

# Artículos

## Algunos apuntes sobre desarrollo local y descentralización del Estado en El Salvador

*Flora Blandón de Grajeda*

### Resumen

El objetivo de este artículo es dar a conocer algunos aspectos sobre desarrollo local y descentralización, que permitan ubicar al lector en el por qué del proceso de revalorización de lo local, las definiciones fundamentales, el surgimiento del desarrollo local en el país y a qué quiere responder o a qué desea enfrentar en relación con los desequilibrios territoriales, hasta llegar al concepto de descentralización y a otras valoraciones.

### 1. Introducción

En los últimos años, en particular en el último cuarto del siglo pasado, la corriente predominante en ese momento, el pensamiento neoliberal, propugnó que en la mayoría de países, sobre todo del tercer mundo, se llevaran a cabo reformas orientadas a disminuir el papel del Estado, en las dinámicas nacionales, en concreto, en las económicas. Esto llevó a la realización de procesos de liberalización económica, privatización y reforma del Estado. En este contexto, en la mayoría de países latinoamericanos se comienza a conceptualizar y a practicar lo que Fernando Barreiro llama una "utopía local", un nuevo paradigma: el desarrollo local.

La importancia que adquiere el tema del desarrollo local, en países con graves desequilibrios te-

rritoriales y desarticulación interna, es vital. Y de ahí surge la relevancia de "lo local", en función de apuestas estratégicas de desarrollo. Obviamente, la puesta en marcha de los procesos de desarrollo local tiene implicaciones profundas, no sólo para los territorios donde se realizan, sino también en el ámbito nacional, en cuanto estos procesos se convierten en piezas claves del desarrollo nacional.

La pretensión de este trabajo es dar a conocer algunos breves apuntes sobre el desarrollo local y la descentralización, que permitan ubicar al lector en el por qué del proceso de revalorización de lo local, las definiciones fundamentales, el surgimiento del desarrollo local en el país y a qué quiere responder o que desea enfrentar, en relación con los desequilibrios territoriales, hasta llegar al concepto de descentralización y a algunas valoraciones.

## 2. La revalorización de los espacios locales

En los últimos veinticinco años, aunque ha sido más evidente en el caso de los países desarrollados, se han dado dos procesos que han impulsado el volver la vista a los espacios subnacionales. Según Alburquerque, éstos son, por un lado, una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa, que afecta tanto a las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y la regulación socio-institucional, así como el funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas; y por el otro lado, la creciente globalización de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera, la mayor apertura externa de todas las economías, la emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las exigencias competitivas mayores a las existentes y a la necesidad de ampliar mercados, y las recurrentes prácticas de neo-proteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del librecambio<sup>1</sup>.

A partir de ambos procesos "el Estado-Nación... se ha visto sometido a importantes redefiniciones que sintetizaríamos en la idea de pérdida de centralidad que tenía anteriormente. Esta se manifiesta a un doble nivel: por un lado, supranacionalmente, con la constitución de bloques económicos como efecto de la globalización de las economías; y por otro lado, a nivel infranacional por la importancia que adquiere lo local, en sus distintas manifestaciones territoriales"<sup>2</sup>. Así, pues, el Estado nacional ya no es el centro de donde fluye la organización de las economías, en todos los niveles, mundiales, nacionales y locales.

Aquí es donde aparece un ámbito que había estado prácticamente encubierto: el local, por lo que se puede hablar de que "se está desarrollando un proceso de 'redescubrimiento' de la dimensión territorial, a partir de una redistribución general de la actividad en el territorio, de un lado, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con ma-

yor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad"<sup>3</sup>. Este "redescubrimiento" de lo local, desde el punto de vista de la acción, lleva a su "revitalización", entendida como la capacidad de lo local para articularse con las dinámicas nacionales y globales.

En ese sentido, es importante recordar que todas las actividades que se realizan en el mundo tienen una referencia territorial; y, por lo tanto, lo local adquiere importancia estratégica, al actuar como centro de la gestión territorial. Esto se da, fundamentalmente, en tres ámbitos. El primero de ellos es el de la productividad y competitividad económicas, ya que el territorio es vital para la generación de competitividad de las empresas. El segundo está referido a la integración sociocultural, que posibilitaría hacer frente a la fragmentación sociocultural, y el tercero es el de la representación y gestión políticas, en donde los actores principales son los gobiernos locales, por su ventaja sobre los nacionales, en cuanto a su mayor capacidad de representación, legitimidad y flexibilidad. Esto último le permite lograr los consensos necesarios para impulsar un proyecto común del territorio, así como por su flexibilidad y adaptabilidad frente a los cambios<sup>4</sup>.

Esto nos lleva a reconocer que los espacios locales, poco a poco, han ido ganando terreno, tanto en los países desarrollados como en los que no lo son. Este es un punto de partida importante, independientemente que en países como El Salvador la revalorización de los espacios locales, más que verlo vinculado a una forma de responder mejor a la inserción económica internacional, como puede ser el caso de los países desarrollados, está siendo considerado como una opción frente a la incapacidad del Estado nacional, para responder a las demandas que le corresponde atender.

Este proceso de reconocimiento de la importancia de lo local ha llevado también a una redefinición de lo que se entiende como espacios locales. Antes, éstos estaban más vinculados a espacios exclusivamente geográficos, determinados, la mayoría

1. Francisco Alburquerque Llorens, *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.
2. Juan Pablo Pérez Sáinz, "Lo local en la globalización: algunas reflexiones", en J. P. Pérez Sáinz et al., *Encuentros inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica*. San José, FLACSO, 2000.
3. Alburquerque, *op. cit.*, p. 8.
4. J. Borja y M. Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Taurus, Madrid, 1997.

de las veces, por divisiones político-administrativas. Por esa razón, hay una tendencia a asociar el concepto de lo local con los municipios, departamentos, provincias y regiones. Incluso en el caso de El Salvador, lo local se usa como sinónimo de municipio. La redefinición de lo local plantea que cuando se habla de "lo local", se está hablando de construcción histórica de un territorio, el cual deberá entenderse como el entorno donde se fraguan las relaciones sociales y económicas, contexto donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentado y afirmando en el tiempo, contexto donde individuos y empresas establecen relaciones, entorno donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad y factor estratégico de oportunidades de desarrollo<sup>5</sup>.

Es evidente, entonces, que lo local va mucho más allá de ser un espacio físico. Aquí entra en juego otro concepto, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, el "territorio", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización, en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, interesa resaltar el concepto de "territorio" como actor de desarrollo<sup>6</sup>.

Una explicitado lo que se va a entender como "lo local", se hará un intento por comprender cómo surge este proceso de revalorización de los espacios locales, en El Salvador.

### 3. Breves antecedentes del desarrollo local en El Salvador

En los países desarrollados, el desarrollo local ha sido concebido y practicado desde hace aproximadamente veinticinco años; en los países del todavía llamado tercer mundo, éste no lleva más de quince años, y en El Salvador, unos diez años. Vale la pena detenerse un poco a examinar, aunque sea de forma somera, el contexto en el cual surge el desarrollo local en este país.

Los primeros años de la década de los noventa, al finalizar el conflicto militar, marcan el nacimiento

de experiencias nuevas de gestión territorial, en distintos espacios subnacionales. La firma de los acuerdos de paz dio paso a la concepción y ejecución de distintos programas, orientados a apoyar a la población que, de forma directa o indirecta, participó en el conflicto. Estos programas generaron cambios en varios aspectos. Por ejemplo, el Programa de Transferencia de Tierras —conocido mejor como PTT— dio la categoría de propietarios de tierra rural a un número importante de personas que, durante el conflicto, tuvieron alguna participación. Este hecho trajo transformaciones en la estructura de la tenencia de la tierra. Asimismo, se ejecutaron programas de apoyo para estos "nuevos" propietarios de tierra agrícola, tales como crédito, asistencia técnica y capacitación, entre otros.

Puede decirse que, al menos en los programas relacionados con lo rural, se dio una "devolución histórica", ya que estos programas se desarrollaron, en su mayoría, en aquellos lugares donde, antes del conflicto militar, habían habido procesos fuertes de organización social reivindicativa, los cuales luego se transformaron en procesos de organización política. Esto provocó la incorporación de la población organizada a las filas del ejército del FMLN o su participación como acompañantes de ese proceso. El programa de transferencia de tierras así como también otros programas colaterales generaron nuevos asentamientos poblacionales, con altos niveles de organización social y política, lo cual atrajo a diferentes organizaciones, tanto nacionales como internacionales, dispuestas a apoyarlas.

Dos años después de finalizado el conflicto tuvieron lugar las primeras elecciones municipales y legislativas, en un contexto político que permite la participación de candidatos del FMLN. En esas elecciones, el FMLN ganó 15 de las 262 alcaldías. En algunas de ellas, inició su mandato cuando todavía había efervescencia política. Su deseo era diferenciarse de sus antecesores, con un estilo distinto de gestión, el cual partió de la premisa de gobernar contando con la participación de la población<sup>7</sup>.

Podría decirse que en el país, a partir de estas experiencias, comienza a germinar la idea, el concepto y la práctica de desarrollo local. Conviene aclarar, sin embargo, que en un país que recién

5. Programa DelNet, OIT. *Curso de formación a distancia. Unidad didáctica 1. El desarrollo local como motor de cambio*. Turín, Italia, 2000.

6. Alburquerque, *op. cit.*, p. 16.

7. Entrevista con Carlos Cortez, alcalde del municipio de Tecoluca.

finalizaba una etapa dolorosa de muerte y destrucción, los énfasis en las experiencias locales estaban vinculados a procesos orientados a fortalecer espacios democráticos, en el ámbito local, que permitieran a la población participar, en la toma de decisiones estratégicas. En cambio, los énfasis europeos se orientaban al fortalecimiento de dinámicas económicas que permitieran hacer frente, en forma competitiva, a los procesos de apertura económica.

#### 4. Componentes fundamentales del desarrollo local

En la actualidad, hay un acuerdo básico entre varias instancias, tanto nacionales como externas, que trabajan en lo que se entiende aquí como desarrollo local. De acuerdo a FUNDE<sup>8</sup>, el objetivo primordial del desarrollo multidimensional es la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las generaciones presentes y futuras. Aunque esto, que antes ha sido referido al desarrollo nacional, es totalmente válido para el local, ya que todo esfuerzo orientado al desarrollo territorial tiene que influir de forma positiva en las condiciones de vida de quienes lo habitan. Se puede decir, entonces, que el camino hacia el desarrollo local es “un complejo proceso de concertación entre los agentes — sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial; con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano o ciudadana que viven en ese territorio o localidad”<sup>9</sup>. Esta definición recoge la multidimensionalidad del desarrollo, entendido en su sentido más amplio.

Habría que agregar que se trata de procesos de desarrollo basados en los recursos y potencialida-



des propias de los territorios y capaces de aprovechar las oportunidades del entorno, tanto nacional como internacional. “Desde una perspectiva ideológica (definida *a priori*), el desarrollo local sería un nuevo paradigma de buen desarrollo, una utopía local. Lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se podría hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad”<sup>10</sup>. También es necesario decir que “el desarrollo local no es algo que nace y muere dentro de los límites territoriales de un municipio o una región, ni algo desconectado de otros esfuerzos, locales, regionales o del país en su conjunto. El impulso del ámbito local es un modo de participar en el desarrollo del país y en las transformaciones que éste necesita; a la vez, es una forma activa y creadora de conexión con las corrientes regionales y mundiales”<sup>11</sup>.

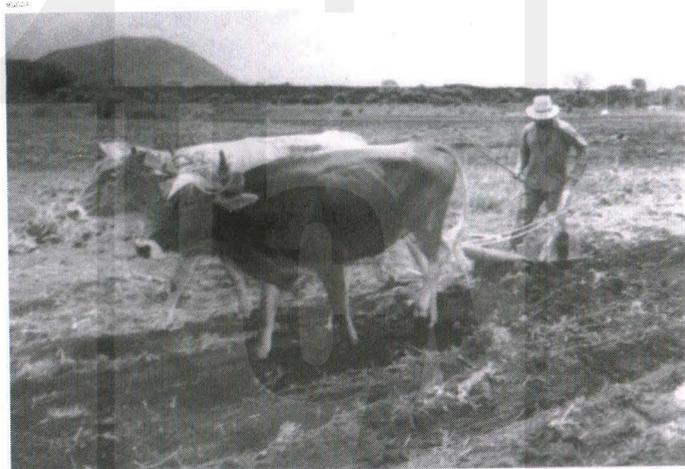
De esto se desprende que el desarrollo local tiene ciertos rasgos que lo caracterizan. El primero es el enfoque multidimensional, entendido como el cruce entre lo que se puede considerar como potencialidades territoriales y lo que se espera como resultados, en distintas áreas, como puede ser el

8. Roberto Rubio Fabián *et al.*, *Crecimiento estéril o desarrollo. Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*. FUNDE, 1996.
9. Enríquez y otros, *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, FUNDE, 1999.
10. Fernando Barreiro Cavestany. “Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)”. En Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>
11. PNUD, “Desarrollo humano, desarrollo local y descentralización”. Capítulo VI del *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2001*.

crecimiento económico, la sostenibilidad y la equidad, entre otras. El segundo es su dimensión endógena, pues no se habla de un proceso autárquico, sino más bien cómo, en relación con su entorno, un territorio es capaz de plantear y negociar su visión de futuro, a partir de sus propios recursos (humanos, físicos y económicos). El tercero son los actores y los agentes del desarrollo. La separación entre actor y agente no es casual, sino que responde a dos formas de vinculación de la gente y las organizaciones con los territorios. La primera tiene que ver con el “estar ahí” —está en la escena—, aunque muchas veces sin saber qué decir, no tiene más que estar presente; pero, por eso, es importante. La segunda está referida al “actuar ahí”, tiene el sentido de la acción, es el agente quien toma la iniciativa, propone y discute. Tiene muy claro su guión. Es protagonista. Finalmente, es un proceso orientado a la cooperación y negociación entre actores. No sólo hay que “estar” y “actuar”, sino también concertar, cooperar y negociar. Dado que se habla de un proceso que exige una visión de futuro, ésta no puede ser posible si no contempla los intereses de los otros, pero en función del interés territorial, en un juego ganar-ganar.

Estas características dan pie a algunos supuestos básicos que deben ser tomados en cuenta en el momento de valorar las distintas acciones y procesos que tienen lugar en el ámbito local, a las cuales se les pone el nombre de “desarrollo local”:

una visión estratégica de un territorio, la cual es construida, en conjunto, entre los distintos actores locales, para lo cual es indispensable tener claridad del hacia donde se quiere llegar y actuar, en consonancia; unos actores con iniciativa, cuyo papel también tiene que estar muy claro. No se trata de ser simples espectadores, aun en la escena, sino protagonistas; una identidad cultural como palanca del desarrollo y que otorga sentido de pertenencia, de aquello que identifica con un territorio. No toda identidad es una palanca del desarrollo, también hay identidades territoriales que no permiten avanzar hacia experiencias



nuevas, y una articulación de actores públicos y privados, en torno a un proyecto colectivo. Aquí se hace referencia a la construcción de ese proyecto que va a dar forma a la visión de futuro, que se posee del territorio. Esta visión no se puede construir sin llegar a una acuerdo sobre cómo se van a hacer las cosas y sin la cooperación de todos los actores interesados en aportar al proceso del desarrollo local.

Así como “no todo lo que brilla es oro”, “no todas las acciones que se ejecutan en una localidad son desarrollo local”. Al respecto, Marcos Rodríguez y Andrew Cummings<sup>12</sup>, para responder a la pregunta de qué debe entenderse por hacer desarrollo local, hacen una tipología de las acciones institucionales de diferentes municipios del país, y luego presentan algunos componentes que, de acuerdo a su visión, diferencian una acción en lo local de una acción de desarrollo local.

Los autores mencionados identifican tres tipos de acciones institucionales: iniciativas de acción local, enfocadas en grupos o temáticas sectoriales; iniciativas de articulación departamental o regional, propiciadas por macroproyectos de la cooperación internacional, e iniciativas de articulación municipal, propiciadas por la iniciativa local. Tal como se indicó arriba, a las iniciativas en lo local se deben agregar algunos componentes para que pasen de acciones locales a acciones de desarrollo local. Estos componentes serían la construcción de un sujeto

12. M. Rodríguez y A. Cummings, “De la acción al desarrollo local”. En *Alternativas para el desarrollo* 51, FUNDE, enero-febrero, 1998.

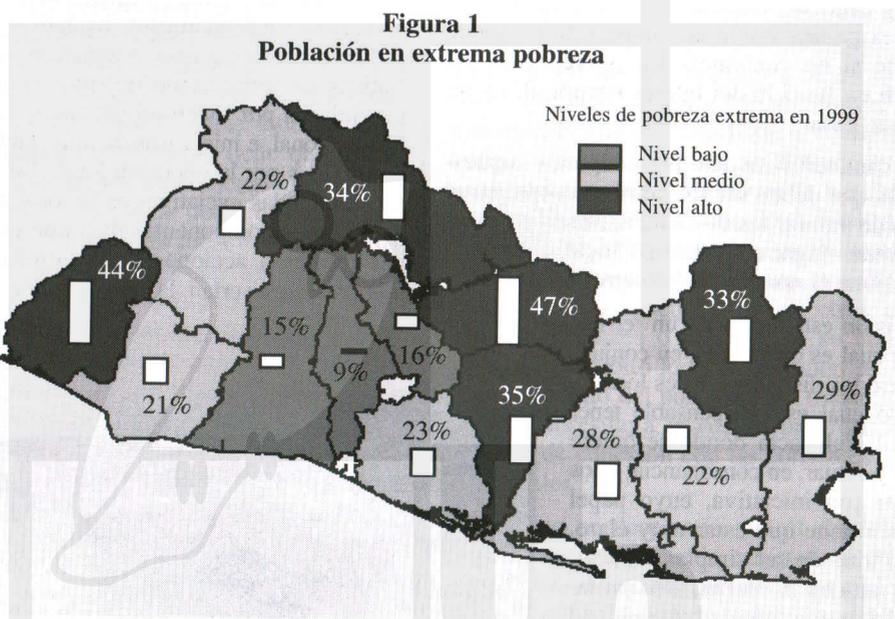
colectivo de desarrollo, la elaboración de un proyecto político de territorio, la constitución de mecanismos institucionales de desarrollo local, la articulación de los recursos existentes y la gestión de nuevos recursos necesarios para el desarrollo local y la articulación con las políticas nacionales. Esta aclaración es importante para valorar si todos los esfuerzos que se realizan a nivel local están orientados a generar procesos de desarrollo.

### 5. El por qué de los procesos de desarrollo local en El Salvador

En países como El Salvador, y posiblemente en la mayoría de países del llamado tercer mundo, las iniciativas de gestión territorial que buscan generar procesos de desarrollo local, están motivadas, fundamentalmente, por la necesidad de crear condiciones que permitan, a gran parte de la población, salir de los niveles de pobreza en que vi-

ven y, en ocasiones, obligadas por la ausencia de políticas nacionales, a que busquen y trabajen para alcanzar dicho objetivo. La pobreza de la población salvadoreña no es algo que se pueda ocultar.

En 1999, sólo tres departamentos presentaban niveles bajos de pobreza (del 9 al 16 por ciento), seguidos por seis con niveles medios (del 21 al 29 por ciento). Luego se encuentran los cinco departamentos con niveles altos de población en pobreza extrema: Morazán, Chalatenango, San Vicente, Ahuachapán y Cabañas (del 33 al 47 por ciento). Esto indica que en el país existe un conjunto de desequilibrios territoriales, los cuales reflejarían lo más obvio, que no todos los departamentos tienen la misma situación. Es evidente que existen perdedores y ganadores y que las políticas nacionales no han podido corregir esas disparidades, y que, posiblemente, han contribuido a su existencia y profundización.



Fuente: PNUD. *Índice de Desarrollo Humano. El Salvador. 2001.*

En el índice de desarrollo humano del país de 2001 se presentaron varios indicadores que mostraban la existencia de esos desequilibrios territoriales entre los catorce departamentos del país. Además, vale la pena mencionar la existencia de un

capítulo dedicado al desarrollo local, el cual muestra la importancia del tema en el país. Algunos de los indicadores más importantes del informe mencionado<sup>13</sup> son los siguientes. En los últimos años, el índice de desarrollo humano ha aumentado, en

13. PNUD. "Desarrollo humano, desarrollo local y descentralización", capítulo VI, *Índice de desarrollo humano El Salvador 2001.*

todos los departamentos, excepto en Ahuachapán. Sin embargo, se mantiene la misma estructura de disparidades territoriales. El 47 por ciento de la población de Cabañas, el 44 por ciento de la de Ahuachapán y el 35 por ciento de la de San Vicente carece de los ingresos mínimos necesarios para cubrir de forma adecuada sus necesidades energéticas y proteínicas. En 1998, en los catorce municipios del área metropolitana, que concentran el 31 por ciento de la población nacional, se recaudó el 87 por ciento del impuesto al valor agregado (IVA) y el 68 por ciento del impuesto sobre la renta. Al mismo tiempo, en los ocho departamentos con menor índice de desarrollo humano (Cabañas, Ahuachapán, Morazán, Chalatenango, San Vicente, Usulután, La Unión y La Paz), que concentran igual proporción de población nacional, apenas se recaudó el 3 y el 10 por ciento de esos impuestos, respectivamente.

Una persona joven de Morazán o La Unión cuenta con tres veces menos oportunidades para terminar la educación secundaria que una de San Salvador. Una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas y 10.8 años más que una nacida en el área rural de Usulután. Una persona nacida en San Salvador tiene 4.5 veces más oportunidades de contar con agua potable, que una nacida en el oriente del país y 2.5 veces más oportunidades de contar con servicio sanitario que otra nacida en Morazán, La Unión, Cabañas o Ahuachapán.

Más de 75 por ciento del suelo de los departamentos con mayores índices de pobreza es usado de manera insostenible. En el año 2000, los departamentos de San Salvador y La Libertad concentraban el 42.5 por ciento de la población salvadoreña. En el período 1993-1996, San Salvador y La Libertad, con el 40.5 por ciento de la población del país, recibieron el 57.1 por ciento de la inversión del período. En 1997-2000, estos mismos departamentos, con el 42 por ciento de la población, recibieron el 37.8 por ciento de la inversión.

Las municipalidades pequeñas, pobres y rurales han demostrado ser más eficaces en la inversión pública que las más grandes, ricas y urbanas. En 1999, las alcaldías sólo lograron cumplir con las condiciones de aprobación del 72 por ciento de los recursos programados, a través del FODES y el FISDL. Sin embargo, el análisis desagregado del acceso a los proyectos evidencia que la dificultad no parece estar relacionada con las capacidades técnicas

o administrativas de las municipalidades, ya que las más pequeñas, pobres y rurales lograron acceder a mayor cantidad absoluta y relativa de recursos que las municipalidades más grandes, ricas y urbanas. Esta diferencia está más vinculada, probablemente, a que las condiciones de acceso a los fondos FISDL son más apropiadas para los municipios rurales pequeños y no para los municipios urbanos grandes, en los cuales las formas de participación ciudadana son más complejas. Otro factor puede ser que las municipalidades con mayor capacidad para recaudar recursos propios están menos motivadas que las más pobres para cumplir con los complejos requerimientos externos para acceder a fondos de inversión.

Es claro que hay diferencias territoriales, pero éste no es el problema. No se espera homogeneidad territorial, lo que se espera es que las diferencias no se conviertan en factores de exclusión y marginación, tal como sucede, en la actualidad. El hecho que una persona, sólo por nacer en determinado lugar, tenga mejores perspectivas de vida, condena a aquellas otras que nacen en otro lado o en sitios parecidos a un tratamiento diferente que las excluye y margina. Esto es lo que se pretende enfrentar con el desarrollo de dinámicas locales de desarrollo. Y así como existen situaciones críticas, en algunas localidades, ya sean municipios o departamentos, también muchas de ellas han comenzado a descubrir y a desarrollar sus propias potencialidades, las cuales tienen que ver con varios aspectos: la participación de la población en la toma de decisiones, la utilización de la herramienta de planificación participativa, a corto, mediano o largo plazo, la posibilidad de que los municipios se asocien en función de la resolución de problemas que les es imposible resolver de forma individual y fragmentada, la asignación de fondos de los ingresos corrientes del presupuesto nacional y el desarrollo de iniciativas económicas novedosas.

La participación ciudadana, entendida como la participación de la población en la toma de decisiones, su ejecución y contraloría, es uno de los aspectos más desarrollados, en los distintos municipios del país. Este es un proceso que, sin estar referido a temas de desarrollo, comienza cuando se formaliza y legaliza la existencia de las asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO). En la actualidad, se puede decir que estas asociaciones existen en todos los municipios. Un espacio de participación municipal más amplio es el de los comités de de-

sarrollo municipal o local (CDM o CDL). Un estudio de COMURES plantea que, aproximadamente, en el 70 por ciento de los municipios existen espacios de esta clase, en los cuales no siempre participan organizaciones comunitarias, sino que también lo hacen instituciones del gobierno central y organizaciones no gubernamentales que trabajan en el municipio<sup>14</sup>.

La planificación participativa es otro de los aspectos que ha ido surgiendo con fuerza en el municipio. En algunas ocasiones con un carácter inmediato, como la planificación anual; en otras, con carácter de mediano plazo, en la cual abarca el período de gestión de un gobierno local y, en otros casos, se rescata la visión estratégica de largo plazo. El mismo estudio mencionado plantea que "Al preguntar a las municipalidades cómo participa la ciudadanía en la selección de los proyectos FODES, el 100 por ciento respondió que el gobierno local implementa métodos participativos. Al indagar más sobre éstos, se encuentra que el 60 por ciento de los gobiernos locales responde que selecciona los proyectos sobre la base de peticiones de las comunidades, las cuales se realizan principalmente mediante el cabildo abierto (50%). También se encuentra que el 55 por ciento de los gobiernos municipales declaran que algunos proyectos se deciden en 'visitas a las comunidades', en las cuales se escuchan peticiones y se observa directamente la realidad sobre el terreno. Cabe señalar que en los métodos empleados, la decisión final sobre la asignación de proyectos queda siempre en manos de los gobiernos locales. Sin embargo, llama la atención que la mayor proporción de municipalidades (70%) declara que los proyectos priorizan mediante el plan participativo de desarrollo local, en los cuales municipalidad y representantes ciudadanos/as priorizan, en conjunto, los proyectos que se implementarán"<sup>15</sup>.

Es claro que la utilización de la planificación participativa es uno de los instrumentos mediante

los cuales se asigna la utilización de los fondos municipales. En el estudio, los resultados están relacionados con la asignación de recursos del FODES. En los últimos años, en diversos municipios y regiones se ha utilizado la planificación para ordenar el territorio o lo que serían los planes de ordenamiento territorial. Aunque tradicionalmente este tipo de planificación se ha considerado de carácter técnico, en la actualidad, esta idea se ha ido modificando. En algunas sitios se ha abierto espacio para la participación de la población y de las organizaciones que trabajan en la localidad.

La asociación municipal es otra de las formas que los gobiernos locales tienen para resolver sus principales problemas. Permitido explícitamente por el Código Municipal, muchas municipalidades han visto en la asociación una posibilidad para optimizar recursos y obtener mejores resultados. En la actualidad, existen unas 53 asociaciones municipales. Gran parte de ellas se conformó para compartir intereses comunes relacionados con la construcción de una calle, la disposición de los desechos sólidos, la protección de mantos acuíferos o fuentes de agua, la protección de reservas naturales, el establecimiento de rutas turísticas, para mencionar algunos. Sin duda, la promoción de este tipo de agrupamientos es un apoyo importante para los esfuerzos de algunos municipios y regiones por promover el desarrollo.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) es un recurso importante para los municipios. La ley que le dio vida fue aprobada en 1988 y entró en vigencia el año siguiente, cuando se asignaron 25 millones de colones a las municipalidades. Diez años después de aprobada la ley y a partir de la lucha gremial reivindicativa, liderada por COMURES, la Asamblea Legislativa modificó esa ley, asignó el 6 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central a las municipalidades y emitió el reglamento para aplicar la ley. Antes de la aprobación de este decreto, las municipalidades,

---

La Red para el Desarrollo Local, en cambio, afirma que la descentralización "es un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central del gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, regiones, departamentos".

---

14. COMURES. *Impacto del FODES en el desarrollo social y económico de los municipios*, San Salvador, 2003.

15. COMURES, *op. cit.*, p. 27.

en su conjunto, lo más que recibieron fue el 1.05 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno. Esta asignación del 6 por ciento aumentó sustancialmente los ingresos de las municipalidades, con lo cual también aumentó su papel como ejecutoras de proyectos orientados a satisfacer las demandas de la población. Sin embargo, las mayores competencias que, poco a poco, los gobiernos locales han ido asumiendo, en algunos casos competencias de instancias del gobierno central, llevaron a que COMURES propusiera que el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) fuera aumentado en el 2 por ciento, con lo cual la transferencia pasaría del 6 al 8 por ciento.

Aunque la Asamblea Legislativa aprobó el decreto que autorizaba tal aumento, el Presidente de la República lo vetó. Sin embargo, la Asamblea Legislativa superó dicho veto. En consecuencia, el presidente Flores acudió a la decisión de la Corte Suprema de Justicia. Esta falló en contra del decreto con el argumento de que había instancias que, sin ser municipios, recibían parte de las asignaciones destinadas al Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) — el FISDL, ISDEM y COMURES. La Asamblea Legislativa suprimió esta parte del decreto y lo volvió a aprobar. El presidente Flores ya ha anunciado un nuevo veto. De esta manera, continuará el tira y encoge, sobre este tema. Mientras tanto, los diputados se preparan para discutir y aprobar el nuevo presupuesto nacional.

Las municipalidades han comenzado a sumir un papel económico. Dada la preocupación de la población respecto al empleo y a los ingresos, las municipalidades se han visto obligadas a intervenir en estos ámbitos. Este no es un campo en el cual las municipalidades hayan intervenido, en el pasado, pero dado el principio que declara que el servicio lo otorgue aquella instancia cerca de la

gente, un argumento importante, de hecho, para impulsar la descentralización, esta tarea comienza a recaer en las municipalidades. La gente se acerca a ellas para pedir solución a sus problemas, entre ellos, la falta de empleo e ingresos. Es una demanda reciente, pero cada vez mayor. Sin embargo, los gobiernos locales deben entender que su papel no es generar empleo, sino más bien crear las condiciones para la inversión, la cual se traduciría en más empleo en los municipios. El hecho que los gobiernos locales estén entrando en esta temática, es una potencialidad importante para los territorios, en un contexto difícil de inserción externa, donde cada vez más, la intermediación de lo nacional disminuye y las relaciones se establecen de territorio a territorio.

## 6. La descentralización: pieza fundamental en el rompecabezas del desarrollo local

---

El Ministro de Hacienda manifestó que si se entregaba el 8 por ciento solicitado, las municipalidades después pedirían más [...] El punto central es que no se está dispuesto a definir una estrategia de descentralización, ya que implicaría redistribuir competencias, responsabilidades y recursos, al mismo tiempo poder, y este es el meollo de la cuestión para quienes verían disminuida su cuota.

---

A veces, la descentralización es entendida como redistribución territorial de oficinas y personal de alguna dependencia gubernamental; a veces es la asignación de facultades a entes subnacionales. En realidad, en el primer caso se desconcentra y en el segundo, se delega. La Red para el Desarrollo Local, en cambio, afirma que la descentralización “es un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de de-

terminación y recursos desde el nivel central del gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, regiones, departamentos”<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, hasta el momento, en el país no se han dado procesos de descentralización.

El tema ha estado en la agenda de distintos gobiernos, incluso en el actual. En el gobierno de Cristiani, se elaboró un documento preliminar sobre la “Estrategia de descentralización y desarrollo municipal”. El plan de gobierno de Calderón Sol

16. Red para el Desarrollo Local, *El desarrollo local y regional: una propuesta a la nación*, San Salvador, 1998, p. 9.

incluía la descentralización, referida a tres ámbitos: territorial, comercial y administrativa. En ninguno de los dos períodos se impulsó una propuesta de descentralización del Estado.

La Red para el Desarrollo Local<sup>17</sup> señala que el programa del gobierno actual, “La nueva alianza”, incluía las siguientes estrategias de descentralización: convertir los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional, para lo cual se les transferirían, en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros; promover la participación efectiva y responsable de los distintos actores locales, en la prestación de los servicios básicos; institucionalizar mecanismos transparentes de participación ciudadana, supervisión y contraloría social y apoyar la articulación del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional. Estas estrategias serían llevadas a cabo con la transferencia a los distintos actores del espacio local de diversas actividades como el agua potable, alcantarillado, salud, infraestructura, transporte público, cultura, recreación y deporte; el fortalecimiento financiero de la gestión local, con la transferencia de recursos y la articulación y sincronización del sistema fiscal del gobierno central y los municipios; la redefinición de las competencias y funciones del Órgano Ejecutivo y la adecuación del marco legal e institucional, de acuerdo con el nuevo rol del Estado; la institucionalización de los mecanismos participativos de supervisión y auditoría social de la provisión de los servicios públicos y del incentivo a los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por la gestión descentralizada.

Este conjunto de estrategias y acciones eran parte del componente de la llamada “alianza solidaria”. Aparentemente habrían sido ejecutadas, pues fueron expresadas como mandato para llevarlas a cabo. En realidad, el planteamiento programático retoma lo central del concepto de descentralización: traslado de responsabilidades, competencias y recursos. Y desde el momento en que se les daba a los gobiernos locales el carácter de aliados estratégicos, era claro que éstos iban a ser los depositarios de ese proceso. Sin embargo, nada de lo planteado se llevó a cabo. Más aún, en este momento, el distanciamiento entre el poder ejecutivo y las municipalidades es evidente, a causa del veto presidencial al decreto de la Asamblea Legislativa que eleva-

ba la asignación para el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) del 6 al 8 por ciento.

El Ministro de Hacienda manifestó que si se entregaba el 8 por ciento solicitado, las municipalidades después pedirían más —el 12, el 20 y hasta el 80 por ciento. La cuestión es cuál sería el problema, si ese porcentaje se orientara a la ejecución de proyectos beneficiosos para la población. El punto central es que no se está dispuesto a definir una estrategia de descentralización, ya que implicaría redistribuir competencias, responsabilidades y recursos, al mismo tiempo poder y este es el meollo de la cuestión para quienes verían disminuida su cuota.

## 7. Conclusiones

Los espacios locales están viviendo procesos de revalorización. Y si a esto se agrega que, para el desarrollo local, lo que cuenta no es el espacio físico, sino la construcción territorial, se trata de espacios que, a su vez, son actores de desarrollo.

En el país, el tema del desarrollo local surge con más fuerza después de finalizado el conflicto militar. En ese momento comienzan a surgir iniciativas de gestión territorial en el ámbito municipal, las cuales contemplan la posibilidad de trabajar de la mano con la población y con algunas organizaciones para alcanzar mejores condiciones de vida.

En la actualidad, se uso, pero también se abuso del concepto de desarrollo local. Debe quedar claro que no todo lo que se hace en el ámbito local lleva el nombre de desarrollo. Hay que diferenciar entre acciones locales y acciones de desarrollo local.

La existencia de grandes desequilibrios territoriales obliga, desde la trinchera de lo local, a trabajar por reducirlos. Obviamente, para ello es indispensable la coherencia entre las acciones locales y las políticas nacionales. Y esto se alcanza cuando se logra entender que el desarrollo de los territorios puede llegar a desarrollar el país.

En los espacios subnacionales se han ido construyendo, poco a poco, potencialidades propias. Estas tienen que ver con la apertura de los gobiernos locales a la participación ciudadana, a la asignación de inversiones, en forma participativa, a la búsqueda de espacios regionales, a través de la aso-

17. Red para el Desarrollo Local, *El Salvador. Desarrollo local y descentralización del Estado. Situación actual y desafíos*, San Salvador, 2003.

ciación de municipios, a la transferencia de recursos, según la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), entre otras.

La descentralización es y seguirá siendo un tema de la agenda nacional. Su concreción dependerá de los niveles de maduración política de quienes detentan el poder, pero no para uso público, sino privado. Esto último dificulta entender que la descentralización es una pieza clave para los procesos de desarrollo local y nacional.

### Referencias bibliográficas

- Alburquerque Llorens, Francisco. *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.
- Borja, J. y Castells, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Madrid, 1997.
- COMURES. *Impacto del FODES en el desarrollo social y económico de los municipios*. San Salvador, 2003.
- Enríquez y otros. *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE, 1999.

- Fernando Barreiro Cavestany. "Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)", en Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. "Lo local en la globalización: algunas reflexiones", en J. P. Pérez Sáinz *et al.*, *Encuentros inciertos. Globalización y territorios locales en Centroamérica*. San José. FLACSO, 2000.
- Programa DelNet, OIT. *Curso de formación a distancia. Unidad didáctica 1. El desarrollo local como motor de cambio*. Turín, 2000.
- Red para el Desarrollo Local. *El desarrollo local y regional: una propuesta a la nación*. San Salvador, 1998.
- Red para el Desarrollo Local. *El Salvador. Desarrollo local y descentralización del Estado*. Situación actual y desafíos. San Salvador, 2003.
- Rodríguez, M. y Cummings, A. "De la acción al desarrollo local". En *Alternativas para el Desarrollo* 51. FUNDE. San Salvador, enero-febrero, 1998.
- Rubio Fabián, Roberto, *et al.* *Crecimiento estéril o desarrollo. Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*. FUNDE, 1996.

