

las actuales unidades territoriales son un resultado histórico de juegos de fuerza históricamente definidos y socialmente impuestos. Por eso, apostar a su mantenimiento significa mantener las desigualdades impuestas por los mecanismos de acumulación y el sistema político. Pero cambiar esos parámetros desde arriba, sin participación ciudadana, constituiría una nueva disposición centralista, la imposición de un nuevo modelo de organización territorial.

La definición de una nueva división político-administrativa del país es urgente, pero es fundamental decidir la forma de hacerla. No es un simple problema tecnocrático. Las divisiones actuales reflejan intereses de grupos de poder.

Repensar los límites territoriales y reestructurarlos de manera que respondan a las nuevas realidades es provocar una auténtica revolución de los sistemas de poder local. Esto no es un asunto de corto plazo. Sin embargo, el hecho de estar frente a procesos de mediano y largo plazo no le resta urgencia a la implementación de políticas y medidas inmediatas.

Sin pretender agotar las propuestas, sugerimos algunas que deben comenzar a realizarse en el corto plazo:

- Crear una *Ley de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* para ordenar y regular el uso adecuado y racional del suelo y de los recursos naturales, así como su relación con el desarrollo humano. Esta ley, por una parte debe basarse en una clara concepción del territorio y su estructura y por otra, debe servir de marco rector para las leyes y reglamentos particulares.

Dicha ley deberá establecer los criterios y parámetros para la elaboración e implementación de planes de desarrollo a nivel municipal y las formas de ensamblarlos con los planes de

nivel departamental o regional y nacional, de modo que también se ordenen y coordinen las inversiones públicas y privadas.

Es indispensable una regulación que establezca los instrumentos, el modo de emplearlos, sus secuencias y las medidas que incentiven la realización de los planes concretos de desarrollo.

Esta legislación sobre ordenamiento territorial debe promover la iniciativa privada bajo control público, indispensable para garantizar el cumplimiento de la normativa y hacer compatible el crecimiento económico con la conservación del medio ambiente, el patrimonio histórico-cultural y paisajístico y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

- Iniciar una *reorganización de los municipios* a través de la generación de mancomunidades municipales que se constituyan en genuinas regiones de desarrollo. Serían instancias político administrativas de segundo nivel, capaces de articular procesos de planificación, gestión y economías de escala. Una mancomunidad de municipios puede irse proyectando cada vez más como una unidad territorial y sentar bases en el mediano plazo para dar el paso a una reorganización más profunda.
- *Redefinir y reorientar la relación entre las instancias gubernamentales municipales y regionales y las centrales.* Dentro del proceso de descentralización hay que redefinir las competencias y la jurisdicción que les corresponde a estos diferentes niveles. Como señalamos anteriormente, la descentralización no busca debilitar el Estado ni eliminar las instancias del gobierno central, pero sí obliga a redefinirlas sobre nuevas bases. Es necesario que las instancias centrales tengan una autoridad clara y jueguen un rol organizador y articulador, que haga posible una planificación del desarrollo municipal, regional y nacional que sea consistente y coherente.

- *Fortalecer y ampliar el sistema nacional de comunicaciones.* Compartimos con Carlos Umaña que "el sistema de transporte y comunicaciones se construyó en función de la agroexportación, tanto en relación a las carreteras como al sistema ferroviario, la telefonía, los puertos y aeropuertos" y que "un nuevo sistema global de comunicaciones es fundamental para producir, en el espacio territorial una relación sinérgica positiva entre las empresas y los individuos en el espacio nacional"<sup>9</sup>.

Se trata, pues, de diseñar un sistema de comunicaciones en función de todo el territorio, de manera que efectivamente lo integre.

De inmediato debe iniciarse el diseño de un modelo de comunicación rural-intrarregional que requiere, por supuesto, de un enfoque más amplio y moderno en cuanto a la política y planificación del transporte terrestre.

## **ESTRUCTURAR UNA NUEVA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA.**

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe los procesos de descentralización y la generación de dinámicas de desarrollo local y regional. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño.

El desarrollo local necesita de gobiernos municipales con capacidades técnicas y de inversión en el desarrollo. En la actualidad, la mayores inversiones para el desarrollo realizadas

<sup>9</sup> Umaña, Carlos. Op. Cit. Pg. 148.

por los municipios son mayormente financiadas por la cooperación internacional.

De aquí que, la SIECA en un estudio realizado en Centroamérica sobre los Sistemas tributarios de los gobiernos locales en 1994 señalara con respecto a El Salvador que "el esfuerzo primario que plantean las finanzas locales en este país es definir un nuevo modelo de financiamiento municipal, acorde con los programas de descentralización y con las realidades que impone la reducción a corto plazo de la cooperación externa"<sup>10</sup>.

Por esa razón, la descentralización debe estar acompañada de una estrategia de fortalecimiento fiscal de los municipios y las instancias intermedias que se creen sean estas regionales o departamentales.

Creemos que el esfuerzo debe estar orientado a construir una estructura de las finanzas municipales que reforme profundamente la actual. Es necesario "tener una visión integral de la reforma de las finanzas municipales. Se debe rediseñar el sistema de ingresos y transferencias de los municipios"<sup>11</sup>. Lo anterior implica, entre otras cosas:

Incrementar sustancialmente la transferencia de recursos del Estado y mantenerla como una modalidad permanente de financiamiento regional y local. Proponemos que se haga una transferencia directa a los municipios y regiones/departamentos de una cantidad porcentual del presupuesto nacional.<sup>12</sup> Los criterios para establecer el porcentaje y su progresivo incremento deben establecerse con mucha precisión.

<sup>10</sup> Ver: Pérez, José Antonio: "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano". Pág. 111. SIECA. Guatemala. Julio de 1994.

<sup>11</sup> Ver: Melhado, Oscar y Gallagher, Mark: "Propuestas para el Federalismo Fiscal en El Salvador". Mimeo. San Salvador, El Salvador. 30 de marzo de 1994.

<sup>12</sup> Ver: Enríquez, Alberto y Alvarez, Carmen: "Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas". Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDE. El Salvador, agosto de 1995.

Compartimos la opinión de que "la transferencia es un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial y se hace necesaria para completar los recursos municipales propios, que generalmente son exiguos en situaciones de descentralización incipiente" y que la transferencia "está llamada a jugar un papel impulsor del soporte financiero y del desarrollo municipal y no de dependencia parasitaria, a lo cual el municipio debe corresponder, entonces, con esfuerzos fiscales adecuados. La transferencia debe convertirse en el trampolín del competidor y no en la silla del parapléjico",<sup>13</sup>.

- Fortalecer la soberanía fiscal como ingrediente fundamental de la autonomía municipal. Para esto, hay que incrementar sustancialmente los recursos propios, por la vía de potenciar un importante poder tributario originario del municipio que implique:
- Aumentar las tasas y contribuciones (actividades comerciales, industriales, inmuebles urbanos, circulación, etc.)
- Crear el impuesto predial, pero de forma que no genere para los municipios pequeños una carga excesiva, imposible de llevar adelante. Recordemos que este impuesto requiere un catastro y un aparato organizacional adecuado así como una mínima capacidad y dinámica de desarrollo económico. Por ello, las ciudades y municipios más grandes del país tienen posibilidades de implementarlo, pero no así los pueblos pequeños.

No está de más recordar aquí una lección recogida de muchas experiencias de nuestro Continente y es que "mientras

<sup>13</sup> Ver: USAID/RHUDO-CA, "La Descentralización: Orientaciones para un Proceso". Pág. 20. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 1990.

mayor sea el grado de discrecionalidad de los niveles supra-municipales en la asignación de los recursos, menor será el grado de autonomía local, especialmente en culturas políticas como las latinoamericanas, expuestas a muchos factores distorsionantes como el clientelismo”<sup>14</sup>.

- Crear y fortalecer un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional es otra frase a relevante, Buena parte del éxito de un proceso de descentralización depende de la capacidad, cobertura, eficiencia y oportunidad que puedan ofrecer efectivamente instituciones nacionales de crédito municipal y regional.<sup>15</sup>

Se puede pensar en Fondos Especiales de crédito blando para el financiamiento del Desarrollo municipal y regional o departamental. Estos fondos podrán ser creados y manejados por el Gobierno central y serían entregados a los municipios y/o regiones en base a criterios claros y previamente establecidos y a la presentación de proyectos en áreas específicas que estarían determinadas con antelación (infraestructura básica, desarrollo social, área productiva).

Para garantizar mejor la sintonía con el proceso de descentralización y con los objetivos municipales, "es preciso que las municipalidades tengan representación en las juntas directivas o consejos superiores de los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal"<sup>16</sup>.

- Canalizar créditos y donaciones de organismos bilaterales y multilaterales así como de agencias de cooperación a través de un abanico diverso de programas. Esto demanda esta-

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.* Pág. 36.

<sup>16</sup> *Ibíd.* Pág. 37.

blecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para que esos fondos sean más eficientes y se supediten a los planes de desarrollo municipal y regional.

- Crear Fondos de Contrapartida para el desarrollo regional/local: se entregarían a municipios o regiones en base a la presentación de proyectos y con el compromiso de la municipalidad o la región de una contrapartida equivalente a un porcentaje determinado del costo del proyecto.

Otro aspecto es la ampliación de las prerrogativas legales y recursos que tienen las alcaldías para fiscalizar las actividades productivas y comerciales en los municipios y sus efectos sobre el medio ambiente. Sin poder efectivo para hacer esto, se dificulta la ejecución de estrategias de desarrollo local.

Finalmente, hay que promover la inclusión de las municipalidades como organismos de primera instancia para autorizar urbanizaciones y fiscalizar las actividades perniciosas para el medio ambiente.

## **FOMENTAR LA INVERSION PUBLICA Y PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS LOCALES Y REGIONALES.**

Las políticas públicas deben dar relevancia a la promoción de las condiciones del desarrollo económico y a la cooperación entre los actores públicos y privados. Para facilitar esto debe estimularse y apoyarse la creación de estructuras a nivel regional y local.

El impulso de una política nacional de desarrollo local exige la articulación de las inversiones del Estado central, de manera tal que no sólo se haga un uso más eficiente de los recursos, sino que se garantice que las formas de acceso a éstos fortalezcan las dinámicas de desarrollo endógeno.

En la actualidad, el único fondo que aparece dedicado al desarrollo local es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Sin embargo, éste ha sido pensado bajo una concepción de compensación social. Adicionalmente es muy pequeño y depende totalmente de donaciones o préstamos blandos de los bancos multilaterales. En otras palabras, hace falta reconvertirlo y manejarlo con una concepción diferente lo cual nos lleva a la necesidad de una transformación del mismo FISDL a la que haremos referencia más adelante.

Adicionalmente, otras políticas que pueden contribuir a la promoción de la inversión privada y pública para el desarrollo regional/local son:

- Descentralizar el poder de decisión sobre algunos fondos como los fondos para el desarrollo empresarial, para bancos comunales, para el medio ambiente y sobre partidas presupuestarias del Estado (Obras públicas, ANDA, CEL, Ministerios, etc), para las cuales aún no existe una política de cara al desarrollo local. La ejecución de una política de este tipo, exige también el replanteamiento del enfoque metodológico con que son manejados todos y cada uno de esos fondos.
- Apoyar la creación y consolidación de Agencias de Desarrollo Local (ADEL), que ya han empezado a crecer y dar frutos en el país. Se trata de estructuras en las que los poderes públicos y todos los agentes económicos y sociales se unen para implementar las acciones de promoción del desarrollo local y regional. Se pueden definir como instituciones regionales o locales que tienen el propósito de propiciar el clima adecuado para promover el desarrollo del potencial endógeno de un área geográfica determinada y atraer inversiones.

- Apoyar las políticas e iniciativas locales y regionales encaminadas a mejorar la infraestructura y comunicaciones, fomentar inversiones, crear nuevas empresas, promover la investigación y captar y difundir tecnologías.
- Estímulo a la inversión y apoyo a la pequeña y mediana empresa. Como ha señalado la FUNDE, la promoción del desarrollo económico local "bajo ninguna circunstancia, puede obviar o descuidar la atención focalizada al sector de la pequeña y micro empresa (SPME), habida cuenta su gran potencial para crear aceleradamente nuevos empleos e ingresos a través de una gran variedad de actividades manufactureras, comerciales o de servicios"<sup>17</sup>.
- Estimular y apoyar las políticas para atraer capital privado (nacional y extranjero), bajo reglas de juego claramente establecidas que permitan nuevas oportunidades de empleo para los habitantes del municipio. Las obras públicas pueden ser una parte importante de la generación de empleo, pero el empleo formal que se puede crear atrayendo actividades económicas formales puede ser mucho más numeroso y mejor remunerado.

En otro orden, el gobierno central deberá, a través de una instancia adecuada, promover o realizar estudios regionales para identificar necesidades de infraestructura económica mayor como: electrificación, telecomunicaciones, carreteras para desarrollar producción industrial, agroindustrial, agraria, comercial y turística nuevas; identificar inversionistas privados interesados en invertir a nivel local para efectuar un inventario de interés por región; identificar modalidades de negocios que permitan atraer capitales a las diferentes regiones; identificar incentivos a nivel nacional (política salarial) y nivel local (impuestos municipales, facilidades de infraestructura, etc.).

<sup>17</sup> Galdámez, Ernesto: Perfilando el Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local. Cuaderno de Análisis y Propuestas No. 3. Pg.29. FUNDE. Mimeo. Diciembre de 1996.

## **ESTIMULAR Y APOYAR LA GESTION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EFICIENTES.**

Como plantea el mexicano Enrique Cabrero, "en la administración pública en general cada vez ha quedado más relegado el pensamiento tradicional de que existen formas ideales de reformar estructuras administrativas y organizacionales, de hecho, las soluciones en materia administrativa y de estructuras de gobierno en todo espacio organizacional complejo, parecen más bien ser casuísticas y responder a situaciones propias de cada organización"<sup>18</sup>.

En primer lugar, es necesario propiciar a nivel nacional, una radical transformación del perfil del Alcalde y de los Concejos Municipales actuales. Esto implica redefinirlos, pero también crear mecanismos que lo hagan posible, tales como:

- Escuela para candidatos, cursos diseñados para Alcaldes electos con una secuencia lógica.
- Lineamientos y programas de capacitación para los trabajadores municipales.
- Programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gerencia municipal: organización administrativa, manejo y calificación del recurso humano, procedimientos administrativos, control interno y control de calidad.
- Calidad total en los servicios municipales a la comunidad: diagnósticos de infraestructura y servicios básicos y sociales. Planificación y programación. Regulación de agentes privados (empresas y ONGs).

<sup>18</sup> Cabrero, Enrique. Op. Cit. Págs. 351 y 352.

- Identificación de mecanismos de co-participación y co-gestión en el financiamiento de proyectos o inversiones con el sector privado.
- Identificación de modelos de gestión para el manejo de proyectos específicos.

La exigencia de adaptar las instituciones políticas y administrativas - y las alcaldías no son una excepción - a los acelerados cambios actuales en todos los órdenes de la vida no se puede seguir soslayando.

El recurso más importante que tienen los municipios para modernizar su administración y elevar la calidad de sus servicios es el elemento humano. El personal calificado y con genuina vocación de servicio es la principal fuerza motora capaz de impulsar los cambios que necesita esa instancia de gobierno.

De poco servirá elevar la transferencia de recursos a los municipios, hacer inversiones, adquirir equipos modernos si no existe un conjunto de personas capaces o si están mal dirigidas, con pocos alicientes y mínima motivación para desempeñar sus tareas.

Una administración pública eficaz y eficiente es el brazo ejecutor de un Estado moderno y democrático. De aquí que la preparación y desarrollo de los recursos humanos sea fundamental.

Por ello, una política nacional que no puede estar ausente en una estrategia de impulso al desarrollo regional/local, es la formación de recursos. Debe haber un programa gubernamental sistemático, ya sea ejecutado directamente o delegado, de formación de recursos humanos municipales. La eficacia administrativa es esencial para garantizar el cumplimiento de las

funciones la Constitución y el Código Municipal le asignan a los gobiernos municipales y el bienestar de la comunidad depende en buena parte de ello.

Los servidores públicos capacitados son un capital propio del municipio, y garantía para asegurar la continuidad de los programas, que no deben ser separados a pesar de la renovación periódica del personal político de las alcaldías, situación común en nuestro país actualmente. Esta práctica debe erradicarse si se quiere preservar conocimientos y experiencias acumuladas en largos períodos de práctica y mediante procesos de formación, capacitación o actualización que inciden en el mejoramiento del gobierno y el municipio.

En el caso salvadoreño, debe procederse al menor plazo posible a enfrentar el reto de modernizar las estructuras administrativas, mejorar sus sistemas y procedimientos y profesionalizar a sus servidores públicos. Esto obviamente debe incluir a los municipios y requiere como base la implantación de la carrera administrativa, debidamente formalizada en un nuevo esquema jurídico-normativo, orientado a la estabilidad y eficiencia del servicio público.

La instauración de la carrera administrativa propiciará un mejor nivel de preparación y superación del personal alentado por un adecuado sistema de competencia que reconozca y premie la profesionalización, eficiencia y capacidad.

El servicio de carrera presupone que la forma de reclutamiento, selección, contratación, estabilidad -que no es sinónimo de inamovilidad- y promoción sea en base al mérito y capacidad del aspirante y/o servidor público, que se de en igualdad de oportunidades, en base a sistemas y mecanismos objetivos, flexibles y ágiles y que no dejen lugar a dudas o diferentes interpretaciones; niveles salariales y remuneraciones más acordes al costo de la vida, que sean atractivas y competitivas respecto al sector privado para evitar la deserción y retener

así al personal más valioso; asignación de incentivos que alienten el desarrollo de los recursos humanos; el establecimiento de un programa permanente y progresivo de capacitación y actualización para y en el servicio, así como el diseño de un perfil y catálogo de puestos para que los empleados se ajuste a éste y no viceversa.

Implantar el servicio de carrera como elemento clave para profesionalizar a los empleados públicos no es algo sencillo. Para hacerlo hay que tomar en cuenta diversos factores como: determinar los niveles que comprenderá la carrera, la obtención de recursos económicos para pagar sueldos competitivos, actualización del marco legal. También debe afrontar las grandes diferencias que existen entre los municipios en cuanto a población, capacidad económica y niveles de desarrollo, que impiden la implantación homogénea de la carrera en ellos. Esta tendrá que ser gradual y selectiva.

Aquí cabe considerar la necesidad de ir creando vínculos estrechos entre los municipios y algunas universidades del país de cara al perfeccionamiento administrativo y de la función pública. Nos parece sugerente y válido lo que al respecto, Sergio Salinas de Gortari plantea para el caso mexicano: "La universidad deberá diseñar, para la formación de cuadros administrativos idóneos para la gestión municipal, currículas adecuadas a sus particularidades, aparte de generar actividades de formación continua y realizar seminarios de intercambios, en cuanto a experiencias de investigación. Además las Universidades en su conjunto, habrán de promover entre ellas los intercambios necesarios para compartir experiencias y socializar los conocimientos derivados de su quehacer en el ámbito municipal, permitiendo así a otras localidades enriquecerse y aprovechar dichas experiencias"<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> De Gortari, Sergio: "Los Municipios de Iberoamérica". Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Centro estatal de desarrollo municipal. México. 1992.

Hay que tener claro que la profesionalización de la función pública municipal es una necesidad impostergable en El Salvador, como parte sustantiva de la configuración de una administración pública proactiva que prevenga en vez de reaccionar o remediar y que pase de una actitud burocrática a una emprendedora.<sup>20</sup>

## **REVISION, FORTALECIMIENTO Y ARMONIZACION DEL MARCO JURIDICO- LEGAL.**

Algo importante dentro del proceso de descentralización y para el funcionamiento de un Estado efectivamente descentralizado es contar con un marco jurídico-legal adecuado, moderno y claro. Ello exige, en el caso salvadoreño, la revisión, depuración y armonización de la legislación nacional para que, por una parte garantice y fortalezca el principio de la autonomía local y por otra el proceso de descentralización.

Esto significa:

- Revisar la Constitución y evaluar la importancia de elevar a rango constitucional la característica descentralizada del Estado.
- Crear una Ley moderna y adecuada al país de Servicio Civil y Fortalecimiento de la capacidad institucional de los Municipios. Se trata de institucionalizar un sistema de carrera para los empleados municipales de forma que se vaya creando un funcionariado competente, que sea capaz de ejecutar las funciones que exigen la planificación moderna y el uso de recursos financieros y que ponga el interés en

<sup>20</sup> Montes de Oca, Elvia: "Hacia el Fortalecimiento Municipal". Cuadernos Municipales No. 5. Pgs. 125 a 151. El Colegio Mexiquense. México. 1996.

servir a la comunidad por encima de los intereses partidarios o el clientelismo, que provocan baja calificación, rotación innecesaria y falta de estímulo para el trabajo.

- Estudiar el Código Municipal y todas las leyes relacionadas con el desarrollo regional/local, para sustentar y construir una propuesta de plena armonización legal.

## **IMPULSAR LA PROTECCION JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.**

El municipio es un sujeto dinámico y responsable, auténtica representación de la comunidad o sociedad municipal. No es un simple ejecutor de competencias descentralizadas. De aquí la importancia de impulsar políticas y medidas en torno a su protección.

Dichas políticas y medidas deben encaminarse a fortalecer las prácticas democráticas en las relaciones intergubernamentales<sup>21</sup>:

- *Constitucionalmente*, a fin de que se le otorguen mayores garantías como gobierno de la comunidad a partir del reconocimiento de que es la base de la organización del Estado.
- *Jurisdiccionalmente*, con el propósito de fortalecer sus derechos de defensa ante actos de otras instancias que lo afecten.
- *Administrativamente* para deslindar fronteras de actuación e injerencia de los diversos niveles de gobierno.

<sup>21</sup> Para una consideración más amplia sobre este aspecto, ver: Janetti, María y Pontifes, Arturo: La Protección Jrisdiccional y Administrativa del Municipio. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, D.F. Junio de 1996.

## **DEMOCRATIZACION Y REESTRUCTURACION DEL FONDO DE INVERSION SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL (FISDL) Y DEL INSTITUTO SALVADOREÑO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM).**

El FISDL y el ISDEM, fueron diseñados en un marco centralista, desde arriba, sin la participación de agentes importantes y activos en el desarrollo territorial como son las municipalidades, las comunidades y las ONGs.

### **El FISDL:**

El FIS, creado en 1990 para cuatro años como una institución autónoma del Estado, tenía como propósito -al igual que todos los FIS de América Latina- generar políticas de compensación social ante el impacto negativo de los programas de ajuste estructural.

En 1996, se le da un carácter permanente y se redefine su objetivo como el de "generar riqueza y desarrollo local con participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instancias del gobierno central". Mediante ley promulgada en ese año, el gobierno decide la transformación del Fondo de Inversión Social en el instrumento institucional del Estado para la canalización de recursos (principalmente externos) hacia las localidades más desfavorecidas del país.

En el actual FISDL, aún no parece existir una metodología de trabajo que lo diferencie sustancialmente del modelo de demanda inducida, empleado por el FIS tradicionalmente, que fue efectiva para acelerar las inversiones de compensación social a los Programas de Ajuste Estructural, pero se mostró al mismo tiempo incapaz de generar mecanismos consistentes de participación local, condición inequívoca (aunque no suficiente) para evidenciar la existencia de procesos de desarrollo local.

También llama la atención que la estructura decisional del FISDL ha sido diseñada con muy escasa participación de los agentes de desarrollo local, lo que supone que, al igual que la extinta Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y el mismo FIS en su último período, podría transformarse más en un órgano clientelista del gobierno que en un verdadero mecanismo impulsor de procesos de desarrollo territorial.

El Consejo de Administración, que es el más importante organismo decisorio del FISDL, está conformado de la siguiente manera:

- Un primer director nombrado por el Comité Social del Gobierno.
- Un segundo director que representa a los alcaldes del país electo por éstos a través de una convocatoria del ISDEM y no por ejemplo, de COMURES.
- Un tercer director seleccionado por el Comité Social del Gobierno de una terna presentada por las organizaciones privadas dedicadas al desarrollo social, legalmente constituidas.
- Un cuarto director nombrado por el Presidente de la República.
- Los Directores suplentes, que también son cuatro, son electos de la misma forma que los propietarios.<sup>22</sup>

Si bien hay que reconocer que este modelo de dirección compartida, es más avanzado que el del FIS anterior, aún responde a una visión muy centralista. Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de dejar en manos del ISDEM el proceso de

<sup>22</sup> Ver: Ley del FISDL. Artículo 8.

elección de los alcaldes representantes en el Consejo de Administración. El ISDEM es un organismo del gobierno central. En cuanto a la elección de la terna que representará a las ONGs, no establece los mecanismos adecuados de convocatoria y elección.

En consecuencia, es necesario impulsar algunas medidas en el plazo más corto posible para lograr que el FISDL se convierta en verdadero promotor del desarrollo local, democratizándolo, despolitizándolo y convirtiéndolo en un apoyo a la concertación local.

Esto exige, en primer lugar, cambiar su enfoque compensador por uno de desarrollo local, lo cual altera drásticamente su tradicional manera de comprender la "participación" de las comunidades.

Bajo el nuevo enfoque, el FISDL deberá contribuir a una sólida articulación de las comunidades con sus respectivas alcaldías, al fortalecimiento del engranaje y las instancias locales de participación ciudadana en la solución de sus problemas y al impulso del proceso de descentralización.

En segundo lugar, se deberá por lo menos, ampliar la representación de los alcaldes en la estructura decisional del FISDL. Además, hay que buscar que los representantes de éstos en el Consejo de Administración sean electos por COMURES en lugar de ISDEM, así como una fórmula de participación de las comunidades y un mecanismo de convocatoria y elección de los representantes de las ONGs que sea cristalino y no pueda ser manipulado por el gobierno.

Además, es importante que el FISDL promueva y apoye la construcción de mecanismos institucionales de concertación, que es una de las condiciones para la existencia de procesos desarrollo territorial.

Tomando en cuenta que no existe un marco jurídico nacional que permita el otorgamiento de personería jurídica a instituciones que no pertenecen exclusivamente al sector público o privado, hay que tratar que el FISDL implemente criterios de aprobación de proyectos que permitan concretar espacios y procesos de concertación local, que contribuya a que dichos espacios y mecanismos sean reconocidos por las instituciones multilaterales que se interesan en el desarrollo territorial.

Junto a lo anterior, es necesario trabajar por la aprobación de una ley que otorgue personería jurídica a este tipo de instancias y promover de manera sistemática y organizada el aprendizaje y la reproducción de estas experiencias.

El FISDL tiene ahora el desarrollo local como su objetivo fundamental. Esto debe llevarlo a tomar en cuenta que cualquier intervención que se enfoque a reducir el grado de pobreza de la población o a mejorar sus condiciones de vida, tendrá, en la medida en que su aplicación sea local o regionalmente diferenciada, un efecto en las desigualdades entre regiones y localidades. Por eso, la distribución de los recursos del FISDL, debe ser cuidadosamente planificada y buscar un impacto favorable entre la población de manera que contribuya a combatir la pobreza extrema y reducir las desigualdades regionales y locales.

La estrategia de propiciar con el FISDL una mayor participación de la comunidad en la solución de sus problemas, así como una mayor capacidad de organización, es un aspecto fundamental tanto para la operación exitosa del programa, como para lograr una certera innovación de la gestión. Interesa propiciar métodos que involucren activamente a la población en la realización de las obras y que provoque avances en la conformación y fortalecimiento de una organización que garantice la ejecución de las acciones de desarrollo de la comunidad y su continuidad.

## **EL ISDEM:**

En cuanto al ISDEM, es importante deslindar sus funciones. Habría que estudiar la posibilidad de convertirlo exclusivamente en un Instituto de capacitación y asesoría técnica de los gobiernos municipales. Altamente especializado y calificado.

Esto implica además, estudiar la conveniencia de que no sea un instituto dependiente del gobierno central o del ejecutivo, sino de COMURES dado que es la representación más calificada de los alcaldes y alcaldesas salvadoreños(as).

En cuanto a su función financiera, tanto de administrador como de mecanismo de transferencia de fondos, lo mejor sería crear una institución o instancia con esa única función. Tal vez una figura adecuada pudiera ser la de un Banco Municipal. Proponemos por ello hacer un estudio al respecto en el corto plazo y revisar experiencias similares en otros países de la región o del Continente.

## **APOYAR Y ESTIMULAR EL IMPULSO DE ESTRATEGIAS DE INNOVACION MUNICIPAL.**

Muchos municipios de nuestro país ya no están dispuestos a esperar más que las soluciones a sus problemas cotidianos les vengan desde el centro. Y se están lanzando a construir sus propios caminos, a explorar nuevas sendas en busca de democracia y desarrollo. La innovación surge, en gran medida, por la ausencia de respuestas globales, desde el centro a los problemas del municipio. Por eso, como política nacional estructurada se debe estimular la innovación municipal y la participación de la ciudadanía o sociedad civil en ello.

Un proceso innovador es un proceso detonador de una reconfiguración de agentes y elementos institucionales que generan

un resultado determinado, pero que no puede ser controlado por el grupo promotor, efectivamente puede ser impulsado y en el mejor de los casos direccionado pero nunca perfectamente controlado. Esto sería pensar que los espacios organizados e institucionales son estructuras mecánicas y no orgánicas (Burn y Stalker, 1960).

Es necesario perder el miedo a las experiencias innovadoras. Es más, éstas deben estudiarse y analizarse a fondo y promover que sean difundidas a otras realidades similares dado que con cautela pueden resultar insumos importantes para emprender otros procesos innovadores. Hay que impulsar los estudios de caso, tomando en cuenta que experiencias o casos concretos producen múltiples pistas y sugerencias en torno a vías de desarrollo que convergen y divergen a través de procesos diferentes.

Los cambios que se vienen dando en El Salvador, tanto en el terreno político (Acuerdos de Paz, democratización, alternancia en el poder municipal) como en el social (nuevo rol de la ciudadanía) establecen una situación propicia para el desencadenamiento de procesos de innovación municipal. Los grandes desafíos pendientes de la democracia, el desarrollo sustentable y la administración pública no parece que se van a resolver solamente en y desde el centro: todo parece indicar que cada vez más se van a dilucidar también en los espacios locales.

Estimular y apoyar experiencias piloto incluye dos aspectos diferentes y complementarios:

- El estudio acucioso de las experiencias que ya han comenzado a implementarse en el país. Hay en marcha diversas experiencias de concertación para el desarrollo como las cuatro presentadas en este libro (Chalatenango, Nejapa, Tecoluca, Acajutla) en las que están participando alcaldías,

instancias del gobierno central, organizaciones sociales y comunales, ONG's e incluso empresa privada, que pueden ofrecer lecciones importantes de cara al desarrollo regional/local y la descentralización y no se han recogido hasta el momento de manera sistemática. De allí la importancia de analizarlas e incluso de contrastarlas entre sí.

- La generación de nuevas experiencias piloto como producto de un proceso y una estrategia nacionales y concertados para el desarrollo regional/local y la descentralización del Estado.

### **CREAR MODERNOS Y EFICIENTES SISTEMAS DE INFORMACION REGIONAL/LOCAL.**

Tal como constató Fabio Velásquez en 1994, "no existe una base de datos sobre municipios en El Salvador. Algunos Ministerios y entidades como el ISDEM tienen bases parciales, que responden a necesidades institucionales".<sup>23</sup>

La necesidad de contar con una información básica sobre municipios, regiones y departamentos es incuestionable a estas alturas de cara tanto al desarrollo como a la misma descentralización.

Se requiere entonces una base de datos que proporcione información a nivel municipal, submunicipal (cantones) y supramunicipal (regiones, departamentos, áreas metropolitanas, mancomunidades municipales) y que contenga como mínimo datos geográficos, demográficos, económicos, fiscales, urbanísticos (vivienda y servicios), sociales (educación, salud), socio-institucionales (organizaciones, instituciones) y electorales.

<sup>23</sup> Velásquez, Fabio: "Descentralizar, una propuesta para El Salvador". Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

Sin embargo, consideramos que eso no es suficiente si queremos elaborar diagnósticos, examinar tendencias y planificar el desarrollo de acuerdo a las características de las diferentes zonas del país. Se necesita un sistema dinámico que incluye la construcción de aquellos indicadores, parámetros e instrumentos que nos permitan conocer los avances y/o retrocesos del desarrollo sustentable para aplicar correctas medidas de ajuste y cambio. Y el diseño de los mecanismos que faciliten el acceso a dicho sistema por parte de funcionarios e instituciones del Estado, técnicos, investigadores y, sobre todo, de la misma gente que protagoniza el desarrollo a través de sus organizaciones e instituciones.

### **PARTICIPACION EN EL ESFUERZO CENTROAMERICANO E INTERCAMBIO SISTEMATICO DE EXPERIENCIAS A NIVEL CONTINENTAL.**

Es innegable que a nivel Centroamericano ha venido emergiendo poco a poco la conciencia sobre la necesidad de promover y ampliar políticas de descentralización de los Estados, fortalecimiento municipal y desarrollo local.

Así, por ejemplo, en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica, hay un compromiso de los Presidentes para definir e impulsar un Plan de Acción con el propósito expreso de profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado y fortalecer los aspectos financieros, administrativos y políticos de los Gobiernos Locales.

Lo anterior apareció con fuerza en la Posición Conjunta de los Mandatarios un año después, en 1995, en la Cumbre Social celebrada en Copenhague, Dinamarca, donde la descentralización y el fortalecimiento municipal se plantean como componentes necesarios de las estrategias para combatir la pobreza.

Finalmente, en lo que a nuestro juicio es uno de los Acuerdos Políticos más importantes de los Presidentes del área, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), se da un lugar preponderante a la descentralización y desconcentración política, económica y administrativa del Estado al ubicarlas como factores que harán viable el proceso democrático en Centroamérica.

Es importante, por tanto, retomar desde nuestro país esos espacios, conclusiones y compromisos adquiridos a nivel oficial e incorporarlos en nuestras políticas nacionales para convertirnos en motores impulsores de los mismos.

En ese marco, debemos también jugar un papel activo y propositivo en la Red Centroamericana por el Fortalecimiento Municipal y la Descentralización, que viene funcionando desde 1994 buscando ser "un mecanismo de convergencia entre los principales actores que intervienen en los procesos de descentralización, dentro de una perspectiva de largo plazo"<sup>24</sup>.

En esta red, por parte de El Salvador han estado participando: algunas instancias del gobierno central, la Asamblea Legislativa, COMURES, diferentes partidos políticos y algunos -muy pocos- representantes de ONG's.

Entre los compromisos está precisamente el de "impulsar los cambios políticos, institucionales, administrativos y fiscales que se identificaron como necesarios para tener un gobierno local nuevo y vigoroso en la región que pueda, especialmente, enfrentar con éxito los retos del combate a la pobreza y el desarrollo sostenible"<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> FEMICA: "Segunda Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal". Pg.5. CEDIGUAT. Guatemala. Julio de 1995.

<sup>25</sup> FEMICA: "Segunda Reunión Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal". Pág.14. Antigua Guatemala, Guatemala. 21 de Junio de 1995.

Se trata, por lo tanto, no solamente de intercambiar experiencias con los demás países de Centroamérica -lo cual es indispensable- sino de ser un motor de ese esfuerzo común para implementar auténticos procesos de desarrollo regional/local y descentralización que fortalezcan las bases para una mejor y más profunda integración del Istmo.

En ese marco es importante la promoción de intercambios a nivel internacional, especialmente con el resto de América Latina. Pero esto debe hacerse de una manera selectiva y sistemática.

Es indispensable implementar algunas políticas audaces. Políticas que no repitan mecánicamente las tradicionales y que busquen catapultar algunos municipios a partir de sus potencialidades. Por ello, recorriendo la experiencia de América del Sur, proponemos seleccionar casos exitosos en determinadas políticas como la elaboración del presupuesto municipal en forma participativa en Brasil, mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana en el impulso del desarrollo local en Bolivia o la creación de regiones de desarrollo en Perú o Chile.

Más en concreto, proponemos la creación de un Proyecto Piloto a nivel Centroamericano para el desarrollo de municipios intermedios, similar al que en 1993 iniciaron los 5 países del Pacto Andino bajo el nombre de "Proyecto para el Desarrollo de Municipios Intermedios del Grupo Andino" (MINGA).

No creemos que sea saludable implementar una copia exacta de tal experiencia, pero sí nos parecen sugerentes el concepto, los objetivos y los componentes del Proyecto. Por ello, los resumimos a continuación:

a) Objetivos:

- Promover el apoyo de los gobiernos locales a las actividades económicas en su territorio.

- Promover iniciativas municipales para atraer inversiones.
- Estimular la participación democrática y activa de los ciudadanos.
- Iniciar y/o ampliar la colaboración entre el sector público y privado.

b) Componentes:

- Apoyo a la promoción municipal del desarrollo económico.
- Capacitación.
- Producción y difusión de materiales de capacitación.
- Actividades nacionales de réplica.

## **REFLEXION FINAL**

A modo de conclusión queremos reiterar la necesidad de aprovechar esta etapa de transformaciones democráticas y socio-económicas por las que atraviesa El Salvador, optimizando las tendencias y oportunidades que brindan los cambios mundiales y regionales, para intentar el diseño e impulso de una estrategia nacional de desarrollo sustentable que incorpore como un componente vertebral el desarrollo regional/local.

Como ha quedado mostrado a lo largo de los trabajos que conforman este libro, hacer esto no es algo fácil ni simple. Implica en realidad concebir nuestro país de una forma diferente, introduciendo todas sus regiones y localidades como sujetos de desarrollo y factores de competitividad, lo cual a su vez conduce a nuevos esquemas de generación de riqueza y

de distribución de la misma y a innovar los mecanismos y las formas como nos relacionamos con la región Centroamericana y el resto del mundo.

Las desigualdades territoriales, locales o regionales, son un freno al desarrollo y la democracia en El Salvador. Pero sólo se pueden corregir a profundidad si se plantea una alternativa global al esquema económico y social vigente. La razón de ello es simple ya que las condiciones prevalecientes del "modelo de desarrollo" -por llamarlo de algún modo-, son las que provocan que las regiones y localidades se mantengan con una desigual capacidad de generar y conducir su propio desarrollo.

Por eso, las desigualdades territoriales deberán irse reduciendo a la par que se impulsa la reestructuración del modelo económico, social y político actual. Esto implica partir del reconocimiento de las diversidades regionales y locales así como del potencial real que representan para la construcción de una alternativa nacional. Diversidad no es sinónimo de desigualdad y rectificar las desigualdades no es lo mismo que uniformar. Por ello, sólo un territorio plural es capaz de admitir una auténtica democracia. Existe una dimensión territorial de la democracia que es, precisamente, el respeto a la diversidad territorial.

Avanzar en esa dirección exige, por tanto, decisiones políticas nacionales de gran envergadura y una visión de largo plazo, sustentadas ambas en un amplio y creciente consenso nacional. Es precisamente el proceso de concertación nacional la primera condición de viabilidad de las políticas propuestas que además deben impulsarse en forma combinada y complementaria.

Desarrollo regional/local, fortalecimiento y transformación de los municipios y descentralización del Estado no son la

solución a los problemas del país, pero constituyen un núcleo fundamental de la misma, un componente que dinamizará la estrategia nacional de desarrollo sustentable y un factor de fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana del nuevo país que necesitamos para el Siglo XXI.

## BIBLIOGRAFIA

Cabrero, Enrique: *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, D.F. 1996.

De Gortari, Sergio: *Los municipios de iberoamérica*. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal. México. 1992.

Enríquez, Alberto: *Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador*. Cuadernos de Análisis y Propuestas. Mimeo. FUNDE. San Salvador, junio de 1997.

Enríquez, Alberto y Alvarez, Carmen: *Descentralización en El Salvador: Desafíos y propuestas*. Alternativas para el Desarrollo N° 31. FUNDE. El Salvador, agosto de 1995.

FEMICA: *Segunda reunión red centroamericana por la descentralización y el fortalecimiento municipal*. Antigua Guatemala, Guatemala. 21 de junio de 1995.

Galdámez, Ernesto: *Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico local*. Cuaderno de Análisis y Propuestas N° 3. FUNDE. Mimeo. Diciembre de 1996.

Galileo, Sergio: *Los procesos de descentralización en América Latina: Análisis y perspectivas*. Mimeo. Santiago de Chile, octubre de 1992.

Galileo, Sergio: *La política de descentralización y la gestión de programas sociales: el caso chileno*. Conferencia. San Salvador, julio de 1993.

Hiernaux, Daniel: *Desarrollo regional y urbano: Tendencias y Alternativas*. Tomo I. Juan Pablos Editor. México, D.F., febrero de 1995.

Janetti, María y Pontifes, Arturo: *La protección Jurisdiccional y administrativa del municipio*. Centro de investigación y docencia económica. México, D.F. Junio de 1996.

Melhado, Oscar y Gallagher, Mark: *Propuestas para el federalismo fiscal en El Salvador*. Mimeo. San Salvador, El Salvador. 30 de marzo de 1994.

Montes de Oca, Elvia: *Hacia el fortalecimiento municipal*. Cuadernos municipales N° 5. El Colegio Mexiquense. México. 1996.

Pérez, José Antonio: *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano*. SIECA. Guatemala. Julio de 1994.

Rodríguez, Marcos: *Desarrollo local y cabildeo*. FUNDE. Documento de trabajo N° 87. San Salvador. Mayo de 1997.

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

USAID/RHUDO-CA, La descentralización: *Orientaciones para un proceso*. Pág 20. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 1990.

Velázquez, Fabio: *Descentralización, una propuesta para El Salvador*. Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

Fue impreso en Algier's Impresores. Para una cantidad de 500 ejemplares en papel pasta mecánica, en San Salvador, El Salvador, agosto de 1999. Edición al cuidado de la Asociación Equipo Maíz.

**L**a Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1991 como un centro de investigaciones autónomo y sin fines de lucro. Su misión fundamental es promover, a través de la investigación y de sus acciones de proyección e incidencia, la transformación de las estructuras económicas y sociales de El Salvador, de tal forma que generen el bienestar de las presentes y futuras generaciones de salvadoreñas y salvadoreños. Entre los miembros fundadores de FUNDE, se incluyen organizaciones populares, organismos cooperativos e instituciones de desarrollo social.

funde

**Fundación Nacional  
para el Desarrollo**