, 12 años después, en 1908, La Ley del Ramo Municipal establece la independencia del municipio.

¹⁹ Browning, David: "El Salvador, la Tierra y El Hombre". Pág 270. Ministerio de Educación. El Salvador. 1975.

²⁰ Ver: Ministerio de Educación: "Historia de El Salvador". Tomo II. Pág. 7. El Salvador. 1994.

Durante la bonanza cafetalera, a fines del Siglo XIX y principios del XX queda prácticamente sellada la división político-administrativa que tenemos hasta nuestros días. Es evidente, por tanto, que se trata de una división que responde a una sociedad agraria donde la agroexportación tiene un peso muy grande, con poca población y un sistema de comunicación terrestre muy rudimentario.

En ese mismo período, el Estado incorpora a las distintas regiones y localidades del país al control de un gobierno central en un proceso de centralización que tiene como contrapartida un debilitamiento del papel de los municipios y localidades no obstante las leyes y declaraciones mencionadas. Por eso, cuando Velado y Colindres apuntan que para este período, los reformadores liberales establecieron el funcionamiento de Registros Civiles administrados por los Concejos Municipales, señalan con razón que "todo esto ocurrió en un proceso de disminución del poder económico-político de la Iglesia y de fortalecimiento del poder central del Estado"²¹.

Ese proceso de centralización del Estado, se fortalece a partir de 1931, con la instauración de la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez, que disuelve las representaciones populares y suprime la autonomía municipal en una Constitución Política cuya vigencia se prolongó hasta 1945. En ella los alcaldes pasan a ser nombrados por el Poder Ejecutivo. Además, las municipalidades empiezan a cumplir funciones de control político.

En el Prontuario Geográfico-comercial Estadístico y Servicios Administrativos de El Salvador, el general José Tomás

²¹ Colindres, Eduardo y Velado, Oscar: "Marco Histórico Doctrinario del Municipio en El Salvador". Monografía realizada en la gestión municipal 1985-1988. San Salvador, abril 1987. Pág. 13.

Calderón dice textualmente que "el Alcalde Municipal es de nombramiento del Poder Ejecutivo. Cada Municipalidad es integrada por un Alcalde, un Síndico, dos o más Regidores y un Secretario, siendo éste de nombramiento también del Ejecutivo" ²².

Con el Martinato, la historia del país inicia un período de más de medio siglo de dictaduras militares, que implementaron y fortalecieron diversas formas verticales y centralistas de gobierno, aunque los textos de las Constituciones de 1950 y 1962 apuntaban en una dirección contraria, pues declaraban la plena autonomía de las Municipalidades, la elección popular de los Concejos Municipales y que los Fondos Municipales sólo podían emplearse en servicio de los municipios a los que pertenezcan.

En la década de los 50, cuando se da el ciclo anterior de modernización del Estado salvadoreño, para adecuarlo al modelo de sustitución de importaciones, los gobiernos municipales, si es que tenían algún poder, terminaron de perderlo.

En los años 70 y 80, durante el conflicto armado, muchas municipalidades se convirtieron en apéndices de las Brigadas o Destacamentos Militares y desempeñaron un papel de "control y represión" de la población.

Sin embargo, es precisamente en la década de los 80, en medio de la guerra civil, con la Constitución promulgada en 1983 y sobre todo con la creación del Código Municipal en 1986, que se plantea el marco jurídico-legal que abre la posibilidad de una reforma política que impulse "la redistribución del poder del Estado, tradicionalmente concentrado en sus órganos superiores y compartidos, ahora, en el contexto de

²² Ver: Cita hecha por Morales Erlich, Antonio y otros. Op. Cit. Pág. 19.

la autonomía, con la unidad político-administrativa primaria del mismo: el municipio"²³.

Aunque la Constitución de 1983 mantiene la división del territorio nacional en departamentos y -para efectos de gobierno local- la división de estos departamentos en municipios, es indudable que el texto constitucional sienta las bases para desarrollar una política de descentralización y desarrollo municipal. Algunos aspectos básicos para ello son: autonomía de los municipios para elegir popularmente sus gobernantes; autonomía de los municipios en lo económico, lo técnico y lo administrativo (Art. 203); autonomía política para decretar las ordenanzas o leyes de obligatorio cumplimiento en el territorio municipal en las materias que sean de su competencia (Art. 204); en materia de impuestos los Concejos Municipales tienen iniciativa de ley (Art. 133); obligación estatal de crear un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (Art. 207); facultad de aprobar sus planes de desarrollo local y obligación de las instituciones del Estado a colaborar en la implementación de los mismos (Art. 206); y finalmente, estipula que los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas se establecerán en un Código Municipal.

El Código Municipal se crea en 1986 y es concebido "como el instrumento jurídico-político que establece y regula la estructura y las competencias de los gobiernos locales, así como el marco fundamental de las relaciones de convivencia de los ciudadanos en el ámbito municipal. Determina las atribuciones y poderes del municipio y su ubicación dentro del Estado"²⁴.

²³ Ver: ISDEM: "Código Municipal". Presentación. Pág. 1. El Salvador. Septiembre de 1984.

²⁴ Morales E., Antonio y otros. Op. Cit. Pág. 35.

El Código conceptualiza con mayor claridad el municipio reafirmando su autonomía, reforzando la necesidad de la participación ciudadana en la conducción y construcción de la sociedad municipal y rompiendo el cordón umbilical entre el Órgano Ejecutivo y los gobiernos municipales; termina "con la odiosa tutela que por siglos vino ejerciendo el gobierno central por medio de los Gobernadores sobre los gobiernos locales, a quienes expresamente se definía como subordinados"²⁵.

Con la llegada del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al gobierno en 1989 y en el marco de su proyecto neoliberal, el planteamiento de la "descentralización" cobra más fuerza como parte de una reforma del Estado que busca reducir su tamaño y su capacidad de intervención en la economía bajo el justificativo de lograr mayor eficiencia.

Después de 8 años de administración arenera y a pesar de contar con una buena base legal, los gobiernos municipales en su gran mayoría, no han tenido verdadera autonomía ni espacio para desarrollar una política que les permita, por ejemplo, una alta recaudación de impuestos para obtener recursos financieros suficientes. De aquí que carezcan de capacidad para ejercer un liderazgo político que les de la oportunidad de un espacio real y sirva como contrapeso al gobierno central.

A pesar de los cambios reales que ha sufrido el país y que señalamos al principio de este capítulo, se sigue manteniendo una división político-administrativa que nació y se desarrolló en función de una sociedad agraria, con poca población que vivía mayoritariamente en áreas rurales. Y aunque es necesario reconocer las mejoras y avances en el campo

25 Ibid. Pág. 37.

Constitucional y legal, en la práctica se ha mantenido un esquema donde las decisiones y planes de desarrollo en lo fundamental son diseñados y determinados por el gobierno central, y no toman en cuenta ni fomentan la participación de los gobiernos municipales, mucho menos de la población.

De este breve recorrido histórico podemos sacar algunas conclusiones:

En primer lugar, la división político-administrativa del Estado salvadoreño es obsoleta e incongruente con la estructura natural del territorio.

En segundo lugar, se ha venido profundizando una insuficiencia e incapacidad para regular y ordenar la relación de intercambio entre la sociedad y el espacio natural de forma sostenible.

Finalmente, si comparamos las diferentes etapas y momentos por los que ha atravesado el país, queda muy claro que un Estado descentralizado que fortalece el papel de los municipios y promueve la participación ciudadana libera más energías y dispone de mayores recursos para avanzar, modernizarse y democratizarse.

En consecuencia, a la luz de nuestra historia y de cara a fortalecer el proceso democrático que se ha iniciado en nuestro país y a impulsar un desarrollo humano y sustentable, es indispensable adecuar la división político-administrativa a las nuevas realidades del país, proceder a una reforma del Estado donde la descentralización lo fortalezca, lo democratice y lo acerque más a la ciudadanía y recuperar a todas las regiones y municipios del país como sujetos de desarrollo que contribuyan no sólo a mejorar sus propias condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, sino a que El Salvador como país, despliegue niveles de competitividad que le permitan una inserción internacional adecuada y favorable.

BIBLIOGRAFIA

Colindres Eduardo y Velado Oscar: "Marco Histórico Doctrinario del Municipio de San Salvador". Monografía realizada en la gestión municipal 1985-1988. San Salvador, El Salvador. Abril 1997.

Browning, David: "El Salvador, la Tierra y el Hombre". Ministerio de Educación. El Salvador. 1975.

Fonseca, Elizabeth: "Centroamérica: su Historia". FLACSO-EDUCA. San José, Costa Rica. 1996.

Gavidia Francisco: "Estudio Filosófico de los Acontecimientos salvadoreños de 1814". Selección de Letras. Ministerio de Educación. El Salvador. 1971.

ISDEM: "Código Municipal". Presentación. El Salvador. Septiembre de 1984.

Ministerio de Economía y PNUD: *Informe sobre Derecho Humano en El Salvador*. DIGESTYC. San Salvador, El Salvador. 1997.

Ministerio de Educación: "Historia de El Salvador". Tomo I. El Salvador. 1994.

Morales Erlich, Antonio y otros: "Evaluación de la política de Descentralización y Desarrollo Municipal". ISAM. El Salvador, 1995.

Rubio y otros: "Crecimiento estéril o desarrollo". Capítulo II. Equipo de Educación Maíz. El Salvador. Mayo de 1996.

Umaña Carlos: "Un nuevo mapa para El Salvador". Ediciones Tendencias. El Salvador. 1996.

Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA.

DESARROLLO MULTIDIMENSIONAL Y POLITICA MESOECONOMICA

Lograr en El Salvador un desarrollo alternativo al modelo que se ha venido tratando de imponer desde hace muchas décadas, es la propuesta que desde su nacimiento en 1992 ha venido haciendo la FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE). Pero esta propuesta simple en apariencia, entraña para nuestro país un desafío de alcances inimaginables, su enrumbamiento hacia un experimento sin precedentes, hacia un programa complejo de profundas transformaciones estructurales que incluyen todas las esferas de la vida nacional.

Ahora bien, "el proceso de construcción de ese proyecto alternativo requiere, ante todo, de una nueva concepción del desarrollo y de la política económica"¹. Por eso, el fundamento teórico de los análisis y propuestas de la FUNDE que incluyen por supuesto, el ámbito de lo regional/local, están basados en los conceptos de desarrollo multidimensional y política mesoeconómica.

El desarrollo multidimensional "tiene como objetivo básico la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones"². Esto marca de entrada una profunda diferencia con las concepciones económicas pre-

¹ Ver: Rubio, R. y otros: Op.Cit. Pág. 11.

² Ibid. p.14.

dominantes del desarrollo que convierten en fines en sí mismos algunos aspectos como el crecimiento económico, la modernización, la generación de beneficios o la inserción en el mercado mundial.

Nuestro concepto de desarrollo no parte, pues, de un modelo predeterminado. Se cimenta en las metas de largo plazo de una sociedad: riqueza y bienestar. Y bienestar entendido como ese "ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses"³. Esto implica, por una parte, acceso a la educación, el ingreso, el empleo, la salud y un entorno físico limpio y seguro; y por otra "la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar la libertad humana, económica y política"⁴.

De igual manera, tal como lo señala el concepto de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, el objetivo no es sólo producir el bienestar y la riqueza para las generaciones presentes, sino también para las futuras. Dicho de otra forma, no se puede obtener la riqueza y el bienestar de las actuales generaciones comprometiendo las de las futuras. El desarrollo humano sostenible "aborda las cuestiones de equidad, tanto dentro de una misma generación como entre distintas generaciones, y posibilita que todas las generaciones, presentes y futuras, aprovechen al máximo su capacidad potencial"⁵.

Es importante consignar aquí que nuestro concepto de desarrollo incluye como algo medular la igualdad de derechos y

³ PNUD: "Sinopsis de Informes sobre Desarrollo Humano 1990 - 1995". Pág. 3

⁴ Ibíd. Pág. 10.

⁵ Ibíd. Pág. 48.

oportunidades para la mujer y el hombre y, por consiguiente, el imperativo de combatir la discriminación basada en el sexo. Esto implica, en un país como el nuestro, el desencadenamiento de un proceso político profundo que requiere un nuevo tipo de pensamiento, de actitudes y de conducta en el cual "los estereotipos de hombres y mujeres sean reemplazados por una nueva filosofía que considere que todas las personas, sea cual fuere su sexo, son agentes imprescindibles para el cambio"⁶.

El bienestar de las presentes y futuras generaciones que incluye por igual a mujeres y hombres de todas las edades, es pues, un asunto muy complejo, ya que su logro no sólo depende de lo económico sino también de las otras esferas de la actividad humana: política, cultural, ambiental, físico-química, espacial, sicológica, espiritual, etc.

Queda claro entonces, que nuestro concepto de desarrollo está muy lejos de reducirse a un simple sinónimo de crecimiento económico. Más aún, éste ni siquiera es un fin sino un medio. Por ello, "el objetivo del desarrollo no puede unilaterizarse en el crecimiento económico y/o el incremento del PIB per cápita (como viene prevaleciendo desde fines de la segunda guerra). Tampoco puede hacerlo limitándose al crecimiento con equidad (como viene expandiéndose con fuerza desde finales de los años 80). Al igual que la economía, el desarrollo es multidimensional. El crecimiento con equidad no garantiza que se contenga el deterioro del ecosistema, se frene la concentración en los procesos de toma de decisiones, no se continúe degradando la calidad de bienes, servicios y personas, o se evite la marginación de vastos territorios"⁷.

⁶ Ver: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1995 en Sinopsis Informes sobre Desarrollo Humano 1990 - 1995. Pg. 59.

⁷ Rubio, R. y otros: Op. Cit. Pág. 15.

De las anteriores consideraciones concluimos entonces que el desarrollo es, al menos, un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sustentabilidad, participación, calidad, equilibrio espacial y territorial. Buscamos que los salvadoreños y salvadoreñas produzcamos crecimiento económico y riqueza, generando y protegiendo al mismo tiempo las mayores oportunidades para las actuales y venideras generaciones, tratando de ampliar y aprovechar al máximo sus capacidades humanas en todas las esferas (económica, política, social y cultural), respetando los sistemas naturales de los que dependen los seres vivos y cuidando la rica base de recursos naturales del país.

Ahora bien, ese desarrollo multidimensional tiene diversos componentes. No es el propósito aquí extenderlos sobre ellos, sino solamente retomar de manera resumida lo planteado en el libro "Crecimiento estéril o Desarrollo"⁸. Aquí se delimita la concepción de desarrollo multidimensional colocando sus componentes principales en una matriz denominada "El desarrollo multidimensional como proceso de producción de riqueza y bienestar".

Hay, en primer lugar, una serie de dimensiones del desarrollo que tienen que ver con los insumos (inputs) del mismo, es decir, aquellos factores que contribuyen a dinamizar el proceso de desarrollo y son las formas de capital necesarias para la puesta en marcha de dicho proceso:

Capital humano: abarca todos los aspectos que inciden en la reproducción material y espiritual de la fuerza de trabajo: nutrición, salud, educación, conocimiento, creatividad, recreación, etc.

⁸ La exposición de este punto aparece en Rubio, R. y otros: Op. Cit. Pags. 14 - 44.

Capital natural: integrado por los distintos ecosistemas y sus componentes básicos: agua, suelos, bosques, flora, fauna, clima, nivel de biodiversidad, etc.

Capital físico: también lo podemos llamar infraestructural y abarca todos aquellos instrumentos e instalaciones producidos por el ser humano que intervienen en la creación de riqueza: maquinarias, edificios, herramientas, carreteras, puertos y aeropuertos, tendidos eléctricos, sistemas telefónicos, etc.

Capital financiero: comprende los montos financieros que se adelantan para poner en marcha, dar continuidad o ampliar el proceso de producción de riqueza.

Capital socio-institucional: integrado por el tejido social e institucional.

Capital tecnológico: constituido por el conjunto de conocimientos científicos y técnicos de que dispone la sociedad y por la capacidad de control e implementación que tiene de los mismos.

La inversión en estos capitales y su formación y acumulación es la garantía de la integralidad y sustentabilidad de todo el proceso de desarrollo.

En segundo lugar, hay otra serie de dimensiones que tienen que ver con los productos (outputs) del desarrollo. Guían su proceso, conforman su cuadro normativo y expresan su objetivo último: crecimiento y acumulación sostenidos y equilibrados, desarrollo participativo/equitativo, desarrollo ecológicamente sustentable, desarrollo vital, desarrollo cualitativo y desarrollo territorializado.

En consecuencia, "desde nuestra perspectiva el desarrollo multidimensional" consiste en la potenciación integrada o in-

terrelacionada de aquellas distintas formas de capital o inputs, con el fin de obtener aquellos resultados u outputs señalados"⁹.

El desarrollo multidimensional no puede ser impulsado con cualquier tipo de política económica y menos con la predominante actualmente contenida y expresada en los Programas de Estabilización Económica (PEE) y de Ajuste Estructural (PAE), que posee un carácter marcadamente reduccionista: "reduce la compleja actividad de las actividades humanas al quehacer económico, el tiempo que suele reducir lo económico a la esfera de la gestión macroeconómica de corto plazo. Asimismo, asimila la diversidad regional y local en una homogenizada dinámica nacional, al tiempo que coloca los espacios nacionales en función casi exclusiva del mercado internacional"¹⁰.

Las propuestas de política económica que se pretendan alternativas deben abandonar ese carácter y recoger toda la complejidad del desarrollo. Por eso, consideramos que se necesita lo que denominamos la política mesoeconómica, que en forma muy sintética la podemos definir como aquella política que es capaz de "bajar lo macroeconómico y subir lo microeconómico"¹¹.

Bajar lo macroeconómico implica bajar los manejos y diseños de la política macroeconómica a las complejas, diversas y reales problemáticas de nuestra economía. Y para ello se necesita:

⁹ Ibid. Pág. 17.

¹⁰ Rubio, R. y otros. Op. Cit. Pág. 45.

¹¹ Para una amplia explicación de la política mesoeconómica, ver Rubio, R. y otros, Op.Cit. Págs. 45 a 55.

- trabajar con un concepto multidisciplinar de desarrollo que permita contar con un enfoque integrado de política económica. La política mesoeconómica no es indiferente a las dimensiones políticas, culturales, ecológicas, territoriales, etc. de todo fenómeno económico. Por eso se formula y evalúa considerando la complejidad inherente a toda realidad.
- sensibilidad al bienestar de las personas que están detrás de las cifras, a la revisión de las metodologías de cálculo estadístico, a nuevos indicadores del desarrollo, a otras dimensiones de la realidad y a otras disciplinas.
- encarnar la dinámica macroeconómica y la gestión de sus desequilibrios a la dinámica y desequilibrios sectoriales, sociales, políticos, medioambientales regionales/locales, etc.

Por otra parte, subir lo microeconómico significa el rescate e inclusión de lo micro por parte de las políticas económicas. Esto implica, por ejemplo, crear condiciones de rentabilidad para pequeña y mediana empresa, sumar e integrar los esfuerzos de agentes de desarrollo marginados del actual entorno macroeconómico (cooperativas, comunidades, etc.); potenciar integralmente a los municipios; participación de comunidades y municipios en las políticas nacionales de protección y rescate del medio ambiente, etc.

Impulsar un proyecto alternativo en El Salvador buscando la generación de un desarrollo multidimensional y sobre la base de una política mesoeconómica, supone, en lo inmediato, una estrategia para enfrentar con éxito las graves debilidades y distorsiones del actual "modelo de crecimiento económico" que se ha venido impulsando y que podemos resumirlas en:

- Fragilidad y dependencia de flujos externos
- Consumismo en detrimento del ahorro interno.

- Concentración y exclusión.
- Grave deterioro del capital humano y el capital natural (medio ambiente).
- Debilitamiento de las capacidades productivas.
- Desigualdades territoriales o regionales.

Para ello, es necesario tomar en cuenta que salvadoreñas y salvadoreños tenemos que construir nuestro propio camino. A estas alturas del Siglo XX ya no es posible esperar que surja un modelo único para el desarrollo en el mundo. Ni siquiera para el Continente Latinoamericano. De hecho -como afirma la Declaración de Oaxaca¹²- esa ha sido una de las fallas de las medidas del Ajuste Estructural aplicadas en todo el mundo, sin consideración sustancial de las diferencias reales en recursos, culturas, ambientes y, de mayor importancia, de los objetivos concretos de las poblaciones de los distintos países.

Desarrollarse no significa, en el mundo actual, plegarse a una suerte de uniformidad planetaria. "La última novedad no es entonces necesariamente la receta a seguir por todos. Para un latinoamericano el desarrollo significa hoy más que nunca la afirmación de la diferencia. Pero esta diferencia no es la impuesta por un orden mundial que atribuye funciones especializadas a las diversas regiones del mundo, sino aquella generada en el espesor de cada proceso histórico"¹³.

¹² Ver: FUNDE: Alternativas para el Desarrollo No. 36. El Salvador. Abril de 1996.

¹³ Arocena, José: "El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo". Pág. 35. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.

"El desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si se tratara de una realidad homogénea. Incluso con respecto a cada nación hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso, cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo"¹⁴.

Los mismos organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han venido percibiendo esas fallas y comienzan a ser más conscientes de ellas y a estudiarlas más a profundidad. Precisamente, tomando en cuenta y situándose de cara al proceso de globalización, han empezado a plantear que éste exige a los países latinoamericanos profundos cambios en sus estrategias de desarrollo, lo que a su vez implica transformaciones estructurales en los Estados.

Lo anterior, por supuesto, es válido para El Salvador que, por su parte, viene viviendo cambios muy grandes y al salir de una guerra civil de más de 10 años a través de un proceso de negociaciones que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec, se encuentra, como ya enfatizamos en la Introducción de este libro, en un momento muy oportuno para diseñar un proyecto o estrategia de desarrollo sustentable, para crear un Estado capaz de orientar e impulsar esa estrategia y para darle vida a una renovada y vigorosa participación de la sociedad civil.

Un desarrollo sustentable jamás se logrará imponiendo modelos construidos en las capitales del mundo o en los edificios de los Organismos Multilaterales. Tiene que estar

14 Ibid.

cimentado en la experiencia de base y en la participación activa -es decir con su pleno involucramiento- de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos económicos, sociales y ambientales.

EL DESARROLLO REGIONAL/LOCAL

Producto y generador del Desarrollo Multidimensional.

Teniendo en cuenta lo planteado antes y de cara a impulsar en El Salvador un desarrollo Multidimensional, queremos ahora centrar nuestra atención en uno de sus productos (outputs) y a la vez motores fundamentales: el desarrollo territorializado, es decir, el desarrollo vinculado a un espacio territorial determinado, sea éste un municipio o una región.

El desarrollo local comprende, en primer término, un ámbito espacial económico, político, social y cultural que tiene sus propias especificidades que lo diferencian de otros ámbitos similares. En el caso de El Salvador, al igual que en muchos países latinoamericanos, dado que el Municipio es la unidad básica de la organización político-administrativa del Estado, es común que al hablar de desarrollo local se esté hablando de desarrollo municipal, aunque en términos rigurosos una localidad puede hacer referencia a una unidad territorial menor o mayor que un municipio como un cantón o el área metropolitana de San Salvador. Para evitar confusiones, en nuestro caso, estableceremos desarrollo local como sinónimo de desarrollo municipal y los utilizaremos indistintamente.

Un Tema de moda.

Como apuntamos en la parte introductoria, el desarrollo local es una pieza cuya importancia se valora cada día más de cara

a la construcción del desarrollo sustentable en el marco del acelerado proceso de globalización. Paradójicamente, "en la fase de globalización, integración mundial, y desvanecimiento de fronteras económicas, surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y de permanencia. El valor de concebir los problemas globalmente, en su trascendencia mundial, pero traducirlos en preocupaciones y acciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus desequilibrios, y en sus contradicciones"¹⁵.

No es una casualidad, pues, que el desarrollo local se haya venido imponiendo como un tema "de moda" que "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"¹⁶. Y aunque el planteamiento moderno del desarrollo territorial tiene su origen en la Europa de los 80¹⁷, actualmente se habla de él en toda América Latina y en nuestro país. Esto refuerza la exigencia de tener claro un mínimo marco conceptual.

Además del interés por las estrategias de desarrollo, en América Latina el tema del desarrollo local se ha venido abriendo campo también en tres vertientes: "1) como resul-

¹⁵ Cabrero, Enrique: *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. Pg. 11. Editorial Miguel Angel Portúa. México, D.F. 1996.

¹⁶ Rodríguez, Marcos: *Desarrollo Local y Cabildo*. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo de 1997.

¹⁷ Ver: Rodríguez, Marcos. Op. Cit. Pág. 2.