

DESARROLLO DE CURRÍCULO

TÍTULO DE LA ASIGNATURA
ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO LOCAL

**ANÁLISIS DE 25 PÁGINAS SOBRE EXPERIENCIAS DE ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO LOCAL EN EL SALVADOR Y PAISES LATINOAMERICANOS**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE: Maritza Ruiz de Campos

ID: UD2988STR7464

DIPLOMA: Doctorado ESPECIALIDAD: Investigación y Desarrollo Local

MAYO, 2007

CONTENIDO

1. INTRODUCCION.....	3
2. DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: LO QUE SE HA HECHO EN EI SALVADOR	5
3. CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA: SIN TESIS DE LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA.....	28
4. CONCLUSION.....	40
5. BIBLIOGRAFIA DE APOYO	43

1. INTRODUCCIÓN

La Red para el Desarrollo Local (RDL), en El Salvador es un esfuerzo exitoso de construcción de alianzas entre instituciones de distinta naturaleza, que poseen una misma visión sobre el desarrollo sustentable y el desarrollo local, la cual se basa en la participación activa y consciente de la ciudadanía y en la concertación de los diversos actores, con el objetivo de asegurar un progreso económico con equidad social, genérica y etárea, con democracia, política y preservando los recursos y el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Esa perspectiva integral de desarrollo local articulado al desarrollo nacional es, precisamente, la que ha guiado el trabajo de incidencia de la RDL, desde su nacimiento, en 1999, que busca influenciar el marco de reglas, instituciones y políticas a partir de las cuales se determina cómo se gestionan los recursos públicos, cómo se distribuyen, cómo se elaboran las decisiones que afectan a la sociedad y cómo los diversos grupos de intereses participan en ese proceso.

La Red fue constituida con la finalidad de contribuir a que el desarrollo local y regional se convierta en El Salvador en un componente medular del desarrollo nacional. Sus asociadas, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), El Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), La Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), se caracterizan por una multiplicidad de enfoques y propuestas, y una diversidad de experiencias de desarrollo y de documentación de esfuerzos por vencer la pobreza y la exclusión social. La misión de la Red es construir, junto a todos los actores, propuestas de desarrollo local y regional y abogar por su instrumentación. En este marco, la Red para el Desarrollo Local, sobre la base de un análisis de la situación actual del desarrollo local y la descentralización en el país, y el establecimiento de los principales desafíos que ambos procesos demandan a los diversos actores y fuerzas nacionales y locales, quiere comunicar a la sociedad salvadoreña y Centroamericana y Latinoamericana la creación de un nuevo instrumento estratégico que le permitirá una contribución más sistemática y calificada.

Bajo este sentido el trabajo aquí presentado se nomina: **“ANÁLISIS DE 25 PÁGINAS SOBRE EXPERIENCIAS DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN EL SALVADOR Y PAISES LATINOAMERICANOS.** (En el caso de El Salvador se trata de la Experiencia de Estrategias del Observatorio Ciudadano del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado; y para el caso de América Latina la Experiencia de estrategias de las Ciudades y Gobiernos Locales en América Latina: sin tesis de la discusión), el cual tiene como objetivo vivenciar a nivel teórico y experiencial concretas estrategias de desarrollo local que se han lanzado en el territorio de El Salvador y América Latina, asimismo el trabajo aquí presentado por Cuyo nombre del curso” **ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO LOCAL**”, se ha pretendido indirectamente realizar a nivel cognitivo una clasificación de dos modelos uno de El Salvador y otro de América Latina de las estrategias de desarrollo local, tal y como lo vivencia el análisis en general se notan dos modelos de concebir las estrategias de desarrollo local funcionales para un país y para un continente, por tanto a continuación se presenta en dos partes el análisis y que indudablemente se concibe una manera de abordar el desarrollo local como estrategias, asimismo es necesario decir que se hizo todo un esfuerzo como parte del aprendizaje por realizar lectura de materiales o cuadernos de trabajo pero que para realizar el análisis se trato de escribir ligeramente sin citar autores o escribir párrafos textuales.

I. DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: LO QUE SE HA HECHO EN EL SALVADOR

¿ Cual es la Experiencia de Estrategias del Observatorio Ciudadano del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado en El Salvador ?

En el XV Congreso Nacional de COMURES, celebrado en septiembre de 1999, el presidente Francisco Flores afirmó categóricamente que su Programa de Gobierno no podría "ser implementado con una institucionalidad concentrada y centralizada como la que tenemos". Para iniciar una acción de gobierno con miras a modificar tal situación, nombra al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) como instancia rectora del Desarrollo Local: " en el FIS hay un cambio importante en su rumbo, el Estado necesita un ente normador, la cabeza de la estrategia de desarrollo municipal, queremos cambiar al FIS e irlo trasladando de un ente ejecutor de proyectos a convertirlo en un ente normador, el FIS tuvo las características para convertirse en el timón de la estrategia de desarrollo municipal de este gobierno, y el acervo institucional de la antigua secretaría de reconstrucción; en segundo lugar el FIS ha tenido vinculación directa con la Presidencia, de manera que tiene la estrategia de desarrollo municipal el peso de la presidencia en la implementación de la misma...". Además, el presidente Flores le dio el mandato al FISDL para formular y presentarle una estrategia nacional de desarrollo local.

Para responder al mandato presidencial, el FISDL en ese momento convocó a un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y a COMURES, para constituir un Grupo Consultivo, que tendría por misión formular y acompañar la ejecución de una estrategia nacional de desarrollo local. Cuatro meses después, en diciembre de 1999, el Presidente de la República aprobó el documento Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), elaborado por el Grupo Consultivo, y lo convierte así en política gubernamental. Una de las características de dicho documento es que se elaboró de una manera concertada, entre actores con diferentes intereses y visiones sobre el país.

En abril de 2000, el FISDL comienza a transmitir "señales poco alentadoras" sobre la actitud y el compromiso del gobierno central respecto al impulso del documento, Estrategia nacional de desarrollo local, como su no publicación ni su difusión, así como la oposición del FISDL a presentarla a las alcaldesas y alcaldes electos en marzo de 2000, en el primer encuentro edilicio convocado por el mismo FISDL, a pesar de haberse propuesto en el seno del Grupo Consultivo. Tales señales eran el principio de la decisión, impulsada por un sector gubernamental, de no implementar la ENDL.

El avance logrado con la formulación concertada de la ENDL y la expectativa inicial que había generado, ya se encontraban en un estado de involución cuando ocurrieron los terremotos de enero y febrero del 2001. Tras los terremotos, el gobierno nacional no tomó en cuenta a las municipalidades en las labores de emergencia; el Grupo Consultivo no fue llamado para conocer el diagnóstico y las acciones por implementarse durante la emergencia y en la fase posterior de reconstrucción. A raíz de los terremotos, el FISDL dejó de lado su papel de rector del desarrollo local, y lo que más bien se fue observado es una vuelta "al cemento y los ladrillos", es decir, vuelve a poner énfasis en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Con ello se ha dado la razón a la Red para el Desarrollo Local que siempre señaló que esos dos papeles (ejecución de proyectos y la rectoría del desarrollo local) son incompatibles dentro de una misma institución del Estado. Este doble carácter lo convierte en juez y parte, y debilita a la larga las tareas estratégicas que le han sido conferidas, en esos años.

Es importante subrayar que este cambio en la dirección del FISDL no se dio de manera aislada, sino que obedeció y fue parte de una política más amplia del gobierno del presidente Francisco Flores, que expresó una voluntad de concertación bastante limitada, no sólo con las fuerzas políticas de oposición, sino con distintos y diversos sectores de la sociedad.

En este marco, en enero de 2002, la Red para el Desarrollo Local toma la decisión de retirarse del Grupo Consultivo, por considerar que las nuevas condiciones impuestas a éste por parte del FISDL, "no permiten implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo Local en forma coordinada e impiden un aporte constructivo".

Durante la década de los noventa se observó una reducción en el protagonismo del ISDEM, como consecuencia del cuestionamiento a la labor que había realizado, a tal grado de haberse planteado incluso el cierre definitivo de esta institución o su fusión con el FISDL. A comienzos de la administración Flores, se toma la decisión de que el ISDEM continúe y, tras las elecciones municipales de marzo de 2000, se produce un cambio en sus autoridades. Sin embargo, el proceso de reforma institucional del ISDEM todavía estaba inconcluso. Por ley, al ISDEM le corresponde proporcionar asistencia técnica administrativa y financiera a las municipalidades. Sin embargo, en los últimos años, ha tenido una baja cobertura tanto en el número de municipios atendidos, como en los servicios proporcionados. De acuerdo con fuentes del ISDEM, esta institución proporciona sus servicios solamente a 48 municipios (18.32% del total de municipios); es decir, atiende a 12 en cada una de las cuatro regiones geográficas del país.

Además, el ISDEM continúa operando como intermediario entre el Ministerio de Hacienda y las municipalidades, para la entrega de los fondos correspondientes a la transferencia del 6% del presupuesto general de la nación (Ley FODES).

En septiembre de 1997, la legislatura 1997-2000 creó la Comisión de Asuntos Municipales con el propósito de abordar los temas vinculados a la legislación municipal, las municipalidades, el ordenamiento territorial, la descentralización, la participación ciudadana y particularmente las leyes de impuestos municipales. Esto constituye un paso importante de los diputados y las diputadas, en el sentido de que han reconocido la importancia que tienen estas áreas vinculadas al desarrollo local.

Durante la legislatura 2000-2003, la Comisión de Asuntos Municipales realizó tres actividades principales vinculadas con el tema de desarrollo local. En primer lugar, abordaron el tema de la descentralización. Para ello desempolvaron algunas iniciativas que habían sido presentadas a la Asamblea Legislativa, las cuales se encontraban en el archivo. Además, en conjunto con COMURES, entre julio y agosto de 2002, impulsaron un proceso de consulta sobre el tema de la descentralización con el

propósito de obtener insumos que contribuyeran a determinar las formas de llevarla a cabo y crear una legislación que viabilizara el proceso de descentralización. Organizaron un foro nacional y cuatro regionales en San Salvador, Ingenio Jiboa, San Miguel y Sonsonate. Los resultados de la consulta fueron publicados posteriormente, pero allí se detuvo el proceso. La Comisión no dio paso para estructurar una propuesta y, en consecuencia, la Asamblea Legislativa concluyó su período sin haber tomado ninguna acción de cara a la Construcción de un marco legal apropiado para impulsar y hacer viable la descentralización del Estado.

En segundo lugar, sobre la base de varias propuestas y discusiones relacionadas con la necesidad de reformar el Código Municipal, la Comisión de Asuntos Municipales emite un dictamen en torno a un paquete de reformas que luego es aprobado el 29 de enero de 2003 por la Asamblea Legislativa. Estas reformas al Código Municipal no tomaron en cuenta una propuesta de reformas orientadas a promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública municipal, presentada cuatro meses antes por 43 organizaciones civiles - entre ellas la RDL - y COMURES, y, adicionalmente, después fueron vetadas por el Presidente de la República.

En tercer lugar, conocieron las propuestas presentadas para actualizar las leyes sobre los impuestos municipales. Entre 1995 y 1999, 99 anteproyectos de ley de impuestos municipales se presentaron a la Asamblea Legislativa, los cuales fueron rechazados con el argumento de que en su formulación violan aspectos de la Ley General Tributaria Municipal. Algunos funcionarios municipales entrevistados señalaron que ellos siguen los lineamientos y formatos recibidos en las capacitaciones del ISDEM y de COMURES. De los 99 anteproyectos rechazados, en 10 casos se incorporaron las observaciones sugeridas y se volvieron a presentar a la Asamblea Legislativa entre 2000-2001, los cuales fueron aprobados en diciembre de 2001: Ocho leyes de impuestos municipales y dos reformas. En el año 2002 se presentaron ocho anteproyectos, de los cuales solo uno ha sido aprobado.

En el Programa de Gobierno La nueva alianza, de la administración Flores, en el componente "Alianza Solidaria" se desarrollan las cuatro grandes estrategias relacionadas con la descentralización del Estado:

- a. Convertir los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional (no en meros ejecutores) a través de la transferencia, directa, gradual y concertada, de competencias y recursos financieros hacia las municipalidades.
- b. Promover la participación efectiva Y responsable de los distintos actores locales (comunidades, empresas, gobiernos locales Y fundaciones de servicios) en la prestación de servicios básicos.
- c. Institucionalizar mecanismos transparentes de participación ciudadana, supervisión y contraloría social.
- d. Apoyar la armonización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.

Para impulsar estas estrategias, en La nueva alianza se propusieron llevar adelante las siguientes acciones:

- e. Transferir del nivel nacional a los distintos actores que conforman el espacio local: la producción Y distribución de sistemas de agua potable y alcantarillado; aspectos relacionados con la salud, como prevención de enfermedades, saneamiento básico y ambiental; la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura social y económica básica; el ordenamiento del transporte público; y aspectos relacionados con la cultura, la recreación y el deporte.
- f. Fortalecer financieramente la gestión local, mediante la transferencia de recursos financieros del gobierno central; y la armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.
- g. Redefinir competencias y funciones del órgano ejecutivo y adecuar su marco legal e institucional de acuerdo al nuevo rol del Estado.

- h. Institucionalizar mecanismos participativos de supervisión y auditoría social en la provisión de servicios públicos.
- i. Crear mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos por la gestión descentralizada.

En el Programa de Gobierno La nueva alianza se ha hecho este planteamiento general sobre la descentralización del Estado, y en la Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL) se ha abordado también el tema de la descentralización con un alto perfil, al definir como su primer objetivo estratégico el "promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz". Para hacer efectivo tal objetivo, la Estrategia Nacional de Desarrollo Local ha planteado e impulsado un proceso de descentralización entendida como "transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal", y para ello se plantean tres acciones operativas muy concretas: (a) la formulación de una política nacional de descentralización, (b) la elaboración de planes de descentralización por cada unidad ministerial y entes autónomos, y (c) iniciar acciones de descentralización en varios sectores: agua potable y alcantarillados, caminos municipales, salud y educación y su seguimiento respectivo.

No obstante el compromiso gubernamental con la descentralización del Estado, en realidad es muy poco lo que se ha hecho en esta materia. Más bien se podría concluir que, en los tres primeros años de la administración Flores, no se ha avanzado en el tema y que el proceso se encuentra estancado. Al respecto es importante retomar el señalamiento anterior sobre la involución en el proceso de reforma del FISDL y la parálisis en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, lo cual obedece y es parte de una política más amplia del gobierno del presidente Francisco Flores, que expresa una voluntad de concertación bastante limitada, no solo con las fuerzas políticas de oposición, sino con distintos y diversos sectores de la sociedad.

En materia de descentralización, el Gobierno no ha formulado hasta la fecha una política nacional de descentralización ni una estrategia de implementación; tampoco ha estado interesado en delimitar con las municipalidades, de manera concertada, los ámbitos de competencia que corresponden al gobierno nacional y a los gobiernos locales.

De cualquier manera, debe reconocerse que a nivel sectorial existen algunas iniciativas de descentralización que están en marcha y, pese a que no forman parte de una política nacional ni existe una estrategia de descentralización, tienen importancia en cuanto a que ponen en evidencia que se han estado reasignando competencias, pero a los sectores no a los gobiernos locales. Ello no es positivo a futuro, dado que en el caso de las autónomas significa que ya se han asignado competencias por ley.

Desde 1999, en el marco del proceso de modernización del Estado y la reforma del sector de los recursos hídricos impulsado por la administración Flores, se impulsó un programa para la descentralización de los sistemas de agua potable del nivel central hacia operadores locales.

El modelo promovido por la Unidad de Descentralización de ANDA se ha desarrollado con un enfoque de transferencia de responsabilidades administrativas y operativas de sistemas de agua potable ANDA hacia las municipalidades pequeñas, las empresas intermunicipales y la iniciativa privada. Hasta ahora, la figura utilizada ha sido la firma entre las partes de un convenio de transferencia y concesión de la administración de los sistemas, donde la propiedad de los activos sigue siendo de ANDA. Hasta mediados del año 2002, al menos 14 pequeños sistemas de agua potable han sido transferidos y se inició un proceso de regularización de los sistemas transferidos, contando con la asistencia técnica de la mencionada Unidad de Descentralización. Un problema fundamental que presenta esta modalidad de "descentralización" es que se ha diseñado e impulsado al margen de una estrategia de largo plazo, sin contar con un marco legal que le dé soporte y, por consiguiente, sin asegurar su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

En el terreno educativo se encuentran algunos esfuerzos de descentralización, que han seguido vinculados al proceso de Reforma Educativa que se inició en 1996. El Ministerio de Educación (MINED) está impulsando lo que llama "descentralización administrativa y organizativa", orientada a lograr mayores niveles de participación de la comunidad educativa local en la escuela, tratando, entre otras cosas, de que la comunidad educativa asuma la administración de la educación y promueva la participación democrática en los procesos educativos. Con base en este planteamiento, el MINED desarrolla tres modalidades de administración escolar: (a) las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), que funcionan en las escuelas rurales incluidas en el Programa EDUCO; (b) los Consejos Directivos Escolares (CDE), que funcionan en las escuelas oficiales tradicionales; y (c) los Consejos Educativos Católicos (CECE) en escuelas parroquiales subsidiadas por el Estado.

El apoyo del MINED a estas instancias incluye una variedad de estrategias de transferencias de fondos y de capacitación. Además, está implementando una reforma institucional en apoyo a la descentralización, a través de la sustitución de un sistema de supervisión escolar por un sistema de asesoría pedagógica.

Sin embargo, aunque los aspectos señalados son positivos, el proyecto de autonomía escolar y descentralización administrativa "no contempla de manera estratégica o global la participación de los gobiernos municipales. Se trata más bien de una descentralización desde el MINED hacia las escuelas, que no pasa en ningún sentido, por la instancia local de gobierno".

En el campo de la salud, la principal iniciativa para la descentralización de los servicios de salud ha sido la organización de Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). Para el Ministerio de Salud, SIBASI es "la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la Atención primaria de Salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del Primer y Segundo Nivel de atención, la participación ciudadana consciente y efectiva y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a mejorar el nivel de salud de una población definida".

Una de las principales deficiencias de este enfoque, al igual que las iniciativas del Ministerio de Educación, es que prescinde completamente de los gobiernos municipales. Se trata de una transferencia desde el Ministerio hasta los SIBASI, saltándose el escalón del gobierno local. En la práctica y hasta el momento, lo que se ha hecho en realidad es departamentalizar y desconcentrar algunas funciones, pero sin transferir poder de decisión ni recursos a los SIBASI. En rigor, hasta ahora no se puede hablar aún de un proceso de descentralización.

Una de las prioridades de los gobierno ha sido incrementar la inversión en la construcción y el mantenimiento de carreteras con el propósito de mejorar la conectividad del país. Para ello se han impulsado tres iniciativas: (a) el Programa Caminos Rurales Sostenibles, (b) la introducción del FOVIAL y (c) la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Según versiones oficiales, el programa de Caminos Rurales Sostenibles, que ha sido desarrollado por el MOP sin mayor relación con las alcaldías, ha logrado rehabilitar, en dos años y medio, 473.76 kilómetros de carreteras rurales.

La iniciativa con mayor visibilidad ha sido el Fondo Vial (FOVIAL), que ha sido constituido con la introducción de un impuesto a los combustibles. Este gravamen dotará al gobierno central de aproximadamente 57 millones de dólares para el año 2002, los cuales fueron invertidos en la construcción y el mantenimiento de carreteras nacionales para contar con una red vial competitiva y generar empleo constante en el ámbito nacional, dejando que las municipalidades autofinancien con recursos propios la construcción y el mantenimiento de calles urbanas y caminos vecinales. La reestructuración del MOP ha consistido básicamente en que ha dejado de ser un ente constructor de obras y se ha transformado en un ente planificador, contratante de empresas y supervisor de obras a nivel nacional. En este marco, el MOP ha disminuido su personal en un 90% y ha distribuido su maquinaria; de este porcentaje, ha entregado el 50% a las Fuerzas Armadas, el 25% a las empresas de los trabajadores y el 25% a las municipalidades. Por otro lado, se ha desentendido del papel que ha

desempeñado tradicionalmente en el país, como ejecutor o apoyo en la construcción y el mantenimiento de calles urbanas y caminos rurales.

Antes de los terremotos de enero de 2001, la reforma del sector de los recursos hídricos estaba compuesta por cuatro grandes ejes de trabajo: El Anteproyecto de Ley General de Aguas, el Anteproyecto de la Ley Reguladora de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, Tarifas y Subsidios; la estrategia de descentralización de los sistemas de agua potable y, finalmente, el préstamo del BID para la reforma y sus componentes.

Debido a los terremotos, el escenario de la reforma hídrica se afectó negativamente con el traslado del préstamo del BID hacia la reparación de las tuberías y los sistemas dañados. Por su parte, los anteproyectos de ley aún no han sido presentados a la Asamblea Legislativa. Mientras tanto, los actuales subsidios al sector continúan presentando varios problemas: benefician de una manera desproporcionada a las clases media y alta, que son las que disponen del servicio y las que consumen más agua; crean incentivos para el uso ineficiente del agua, como resultado de la aplicación de tarifas que no reflejan los costos futuros de prestación del servicio, y tienen un costo elevado para la economía y el fisco.

Pese a que la labor del gobierno nacional y de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa en cuanto a la formulación de una política nacional, una estrategia de implementación y una ley de descentralización se encuentran estancadas, la gremial de alcaldes y los organismos de la sociedad civil han continuado implementando procesos de desarrollo local en diversos municipios y regiones del país, y acrecentando la conciencia sobre la necesidad de abrirle paso a un proceso de descentralización del Estado. COMURES formuló, en 1998, una propuesta sobre, Descentralización del Estado, que se ha estado actualizando en los Congresos de 1999, 2000 ,2001,2002,2003 y 2005 Y ha avanzado en la identificación de áreas concretas para la descentralización. Las áreas identificadas son: agua y saneamiento, caminos vecinales, vías urbanas municipales e infraestructura en educación y salud. Con esto, COMURES plantea que los gobiernos municipales están dispuestos a asumir

competencias claras en esas áreas, de acuerdo con ciertos principios y criterios y con el apoyo del gobierno central, la Asamblea Legislativa e instancias interesadas en apoyarlos.

Por el lado de la sociedad civil, la RDL ha sido la que ha tenido mayor presencia en la discusión de los temas de desarrollo local y de descentralización del Estado. En mayo de 2000, presenta una propuesta a la nación titulada "Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado", en la que se proponen cinco puntos: (a) la creación de una Ley Marco para la descentralización, (b) la conformación de una comisión presidencial responsable de coordinar un proceso concertado, (c) la generación de cambios institucionales en las municipalidades, (d) el establecimiento de un fondo para financiar proyectos asociativos intermunicipales, e) la revisión y adecuación de la legislación, y (f) avanzar hacia una colaboración interadministrativa concertada.

A partir de dicha propuesta, a lo largo del segundo semestre del 2000, la Red impartió una serie de talleres en distintas zonas del país con el propósito de presentarla a los diversos actores locales, incitarlos a su análisis y al debate, tanto para enriquecerla como para promover una mayor apropiación del tema y mayor involucramiento en su impulso. En estas jornadas, la Red abarcó 110 municipios de 11 departamentos del país. A lo largo del 2001 y 2002, la Red ha seguido trabajando, a través de cada una de sus instituciones, en esa misma dirección con diversos actores locales, en diferentes municipios y regiones del país.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) es un mecanismo establecido, en 1988, para la transferencia directa de recursos del gobierno central a las municipalidades. Como resultado de un proceso de cabildeo de los alcaldes y su gremial (COMURES) con las distintas fracciones legislativas, en octubre de 1997 se aprueba una reforma a la Ley FODES, por medio de la cual se incrementa el monto de la transferencia al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación. La transferencia a las municipalidades ha pasado de menos del 1 % de los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación, en 1997 (125 millones de

colones), a casi el 6% en el, 2002 (930.7 millones de colones). Esto ha significado una importante transformación en la estructura de ingresos y egresos de las municipalidades.

Si bien se ha producido un incremento significativo en el monto de la transferencia a las municipalidades, todavía no se puede, hablar de un cumplimiento pleno con lo establecido en la ley FODES. Por un lado, aunque se observa una tendencia creciente en el monto de la transferencia, todavía no alcanza el 6% de los ingresos corrientes en el presupuesto general de la nación (0.98% en 1997, 5.66% en 1998, 5.86% en 1999, 5.74% en 2000, Q.81 % en 2001 y 5.94 en 2002). Por el otro, tampoco se ha logrado que el 100% de la transferencia se financie directamente con recursos propios del presupuesto general de la nación, aunque se observa una tendencia decreciente en la utilización de recursos provenientes de los préstamos internacionales (en 1999 el 63% de la transferencia total provenía de fondos propios y para el año 2002 éstos representan el 94%).

Con el objetivo de estudiar otras opciones de financiamiento municipal, durante los últimos años se exploraron fuentes "modernas" de recursos tributarios consideradas propias de una estructura que impulse el proceso de descentralización en el país. Es así como, entre los años 1999-2000, a solicitud de COMURES, la Empresa Devtech Systems Inc. realizó un estudio de cuatro alternativas tributarias para establecer lo que podría ser un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria: (a) el impuesto "a cucucho", (b) el IV A compartido, (c) el impuesto predial "territorial", y (d) el impuesto predial "al valor", siendo esta última la alternativa recomendada. Sobre esta base, COMURES formuló un "Anteproyecto de Ley de Creación del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria", que fue presentado en el XVII Congreso Nacional de Alcaldes en el 2001. Sin embargo, esta propuesta se ha estancado por diferencias políticas al interior de la gremial de alcaldes, las cuales no han permitido un acuerdo al respecto. En consecuencia, se ha sacado de la agenda nacional el tema del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

Persisten algunas dificultades vinculadas con los criterios y el proceso de aprobación de las leyes de impuestos municipales, que ya hemos comentado en el apartado sobre la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa. En todo caso y de acuerdo con la información disponible, es preocupante que de los anteproyectos presentados a la Asamblea Legislativa, en el período 1995-2002, solo se hayan aprobado once: nueve leyes sobre impuestos municipales y dos reformas.

Un problema fundamental es la inexistencia de un sistema de información municipal integrado y actualizado, que contenga información tanto sobre las áreas de gestión de las municipalidades, como sobre el desarrollo económico y social de los municipios. Hoy en día, no existe una sola institución que compile, de manera ordenada, sistemática, comparable y actualizada, la información sobre las finanzas municipales. Por otro lado, este tema cobra mayor relevancia por el volumen de recursos que manejan las municipalidades como resultado de la transferencia del 6%. En la actualidad, no es posible obtener información sobre las finanzas municipales en general, pero tampoco, por ejemplo, sobre el uso que las municipalidades están haciendo de las transferencias del FODES.

Las elecciones municipales del año 2000- 2006 reflejaron una baja participación ciudadana, la cual se inscribe en una preocupante tendencia a la disminución en términos relativos y absolutos respecto a las elecciones anteriores. En las elecciones municipales de marzo de 2000 votaron 1 263 229 electores, apenas 6,887 votantes mas que para diputados. Al comparar estas cifras con la cantidad de personas con edad de emitir el voto, independientemente de si están empadronadas o no, se encuentra que en esta elección solo participó el 36% de la población que, según las proyecciones demográficas de DIGESTIC, habían cumplido hasta la fecha más de 18 años.

Pese a que las mujeres constituyen un poco más de la mitad de la población, solo ocupan el 20% de los puestos de elección popular en los gobiernos municipales, en el período 2000 - 2003. Sin embargo, la fuerte presencia de las mujeres en las

organizaciones vecinales indica que la participación ciudadana, a nivel local, puede contribuir considerablemente a la promoción de la equidad de género.

En el año 2000, la promoción de la participación ciudadana a nivel local se menciona por vez primera como área de interés para el gobierno central. Esto se refleja en dos documentos de carácter gubernamental: la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y el Programa de Desarrollo Local (PDL), que implementa el FISDL con financiamiento del BID y otras contribuciones menores de la cooperación internacional.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), por desarrollo local se entiende "Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local". En consonancia con su definición, uno de los objetivos específicos de la Estrategia nacional de desarrollo local es: "Promover la participación ciudadana en las decisiones del nivel local a través de distintos mecanismos, elevando la capacidad de incidencia de los intereses locales en el plano municipal y nacional, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad".

Como se mencionó anteriormente, durante el año 2002 se desarrolló un proceso de discusión y elaboración de una propuesta de reformas al Código Municipal en el cual participaron la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, la gremial de municipalidades (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Red para el Desarrollo Local. De manera paralela y complementaria se agruparon 43 organizaciones de la sociedad civil y presentaron, en acuerdo con COMURES, una propuesta de diversos artículos, cuyo objetivo era estimular la participación ciudadana y la transparencia de la gestión municipal, institucionalizan do al mismo tiempo muchos de los mecanismos y las prácticas de participación que ya se están implementando en algunos municipios.

A principios del presente año, la Comisión de Asuntos Municipales presentó al Pleno Legislativo algunas reformas al Código Municipal, orientadas ante todo a facilitar el funcionamiento de los gobiernos locales, pero excluyó justamente las propuestas dirigidas a facilitar la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

Por primera vez en la historia del país se han elaborado de manera participativa y aprobado en seis municipios del país, San Salvador, Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y El Carmen, ordenanzas relacionadas con la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal. Estas ordenanzas se elaboraron durante varios meses, tiempo durante el cual se realizaron consultas con diversas organizaciones locales. El proceso de elaboración de estas ordenanzas fue asesorado por FUNDE y FUNDAUNGO, ambas organizaciones no gubernamentales que integran la RDL.

Respecto al acceso que tiene la ciudadanía a la información sobre asuntos relacionados con el desarrollo local, ha habido pocos avances durante estos tres últimos años, que vayan mucho más lejos que la tradicional propaganda municipal sobre "las obras que se han realizado".

La planificación local participativa se ha extendido notablemente entre los municipios del país, debido, por una parte, a que se ha condicionado a dicha planificación la transferencia de fondos FODES, los cuales se canalizan a través del FISDL; y por otra, a la labor propagandística y de asistencia técnica desarrollada por algunos organismos no gubernamentales. En la actualidad, el 90% de las municipalidades cuenta con algún tipo de plan participativo, cuyo proceso de elaboración ha sido asistido técnicamente por organizaciones no gubernamentales, como FUNDAMUNI, FUSAI, SACDEL, FUNDAUNGO, FUNDE o por firmas consultoras.

Existen distintos tipos de planes participativos, que van desde los planes de inversión participativos, que solo contemplan la asignación de los recursos canalizados a través del FISDL, hasta planes estratégicos más comprensivos y de largo plazo que, en algunos casos, incluyen el ordenamiento territorial y de alguna manera comprometen la asignación de la mayor parte de los recursos municipales. La calidad de la planificación

también ha sido desigual, y ha comprendido desde procesos que han contado con importantes niveles de participación ciudadana, hasta documentos que han sido producidos casi artificialmente, para posibilitar los desembolsos del FISDL. Queda pendiente saber qué sucederá con estos procesos una vez que no existan condicionamientos para el financiamiento por parte de organismos nacionales o de la cooperación para su realización.

Sin embargo, no cabe duda de que este tipo de planificación haya abierto las puertas para la institucionalización de lo que podría ser un importante espacio de participación y concertación local, así como una herramienta clave para dotar a las sociedades locales de un proyecto de desarrollo con visión de mediano y largo plazo.

Estas instancias, que llevan distintos nombres, como Consejos o Comités de Desarrollo Local, Comités Interinstitucionales, Mesas de Concertación Distrital o Asamblea Consultiva para el Desarrollo Local, han sido promovidas y facilitadas principalmente por las instituciones que conforman la Red para el Desarrollo Local y por otros proyectos vinculados a la cooperación internacional, como RTI y San Vicente Productivo (UE). Estas instancias poseen dos características comunes: reúnen a una parte importante de las organizaciones locales, y se organizan para generar algún tipo de comunicación y trabajo coordinado más o menos permanente entre los tejidos organizacionales del territorio y las autoridades municipales. A la par de estas características comunes, existen considerables diferencias. En algunos casos, los Consejos o Comités incluyen solo a organizaciones de vecinos, mientras que otros también incorporan a otras clases de organizaciones ciudadanas y a entidades públicas dependientes del gobierno central. A veces, el gobierno local es parte del Comité, mientras que en otros casos funciona como contraparte.

En términos generales se puede afirmar que estas instancias de participación y concertación ciudadana son más o menos representativas de los distintos sectores que conforman los tejidos organizativos de la población local, con mayor o menor liderazgo, con diferentes grados y formas de institucionalidad; pero se caracterizan, en todos los casos, por funcionar como interlocutores válidos de la ciudadanía en los procesos de

gestión local. Para enfrentar la emergencia que planteó la secuela de los terremotos de enero y febrero del 2001, algunos municipios crearon Comités de Emergencia Municipal, mientras que en otros ampliaron la representación de los Comités de Desarrollo Local con delegaciones de iglesias y otras entidades que se mostraron dispuestas a colaborar. En general, las organizaciones que se formaron exclusivamente para enfrentar la emergencia se minimizaron o desaparecieron una vez que ésta pasó. Sin embargo, la experiencia de los terremotos demostró que los municipios que contaban con tejidos sociales organizados y articulados con la municipalidad, enfrentaron mejor los retos de la emergencia que los que no la tenían.

Estas instancias poseen dos características comunes: reúnen a una parte importante de las organizaciones locales, y se organizan para generar algún tipo de comunicación y trabajo coordinado más o menos permanente entre los tejidos organizacionales del territorio y las autoridades municipales. A la par de estas características comunes, existen considerables diferencias. En algunos casos, los Consejos o Comités incluyen solo a organizaciones de vecinos, mientras que otros también incorporan a otras clases de organizaciones ciudadanas y a entidades públicas dependientes del gobierno central. A veces, el gobierno local es parte del Comité, mientras que en otros casos funciona como contraparte.

En términos generales se puede afirmar que estas instancias de participación y concertación ciudadana son más o menos representativas de los distintos sectores que conforman los tejidos organizativos de la población local, con mayor o menor liderazgo, con diferentes grados y formas de institucionalidad; pero se caracterizan, en todos los casos, por funcionar como interlocutores válidos de la ciudadanía en los procesos de gestión local. Para enfrentar la emergencia que planteó la secuela de los terremotos de enero y febrero del 2001, algunos municipios crearon Comités de Emergencia Municipal, mientras que en otros ampliaron la representación de los Comités de Desarrollo Local con delegaciones de iglesias y otras entidades que se mostraron dispuestas a colaborar.

En general, las organizaciones que se formaron exclusivamente para enfrentar la emergencia se minimizaron o desaparecieron una vez que ésta pasó. Sin embargo, la experiencia de los terremotos demostró que los municipios que contaban con tejidos sociales organizados y articulados con la municipalidad, enfrentaron mejor los retos de la emergencia que los que no la tenían. Esta práctica consiste en que el gobierno local permite la presencia de ciudadanos y ciudadanas -así como de los medios de comunicación-, en algunas de sus sesiones, con derecho a voz, pero no a voto. Esto ha permitido que la ciudadanía participe con argumentos, preguntas y propuestas cuando el Concejo delibera sobre algunos asuntos de interés local.

Se han comenzado a implementar prácticas de contraloría social, en las que representantes de la ciudadanía dan seguimiento e informan sobre la probidad, eficiencia y eficacia con que son manejados proyectos que se desarrollan en el municipio por parte de la municipalidad o entidades del gobierno central.

En algunos municipios se han desarrollado diversas acciones para potenciar la participación del sector empresarial en los procesos de concertación local. Entre ellas cabe mencionar la formación de Fondos de Contrapartida para el Desarrollo Local en Nejapa, Soyapango, Mejicanos, Nueva San Salvador, Quezaltepeque y Acajutla. Estos Fondos se han constituido con la participación de la municipalidad, algunas empresas localizadas en el municipio y algunas organizaciones de base locales. Para implementarlas, los fondos han contado con el apoyo financiero de la Fundación Interamericana y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, así como con la asesoría técnica de las organizaciones no gubernamentales FUSAI y FUNDE.

En al menos 14 municipios del país se han implementado iniciativas orientadas a incorporar a la niñez y a la adolescencia como actores en la planificación local y sujetos de políticas municipales. En los años 2000 y 2001, en los municipios de Olocuilta, Soyapango, Acajutla y Jiquilisco se implementaron iniciativas municipales en donde los niños, las niñas y adolescentes desarrollaron actividades de consulta, que culminaron con la presentación de un pliego de peticiones y recomendaciones a los gobiernos locales.

Un año más tarde y después de los terremotos del 2001, se implementaron planes de reconstrucción en los municipios de Sacacoyo, Zaragoza, Nuevo Cuscatlán, Talnique, Jayaque, Santo Tomás, Huizúcar, Panchimalco, Talnique y Santiago Texacuango, en los que estos mismos sectores incorporaron su enfoque y peticiones. Por último, en Soyapango se desarrolla actualmente un plan que incorpora la atención a la niñez y a la adolescencia como parte del presupuesto municipal.

Las distintas acciones de participación ciudadana o concertación local han estimulado en gran medida la constitución de organizaciones sociales de base, principalmente de organizaciones de vecinos, pero también de mujeres, jóvenes, vendedores, etc., que ven en estos procesos oportunidades para influir en las decisiones municipales. Sin embargo, la coordinación entre estas organizaciones a nivel municipal es todavía muy limitada, lo cual obstaculiza bastante su capacidad de propuesta y de incidencia. Existe un consenso amplio en cuanto a que la actual organización territorial ha perdido viabilidad y debe reformularse con un nuevo sentido del territorio y como base para un Estado descentralizado. Esta pérdida de viabilidad no solo se debe al hecho de que aquella no ha variado en lo fundamental desde 1875, sino porque "no se ajusta a la configuración actual de los tejidos sociales y económicos del nivel local, ni responde a las necesidades de contar con espacios integrados de gestión territorial que posibiliten avanzar en la descentralización del Estado y el desarrollo integra. Así las cosas, la regionalización se convierte en una necesidad insoslayable para superar el fraccionamiento del territorio, fortalecer el Estado, tanto en lo local como en lo nacional, y, fundamentalmente, para reducir la inequidad de la inversión pública.

Durante los últimos cinco años, muchos municipios asumieron la integración con otros, ya sea para resolver un problema común, gestionar conjuntamente un proyecto específico, o para iniciar juntos procesos de desarrollo. La microrregión aparece como extensión e integración natural de varios municipios vecinos que buscan fortalecerse, sin perder su identidad social ni su autonomía política. Este movimiento de construcción institucional y social ha ido más allá de la microrregión y, en algunos casos, ha puesto en evidencia para qué sirve y para qué no sirve el Departamento, tal

como existe en la actual división político administrativa del país, cuestionando así al Departamento como opción para construir una nueva regionalización del país de cara al impulso de procesos de desarrollo.

Si bien el proceso de asociación de municipios data, en algunos casos, desde 1994, la mayoría de estos esfuerzos se han dado a partir de 1999. En un estudio exploratorio, realizado por SACDEL, en 2001, se menciona como dato la existencia de por lo menos 18 experiencias de asociaciones municipales que involucraban aproximadamente a 110 municipios del país. El diagnóstico contemplado en el estudio para la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que actualmente realiza el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), identifica en la actualidad 53 esfuerzos de asociaciones de municipios, que comprende un total de 131 municipios del país que poseen algún grado de experiencia asociativa. Ello significa que el 42% de los municipios del país están de alguna manera involucrados o han mostrado voluntad de participar en procesos de asociación. Sin embargo, estos procesos se han venido dando más como una suma de esfuerzos paralelos y aislados y, en general, desarticulados entre sí, que como parte y resultado de una política o una estrategia de Estado.

La única alusión a la asociatividad municipal que encontramos en el Programa de Gobierno 1999-2004, no puede ser más leve ni menos vinculante. En la línea estratégica de la nueva alianza, que enuncia el propósito de "convertir a los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional, se proponen cuatro acciones. De éstas, la tercera se refiere al "traslado gradual de competencias y recursos a municipalidades individuales o asociadas, u otras entidades locales, según requisitos y criterios establecidos y en base a demanda.

Diferentes instituciones del gobierno central y de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional han venido desarrollando esfuerzos en este proceso.

Entre las acciones promovidas por instancias gubernamentales vinculados al gobierno nacional se pueden mencionar:

- El Instituto Salvadoreño de Estudios Municipales (ISDEM) ha promovido y acompañado la formación y la legalización de al menos 22 asociaciones. Este esfuerzo, si bien importante, ha estado más que todo limitado a la formalización de las asociaciones, prestando asistencia jurídica en la constitución de las mismas y la elaboración de sus estatutos.
- La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) es otra instancia gubernamental que ha estado apoyando procesos asociativos. En las Acciones Territoriales del Plan de Nación, la CND planteaba la conformación de cinco regiones: Norte del Río Lempa, Golfo de Fonseca, Comalapa, los Volcanes y el Gran San Salvador. En las primeras cuatro regiones, se propone la creación de 14 mancomunidades que involucran a 75 municipios.
- Un esfuerzo ha tenido impacto en el impulso de microrregiones es el actual estudio para el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que desarrolla la empresa IBERINSA-INYPSA para el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. En su fase preliminar, el estudio hace una propuesta de regionalización del territorio, en la que se plantea la creación de tres regiones, diez subregiones y 35 ámbitos microrregionales.

Los gobiernos locales, e instancias vinculados a ellos, también han realizado importantes esfuerzos en el impulso de procesos de asociativismo:

- La Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) es una asociación de tipo gremial que aglutina a la totalidad de municipalidades del país. Siguiendo la lógica de la división político administrativa-territorial de los departamentos, COMURES ha establecido dentro de su estructura los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), instancias de coordinación conformadas por las municipalidades de cada departamento.

Los Consejos Departamentales de Alcaldes son la concreción de lo que en los estatutos de COMURES se definen como los Consejos Departamentales de Municipalidades. Es interesante notar que estos Consejos, de acuerdo con los estatutos vigentes, gozan de niveles de autonomía, ya que su integración es de forma voluntaria y son autónomos en lo económico, técnico y administrativo.

Con raras excepciones, los Consejos Departamentales de Alcaldes no han pasado de ser instancias formales y de limitada relevancia. No obstante, últimamente algunos de ellos están asumiendo papeles más protagónicos, promueven y gestionan proyectos de desarrollo regional, en concordancia con lo establecido en los estatutos de los Consejos Departamentales, cuyo objetivo es "contribuir a crear las condiciones necesarias para el logro del desarrollo económico, social, político y cultural.

- El impulso principal a los procesos de asociación municipal proviene de las mismas municipalidades. Aquí se pueden distinguir dos tipos de esfuerzos:
 - aquellos impulsados por los propios municipios para mejorar su capacidad de gestión y aprovechar más eficientemente sus recursos, y
 - aquellos vinculados a proyectos concretos, cuya implementación puede darse solo a partir de esfuerzos conjuntos.

Ello ha generado el que un municipio participe en más de un esfuerzo de asociación. El municipio de Armenia, por ejemplo, participa en la Mancomunidad Los Izalcos, la Mancomunidad Pro Rescate Sustentable del Valle de San Andrés, la Microrregión Valle de San Andrés y la Sociedad de Alcaldes de Sonsonate. San Francisco Gotera, por su parte, pertenece a la Mancomunidad Cabeza de Cuenca del Río Grande, a la Microrregión del Sur Poniente de Morazán y a la Microrregión Sur de Cahahuatique.

El hecho de pertenecer a distintas asociaciones no es algo negativo, pero dadas las limitaciones actuales de las municipalidades, esta dispersión parece no ser lo más adecuado y, en consecuencia, debería buscarse la manera de racionalizar mejor estos procesos.

Son muchas y variadas las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la promoción y el acompañamiento de los procesos de asociación municipal en el país. Del listado del PNOTD, al menos 27 instancias de la sociedad civil han estado presentes en este proceso. No existen criterios claros para definir las asociaciones municipales. En algunos casos es la voluntad de las mismas municipalidades; en otros, la necesidad de actores externos para contar con economías de escala que hagan más

eficientes los proyectos y las inversiones. En ciertos casos, el objetivo puede ser muy específico y estar circunscrito a solo dos municipios; en otros, puede involucrar municipios de hasta dos o tres departamentos, o partir de visiones más amplias de planificación territorial al nivel de regiones, como, es el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo. En todo caso, esto no es un problema de las organizaciones de la sociedad civil, sino más bien del Gobierno Central por la ausencia de lineamientos claros en la materia de ordenamiento territorial y de una política de descentralización del Estado.

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), a pedido del Presidente de la República, trabajó con COMURES, FUSADES, la Red para el Desarrollo Local y el FISDL, para establecer el enfoque y los ejes y lineamientos prioritarios de la reconstrucción para el desarrollo, que fueron plasmados en el documento Elementos para la reconstrucción y el desarrollo de El Salvador "Una contribución desde la sociedad civil" . Este documento, presentado por la delegación salvadoreña en el Grupo Consultivo para El Salvador, el 7 de marzo de 2001, en Madrid, España, establecía la coordinación interinstitucional como "el inicio de un proceso de diálogo... para incluir a otros actores sociales y para precisar propuestas que contribuyan al diseño y a la ejecución de los planes de reconstrucción social". El enfoque y los lineamientos de trabajo que se plantearon en este documento parten de considerar la reconstrucción como un "tránsito hacia el desarrollo", al desastre como una oportunidad, buscando que la "salida del desastre... forme parte de un .cambio histórico". Puso también especial énfasis en que la participación de todos se convierte en un "requisito imprescindible del éxito" de un proceso que debe estar "por encima de cualquier actor particular o grupo limitado de actores".

Durante la reunión del Grupo Consultivo, en Madrid, se hizo creer al mundo que los salvadoreños y las salvadoreñas podrían encarar el reto de la reconstrucción como país. Así lo confirmaban las declaraciones de medio gabinete de gobierno, que se encontraba participando en la reunión. A la vuelta de Madrid, el gobierno central decidió romper su compromiso y, en consecuencia, no hizo mayor esfuerzo por ponerse de acuerdo en definir cómo se impulsaría la reconstrucción, según lo

expresado en el Grupo Consultivo. Por su parte, instancias como COMURES, la RDL, FUSADES, algunas iglesias y otras instancias se quedaron a la expectativa del planteamiento del gobierno que se desvanecía, sin poder retomar el esfuerzo por su cuenta.

Algunas organizaciones de la sociedad civil formaron, bajo el nombre de Concertación Ciudadana, un espacio de coordinación para la reconstrucción y transformación del país. En mayo, a dos meses de la reunión de Madrid, presentaron una propuesta de mecanismos para hacer un proceso de reconstrucción y desarrollo en forma coordinada y concertada. Sin embargo, el gobierno ignoró esta propuesta. Sin duda, en aquel momento pesaba mucho la preocupación por quién podría capitalizar política y financieramente la reconstrucción, ya que ésta duraría varios años y empalmaría con las elecciones legislativas y municipales del 2003 y las presidenciales del 2004.

3. CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES EN AMERICA LATINA: SIN TESIS DE LA DISCUSIÓN LATINOAMERICANA

¿Cual es la tesis de la discusión actual en América Latina respecto al desarrollo local como estrategia?

A lo largo de los trabajos aquí revisados, la preocupación que se puso de manifiesto como estrategias de desarrollo local en América latina es la relacionada con la construcción de una ciudad latinoamericana democrática capaz de modificar su actual fisonomía de espacios marcados por la segregación y exclusión de las grandes mayorías. Revertir esta situación exige revisar las acciones de un conjunto muy amplio de instancias gubernamentales y del propio comportamiento de las sociedades nacionales, con las especificidades que cada una de ellas presenta.

En la transición es necesario reflexionar sobre la naturaleza y composición de los Estados nacionales latinoamericanos, y uno de los temas ineludibles es el de la existencia de los grupos que asumieron tareas de planeación institucional en las ciudades. Otro tema es el del significado que tiene el adelgazamiento del Estado,

cuando se tiene la certeza de que los problemas no están exclusivamente relacionados con su tamaño sino que son problemas de orden cualitativo, tales como las formas de relación entre los gobiernos y los ciudadanos, las formas de reclutamiento de su personal, el establecimiento de prioridades, que requieren ser atendidas con limitados presupuestos locales; todas éstas son cuestiones que sólo pueden ser modificadas con lentitud, tal vez con mucha más lentitud que los cambios estructurales. Coinciden en el hecho de que, con cierto grado de independencia respecto de los rasgos que presentan diferentes regímenes políticos, las ciudades tienen instituciones o aparatos gubernamentales obsoletos. Hasta ahora no se han realizado modificaciones que contribuyan a promover una gestión pública eficiente, capaz de atender la amplia demanda de bienes y servicios que debe proveer a la ciudadanía, ni desde la perspectiva administrativa, ni a partir de la representación política.

La descentralización parece ser una de las opciones, hoy por hoy es tan sólo consigna que no alcanza a concretarse en algunos países. Pero no todas las ciudades o municipios aspiran a ella, por ejemplo en el caso del municipio de Santiago de Chile el movimiento debiera ser de signo contrario ya que son 25 municipios - de los cuales sólo cinco alcaldes son nombrados por el presidente actual-, sobre los que actúan diferentes ministerios sin que exista una instancia de coordinación, de manera que el territorio reciba una acción de sentido único. En otras áreas metropolitanas - por ejemplo la ciudad de México con sus 16 delegaciones y sus municipios metropolitanos -, deben promoverse necesariamente procesos de descentralización, de reestructuración de sus aparatos de gobierno. En cierta medida estas acciones debieran ser incluidas en los procesos de modernización y reestructuración de los Estados latinoamericanos.

La modernización no sólo debiera ser vista desde la perspectiva de la privatización sino también desde la óptica de la necesidad de una modernización administrativa en las formas de operación, el reclutamiento de su personal, la fijación de tarifas, los alcances de su acción. Es necesario cambiar las concepciones y los prejuicios que arrastra el funcionariado, redimensionar las instituciones, fijar los alcances de las acciones, evaluar las distancias existentes entre las atribuciones formales y reales que tienen las

instancias del gobierno local y considerar la composición de su hacienda. Para pensar críticamente y superar las experiencias un camino posible es propiciar el diálogo y la discusión abierta entre el funcionariado y la intelectualidad preocupada en investigar estas temáticas. Y esto es posible dada la composición que tienen actualmente algunas instancias de gobierno local donde se abren espacios a este tipo de debates con la intención de modificar prácticas tradicionales de actuación gubernamental. El momento y la práctica de la planeación, como parte fundamental de la política urbana y social de las ciudades, están siendo puestos en tela de juicio.

En algunas ciudades la planeación institucional se ha desarrollado tempranamente, como son los casos de Buenos Aires, El Salvador o México, en otras se instauró algunas décadas después, como en Quito, y también se puede afirmar que estas experiencias han sido inexistentes en otras, como por ejemplo en Montevideo. Esto nuevamente ha colocado en la mesa de discusión la importancia formal; normativa y política de la planeación, versus su capacidad de ser un instrumento de regulación global de los procesos de ocupación del territorio del que se vale la autoridad pública en sus prácticas cotidianas. El plan, no como libro o documento sino como instrumento, y la planeación como actividad de naturaleza política, permite operar sobre la realidad con una estrategia y en tanto tal, continúa siendo una opción válida. Pero el Plan sólo tiene validez si es políticamente viable, si ofrece una estrategia en la cual se armonicen los diferentes intereses en Juego.

Esta nueva situación respecto a los planes hace que los mismos instrumentos se aparten del racionalismo y de la exigencia de los organismos internacionales para insertarse en la política real. En situaciones de transición se revalora el orden y la estabilidad, y para gobernar el territorio es necesario unificar las reflexiones y las acciones. El plan no puede ser el instrumento único para la acción, lo fundamental finalmente es tener una estrategia y ésta es una tarea de los planificadores y de quienes toman decisiones de política urbana en diferentes instancias. En el plan debe plasmarse el tipo de ciudad que se quiere alcanzar en el largo plazo; más allá de administraciones temporalmente limitadas se debe construir y respetar en la acción una imagen-objetivo. Para ello deben detectarse los patrones y ritmos económicos de

los espacios locales - crecimiento, estancamiento, decadencia -, y tratar de combinarlos con las tendencias de los procesos de urbanización - población creciente versus estancada, migrantes versus nativos, etcétera. Esto permitirá identificar situaciones a veces contrapuestas como la del caso de México, donde comienza la recuperación económica y se trata de controlar el crecimiento de la población, frente a Sao Paulo donde la dinámica económica se acompaña de un crecimiento poblacional continuo. El hecho de que a partir de los planes se produzcan efectos perversos sobre algunos espacios, o que escalones menores de la burocracia desvirtúen sus objetivos, no invalida su necesaria existencia en el interior de cualquier reforma institucional.

La política urbana tiene muchos elementos contrapuestos los cuales representan intereses de diferentes sectores de la sociedad. La existencia de una estrategia establece parámetros en la actuación pública y señala el grado de proximidad y/o distanciamiento de las decisiones respecto de una estrategia que, en una ciudad democrática, debe ser sometida a la consulta de los representantes de los diferentes sectores de la ciudadanía, capaz de lograr un verdadero acuerdo social y consensual sobre el mismo.

A través de la historia de América Latina, los urbanistas propusieron, en primer término, la reforma urbana, utopía para modificar las situaciones de injusticia que se expresaban en la estructura urbana y en la social. En segundo término, el plan apareció como instrumento para otorgar racionalidad a la acción pública sobre el territorio. Actualmente la descentralización aparece como idea consensualmente aceptada para construir una estrategia que, reconociendo el carácter heterogéneo y complejo de la sociedad, coloca en el gobierno local la capacidad de actuar eficaz y eficientemente sobre el espacio como sujeto colectivo. , Los gobiernos locales, en su función, generan expectativas favorables a fin de ensayar formas de administración del espacio urbano más democráticas, donde las autoridades se hallen más sensibles y próximas a la ciudadanía. En el caso de las ciudades aquí consideradas esta situación enfrenta los obstáculos, ya señalados, de una administración que los gobiernos actuales han heredado, y las dificultades que impone el tratarse de ciudades en las que

-a excepción de Montevideo-, de varios millones de habitantes, con numerosas y graves carencias, cuyos gobiernos locales poseen débiles finanzas para atenderlas.

Las ciudades reciben y adoptan las recomendaciones de los organismos financieros internacionales a los que deben recurrir los gobiernos locales a fin de conseguir recursos para invertir en su territorio. Estas agencias internacionales han diseñado programas destinados a atender a la población considerada en situación de "extrema pobreza"; tales como los programas dedicados a la regularización de la tenencia de la tierra, los programas de viviendas progresivas y lotes con servicios, etcétera. El gobierno locales el encargado de su puesta en marcha y debe impedir que la agudización de las carencias continúe generando efectos negativos sobre la ciudadanía. Sin embargo, estas tareas sólo pueden tener un éxito limitado, ya que son muchos los indicadores que permiten afirmar que el deterioro de las condiciones de vida, para grandes masas de la población urbana, es muy difícil de revertir en América Latina. Tal es el caso del constante crecimiento de las familias compuestas y extensas, como consecuencia de la constitución de nuevos hogares que deben aceptar convivir con el hogar nuclear; de los padres, o el incremento del número de mujeres jefas de hogar que alcanzan a más del 50 por ciento en el caso de los hogares pobres de América Latina. Por ello es difícil pensar que programas puntuales puedan neutralizar los efectos sociales que genera el modelo neoliberal adoptado a los países. En estas condiciones, transferir a los gobiernos locales la atención de los principales bienes y servicios a la ciudadanía, en un marco global de restricción del gasto público, difícilmente puede contribuir a revertir la imagen construida socialmente respecto a su in eficiencia y desprestigio.

La participación de la población en actividades relacionadas con la producción, el suministro y la operación de bienes y servicios urbanos, puede representar una carga más para los sectores populares. No obstante, la participación de la población en las decisiones de política pública es ineludible, cuando la misma no se asimila exclusivamente a las nociones de "ayuda mutua" o esfuerzo propio. Es importante entonces la dimensión instrumental de la participación o la subjetividad en el cotidiano

femenino, ejemplos de temas prácticamente no abordados en los estudios sobre los movimientos sociales.

Quienes aceptaron el desafío de pasar del desempeño de actividades académicas a cumplir funciones de dirección en gobiernos locales, miran al gobierno municipal como un valor en sí mismo, como un camino de acumulación política que en paralelo supone trabajar para la construcción de un país diferente, donde pueda efectuarse una real distribución de la riqueza y ejercerse la justicia social. Sin embargo, en este camino no siempre las fuerzas progresistas caminan en el mismo sentido y con los mismos tiempos que las de orden político. Existe para el gobernante una legitimidad diferente de la del militante de un partido o agrupación política. Puede haber coincidencia en torno a objetivos globales, pero profundos desacuerdos en relación con las acciones a las que se les debe dar prioridad, o a los criterios de asignación de recursos. La pérdida de caudal electoral que experimentaron algunos de los gobiernos que asumieron el poder con el apoyo popular, y que después de cumplirse determinado periodo vieron cómo se reducía el apoyo de su propia base. Ésa fue una situación bastante conocida en el contexto latinoamericano. El caso de Lima, ciudad que tuvo el primer alcalde socialista de América Latina, Alfonso Barrantes, es ejemplificador de la necesidad que tiene el que gobierna del apoyo de los que conocen de manera profunda la ciudad, sus problemas y por ello pueden encontrar mas ayuda en alguna organización no gubernamental que en la acción de la militancia. Más aún, la relación entre administración y partido político de un gobierno electo puede alcanzar signos muy contrapuestos. Por ejemplo, en Sao Paulo el municipio estuvo en manos de Luiza Erundina, una militante del Partido de los Trabajadores que con anterioridad desempeñó Otros cargos de elección popular, como el de diputada. Su llegada al gobierno necesariamente implicó un incremento de las expectativas y de las demandas de los sectores populares por bienes y servicios urbanos, demandas que defiende el partido político al que pertenece la intendente. Sin embargo, la administración genera una dinámica que suele desatar frustración en la militancia. El gobierno local tiene autonomía pero es difícil que ello sea aceptado por el partido en una situación de crisis económica y de presión social. En el caso de Montevideo, en cambio, se pone de manifiesto el hecho de que es el gobierno local el principal promotor de la movilización

ciudadana, mientras que el Frente Amplio - partido que los llevó al gobierno -, acompaña las acciones gubernamentales sin mostrar mayor iniciativa respecto de las formas para la atención de las necesidades ciudadanas.

La relación administración-movimientos populares es tanto más compleja debido a que, mientras que para los administradores y los políticos las necesidades se organizan dentro de la lógica del presupuesto, para los líderes y la ciudadanía, las reivindicaciones y su satisfacción, privan sobre cualquier otra consideración.

En este sentido, una de las principales preguntas es ¿cómo incorporar al mundo de la política los argumentos que provienen del conocimiento técnico y profesional, contemplar criterios de costo-beneficio de las acciones, introducir metas de eficiencia en su concepción de gestión?

Todas estas cuestiones indican que está en juego precisamente la complejidad del tema de la autonomía del gobierno local, autonomía que no puede reducirse a la dimensión económica de obtención y generación de recursos. La dimensión política de la autonomía municipal es fundamental y en su interior existen posiciones cruzadas entre quienes se identifican como parte de un movimiento popular y quienes forman parte de una administración dada, por más progresista que ella sea. Las formas de representación y participación institucionalizadas no necesariamente funcionan como lo requiere la ciudadanía. La historia a nivel mundial ofrece ejemplos de esta complejidad, como fueron los gobiernos locales de España, de la transición franquista al gobierno democrático, o el actual caso de Sao Paulo, gobernado por una mujer, nordestina y militante del Partido de los Trabajadores que es, sin duda, uno de los ejemplos más ricos para analizar en el contexto latinoamericano.

Por otra parte, estas cuestiones señalan problemas poco estudiados por los investigadores, en particular las cuestiones sobre el comportamiento de diferentes actores económicos y sociales en el contexto intramunicipal: el significado de la ciudadanía ampliada, las acciones del gobierno municipal como promotor del desarrollo, la necesidad de incorporar una concepción de ingeniería institucional que

contribuya a comprender las modalidades de la gestión urbana, las evaluaciones en términos de costo-beneficio. Respecto a esto último debe advertirse que este tipo de evaluaciones son muy difíciles ya que, por lo general, en los proyectos urbanos no se incluyen los efectos que los mismos pueden tener sobre diferentes áreas del territorio, sobre diferentes sectores sociales, sobre determinadas instancias institucionales; los proyectos sólo suelen presentar evaluaciones globales privilegiando la dimensión técnica, y presuponiendo que todos los demás componentes de la realidad social son constantes.

Considerar al municipio, al referirnos a los gobiernos locales, implica también preguntarnos por sus relaciones con los gobiernos estatales o provinciales los cuales pueden estar en manos de partidos políticos diferentes, situación que puede entorpecer la administración.

Tampoco es inusual que en el interior de un mismo partido existan corrientes, posiciones políticas diferentes, que llevan a que las acciones de determinadas instancias no sean congruentes con las posiciones de los partidos. Finalmente es conocido el hecho de que en las áreas metropolitanas existe una superposición de poderes que actúan sin una mayor articulación y cuyas acciones muchas veces se empalman o generan efectos sobre espacios diferentes a los de su competencia.

Una de las principales cuestiones que deben enfrentar los gobiernos locales es crear distinciones claras entre la representación ciudadana (para la que deben abrirse espacios en la administración) y la representación política (de carácter parlamentario). En el municipio de Montevideo los gobiernos han optado por interpelar a los ciudadanos en tanto "vecinos" reservando el término "compañeros" para referirse exclusivamente a los miembros de su partido. El gobierno local no sólo tiene interlocutores políticos sino que también debe relacionarse con grupos económicos que con diferente poder actúan sobre el espacio urbano. Por ejemplo, los empresarios de la construcción que se expresan a través de organizaciones empresariales, como son las cámaras o grupos que desarrollan estas actividades y que son poderosos en el

contexto de la economía y de la política nacional, inciden de alguna manera en las políticas urbanas.

De igual forma el sector inmobiliario, o aun las corporaciones de comerciantes, son actores que poco han sido estudiados por la investigación urbana en América Latina, no obstante es sabido el peso que tiene en los procesos decisorios, a través de su participación en las privatizaciones, en el acceso a información clave, en el tráfico de influencias. Toda esta complejidad lleva a que algunos dirigentes políticos expresen su temor a "ser gobierno" y que incorporen en el discurso político de las fuerzas de izquierda cierta valoración positiva por el "orden social". Esto a su vez lleva a enfatizar que la lógica y los tiempos de la administración tienden a no coincidir con los de las fuerzas políticas, lo cual lleva a disputas cuando los que gobiernan son miembros de los partidos políticos que les demandan acciones que ellos puedan capitalizar. Esta distancia entre administración y política también se expresa en que el tema urbano, la ciudad, por lo general, es un ausente en las posturas o programas partidarios.

Otra cuestión relevante es la importancia que poseen los medios de comunicación, los cuales ejercen una influencia decisiva sobre la imagen que tiene la ciudadanía de los representantes políticos. Existen ejemplos en los que queda claro que el objetivo principal es contrarrestar el ejercicio del gobierno y entonces determinados grupos expresan su descontento aun cuando las medidas en lugar de perjudicarlos los beneficia.

Tal vez no sea exagerado afirmar que los partidos que han accedido al gobierno por el voto popular deben generar cierta estrategia de autodefensa frente a los ataques que provienen de diferentes frentes. Por ejemplo, la actual intendencia de Sao Paulo forma parte de un conglomerado de 37 municipios de los cuales sólo cuatro están en manos del Partido de los Trabajadores y, aunque se trata de municipios ricos desde una perspectiva económica, se cuenta con un magro presupuesto para atender el cúmulo de necesidades que tiene este territorio. Ello lleva la penuria de negociar con los empresarios locales el incremento de los recursos fiscales. Esta problemática relación - gobiernos locales versus empresarios -, es fundamental tanto en lo tocante a la

recaudación fiscal como en lo concerniente a las obras públicas, las cuales, sólo recientemente han sido sometidas a concurso público. Las acciones municipales deberán responder a demandas de una población urbana compuesta en un 70 por ciento de los sectores más pobres de la ciudadanía (un millón de personas viven en favelas, 35 por ciento de la población habita en tugurios, existen dos mil fraccionamientos clandestinos en el territorio del municipio de Sao Paulo). Una de las principales preocupaciones es que el gobierno debe atender a una población mayoritariamente pobre que no está organizada. La salida ha sido concertar una especie de tregua entre el gobierno y el movimiento popular. Por ello los gobernantes discuten en los barrios el presupuesto público, para que la población conozca los límites que tiene una administración que al eliminar la corrupción puede contar con más recursos para atender más y mejor las necesidades sociales, pero que de cualquier forma resulta insuficiente para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Todo ello lleva a enfatizar el hecho de que los territorios deben ser considerados, en primera instancia, como espacios productivos en los cuales deben estimularse y fortalecerse las actividades económicas generadoras de empleos y de riqueza, para así poder reestructurar las finanzas del gobierno local y mejorar las condiciones de vida de su población.

En el caso de la ciudad de México, desde la década pasada, se advierte una preocupación porque su territorio recupere su condición de ser un espacio de producción. Lo que se cuestionaba era "si la ciudad tenía futuro". Lo mismo ocurre en Buenos Aires donde se trata de implementar actualmente una política capaz de revertir el estancamiento y la decadencia generada por el destino de "ciudad cultural" que le asignó el gobierno militar durante la dictadura.

Las dimensiones culturales de las políticas urbanas también son centrales y la cuestión es establecer un orden de prioridades. Recuperar el dinamismo económico que tuvieron las ciudades desde los años cuarenta, cuando se transformaron en lugar de localización del proceso de industrialización, es una meta importante, tanto para abatir los elevados niveles de desempleo y subempleo como para sanear las finanzas

locales. Pero lo cultural no sólo debe percibirse como una oferta de servicios sino que deben generarse relaciones sociales fuertes que permitan un desarrollo comunitario integral, componente necesario para salir de la crisis.

En cuanto a la dimensión política, la opción ha sido generar pactos sociales que son verdaderas treguas en medio de contextos muchas veces explosivos, como es el caso de Lima. Ello obliga a repensar las políticas urbanas en términos cualitativos. Las iniciativas correctas de algunos funcionarios o políticos no son suficientes sino que las instituciones deben abrirse a los grupos sociales. Para ello los funcionarios públicos deben promover prácticas de gestión participativa, porque es en las decisiones cotidianas donde el contenido del discurso democrático debe concretarse. Deben generarse prácticas diferentes entre gobierno y ciudadanía, lo cual no sólo puede reducirse a que los regentes o intendentes, como es el caso de México o Buenos Aires, sean elegidos por la ciudadanía en lugar de ser designados por el presidente de la república. Las prácticas democráticas deben darse desde abajo y cotidianamente, ya que sin democracia no se puede gobernar; por ello hay que batallar contra las inercias de una burocracia que poco contempla las demandas de los habitantes de la ciudad, aunque modifique su composición periódicamente. Todas estas cuestiones no sólo tienen que ver con las economías locales o con prácticas políticas o administrativas, sino también con la cultura de cada país. Uno de los problemas que debe enfrentar aquel que gobierna es el conocer la percepción que los ciudadanos tienen de los problemas, lo cual indica que la comunicación es uno de los temas fundamentales que deben incorporar quienes estudian o formulan políticas públicas. En este sentido, vale la pena mencionar que la ciudad de México se ha politizado en todos los niveles, pero más allá de fines políticos electorales, con propósitos puntuales como mejorar la calidad de vida. Por ejemplo, para garantizar que el programa "Cada familia un árbol" sea exitoso, se requiere un compromiso ciudadano mayor, una actitud colectiva que permita diseñar y ejecutar políticas sociales novedosas. Se requiere un control ciudadano sobre las acciones, el cual es, sin duda, una tarea que debe darse entre quienes están preocupados por el destino de nuestras sociedades, de sus mayorías pobres, por el creciente deterioro de sus condiciones de vida.

La política neoliberal encuentra en los programas destinados a la población más pobre paliativos que son promovidos por un Estado que debe reducir al máximo su gasto público, en particular su gasto social. Estas propuestas claramente limitadas en sus alcances y contenidos prácticamente no encuentran respuesta por parte de la sociedad. Es necesario trabajar para elaborar una política social que contemple al conjunto de la ciudadanía de acuerdo con sus necesidades y sus posibilidades. La política social de los noventa ya no puede apoyarse en la tradicional concepción de reconocer la existencia de gestores de las demandas ciudadanas; antes que nada debe recomponerse el tejido social, fortalecer la ciudadanía, disminuir las mediaciones entre los que deciden y los ciudadanos, y diseñar formas novedosas de representación social en el territorio local.

En el caso de la ciudad de México parte de los problemas provienen de muchos años de desgobierno; puede decirse que ha existido un estilo que consistía en poner cierto orden a las contradicciones más evidentes, pero la democracia, en cambio, exige que el ejercicio del gobierno sea confrontado permanentemente con las necesidades y demandas ciudadanas.

Otro caso interesante para el análisis es Sao Paulo, donde es claro que el gobierno del PT no pudo alejarse de la orientación que tiene la política económica nacional y, sin embargo, está inaugurando una política urbana, una política social innovadora, basada en formas originales de participación de la ciudadanía. En cambio, en aquellas ciudades donde la planeación es un marco regulador pasivo, la promoción tanto en lo económico como en lo social es algo marginal. Es decir, las posturas gubernamentales no sólo tienen efectos de carácter político, sino también inciden desfavorablemente en lo económico.

En Buenos Aires o en la ciudad de México se trata de reactivar la economía de su territorio, no obstante, no basta con promover la actividad inmobiliaria, es necesario impulsar proyectos más globales. Ambas ciudades tienen claras semejanzas, se trata de que su población no crezca pero esa meta lleva también a que disminuya el número de empleos urbanos estables y se incrementen las actividades propias del mercado de

trabajo informal, particularmente el número de vendedores ambulantes. Por ello una enseñanza de la historia reciente de las ciudades es que las políticas restrictivas y de des concentración, expulsan buena parte de las actividades productivas fuera de su territorio y por esa vía, la ciudad pierde dinamismo, capacidad de sanear sus finanzas y autonomía económica respecto del gobierno federal.

4. CONCLUSION

Los municipios de América Latina, y en particular los grandes, tienen que concretar la descentralización en el sentido más amplio de este término. Deben asumirse como "promotores del desarrollo", al decir de la CEPAL, superando la concepción restringida de atender el suministro de los servicios. En Europa, esto se ha traducido, por ejemplo, en una feroz competencia entre gobiernos municipales por atraer inversiones y de ésta manera reactivar la economía y generar empleos. Esta situación tal vez no es tan lejana en América Latina, donde ya se advierte la presencia de las mismas agencias de cooperación ofreciendo y otorgando apoyos a proyectos municipales.

En el marco de un modelo neoliberal, los Estados deben redefinir el papel del municipio y de la economía local. Piénsese que en nuestros países aún no se ha ensayado la experiencia europea de la década pasada de promover una estrategia más próxima a lo que entonces se llamó "economía social". En este sentido, cabe un importante papel a las universidades, a los que desempeñan actividades académicas, a quienes desde las mismas están preocupados por otorgar utilidad social al conocimiento. Por ello otra de las grandes líneas de discusión y reflexión es la asociada con las relaciones entre los que realizan actividades académicas y los que ejercen posiciones de dirección y están vinculados de manera directa a los procesos de formulación e implementación de las políticas urbanas de los gobiernos de las ciudades.

En los últimos 20 años en América Latina no se había dado una situación como la de hoy en la que el retorno a la democracia, los importantes triunfos electorales de partidos políticos de origen popular, la necesidad de rediseñar los aparatos estatales y

de planeación, las intenciones de mejorar la calidad de vida de las ciudades para el conjunto de la población ha llevado a que en las instituciones de gobierno y de política se incorporen colegas que con anterioridad desarrollaban principalmente tareas de investigación y docencia en el campo de lo urbano: Este hecho, al que se agrega el que algunos de estos técnicos, políticos y administradores se formaron académicamente y/o se profesionalizaron en México, es lo que ha llevado a realizar esta reunión latinoamericana dedicada a discutir el tema de las ciudades y la política urbana de los noventa, El haber compartido muchos debates, inquietudes y experiencias permite abrir un diálogo entre colegas.

Para los que hoy toman decisiones es fructífero exponer y confrontar los problemas, acciones, estrategias urbanas de sus realidades, con las de otros colegas que han asumido responsabilidades parecidas. Para quienes se dedican a la investigación y la docencia los noventa exigen redefinir temas de análisis, metodologías, técnicas de investigación, programas de estudio. Por ello si bien en otras ocasiones parecía poco posible intentar discusiones entre estos dos grupos que perseguían objetivos tan distantes, hoy una coyuntura política particular) también una experiencia profesional común permiten iniciar un debate franco, abierto, fructífero sobre las ciudades, sus gobiernos locales, las relaciones con la ciudadanía; en fin muchas de las cuestiones que requieren ser profundamente analizadas para construir ciudades democráticas.

En ese tenor, vale la pena destacar que uno de los resultados de este análisis fue el rastreo de textos y materiales de El Salvador y Latinoamérica sobre ciudades, gobiernos locales y política urbana, cuyo objetivo es dar continuidad a este diálogo o discusión que existe , promover y profundizar el conocimiento de las ciudades a través del impulso a la investigación, difundir ideas y productos de trabajos y discusiones tratando de brindar aportes para que la sociedad, sus actores y sus instituciones públicas y privadas, puedan formular e implementar acciones que a su vez contribuyan a modificar las extremas condiciones de pobreza en que viven las mayorías en América Latina, de tal suerte que se asuma un compromiso de trabajo colectivo por la construcción de una "ciudad democrática", una " ciudad para todos", unas ciudades descentralizadas.

Hasta ahora existe cierto reclamo recíproco por pertenecer a mundos cerrados, lo cual poco contribuye a conocer con profundidad los fenómenos que se estudian y a buscar soluciones, alternativas, políticas para la ciudad.

Muchos intelectuales son portadores de prestigio, de honestidad, de valores que la propia educación superior suele olvidar transmitir a las nuevas generaciones que forma. Su presencia en los aparatos estatales puede modificar prácticas tradicionales y sobre todo existen claros ejemplos que son un freno a la corrupción. Muchos otros han creado y consolidado organismos no gubernamentales que poseen una rica experiencia de trabajo directo con la comunidad, la cual debe recuperarse.

Otra cuestión es la referida a la Utilidad social de la producción académica. A pesar de que hay quienes opinan que los trabajos que realizan los intelectuales poco contribuyen a orientar la acción, y hasta se puede Utilizar la presencia de los investigadores para legitimar decisiones políticas previamente tomadas, la mayoría coincidió en que las relaciones deben promoverse, porque son de Utilidad para ambos ámbitos. Precisamente el grupo que se reunió en México es un ejemplo de que todos sus miembros representan posibilidades que no deben desecharse si lo que se quiere es transformar las ciudades, estas son algunas de las conjeturas que pueden concluirse a lo largo de la revisión de las estrategias de desarrollo local.

Por tanto, el análisis marca dos tendencias por una lado el trabajo esta centrado en un abordaje de El Salvador “ Estrategias de Desarrollo Local vistas desde la Descentralización del Estados”;; y en el caso global a nivel Latinoamericano la discusión se centra en el “Tema de las Ciudades y Gobiernos Locales” que se vivencia la necesidad de la Descentralización de los Estados”.

5. BIBLIOGRAFIA DE APOYO

- ✚ Otros Dossieres Técnicos LEADER II. (2002), Los caminos que buscamos: 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local, resumen de experiencias, Uruguay.
- ✚ Enríquez Alberto Villacorta. (2002), Retos y Perspectivas del Desarrollo Local y la Descentralización en América Latina, El Salvador, C. A.
- ✚ Gallicchio Enrique. (1995), El Desarrollo Económico Local. Estrategia Económica y de Construcción de Capital Social, CLAEH Uruguay.
- ✚ Barreiro Fernando. (2002), Desarrollo desde el territorio: propósito del desarrollo local. <http://www.iigov.org>.
- ✚ Gallicchio Enrique. (2003), El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral, Montevideo.