



DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Roy Rivera
Fernando Carrión
Manuel Ortega Hegg
Guadalupe Wallace
Carlos Umaña
Ricardo Córdova Macías
Johan Bastiaensen
Jos Vaessen
Juan Pablo Pérez Sáinz
José Luis Rocha
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

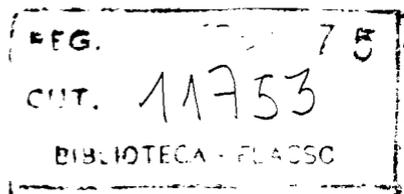
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

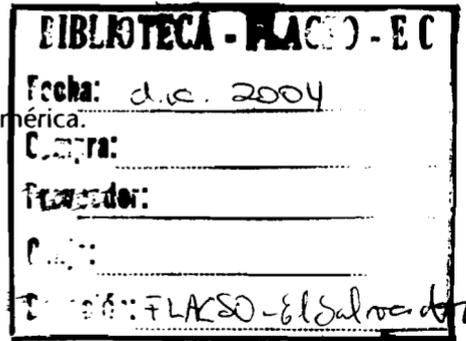
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



INDICE

Presentación

PRIMERA PARTE

Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
 - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
 - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
 - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
 - 2.2 El Nivel intermedio 39
 - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
 - 3.1 Las etapas del proceso general 42
 - 3.2 Los regímenes políticos 46
 - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
 - 4.1 El gobierno local 55
 - 4.2 La escena local 57
 - 4.3 La hora de los alcaldes 61

5.	Los límites a la descentralización	64
6.	Bibliografía	68
La marcha del proceso descentralizador en Centro América		71
Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace		
1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91
<i>✓</i>	Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica	93
Carlos Umaña		
1.	Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica	93
1.1	El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local	98
1.2	Poder local	100
1.3	El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad	103
1.4	El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural	104
1.5	Institucionalismo y multidimensionalidad	109
1.6	El aporte de IULA-CELCADEL	111
1.7	La sobrevivencia de concepciones anteriores	112
2.	Elementos claves en un concepto de desarrollo local	112
3.	Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas	116
4.	Oferta educativa en Centroamérica	121
5.	Especificidades coyunturales de cada país	124

Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica 129
Ricardo Córdova Macías

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

SEGUNDA PARTE

Factores asociados al desarrollo local en América Latina 151 *✓*

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual 153
Johan Bastiaensen y Jos Vaessen

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
 - 1.1 Las ideas claves 155
 - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
 - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
 - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
 - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
 - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
 - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
 - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
 - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
 - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
 - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2	La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	192
2.2.1.	La crítica de la escuela de Ohio	192
2.2.2.	La crítica de las ONGs	195
2.2.3.	La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	199
2.3	La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	201
2.3.1.	Análisis de la transacción crédito	202
2.3.2.	El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	206
2.3.3.	Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	207
2.4	Finanzas rurales e institucionalidad local	209
3.	Bibliografía	213
	La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización	223
	Juan Pablo Pérez Sáinz	
	Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto	225
1.	La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad	230
2.	Reflexiones finales	237
3.	Bibliografía	241
✓	El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves	245
	José Luis Rocha	
1.	Introducción	245
2.	Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales	247
2.1	Desarrollo local	247
2.2	Descentralización	261

2.3	La hora de la Microempresa	262
3.	Hallazgos	268
3.1	Descentralización en Nicaragua	268
3.2	Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas	276
3.2.1.	Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales	276
3.2.2.	El control y permiso para operar	280
3.2.3.	Relación fiscal y otros vínculos tributarios	282
3.2.4.	Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales	286
3.3.	Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas	290
3.3.1.	Tipología de las microempresas	290
3.3.2.	Avances, experiencias positivas y acercamientos	296
3.3.3.	Obstáculos y debilidades	304
4.	Bibliografía	313
5.	Bibliografía sobre microempresa y municipalismo	317
	Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales Allan Lavell	323
1.	Contexto y concepto	323
2.	Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares	328

3.	Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina	332
3.1	Antecedentes: La cooperación bilateral	332
3.2	Los Acuerdos y Bloques Regionales	334
3.3	Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres	337
	El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países	337
	La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares	338
	El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional	339
	Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad	340
	La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional	341
4.	Comentarios finales	342
5.	Bibliografía	343
	TERCERA PARTE	345
	Anexos Bibliográficos	
Anexo 1	Bibliografía especializada sobre desarrollo local	347
Anexo 2	Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local	367
Anexo 3	Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local	371

SINTESIS REGIONAL: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica*

CARLOS UMAÑA CERNA¹

1. VERTIENTES HISTÓRICAS DEL DESARROLLO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

La teoría del Desarrollo Local surge a mediados de los 70 en Europa, se expande en Sudamérica en los 80 y llega a territorio Centroamericano a inicios de los 90. A la par de su expansión internacional la teoría del DL ha ido ganando cuerpo, creciendo como estrategia, metodología y como un conjunto instrumental de técnicas y procedimientos para promover el desarrollo. El Desarrollo local surge en el contexto de “..la crisis que sufrieron los países industrializados en los años setenta, particularmente hacia fines de esa década, comienza a hablarse de desarrollo local. Un discurso cada vez mas generalizado se centra en el concepto de “iniciativa local”. En 1979 un primer ministro francés lanza la consigna de ‘que cada uno cree su empleo’”.² En la crisis general de

* Este artículo fue tomado de **Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica. Fundaungo, San Salvador, 2002**, págs. 131-150.

1 Sociólogo e Investigador Salvadoreño. Email: protec@telesal.net

2 Arocena, José: El desarrollo local un desafío contemporáneo. P.30

los setenta del modelo económico de planificación capitalista centralizada, el desarrollo local se plantea como un instrumental para compensar los efectos económicos, y evoluciona a un cuerpo teórico con múltiples dimensiones y áreas de trabajo.

La transformación y simplificación de la expresión Desarrollo Económico Local (DEL) a Desarrollo Local (DL), como cualquiera lo puede intuir, no es únicamente la pérdida de un adjetivo (económico) hacia una visión más integral, multisectorial y multidimensional, sino un cambio filosófico sobre el paradigma y los protagonistas del desarrollo. Encierra o incluye un cambio crítico sobre el mero crecimiento y su sostenibilidad; sobre quienes son los actores y su participación; sobre la articulación entre lo nacional y lo local.

En la actualidad, detrás de la expresión Desarrollo Local existe una interesante discusión sobre la concepción y el rol del Estado a nivel local. Es una especie de reedición de los modelos teóricos, de la relación Estado-Economía, solo que en el plano concreto de la vida diaria, y en el espacio de lo inmediato. El reexamen de lo doctrinario se enfrenta no en un plano bastante general de los políticos y del plano nacional, sino de los efectos concretos en "mi espacio de vida". Así por ejemplo se plantea la relación entre gobierno local y ciudadanía, e inmediatamente surge la discusión de qué tipo de democracia se está hablando, una democracia delegativa o una participativa. Se plantean las preguntas de las instancias de participación ciudadana y su institucionalización así como de la contraloría social del poder público local. O en el ámbito económico surge el problema de la relación entre mercado y Estado, la discusión sobre la privatización de los servicios públicos, etc.

En el ámbito de la teoría del Estado se plantea en lo concreto la definición y delimitación de la relación entre gobierno local con el gobierno nacional; con la sociedad civil, con el mercado.

Así el desarrollo local es un espacio vigoroso y joven, dentro y desde el cual, se reprocesan y avanzan los antiguos paradigmas y se crean nuevas formas de interpretarlos.

El DL es un cuerpo teórico en formación al cual Centroamérica se incorpora no únicamente como área de aplicación, sino de construcción teórica. Y en este proceso no solo es de buscar tendencias hacia el futuro sino de delimitar herencias con el pasado. Esto es muy importante, por que cuando no se saldan cuentas con el pasado y no se cierra adecuadamente, lo obsoleto, vuelve a resurgir como contenido, disfrazado con un título nuevo. Esto precisamente esta pasando con el desarrollo local en Centroamérica. Teorías del desarrollo y metodologías de trabajo de campo tradicionales como el "desarrollo comunal", el municipalismo, el extensionismo rural, "el poder local y la organización de base" resurgen, solo que ahora se le denomina desarrollo local: Viejas prácticas con nuevos nombres, con la ilusión de mantener viejos sueños.

En este problema, la continuidad de lo viejo dentro de lo nuevo, juega un rol, el factor lingüístico, el carácter ubicuo de la palabra "local". Así desarrollo local en su mayor sencillez no significa ni implica discontinuidad o ruptura, sino un adjetivo de moda para expresar lo que tradicionalmente se ha venido haciendo. Es normal encontrar viejas instituciones que con orgullo hablan de que hacen desarrollo local desde los 60s, al no darse cuenta de la ruptura teórica que ha significado el desarrollo local, muy cómodamente usan el adjetivo en su dimensión espacial.

Como todo cuerpo teórico, el desarrollo local tiene efectivamente una continuidad con el pasado, con el peligro de convertirse en un simple caparazón cuando no logra delimitar la frontera, cuando no logra romper con su herencia histórica. En Centroamérica en la actualidad se pueden realizar entrevistas y largas pláticas, se pueden realizar seminarios, conferencias y tener la falsa convicción de que todo mundo

esta hablando de lo mismo por el solo hecho de usar la expresión "desarrollo local", más sin embargo, los interlocutores se están moviendo en dos mundos paralelos, que se ven pero no se tocan, por que realmente son mundos separados. Dentro de la expresión desarrollo local coexisten una diversidad de visiones de lo arcaico con lo nuevo.

En principio es necesario identificar dos tipos de prácticas que antes de los ochenta fueron modelos y que en la actualidad persisten bajo el nuevo ropaje, de desarrollo local:

- a. El desarrollo comunal surge en los años 60 con las direcciones de desarrollo comunal en los diferentes ministerios de gobernación, impulsando las asociaciones de desarrollo comunal. Adicionalmente, cada ministerio creaba su entidad de referencia en lo local, y los municipios eran realidades secundarias y ausentes. El desarrollo se concebía como un paso del atraso a la modernidad, conllevaba hacer proyectos de infraestructura, extensionismo agropecuario, letrinas, planificación familiar. Era un proceso que se inducía desde el centro hacia la periferia. Implicaba un cambio cultural de sociedades y comunidades atrasadas a modernas.
- b. El municipalismo frente al estado central, que reduce la problemática del desarrollo local a la descentralización y al fortalecimiento institucional de la municipalidad. Así el desarrollo local es desarrollo de la municipalidad, de la institucionalidad local.

En la década de los ochenta lo anterior fue redefinido en función del conflicto armado, surgiendo como propuestas dominantes aquellas que estaban inbuidas de visiones para la toma del poder vs. aquellas que tenían como fin práctico desmontar y combatir el potencial insurgente. Estas visiones de conflicto y no desarrollo son las que dominan el escenario político centroamericano, y se expresa con el mayor grado

de formulación en El Salvador con el Programa de Municipalidades en Acción (MEA), vrs. los Poderes Populares Locales (PPL). Estas dos concepciones en conflicto se materializaban por lo que se denominó Municipalidades en el Exilio que dibujaban un mapa de municipios donde el gobierno de los alcaldes era proscrito y el poder era ejercido por la insurgencia vrs. las áreas donde existía un mayor control del Gobierno.³

Este mismo mapa se dibujaba con la presencia de la contra en Nicaragua y en Honduras, o en Guatemala con la presencia de la URNG; o con la presencia de desplazados y refugiados en los cinco países.

Centro América en la década de los ochenta fue una sub-región dominada por el conflicto donde las palabras claves y la prioridades no eran el “desarrollo” sino el “poder” y la “paz”. Es sobre la base de este contexto y de la posibilidad de la paz, desde el cual surgen y se pueden identificar diferentes vertientes-prácticas del desarrollo local, en la década de los 90s. Estas vertientes surgen dentro de la sociedad civil, por lo general al margen de los movimientos o ambientes municipales, luchando y abriendo espacio con el pasado, mezclada o en confrontación con esos planteamientos.

Las siguientes son las vertientes que configuran en la práctica espacios donde se han venido conformando las concepciones sobre el desarrollo local. Estas vertientes prácticas han sufrido procesos de metamorfosis y desarrollo. En la realidad cada una está en un proceso de constante construcción y reformulación, más orientados a necesidades prácticas institucionales que a una construcción formal o rigurosidad académica, tal como se puede evidenciar en sus

3 Cfr: Mapa de Municipalidades en el exilio en: Umaña Cerna, Carlos. Posibilidades de Capacitación y de Cooperación en Areas Conflictivas para la reconversión de fuerzas militares en productivas, Febrero 1992. San Salvador FEPADÉ.

propios documentos; por lo que no constituyen modelos teóricos puros de desarrollo local, más aún, algunos de ellos no podrían situarse como visiones de desarrollo, en un sentido estricto del término.

1.1. El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local

En el ámbito de las instituciones del sistema de Naciones Unidas en Centroamérica el concepto de Desarrollo Local ha sufrido un proceso evolutivo que va desde sus inicios en PRODERE en 1990 hasta los programas actuales de Nación XXI. En su surgimiento estuvo fuertemente vinculado a los procesos de paz y a la necesidad de crear alternativas de desarrollo económico local, hasta un enfoque al cual se le añadió subsecuentemente la visión de desarrollo humano y luego de desarrollo sostenible. Esta síntesis teórica se encuentra en la estrategia de PROGRESS, la cual se denominó y está formulada explícitamente en el documento: Estrategia de desarrollo local, 1998.

En dicha Estrategia se establece como concepto de desarrollo local el proceso de promover el cambio social y la lucha contra la pobreza, a partir de las personas en el marco de sus realidades territoriales concretas y específicas.

El objetivo único de la Estrategia es: combatir la pobreza para consolidar la paz, afianzar la democracia y viabilizar el desarrollo económico sostenible.

Define el desarrollo humano sostenible, como su enfoque común general y es el proceso de ampliación de las oportunidades para las personas, brindándoles mayores accesos a la educación, salud, empleo, ingreso, seguridad alimentaria y abarcando el espectro total de las opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas.

La clave del éxito de la estrategia del desarrollo humano sostenible, se encuentra en establecer una relación sistemática entre el todo y las partes, entre lo macro y lo micro, entre lo nacional y lo local. En el nivel local hay mejores posibilidades de producir cambios y establecer relaciones concretas de causalidad entre múltiples procesos sociales que rodean el tema de la pobreza.

La estrategia promueve reformas y procesos de cambio social orientados a la democratización local, la descentralización territorial, fiscal y financiera, la reforma de la sociedad de mercado y la globalización y la planeación democrática.

La construcción metodológica del desarrollo local se sustenta en cuatro principios fundamentales:

1. Creación de consensos entre las tres fuerzas principales: mercado, estado y sociedad civil.
2. Identificación de dueños del proceso y no de beneficiarios.
3. Promoción de políticas y estrategias integradas y centradas en el desarrollo humano.
4. Construcción de capacidades locales y promoción de oportunidades de desarrollo.

Históricamente este enfoque surge en Centroamérica con el Programa de Desarrollo para desplazados, refugiados y repatriados en Centroamérica (PRODERE), ejecutado en la región en el período 1990-94 en áreas afectadas en diversos grados por el conflicto. PRODERE forjó las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), y su red centroamericana. Sobre esta experiencia se desarrolló el Programa piloto en Guatemala de Desarrollo Humano Sostenible Local (PDHSL), y este a la vez dio origen al Programa para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible a nivel local en Centroamérica, (PROGRESS). Este se puso en marcha el 1 de enero de 1997 y finalizó en diciembre de 1998.

El programa Nación XXI que se ejecuta actualmente en Centroamérica mantiene como enfoque principal el Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local.

Existen tres documentos básicos de referencia para este enfoque: La Estrategia de desarrollo local, PDHSL/ PROGRESS, 1998; La Evaluación del PRODERE, realizada por la Fundación Arias, 1995; y el documento Las Agencias de Desarrollo Económico Local: «promoviendo la empresarialidad en el marco del desarrollo humano sostenible» el caso de Centro América, publicado por la OIT, y el cual puede ser consultado en el siguiente sitio Web: www.ilo.org/public/spanish/employment/led/publ/latins.htm

1.2. Poder local

En esta concepción, desarrollo local es el proceso de empoderamiento de las "organizaciones de base" (grass-roots strategies); es el proceso de acumulación de poder y formación de capacidades en el ámbito local. Son las estrategias de las bases orientadas a mejorar las condiciones locales y que buscan contribuir a una transformación social y política más profunda.

De una forma directa: "El poder local comprende una amplia gama de estrategias y metodologías de las bases dirigidas a construir capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y para transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad. La acumulación del poder local para hacer cosas a nivel local tiene como meta contribuir a un bien común universal".⁴

4 Arancibia, Juan y otros: *Poder local viejos sueños, nuevas prácticas*, 1999, Pág. 25.

En esta visión el actor principal y central son las bases, definidas estas como la población organizada que tradicionalmente ha estado excluida del poder y los beneficios socioeconómicos. Este énfasis recurrente en la expresión “bases” le ha ganado el apelativo de “concepción basista” del desarrollo local.

Esta concepción abarca un amplio espectro de ideas y prácticas, y es difícil pretender enmarcarlas dentro de una particular definición. Un buen esfuerzo de sistematizar estas concepciones se encuentra en el libro «Poder Local: Viejos Sueños, Nuevas prácticas». Este libro es valioso para el estudio de esta concepción, tanto por el contenido como por el proceso amplio de consulta en los tres países que involucró su producción, considerando experiencias representativas de Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Esta concepción reivindica para sí la herencia histórica de los movimientos sociales y políticos, como las experiencias de poder local en las décadas de los 70 y 80. Trata así mismo de identificar y diferenciarse de otros enfoques de poder local en la región, estos son:

Desarrollo Democrático Local como parte de una estrategia de reforma social y política y de desarrollo promovido por agencias internacionales.

Gobierno Local Descentralizado como parte de una estrategia de modernización y liberalización económica y política, promovida por las instituciones financieras internacionales.

Poder político local. El intento de los partidos políticos para ganar influencia a nivel local, desde donde pueden lograr apoyo para desarrollar un nuevo papel en la política nacional.⁵

Una contribución valiosa es la identificación de los elementos o ejes conceptuales para la definición del poder local. Estos parámetros conceptuales son los elementos

5 Cfr. Arancibia, Juan y otros: **Poder local viejos sueños, nuevas prácticas**, 1999, Págs. 27 – 31

presentes en su definición pero son también las áreas dentro de los cuales se están desarrollando y construyendo las estrategias de poder local en la región. Tal como lo afirman los autores, son un conjunto selectivo de las características y aspiraciones implícitas, y a veces explícitas de la práctica de una amplia gama de actores dentro de este enfoque.

Así los cinco elementos o parámetros claves del poder local son:⁶

Raíces históricas comunes;

Empoderamiento individual para un bien común o colectivo;

Una estrategia de participación para la transformación de un sistema;

Un compromiso constructivo práctico con estructuras existentes alrededor de objetivos factibles;

Una visión alternativa implícita del bien común.

Su historia se remonta a principios de los noventa y provienen del procesamiento y evaluación de las experiencias nacionales de la década de los ochenta y de la influencia de entidades como el Consejo de Educación de Adulto de América Latina (CEAAL) que decide formar en América Latina la Red de Poder Local (REPPOL).

En este amplio espectro se puede identificar un gran número de experiencias dispersas de desarrollo de organizaciones de base, de comunidades eclesiales de base, la Red Alforja, y la Red Centroamericana del Poder Local.

6 Para una amplia definición ver páginas 19-23

1.3 El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad

Usualmente esta visión está presente en diferentes instituciones de los gobiernos centrales de Centroamérica, en sus ministerios y en instancias centrales que trabajan con enfoques participativos. En la actualidad, el desarrollo inducido de forma centralista, como posición, no es abiertamente defendida o justificada por nadie y dado el avance de la participación y del desarrollo local difícilmente se encuentra por escrito o formulado teóricamente como programa. Sin embargo, existe una excepción en el «Triángulo de Solidaridad» de Costa Rica, el cual representaría para este caso un modelo teórico-metodológico de esta visión.

Existen diversas publicaciones formales acerca de la metodología del Triángulo, tales como el libro “De actores secundarios a actores protagónicos” de Jorge F. Sáenz Carbonell; la Colección de participación ciudadana y el Manual del participante (“Mecanismo estratégico del Triángulo de Solidaridad: Metodología para el Desarrollo Local”) publicados por la Dirección Triángulo de Solidaridad Costa Rica.

En la concepción del Triángulo de Solidaridad, existen tres actores principales: gobierno central, gobierno local y sociedad civil. El proceso de concertación de construcción de agenda y de identificación de proyectos es animado y coordinado por una instancia central, creando adicionalmente estructuras orgánicas que se superponen o funcionan de forma paralela a las locales. El protagonista facilitador del proceso es el gobierno central, los gobiernos locales entran como otro participante, siendo relegado en su rol articulador de las iniciativas locales.

Dentro de esta visión el proceso de concertación fundamentalmente va orientado a la identificación de proyectos, a la programación de acciones y a la conjunción de recursos entre las partes. No es un proceso articulador de visiones y de identidad local, limitándose a la formulación y ejecución de proyectos. En última instancia en su realización dependen del gobierno central. Para mayor detalle acerca del Triángulo de Solidaridad consultar el capítulo de Costa Rica.

Este enfoque parte de un análisis nunca explícito de que en lo local no existe la capacidad endógena de generación y coordinación de un proceso autónomo de desarrollo, así mismo se concibe la relación entre el desarrollo local y nacional de una forma rígida, y jeraquizada. En la práctica no se reconoce la especificidad autonómica de lo local sino que lo local es visto como un espacio subordinado a lo nacional, de esta manera lo local se define como un espacio particular de lo nacional y el desarrollo local como "un proceso generado e inducido desde el gobierno central"; así se ocupan las expresiones contradictorias "rector del desarrollo local a nivel nacional".

1.4 El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural.

La tesis fundamental de este enfoque es que es necesario acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con políticas específicas que mitiguen el cambio estructural, en el contexto de la globalización económica creciente. De esta forma, el desarrollo local constituye, formas de ajuste flexible al cambio estructural, de dos maneras: Como cambio y modernización institucional por medio de la descentralización del Estado y como estrategia compensatoria a los efectos sociales del ajuste y la superación de la pobreza.

Parte de reconocer y superar dos visiones en ellos mismos:

La visión simplificada del ajuste que lo reducía únicamente al logro de los equilibrios macroeconómicos y la identificación de nichos de mercado internacional.

Una visión asistencialista de atención a la pobreza y los efectos del ajuste.

Así mismo ha implicado para ellos la superación de la concepción de lo "local" como espacios y un "redescubrimiento de la dimensión de lo territorial", hacia políticas más activas de ajuste por medio del desarrollo económico local.

Al igual que en los enfoques anteriores, este encierra una diversidad de matices particulares, que van desde posiciones simplificadas y aún criticadas por ellos mismos a posiciones de avanzada con planteamientos más integrales y actuales. Muchas instituciones identifican este enfoque como la "visión de los bancos" por referirse al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero realmente también se encuentra de forma indistinta en instituciones de la sociedad civil, ó en entidades gubernamentales.

Sus versiones más simplificadas se expresan de dos maneras:

Vuelven equivalente la estrategia de desarrollo local con la estrategia de atención a las áreas más pobres del país. Así desarrollo local es subsidiariedad y asistencia a los municipios más pobres. Poniéndose énfasis en la inversión en infraestructura y servicios a las áreas más pobres.

El desarrollo local es un medio para la descentralización. Mas aún desarrollo local es descentralización. Ante la imposibilidad que las propias burocracias ministeriales se descentralicen y el fracaso de los programas de descentralización en Centroamérica en la década de los 90, se plantea la necesidad de buscarle dueño al proceso de reducción del Estado central,

esto únicamente pueden ser los municipios como parte interesada realmente en la descentralización. Esto implica programas de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Los críticos de esta visión vislumbran que para esta concepción los resortes que impulsan el verdadero desarrollo nacional no pasan por el desarrollo local. El desarrollo local es concebido siempre como tema marginal.

Estas concepciones limitadas están siendo superadas al interior de los bancos, y nuevos conceptos claves están surgiendo dentro de dicha visión. Entre ellos son claves para el desarrollo local: Empoderamiento, Participación ciudadana y Capital social.

Así en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Combatiendo la pobreza del Banco Mundial se encuentra como uno de los componentes de la Estrategia para combatir la pobreza el empoderamiento, que a su vez incluye las siguientes líneas de acción:

Establecer las bases políticas y legales que incluyan el desarrollo.

Crear administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad.

Promocionar la descentralización y el desarrollo de la comunidad (local).

Promocionar la equidad de género.

Combatir las barreras sociales.

Apoyar el capital social de los pobres.

El Banco Mundial también define la participación como el proceso a través del cual los beneficiarios influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que los afectan. Ver Sitio Web de participación ciudadana del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/participation/>.

Para el conocimiento de esta visión es clave leer el documento del Grupo de Desarrollo Municipal (GDM) del BID "Perfil de la Estrategia de los Gobiernos Locales ". En este documento se afirma que el Banco está poniendo en el centro de sus preocupaciones los aspectos institucionales y de gestión de gobierno local que crea el proceso de descentralización, complementando así el acento que tradicionalmente se ponía en el financiamiento de infraestructuras y servicios. Dicha estrategia constituirá un marco de referencia integrado para orientar la participación del BID en el financiamiento de la descentralización. La estrategia examina cómo el Banco puede asistir a los países prestatarios en la ejecución de las reformas de descentralización y actividades de fortalecimiento institucional necesarias para promover el desarrollo de los gobiernos locales y transformarlos en eficientes y democráticos proveedores de servicios a las comunidades. Se puede consultar para mayor detalle el Sitio Web del Grupo de Desarrollo Municipal del BID: <http://www.iadb.org/rdm/>.

Así mismo es muy importante leer El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000: En el umbral del siglo XXI y El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Combatiendo la pobreza del Banco Mundial, los cuales pueden ser consultados en el siguiente Sitio Web: <http://www.worldbank.org/wdr/>.

Además de consultar el excelente sitio sobre Capital Social del Banco Mundial, donde se define al capital social como las normas y relaciones sociales, que son fijadas en las estructuras sociales de la sociedad, que permiten a las personas coordinar acciones que logren los objetivos deseados. Ver: Sitio Web: www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm.

Un trabajo con aportes interesantes y un nivel avanzado en su desarrollo, siempre en esta dirección lo constituye el "Desarrollo económico local en Europa y

América Latina” de Francisco Alburquerque Llorens publicado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999. Dicho documento puede ser consultado en su versión resumida en el Sitio Web de la Red de información e intercambio en Desarrollo Económico Local: <http://www.redel.cl/>

Históricamente es necesario señalar que esta corriente llega a la teoría del desarrollo local, proviniendo de la experiencia del ajuste estructural y los problemas e insuficiencias generados por los procesos de descentralización. Usualmente, por parte de la sociedad civil se señala, en el caso del BM y el BID, como entidades recientes en esta temática, sin embargo el Banco Mundial por medio del IDE viene trabajando esta temática desde 1991. El Banco Mundial reconoció el desarrollo local, “el proceso de localización” como tendencia y teoría en su informe de 1999-2000 y el GDM del BID elaboró el “Perfil de la Estrategia de los Gobiernos Locales” en 1998 - 1999.

En el ámbito del Desarrollo Económico Local, es importante señalar la evolución conceptual del BID. Esto se puede observar en el documento “Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas oportunidades operativas para el Banco”.

“El desarrollo económico local es el generado en un entorno territorial subnacional que favorece la competitividad y el empleo de un sistema productivo local. El Banco ha sido y sigue siendo un actor fundamental en el desarrollo urbano de la región. Desde hace al menos dos décadas ha venido concentrando sus operaciones de desarrollo local, entendido casi siempre como municipal y urbano, en la provisión de servicios sociales y en la construcción de infraestructura básica. Sin embargo, los vínculos entre estas actividades y el sector productivo han sido escasos.

Entre la definición de objetivos del desarrollo local/regional formulado por las operaciones del Banco no se ha priorizado hasta ahora el desarrollo económico entendido como el encaminado a promover, a través de actores locales, la creación de un entorno competitivo, la inversión privada, el fortalecimiento del tejido empresarial local, la generación de empleos estables y el crecimiento económico. Si el Banco no actúa de una forma rápida e incorpora los aspectos relacionados con la competitividad empresarial en el plano subnacional (regional y local), existe el riesgo de que no pueda atender la gran demanda que surge en los países y pierda parte del liderazgo que ha ostentado”.⁷

Sus críticos observan en ellos, que el desarrollo local no tiene un valor en si mismo sino como un medio, así el fin es el ajuste estructural, la modernización del Estado central y para ello es necesario el desarrollo de la institucionalidad local. En este contexto y dentro del pensamiento dominante institucional del BID, desarrollo local es desarrollo institucional para la gestión o prestación de servicios municipales o es desarrollo de proyectos de infraestructura a nivel local. Los nuevos conceptos de ciertos grupos al interior del banco, como el GDM y los documentos referidos a DL y DEL, no están en el mainstream del BID.

1.5 Institucionalismo y multidimensionalidad

Esta vertiente se caracteriza por la búsqueda de caminos civilistas, pragmáticos e institucionales para el desarrollo local. Establece en un primer momento que el desarrollo local es un desarrollo multidimensional que tiene como “objetivo básico la producción de riqueza y bienestar

⁷ BID: Competitividad y Desarrollo Económico Local. Nuevas oportunidades operativas para el Banco. Documento de discusión SDS/SME. Marzo de 2000.

para la mayoría de las presentes y futuras generaciones". Así el desarrollo local es:

"Un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio".⁸

Se caracteriza por tener una práctica institucional independiente descrita por los siguientes cinco elementos:

- a. La necesidad de crear una nueva institucionalidad nacional para el desarrollo local. Esto implica redefinir el Estado en su globalidad, partiendo de su obsolescencia y de la necesidad de su modernización. Una estrategia de desarrollo local se inscribe dentro de una estrategia nacional de transformación, e implica una nueva institucionalidad tanto a nivel local como nacional. Esta reorganización institucional implica su reorganización política administrativa y el proceso de descentralización.
- b. Un compromiso del cambio de todos los actores. La necesidad de actores de nuevo tipo. Esto implica a la vez el reconocimiento del cambio, no solo de unos sino que de todos los actores principales del desarrollo local: Sociedad civil; gobierno local, gobierno central y empresa privada.
- c. En el desarrollo local ningún actor puede quedar fuera, y el desarrollo local no puede ser enajenado en función de un solo actor sea este los dominantes o los dominados.

8 Red de Desarrollo Local: El Desarrollo Local y Regional: Una propuesta a la Nación, 1ª. Versión, 1998.

- d. El desarrollo no puede ser un proceso sólo económico (DEL), sólo institucional (municipalidad) o sólo de las organizaciones de base (poder local), sino que implica de forma simultánea diferentes dimensiones sin el cual no puede ser desarrollo.
- e. El desarrollo local es un proceso endógeno, coordinado y sostenido por los actores locales.

Esta visión es representada en el caso salvadoreño por la Red de Desarrollo Local y en el caso de Nicaragua por la Red Nicaragüense para la democracia y el desarrollo local.

Estas dos redes se están convirtiendo en la masa crítica de teorización y desarrollo intelectual en la concepción centroamericana del desarrollo local. La cantidad de publicaciones e investigaciones en los diferentes campos por ambas redes las convierte en referente obligado en la temática en el área centroamericana. Para el caso salvadoreño una sistematización por área temática de sus publicaciones se puede ver en la publicación de Diakonía sueca: «Estudio de Caso: Red para el desarrollo local El Salvador.»

1.6 El aporte de IULA-CELCADEL

La influencia suramericana del Desarrollo Local proviene o arriba a Centroamérica por medio de IULA-CELCADEL y el proyecto SACDEL, con el Seminario Internacional de Desarrollo Económico Local realizado en San José en febrero de 1992. A partir de esa fecha se inician una serie de cursos y eventos en el área con la misma temática.

Para mayor detalle ver el capítulo sobre El Salvador, donde se detalla la contribuciones de esta vertiente.

1.7 La sobrevivencia de concepciones anteriores

En forma de remanentes o secuelas, pero con un peso práctico aún bastante grande se pueden identificar en Centroamérica, metodologías tradicionales de extensionismo agropecuario, como desarrollo económico local, o desarrollo comunal o fortalecimiento municipal como desarrollo local.

2. ELEMENTOS CLAVES EN UN CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

En los diferentes planteamientos y conceptos de Desarrollo local, anteriormente señalados, es necesario resaltar los elementos relevantes detectados. Usualmente estos elementos están presentes como palabras claves, que sirven de mojoneros en el discurso o son los ejes que estructuran las definiciones o conceptos de desarrollo local. Otras veces de forma explícita son desglosados en la explicación que a continuación se hace del concepto.

La identificación de estos elementos claves han sido en ciertos casos productos del análisis y de reflexiones e investigaciones teóricas, en cambio otros son productos de procesos más empíricos y de la acumulación de una memoria socio-histórica. En todo caso es como Centroamérica está construyendo su propia teoría de Desarrollo Local.

Estos elementos claves en el concepto son los siguientes:

a. **Identidad y diversidad en lo local: compartiendo un espacio y una historia.**

Este tiene dos dimensiones: Por un lado, una conciencia de grupo o comunidad humana con sentido de pertenencia e identificación con un territorio determinado; pero por otro lado un sentido de identidad histórica de grupo humano diferenciado de los demás

por experiencias compartidas en el pasado, un desafío y necesidad en el presente y un destino que afecta a todos en el futuro. En Centroamérica la identidad espacio-temporal ha sido dinámica y esto es sobre todo aplicable a las comunidades de repatriados y refugiados. Dentro de la perspectiva histórica tiene un valor especial, las crisis vividas en el pasado, que puede ser el conflicto armado o la crisis económica de una región como la de León en Nicaragua. Es interesante la conciencia de la necesidad mutua para enfrentar desafíos en el presente y en el futuro.

En esta identidad se encuentra presente la idea de ser diferentes a otros grupos humanos y territorios, y en tal sentido la existencia de procesos diferenciados locales de desarrollo. Esta diferencia es a la vez una constatación de la diversidad de actores e intereses en un espacio determinado, que necesitan unirse para enfrentar crisis, problemas y desafíos. Esto implica no una identidad de clase social si no una identidad de comunidad humana que aceptando las diferencias tiene un sentido de identidad territorial e histórica.

b. Articulación de intereses y acciones para construir una fuerza social.

La posibilidad y la necesidad de articular intereses de diferentes grupos sociales para un bienestar general en un territorio determinado. Esto implica madurez social proveniente de la experiencia histórica de los diferentes grupos sociales, para optar por el camino de la actuación conjunta, que el de la confrontación o el de la actuación individual. Esta articulación de intereses y de acciones, tiene como fin convertirse en una fuerza social con capacidad de impulsar los intereses locales que son comunes a todos. Es una conciencia de las potencialidades sinérgicas de una región.

c. Un proceso endógeno de participación y concertación de actores locales.

La articulación de intereses y acciones no es un proceso exógeno, si no que se fundamenta en un proceso interno de participación de todos los actores y en la concertación de intereses y acciones. Esta participación y asimilación interna es lo que hace que el proceso sea sostenible en el tiempo, y no dependiente de fuerzas que convoquen y mantengan el proceso desde lo externo. La participación de todos los actores, tiene también el sentido de legitimidad social en el territorio pero de mayor poder y capacidad de presión social. La exclusión o no participación de grupos sociales abre la posibilidad de conflictos internos y que actores claves no se sientan representados en el proceso local.

d. Una visión básica y estratégica compartida.

Esta articulación de intereses y acciones que se materializa en una fuerza social tiene como fin impulsar el bien común de los participantes, de una desiderata de la localidad, de una visión objetivo del territorio local que se estructura en pasos y áreas de concertación y concentración de esfuerzos, que a la vez se materializa en una estrategia, llámese esto de diferentes maneras. Esto es un arreglo de sumar fuerzas, de ganar-ganar, y de crear y despertar las fuerzas ocultas potenciales e internas para construir un proyecto local.

e. Construcción de capacidades locales.

No es un proceso de asistencialismo social, de "dar a los pobres" sino de generar un proceso interno que se pueda autoreproducir y ampliar con las capacidades propias de la localidad. Es más que dar el pescado o enseñar a pescar, es de saber construir las redes, saber explotar los recursos piscícolas y saber comercializarlo. Es generar procesos que se puedan autosostener y crecer en la localidad, esto se aplica tanto a proyectos sociales como económicos.

Significa desarrollar el capital humano y social de la localidad.

f. La legitimidad del gobierno local para ser el coordinador del desarrollo local.

La convicción democrática conlleva el respeto a las instituciones locales democráticamente electas y el reconocimiento por los actores externos y nacionales del papel articulador y coordinador del gobierno local. Este es un elemento crítico que se refuerza ante las entidades o instituciones gubernamentales nacionales; el impacto desarticulador de la agenda local por parte de la cooperación internacional; o la acción unilateral o sectorial de las ONGs.

g. Empoderamiento local.

El desarrollo local significa crecimiento del poder local. Esto tiene un doble sentido, en la capacidad organizativa interna de sus fuerzas sociales y de las capacidades locales reales pero a la vez en la incidencia política en las decisiones en el espacio nacional. La pregunta es ¿Qué capacidad de incidencia tiene una determinada localidad en el ámbito de las decisiones nacionales?. Por ejemplo en los préstamos y las inversiones nacionales. Así el empoderamiento local implica una redistribución del poder en el territorio nacional, que es nada más otra forma de definir la descentralización política.

h. Un proceso de acumulación y capitalización interna.

Establecer una planta industrial en una localidad, tener proyectos de empleo o de créditos, no son por sí mismo desarrollo local sino se establece un proceso de acumulación interno que se recree y se sostenga por medio de las capacidades y recursos de los actores locales. Así el desarrollo económico local tiene como principal elemento el proceso de acumulación o capitalización en

el espacio territorial de referencia. Significa en definitiva generar capital local.

3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES TÍPICOS Y ÉNFASIS EN SUS PROPUESTAS

En un sentido abstracto y general se podría afirmar que el desarrollo local es una materia de concertación entre los ciudadanos en un territorio, que se expresan por medio de sus organizaciones sociales que representa sus intereses en lo que se denomina sociedad civil. Esto a partir de reconocer que las instituciones públicas tienen un carácter instrumental al servicio de la ciudadanía y sus organizaciones. En un sentido concreto, lo que se encuentra son actores reales que inciden y determinan el desarrollo local, tanto de una forma directa actuando al interior de un territorio específico, o en el ámbito nacional.

Actuando en este ámbito nacional, en los países de Centroamérica se identifican seis tipos de actores claves, quienes de acuerdo a sus visiones ponen diferentes énfasis en el tema del desarrollo local a través de sus propuestas. Estos son:

- a. Instituciones que pertenecen al gobierno central
- b. Gremios de municipalidades
- c. Sociedad civil
- d. Cooperación internacional
- e. Instituciones vinculadas al sector privado
- f. Centros académicos

En el gobierno nacional típicamente se encuentran presentes cinco tipos de instancias.

- Las direcciones de desarrollo de la comunidad, que han sido regularmente las responsables de promover las asociaciones de desarrollo comunal y las diferentes instancias y niveles de segundo y tercer grado de estas

asociaciones. Usualmente estas direcciones se encuentran ubicadas en los ministerios de gobernación, con una importancia relativa cada vez menor que en el pasado. En ciertos países su rol ha llegado a ser completamente marginal.

- Los Institutos de Fomento Municipal. Con excepción de Honduras en todos los países existen estos tipos de institutos y regularmente se convierten en el canal principal de relación, asistencia técnica y crediticia con los gobiernos locales, así como en las entidades formuladoras de las políticas hacia el desarrollo local (con excepción de El Salvador donde es el FISDL).
- Los Fondos de Inversión Social, que se crearon a principios de los 90 dentro de los programas de ajuste estructural como canales de compensación a los efectos del ajuste y de atención a las áreas más pobres, que luego se precisó en los municipios más pobres. Usualmente se convierte en el canal de mayor incidencia del BID en las políticas sociales de los gobiernos, en la inversión de infraestructura local, y en los procesos de desarrollo local.
- Oficinas en las Casas Presidenciales especializadas en la modernización del Estado y los procesos de descentralización. Estos son responsables de las políticas, estrategias, programas y anteproyectos de ley en materia de descentralización. Usualmente existe un comisionado de modernización o una Secretaría Técnica de la presidencia o ambas.
- Comisiones de asuntos municipales en las Asambleas Legislativas. Es el foro institucional donde debaten los partidos políticos sobre la materia municipal, desarrollo territorial, descentralización y desarrollo local.

Lo usual en estas instituciones es que el desarrollo local se vea en función de su misión institucional y desde una perspectiva central. Así desarrollo local frecuentemente se asimila y se equiparación con desarrollo comunal; descentralización, inversión en infraestructura a nivel local o combate a la pobreza. Sin embargo en muchas de estas instituciones se han iniciado procesos de cambio conceptuales y de sus marcos lógicos, donde las instituciones centrales, se ven como facilitadores o acompañantes del desarrollo local, concebido como un proceso autónomo y centrado en las fuerzas locales. Estos cambios conceptuales son muy recientes, y estas mismas instituciones de vanguardia como el FISDL, son criticadas que en la práctica sigue pesando la fuerza de la costumbre.

En cuanto a los gremios nacionales de municipalidades, la mayoría de ellos está despertando hacia el concepto de desarrollo local. Es muy frecuente encontrar la reducción del concepto de desarrollo local al desarrollo institucional y administrativo de la municipalidad, o el desarrollo económico local, se entiende a veces como desarrollo financiero de la municipalidad. Aunque ciertos líderes gremiales de forma acertada afirman que, dentro de una distribución de responsabilidades, el rol natural de los gremios sería enfatizar el desarrollo institucional municipal como parte del desarrollo local en una visión amplia e integrada. En todo caso esto implicaría ubicar un concepto y rol específico en uno más amplio salvando las diferencias y espacios. Un elemento poderoso para el desarrollo local son las asociaciones municipales conformadas como mancomunidades municipales. Estas de manera general están surgiendo con un concepto implícito en función del desarrollo local, y es en este espacio donde más está floreciendo el concepto, de forma práctica y aplicada. En Centroamérica sobresale el caso de Honduras donde se ha institucionalizado y se está generalizando en estas instancias.

En la sociedad civil el énfasis se encuentra en la participación ciudadana, en el empoderamiento de las organizaciones de base, en la contraloría ciudadana y en la institucionalización de la participación. Este énfasis en muchos casos lleva a un reduccionismo del desarrollo local, a procesos de organización de base y a luchas de plataformas reivindicativas, desconociendo la institucionalidad y el rol articulador de los gobiernos locales. En muchos casos la visión de la sociedad civil no ha pasado de una concepción asistencialista y proyectista del desarrollo local.

Sin duda el rol catalizador hacia una visión más moderna del desarrollo local lo están desempeñando las redes de desarrollo local, como agentes difusores de material valioso y producción de investigaciones. En esto hay que distinguir entre tres tipos de redes todas especializadas en desarrollo local: Nacionales, Regionales y Virtuales.

En los ámbitos nacionales sobresalen las contribuciones de la Red para el Desarrollo Local de El Salvador y la Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo local.

En el ámbito regional está la Federación de Municipalidades de Centroamérica FEMICA, La Red de municipios Construyendo democracia y poder local; la Red ALFORJA que lleva a cabo el Programa regional coordinado de Educación popular el cual articula el trabajo de siete ONGs de Centroamérica y México. Así mismo la Red de Educación Popular y Poder Local, REPPOL, que nació en 1994 en la III Asamblea General en la Habana, Cuba. Esta red está en un proceso de rearticulación y las principales actividades en que está involucrada en este momento son: a) Elaboración de un paquete didáctico sobre el tema de poder local; b) Realización de un curso latinoamericano sobre el tema, con énfasis en las propuestas y enfoques de la educación popular.

A nivel virtual existen redes de carácter regional de apoyo e intercambio mutuo de información estas son:
Red Centroamericana para el Desarrollo Económico Local que se formó en apoyo a FLACSO.

Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible en los Asentamientos Humanos de Centroamérica (CERCA), que cuenta con el área de comunicación e información del Sistema de Información para Comunidades y Municipios (SISCOM).
Red de Desarrollo Municipal (RDM) del BID/RE2.

La Cooperación Internacional. En las agencias bilaterales sobresalen: Las agencias Nórdicas; La cooperación Alemana GTZ, la AID, el servicio Holandés SNV y la Cooperación Española AECI. Todos ellos poseen programas muy importantes de desarrollo municipal o de desarrollo local. En ellos es necesario resaltar su conciencia creciente sobre las consecuencias negativas de la cooperación internacional si esta no se articula dentro de una visión de desarrollo local. En esto es necesario reconocer la propuesta de DEMUCA sobre la necesidad de promover la formulación de políticas de desarrollo local y municipal en los países centroamericanos a los cuales se pliegue la cooperación internacional. En este contexto, el BID y el Banco Mundial son más recientes en arribar al tema del desarrollo local. Sin embargo, todo mundo es consciente sobre el impacto poderoso que desde ya está teniendo en las políticas nacionales la incorporación de la temática en sus prioridades.

El sector privado, con excepción de FORTAS y FUNDAZUCAR, es un actor relativamente ausente en la temática de desarrollo local. Esto en parte se vincula al déficit que en materia de desarrollo económico local se puede apreciar en la región. En esta materia la intuición de ciertos intelectuales es que los protagonistas probablemente no sean los mismos, de los que usualmente se desempeñan como sus representantes, esto en un doble sentido. Que en el DEL los protagonistas no serán los gremios o las asociaciones de la sociedad civil; y que dentro del sector privado

probablemente surjan asociaciones locales de empresarios u organizaciones de mediana y pequeña empresa.

Con respecto a los actores claves del ámbito académico, estos son analizados en el siguiente apartado, por medio de la oferta educativa en desarrollo local.

4. OFERTA EDUCATIVA EN CENTROAMERICA

La oferta educativa en desarrollo local, como tema específico se puede estructurar en diferentes niveles.

En un primer nivel se encuentra la oferta virtual internacional, que para ciertos casos se vinculan con universidades o instituciones que operan en el ámbito centroamericano, así se pueden mencionar:

- 1) La Universidad Virtual del Instituto Tecnológico de Monterrey que ofrece diferentes programas académicos, contando con un sistema universitario de 30 campus en todo México y con sede en nueve países de América Latina incluyendo la Universidad Rafael Landívar de Guatemala por medio de su departamento virtual que lleva a cabo el Seminario de Alta Administración Municipal, (SAAM).
- 2) El Centro Internacional de Formación de la OIT, ha creado en apoyo a las personas e instituciones que trabajan en el campo del desarrollo local el Programa a Distancia de Formación, Asistencia Técnica, Información y Trabajo en Red en apoyo al Desarrollo Local, DELNET.

DELNET parte de una serie de necesidades concretas por parte de los promotores del desarrollo local: de formación en la materia, de asesoramiento técnico, de intercambio de experiencias y de información especializada.

Ver detalles en www.itcilo.it/delnet

- 3) la Universidad de Las Américas (Ecuador-Chile) con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ que ofrece la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local.

Un segundo nivel de oferta educativa son las redes regionales de capacitación donde sobresalen:

- 1) Fundación DEMUCA que fue creada por el Programa de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, ha desarrollado actividades de capacitación bajo las modalidades de encuentros, seminarios, talleres, conferencias, foros, congresos, y cursos en donde se puede mencionar el Curso de Experto/a y Maestría en Dirección y Gestión Pública Local que se ejecuta en Antigua Guatemala.
- 2) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, se encuentra trabajando el Programa de Post-grado en Desarrollo Económico Local, EGAL, y sus componentes iniciales son dos programas de post-grado universitario en desarrollo económico local, uno con especialización en gestión y otro con especialización en investigación. Estos se ofrecen en la sede FLACSO en San José Costa Rica.

Finalmente, se tiene la oferta particular en cada país, fundamentalmente son de Universidades y algunas se vinculan a programas financiados por el AID o el BID.

- a) En Guatemala existen las siguientes propuestas educativas:

La Universidad Rafael Landívar de Guatemala estableció el Departamento de Educación Virtual, DEV, dentro del cual se desarrolla el Seminario de Alta Administración Municipal, SAAM, ya mencionado. Por otra parte la Secretaría de Coordinación Ejecutiva junto con el Instituto de Fomento Municipal, INFOM, y la Universidad Nacional

Autónoma de México, UNAM, tienen el Programa de Especialización en Administración Municipal.

- b) En El Salvador existen dos programas formales especializados en desarrollo local los cuales son: el Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local, PRAGEDEL, llevado a cabo por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO, y FLACSO- El Salvador. Así como también está el Programa de Gestión para el Desarrollo Local realizado por la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, FUSAI, junto con la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.
- c) La Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), de Honduras tiene una Vicerrectoría de Extensión Municipal y Desarrollo Comunitario que ofrece el Programa de Desarrollo Municipal.
- d) En Nicaragua los programas existentes son el Posgrado en Desarrollo Local ofrecido por la Universidad Centroamericana, UCA, y la Capacitación en Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales de la Universidad Católica, UNICA.
- e) La Universidad de Costa Rica y Universidad Estatal a Distancia han impulsado la carrera Administrativa Municipal; y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, DSE/ICAP ofrecen el Diplomado Regional sobre Gestión Ambiental Municipal.

Para mayores detalles y conocimiento de la oferta educativa existente en Centroamérica, se recomienda visitar el recurso proporcionado por el BID en:

<http://www.iadb.org/rdm>

[Recursos.cfm?page=Capacidades%20Locales](http://www.iadb.org/rdm)

5. ESPECIFICIDADES COYUNTURALES DE CADA PAÍS

El desarrollo local, como teoría y metodología de desarrollo, se encuentra presente en los cinco países de Centroamérica, con diferentes dinámicas y grados de desarrollo.

En Guatemala tuvo presencia, dejando una valiosa herencia, el programa PROGRESS con su enfoque de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local. Esto por medio de su aplicación en el diseño de programas financiados por organismo multilaterales, ubicados en el Interior del país. Esto incluye las Agencias de Desarrollo Local, fundadas por PRODERE en el Ixcán y en el Occidente. Así mismo, se pudieron identificar experiencias muy valiosas con enfoques del Poder Local en Suchitepequez, Sololá, Quiché, Quezaltenango y Alta Verapaz. Lamentablemente en la capital de Guatemala y en varias organizaciones sectoriales nacionales, el Desarrollo Local es reducido y entendido como fortalecimiento de la municipalidad o desarrollo Comunal. Esto es explicado por los propios Guatemaltecos por un lado, por las prioridades de la agenda nacional enfocada en la terminación de los acuerdos de paz; por el otro, por la naturaleza fragmentada y dual de la sociedad guatemalteca, expresada en sus múltiples dinámicas en diferentes partes del territorio. La variedad y riqueza de las experiencias de desarrollo local, no son conocidas o son intencionalmente ignoradas en el centro económico del país. Por otra parte es necesario resaltar que Guatemala es el país donde hay una mayor transferencias a los municipios (20%) por parte del gobierno central; así mismo y de forma reciente se ha firmado un pacto fiscal orientado a aumentar y a descentralizar la recaudación impulsando el fortalecimiento financiero municipal. Llama la atención el documento de la Política de Descentralización del gobierno central y las propuestas de ley marco en la misma temática.

El Salvador es el país centroamericano donde existe, al menos en documentos, la mayor producción teórica y sistematización de experiencias de desarrollo local. Sin embargo, El Salvador es uno de los países más atrasados en descentralización en materia fiscal y política, así mismo posee una de las políticas más pobres en descentralización en el gobierno central. La formulación de la estrategia de desarrollo local (ENDL) se constituyó en el momento de mayor acercamiento y diálogo entre todos los actores (Noviembre de 1999). En cambio los terremotos de enero y febrero de 2001, es el otro punto de referencia que generó una coyuntura de crisis y enfrentamiento entre los principales actores nacionales del desarrollo local pero a la vez generó una conciencia y efervescencia local en la temática. En la actualidad, Junio de 2001, casi todos los espacios de concertación y diálogo entre los diferentes sectores del país están cerrados. Esto ha generado una presión excesiva en el Grupo Consultivo para el desarrollo local del FISDL y ha precipitado su crisis.

En Honduras y Nicaragua el punto de referencia histórico es el Huracán Mitch, y el contexto y dinámica que impone a los gobiernos la iniciativa HIPC, sin embargo en ambos países la situación actual es diferente en un balance de la temática del desarrollo local. Si en Nicaragua el movimiento y tendencia del desarrollo local es evaluado como positivo y en constante crecimiento en Honduras las opiniones están divididas. En ambos países sobresalen las diversas instancias que se han creado y se mantienen funcionando como espacios de concertación y diálogo entre los diferentes sectores nacionales. En ambos países existen Comisiones nacionales de descentralización, o Consejos técnicos para la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza; o instancias de participación en los planes de reconstrucción y transformación nacional. En Honduras sobresalen los avances sobre desarrollo rural y las conexiones de esta temática con el desarrollo local. Nicaragua por otra parte es el país que posee la tradición más antigua en la temática de desarrollo

local, y la red nacional más extensiva. Para Nicaragua la presencia de la Red Nicaragüense se constituye en un patrimonio de capital social en la temática del desarrollo. Sus propuestas en la coyuntura de la reconstrucción, dentro de la Coordinadora Civil para la emergencia y la reconstrucción (CCER), sus diferentes publicaciones y eventos hacen que el Desarrollo Local se haya constituido en uno de los temas dominantes en el país.

En Costa Rica la dinámica de diálogo y discusión pública que se ha establecido entre la Alianza UNGL y CONADECO por un lado y el Gobierno Central por medio del Triángulo de Solidaridad por el otro, ofrecen una oportunidad valiosa para posicionar el tema del Desarrollo Local en la temática de Modernización del Estado y las estrategias del desarrollo nacional, mucho más allá de los enfoques tradicionales. De esta oportunidad son muy conscientes los líderes del movimiento comunal y municipal. Costa Rica es uno de los países centroamericanos más jóvenes en la temática del Desarrollo Local, explicado por los éxitos del modelo centralista del Estado benefactor. Sin embargo la temática ya está presente y con grandes oportunidades de expansión. Con seguridad el Proyecto de Desarrollo Local auspiciado por GTZ y ejecutado en coordinación con los principales actores nacionales como son IFAM, UNGL y CONADECO, se podría estar constituyendo en una escuela práctica para cada uno de ellos y servirá de elemento catalizador. En la sociedad civil llama la atención las experiencias de desarrollo local y educación del Centro de Educación Popular (CEP) de la Red ALFORJA y los esfuerzos de síntesis teórica en desarrollo económico local de CECADE.

En todos los países centroamericanos está ya presente los temas de la reforma política especialmente en la temática de descentralización política y la reforma fiscal. La primera entendida como un rediseño de las circunscripciones o distritos electorales que empoderen las localidades mediante un vínculo directo con los representantes o diputados en las

respectivas Asambleas Legislativas; así como en la formación de instancias locales para la participación ciudadana en las elecciones municipales. La segunda por medio de la descentralización fiscal, superando el tema de las transferencias ya que estas siguen siendo formas centralizadas de manejo fiscal, y buscando la autonomía en la recaudación y en el gasto como proceso real de descentralización fiscal.