

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales



**ANÁLISIS Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN
DESCENTRALIZADA DEL ESTADO ESPAÑOL EN EL SALVADOR
EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA. CASO DE ESTUDIO
MUNICIPIO DE NEJAPA**

Trabajo de graduación presentado por:

Br.: Claudia Maricela Reina Hernández.

Para optar al grado de:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

San Salvador, El Salvador, Julio 2004

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

Dra. María Isabel Rodríguez

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Agr. Joaquín Orlando Machuca

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA

Dra. Carmen Rodríguez de Rivas

SECRETARIA GENERAL

Licda. Margarita Muñoz

FISCAL GENERAL

Lic. Pedro Rosalío Escobar Castellanos

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Licda. Morena Elizabeth Nóchez de Aldana

VICEDECANO

Lic. Oscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO

Lic. Francisco Alberto Granados Hernández

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE ESCUELA

Licda. Cecilia Elizabeth Segura de Dueñas

DIRECTOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Lic. Mauricio Guevara

COORDINADOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Lic. Mauricio Guevara

AGRADECIMIENTOS

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE CONTRIBUYERON
ESPIRITUALMENTE EN EL FORTALECIMIENTO DE MIS
CAPACIDADES ME APOYARON Y CONTINÚAN HACIÉNDOLO
INCONDICIONALMENTE EN EL CAMINO HACIA EL LOGRO DE
MIS METAS Y ANHELOS.**

A TODOS ELLOS MIS AGRADECIMIENTOS INFINITOS

CLAUDIA REINA

INDICE

	Págs.
Introducción	
Planteamiento del problema.....	I
Justificación.....	IV
Objetivos.....	VII
Marco conceptual y antecedentes.....	VIII
Sistema de hipótesis.....	XXIV
Justificación capitular.....	XXVI
Diseño metodológico.....	XXVIII
CAPÍTULO I La cooperación descentralizada del estado español	
1. La cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación al desarrollo.....	2
1.1 Origen cronológico-conceptual y contexto en el que se desarrolla la cooperación descentralizada.....	5
1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales que protagonizan la cooperación descentralizada: procedencia, pertenencia.....	10
1.3 Situación actual, evolución y prioridades: clasificación y modalidades de cooperación descentralizada.....	23

CAPÍTULO II La cooperación descentralizada en El Salvador

2. El papel del municipio como institución en la cooperación descentralizada..... 34

2.1 El ámbito local y la sociedad civil en la cooperación..... 37

2.2 La cooperación oficial centralizada y descentralizada en El Salvador..... 44

2.2.1 El marco general para la cooperación descentralizada en El salvador..... 54

CAPÍTULO III La cooperación descentralizada desde el municipio

3. Organización político-administrativa municipal en El Salvador..... 61

3.1 Autonomía administrativa y funcional del gobierno municipal..... 64

3.2 Experiencia de cooperación Española en el municipio de Nejapa.....77

3.2.1 Fondo de contrapartida para el desarrollo local de Nejapa..... 85

Conclusiones..... 95

Bibliografía..... 99

Anexos..... 106

1. Competencias municipales establecidas en el Código Municipal y su vinculación con otras dependencias del Gobierno Central..... 107

ÍNDICE DE CUADROS

	Págs.
1. Grado de actividad internacional de las regiones y poderes locales en Europa.....	8
2. Comparación de la cooperación oficial al desarrollo y la cooperación descentralizada.....	27
3. Plan anual 2003 de la cooperación española.....	28
4. Gasto público social en Centroamérica.....	42
5. Porcentaje de hogares en pobreza por departamento.....	42
6. Cooperación oficial bilateral en el país.....	47
7. Cooperación oficial descentralizada en el país.....	48
8. El Salvador – consolidado de la cooperación oficial española.....	50
9. Cooperación bilateral oficial Norteamérica.....	51
10. Cooperación bilateral oficial europea.....	52
11. Cooperación bilateral oficial Asia, Africa, Oceanía.....	53
12. La distribución poblacional de los municipios.....	62
13. Distribución de los municipios por población y territorio.....	63
14. Diferencia financiera municipal de San Salvador 2003.....	70
15. Determinación de la población ponderada de acuerdo con el criterio de pobreza.....	73
16. Evolución de las transferencias del Gobierno al Fondo para el desarrollo económico y social de El Salvador.....	74
17. Producto interno bruto por ramas de actividad.....	75
18. Transferencias del gobierno central al local en países Latinoamericanos.....	76
19. Ingresos municipales en relativos a transferencias.....	76
20. Inversión de fondos municipales en competencias del Gobierno Central en El Salvador.....	76
21. Entidades contribuyentes de Yolocamba Solidaridad.....	80
22. Subvenciones obtenidas y su finalidad en el Municipio de Nejapa.....	81
23. Perfil financiero municipal.....	93

ÍNDICE DE ESQUEMAS

1. Estructura institucional europea..... 12
2. Organigrama de la secretaría de estado para la cooperación..... 14
3. Órganos coordinadores de la cooperación descentralizada europea.17
4. Organigrama funcional de organizaciones no gubernamentales..... 79
5. Estructura operativa en el Municipio de Nejapa..... 83
6. Estructura operativa en el Estado Español..... 84
7. Resumen del proceso de identificación de proyectos municipales.. 109

ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. Total ayuda oficial al desarrollo bilateral (reembolsable y no reembolsable). Distribución geográfica..... 30
2. Total ayuda oficial al desarrollo bilateral no reembolsable. Distribución sectorial..... 31

INTRODUCCIÓN

Desde que en nuestro país se ha establecido la participación ciudadana como uno de los factores fundamentales para transformar y fortalecer los municipios y por ende su sociedad local, cualquier iniciativa encaminada a este fin tiene cabida.

Así el auge del poder local y de la solidaridad internacional han dado paso a lo que se conoce como cooperación descentralizada; aquella ayuda oficial al desarrollo prestada por instituciones públicas, que se refieren al carácter del donante institucional para diferenciarlo de la ayuda Estatal.

Tal enfoque de cooperación busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de grupos de población interesados, tomando en cuenta sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo local.

La cooperación descentralizada en un territorio sujeta a la interacción entre sujetos sociales e institucionales, tiende a valorizar la diversidad y a garantizar la transparencia en los procesos decisorios y gestores de los programas de cooperación de manera que se superen los límites de los acuerdos intergubernamentales.

Esta se presenta como un laboratorio donde es posible afrontar en modo original el nudo de problemas, al centro de las políticas de desarrollo, constituido por las relaciones: acción gubernamental y no gubernamental, nivel central y niveles periféricos de la administración estatal, lógica de mercado y lógica de solidaridad social.

La cooperación descentralizada en nuestro país se materializa en un concepto de alianzas a escala local en el Municipio de Nejapa, con representantes intersectoriales, la empresa y la comunidad los que se reúnen en torno a una necesidad o una oportunidad para mejorar la calidad de vida de su comunidad.

Los aspectos positivos se manifiestan en la puesta en marcha de nuevas iniciativas, que reducen la dispersión de la ayuda y aumentan la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, se aprehende conjuntamente con actores que poseen diferentes visiones para guiar el desarrollo; se institucionaliza la participación ciudadana y de esta manera se fortalecen las estructuras de los actores locales; se obtienen nuevas estrategias en evaluación y organización de programas y proyectos.

La creación de líneas de intercambio horizontal, como la expuesta en este estudio de caso, apunta en esta dirección, multiplicando la eficacia de la cooperación descentralizada, en términos de contribuir al desarrollo más eficiente y democrático.

El desarrollo local conjuntamente con la cooperación descentralizada se propone como una estrategia adecuada para enfrentar los desequilibrios territoriales, profundizar los procesos democráticos, acercar los servicios y decisiones públicas a la ciudadanía, generar empleo productivo y en definitiva promover una dinámica más humana, integral y sostenible del desarrollo. En esta perspectiva, durante los últimos años, se han dado importantes pasos en esta dirección, por parte de diversos municipios tanto salvadoreños como Centroamericanos, entre los que destaca como experiencia pionera lo realizado en el municipio de Nejapa.

Este tipo de experiencias ha recibido un apoyo decisivo de parte de diversas organizaciones municipales y de la sociedad civil del Estado Español, en el marco de la cooperación descentralizada. Sin embargo, estos esfuerzos no tienen, por lo general un ámbito nacional adecuado, en lo que se refiere a la real implementación de políticas de Estado, que comprendan la descentralización de competencias, responsabilidades, y fundamentalmente, de recursos de los gobiernos centrales hacia los municipios. Lo anterior constituye una amenaza para la sostenibilidad de los procesos abiertos que implicaría conducir una frustración histórica.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La evolución de la cooperación internacional en El Salvador sea por vía no gubernamental y multilateral, parece continuar siendo un factor de peso en el financiamiento del desarrollo; que por lo tanto se encuentra presente en las estrategias de sostenibilidad que se diseñan en el ámbito gubernamental.

Firmados los Acuerdos de Paz (1992), el comportamiento gubernamental empieza a ser supervisado no sólo por entes internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, o las agencias que cooperaban para la reconstrucción, sino también por sus ciudadanos, en razón de las políticas sociales a ser puestas en práctica, de manera que se respetara y garantizara el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, dentro de un marco de democracia participativa.

En este sentido, la clase social (ciudadanos) se convierte en el actor y factor clave como promotores del cambio social y por ende de desarrollo político y económico; de esta manera la evolución de una política pública, no sólo depende de dicha clase, sino también del apoyo gubernamental y la cooperación internacional que la fomenten, sobre todo, cuando los Estados están siendo trascendidos por los procesos de globalización, en donde las decisiones políticas de los gobiernos y sus municipalidades descansan en la vinculación directa con las élites políticas y empresariales nacionales y transnacionales.

El modelo de cooperación asistencialista y emergente del pasado, adoleció del poco desarrollo institucional; pero sobre todo de la nula o poca capacidad para gestionar recursos que les dieran sostenibilidad a las organizaciones y a sus proyectos; lo cual también se identifica en la reducción de los fondos de cooperación, que provocan el cierre o cancelación de proyectos sin concluir, generalmente por no hacer propuestas claras al largo plazo y con trascendencia social y política, puesto que se reconoce el poco apoyo gubernamental en materia de institucionalidad para el buen funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales, así como también la casi nula participación de los ciudadanos en los proyectos de desarrollo en sus comunidades.

En ésta dinámica la cooperación como compromiso político para el desarrollo, está tomando un esquema de fomento de inversión que coincide como consecuencia de una política exterior, con el modelo de cooperación para la inversión, que está desarrollando una constante de exclusión social, en la toma de decisiones de esquemas de promoción económica sobre todo en el marco de los Tratados de Libre Comercio.¹

Es por ello que en términos de reivindicación de libertades políticas la opinión pública es más latente y reacia a la visión unilateral y controladora gubernamental, la cual ha retomado la renovación de las conferencias del Grupo de San José, que datan desde 1984², cuyo fin es el de contribuir a un pluralismo político que disminuya la polarización política de la cual adolece el sistema gubernamental.

En este punto, se plantea la redefinición del modelo de cooperación alternativo que haga sustentable la utilidad social de recursos locales de manera, que la responsabilidad compartida entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, no atenten contra sus directrices de desarrollo y que éste además, contribuya a la autosostenibilidad de los programas y proyectos, con un menor aporte de la cooperación externa. En este sentido, las condicionalidades para la cooperación se han endurecido, provocando el recorte de los presupuestos o el cierre de las mismas.

Por lo tanto, es importante el apoyo al fortalecimiento de la imagen y proyectos de las organizaciones no gubernamentales orientados por su naturaleza (sin fines de lucro).

Así mismo, la vulnerabilidad ecológica, económica y política de nuestro país, propicia un ambiente de inestabilidad en el que la cooperación de asistencia humanitaria y aún la cooperación oficial produzcan efectos cortoplacistas, que no desarraigan las verdaderas problemáticas de sus orígenes; el estar consciente de las responsabilidades estatales en el crecimiento y desarrollo de la población, y sobretodo de la variedad y extensión de los problemas, pone al Estado en la limitación de recursos que generalmente no alcanzan a

¹ Morales José, Germain Anne, López Hugo, Tolentino José, Rubio Roberto. Propuesta regional ante la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Centroamérica. Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo sostenible -CID- Edición Patricia Zepeda, Nelson Fuentes. P. 5

llegar a toda la población, lo cual es propiciado también por la dispersión del poder político.

Las alcaldías de nuestro país al presentar rasgos comunes relacionados con las problemáticas de escasos recursos: técnicos, humanos y financieros, etc.; motiva a que la mayoría de los municipios no sean financieramente sostenibles, debido a la escasa base demográfica y tributaria, lo que permite no ser sujetos de créditos; cuestión que los hace dependientes de las transferencias del gobierno central, desestimulando así, la capacidad de generación y recaudación de ingresos propios. Además, se debe considerar que el factor político en materia partidista ha hecho que las instituciones locales como las alcaldías y sus consejos, antepongan su ideología (o intereses) antes que las necesidades básicas de sus municipios y comunidades.

Sin embargo, los alcaldes están conscientes de que las alcaldías son una unidad de gobierno que se encuentra más cerca de la población, por lo que en esta investigación se revisa la manera de aproximar la gestión pública y la propia utilización de recursos a la ciudadanía; ya que la gente de las comunidades y sus alcaldías vive con problemas que a veces por procesos de gestión de recursos resulta muy difícil acceder a un financiamiento.

La gente sola, no puede gestionar financiamiento tiene que estar organizada, siendo la debilidad institucional y jurídica otro factor, que obstaculiza el desarrollo local.

De tal manera es primordial identificar ¿Cuáles son las características que deben poseer las alcaldías para fortalecer su gestión pública en el marco de la cooperación descentralizada?

La limitación de recursos ha generado en muchas ocasiones una relativización excesiva de las funciones de diagnóstico, seguimiento y evaluación, fases fundamentales para garantizar la viabilidad de proyectos

En este sentido, en nuestro país la marginación económica ha provocado que los estudios se dirijan a conocer ¿cuáles son los mecanismos que pueden impulsar e incentivar la movilización de la sociedad civil para lograr una transición en el régimen político y

² Grupo San José: es el foro de diálogo a nivel Ministerial con la Unión Europea, a través de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y de cooperación, que contempla el desarrollo local en términos de descentralización institucional.

económico en turno; en este sentido, el grado de democracia insuficiente que sólo se ha limitado a los procesos electorales, ha dejado de lado la interrelación entre el Estado y las organizaciones civiles, dando como resultado la poca participación de los ciudadanos en la formulación de proyectos de desarrollo en sus propias comunidades e incapacidad de la sociedad para llevar a cabo su propio desarrollo, lo que demuestra una desconfianza y menosprecio a la capacidad de gestión comunal.

¿Cuáles son los mecanismos que pueden impulsar e incentivar la movilización de la sociedad civil para lograr una participación coordinada e interrelación entre el Estado y las organizaciones civiles dentro de la cooperación descentralizada?

Sin embargo, la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público a todos los niveles, y, con relación a esto el principio de subsidiariedad se establece como la base del desarrollo democrático y participativo que condiciona la distribución de tareas y responsabilidades de todos y todas los ciudadanos que pertenecen a una comunidad.

En este sentido, resulta importante definir ¿Cuáles son los factores que inciden para que la cooperación descentralizada sea efectiva y sostenible en comparación con la cooperación tradicional llevada a cabo por las instancias y sus procesos gubernamentales

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La llamada “cooperación para el desarrollo” de los pueblos del Tercer Mundo³, ha sido muy criticada por su falta de transparencia y sobre todo por la incapacidad para lograr el mencionado desarrollo de forma equilibrada y con mayor alcance. En nuestro país, como escenario para llevar a cabo dicha cooperación, específicamente en un nivel local se ha considerado alternativas más efectivas y factibles que den base y soporte a las distintas formas de poder local para contribuir a una transparencia, sea cual sea la posición política del que gobierne o esté en la oposición. No cabe duda que el factor político en la toma de decisiones, afecta de tal manera que las constantes redefiniciones de modelos económicos en su misma dinámica establecen estructuras de poder y concentración difíciles de

³ Llamada así genéricamente por la Comunidad Europea y consistente en aquellos países del área de la ACP: África, Caribe y Pacífico.

modificar, por lo que afectan las funciones políticas en el ejercicio del poder y sobre todo en la representación de la unidad e identidad de los pueblos.

¿Cuál sería el equilibrio de poder que se daría o debería darse en la modalidad de descentralización y desconcentración de funciones y poder, en el marco de la participación de organizaciones civiles para el desarrollo democrático?

En este punto, cabe destacar que reivindicar lo local entendido éste como lo conocido, controlable o espacio de identificación de la relación diálogo-problema; ofrece un ambiente favorable para la concertación, ya que hoy más que nunca la interdependencia de los problemas tienen diferentes dimensiones que exigen soluciones concretas de parte de los involucrados: alcaldías, organizaciones no gubernamentales, iglesias, ministerios, individuos, etc.

Es por ello, que el crecimiento de los diferentes movimientos sociales para la reconquista de la ciudadanía vista como potencia para el ejercicio en y a través del poder local, ha encontrado cabida en la “cooperación descentralizada,” como espacio donde puede ser practicable la participación directa, democrática de la sociedad civil, en sus ámbitos de gestión y control. En este sentido el Estado Español como pionero de esta clase de cooperación ofrece una experiencia de solidaridad y servicio⁴, lo cual ha provocado que dicha cooperación abarque iniciativas desde los ayuntamientos y comunidades autónomas, que a su vez responden más por iniciativas de algunas personas, que por fuertes presiones colectivas como suele suceder.

De esta manera la cooperación descentralizada⁵, constituye una verdadera alternativa en manos de la sociedad civil para el desarrollo económico, político, social, cultural de sus comunidades en un ambiente de solidaridad, transparencia, efectividad y alta participación. En este sentido, ¿Cuál debería ser la metodología a realizar con la tríada gobierno, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos, al hablar en términos de desarrollo local, cooperación, uso de recurso local e institucionalidad?

⁴ La Confederación de Fondos logró que se otorgara en 0,7% del presupuesto estatal para la cooperación al desarrollo municipal. Actualmente un 30% de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España corresponden a la cooperación descentralizada.

Alcaldías (como la del Municipio de Nejapa) han trabajado la cooperación de manera descentralizada y por lo tanto la comunidad puede aportar mayores insumos para fundamentar la investigación.

La investigación por lo tanto también, se apoya en las experiencias de las organizaciones no gubernamentales acostumbradas a gestionar esta clase de cooperación y, que actualmente en el caso del Estado Español, ya se cuenta con una normativa que regula este tipo de cooperación.⁶

Es indiscutible que de cara a la solución de problemas comunales el compromiso de la participación será mayor y su vez desencadenará la permanencia de trabajo - propuesta, que puede propiciar los elementos para un autogobierno efectivo, con la participación ciudadana; sólo cabría considerar en que medida la gente involucrada puede apoyar este proceso de transición democrática.

Por lo tanto, al considerarse obstáculos y oportunidades que la cooperación descentralizada representa en nuestro país, se estará en capacidad para limitarlos o fortalecerlos respectivamente, es decir en cuanto a la inyección constante de recursos financieros o técnicos, la búsqueda de donantes, voluntarios, etc.

Su valor teórico se vincula con la identificación del origen, carácter histórico de la evolución de la cooperación descentralizada, así como las distintas concepciones modernas y contemporáneas, aspectos críticos a las distintas teorías y las nuevas tendencias de incidencia en las políticas gubernamentales, con relación a la desconcentración del poder y funciones.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

⁵ También conocida como Cooperación Municipal para el desarrollo.

Objetivo secundario 1

Identificar el origen, y principios de la cooperación descentralizada, así como los principales actores y marco jurídico que la componen, dicha caracterización contribuirá a determinar su diferencia y eficacia ante la cooperación tradicional.

Objetivo secundario 2

Identificar, la situación actual de la cooperación central y descentralizada para determinar las relaciones de interdependencia que se llevan a cabo con la pluralidad de cooperantes bilaterales existente. Así mismo, identificar los factores políticos, económicos y sociales que influyen en la participación y toma de decisiones de la comunidad.

Objetivo secundario 3

Identificar la evolución, instrumentos jurídicos, financieros, y técnicos que operan dentro del municipio, identificando los recursos locales, así como la relación de cooperación entre instituciones donantes y receptoras determinante en los destinatarios directos involucrados actual o potencialmente en todas las etapas de la cooperación descentralizada.

MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

⁶ Desde 1998, el Reino de España cuenta con una Ley de Cooperación, la cual también contempla un reglamento específico para cada ayuntamiento o municipio en relación con la cooperación para los países de la África, Caribe y Pacífico.

La cooperación descentralizada tiene ciertas acepciones de acuerdo al contexto institucional en el que se desarrolla; porque según la definición de la Unión Europea ésta es concebida como: “toda gestión de ayuda al desarrollo realizada a través de los agentes o instituciones que no forman parte de la administración central del Estado, tanto oficiales como de la sociedad civil, sean de países donantes o países receptores.”⁷ Tal definición no especifica los actores como los gobiernos autonómicos, ayuntamientos, diputaciones, así como los actores de la sociedad civil que de su propio presupuesto o utilizando fondos que consiguen de otras fuentes realizando actividades de cooperación, como las fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, empresas, etc.; ya que la cooperación descentralizada adquiere un fuerte carácter local o territorial en el que los actores participantes lo hacen de principio a fin.

Este planteamiento coincide con el principio de complementariedad que refleja la concepción española acerca de la cooperación descentralizada, en este sentido el enfoque de la Federación Española de Municipios y Provincias, afirma que este tipo de cooperación “es la que promueven los poderes descentralizados o locales, es decir los ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos exclusivamente directa o conjuntamente con las entidades de la sociedad civil, como son las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, fundaciones, asociaciones juveniles, organizaciones de mujeres, universidades, centros de investigación, partidos políticos, sindicatos, etc.”⁸

Por lo anterior como factores definatorios de la cooperación descentralizada están: su mayor cercanía a la ciudadanía, ya que responde al involucramiento de una gran diversidad de sectores; y por otro lado, su menor condicionamiento internacional proporcionando así, mayor autonomía y unas posibilidades de acción que son más difíciles de realizar por la cooperación gubernamental.

Esta cooperación descentralizada y su administración tienen mejores condiciones para motivar la participación de la sociedad, pues los hace sensibles a la necesidad de desarrollo

⁷ Tomada de “Cooperación descentralizada: objetivos y métodos” Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General para el Desarrollo 26/11/92 Bruselas.

y esto propicia un mayor conocimiento público de sus acciones, que supone un instrumento para consolidar la acción en el exterior.

Por su parte la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad en la Segunda Jornada Estatal de cooperación descentralizada (Alcorcón 2000), sostiene que “la cooperación descentralizada tiene la capacidad de transferir responsabilidad de la acción de ayuda desde las instancias del gobierno al conjunto de instituciones que articulan la ciudadanía”; en este sentido la conciben como una política de ayuda de valores civilizadores muy relacionados con el compromiso y la solidaridad que a todo ciudadano le compete. Enfatizando una complementariedad que surge a partir de la participación de una vasta pluralidad de actores sociales desde su entorno local. Al mismo tiempo advierte que la cooperación descentralizada, no trata de disminuir la responsabilidad central de los gobiernos al diseñar su política de cooperación internacional, ya que es una política responsabilidad del conjunto de la sociedad que se expresa a través de la multiplicidad de actores institucionales; en este punto cabe destacar que los actores son diversos.⁹

Para la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España “es un proceso a través del cual se permite la participación social y se da respuesta a las necesidades de la comunidad” y hace la diferencia en cuanto al término descentralización vista como un proceso en que la toma de decisiones se hace desde una administración no central.

Pero otra condicionante del término descentralizada conlleva una negación en este caso *lo centralizado*, el cual es necesario estudiar para comprender lo que origina el proceso de descentralización dentro de la cooperación; en este punto surge la pregunta: ¿que es lo que se descentraliza? Y en que contexto descentralizado? ¿Que grado de centralismo y en que niveles se lleva a cabo; a lo que se debe añadir quien y como se descentraliza?

Al respecto, referirse a la comunidad y descentralización, la cooperación descentralizada ha adquirido otras acepciones hasta el punto de nombrarla *cooperación municipal* o

⁸ La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- Madrid 2000.

⁹ Op Cit. Pág. 10

cooperación municipalista, de hecho porque siendo el municipio el espacio propio de *lo local* donde es controlable y porque la sociedad se encuentra en su ambiente. En este sentido (OLEIROS)* afirma que la cooperación descentralizada “es aquella que hacen o promueven los poderes y entes locales descentralizados (ayuntamientos, gobiernos regionales) bien directamente o bien a través de las asociaciones y grupos de la ciudadanía, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y cualquier otro tipo de actores sociales o económicos de la sociedad civil”. De hecho, afirma además que la cooperación descentralizada no es la negación de la cooperación centralizada, ya que ésta es parte de los principios de políticas y planes gubernamentales.

La *cooperación municipal* es parte de la cooperación descentralizada y se realiza desde un espacio social, político, económico y cultural del municipio conformado por una sociedad civil (comunidades organizadas) que está situada en un espacio y tiempo determinado y, regida por representantes de la ciudadanía que forman la corporación local y que han sido elegidos democráticamente para gobernar en función de necesidades priorizadas.

Por su parte la *cooperación municipalista* es establecida entre las corporaciones locales y sus aparatos de gestión y administración municipal. Es una cooperación bilateral de gobierno local a gobierno local y tiene por objeto todo aquello que se refiere a los mecanismos e instrumentos de gestión y administración.

La cooperación descentralizada tiene significados diferentes para diferentes personas,¹⁰ ya que algunos la perciben como otra manera de financiar organizaciones no gubernamentales; otros dicen que se ocupa del *hermanamiento*, ó a la asociación de autoridades públicas descentralizadas. Otros (al nivel de funcionarios de la comisión Europea) que se trata de promover la cooperación entre diferentes agentes en el ámbito local.

No cabe duda que el problema de su distinción resulta de su carácter tan abierto, ya que al nivel de la Comisión Europea, ésta se ha mostrado poco dispuesta a presentar principios, criterios y procedimientos claros para la elegibilidad quizás por su naturaleza descentralizada.

* Ayuntamiento Oleiros del Estado Español.

Sin embargo, se identifican algunas características básicas: su agenda política, este enfoque político promueve la formación de grupos de interés que desafíen las políticas centralistas del Estado; el traspaso de responsabilidad en la toma de decisiones y gestión, la cooperación descentralizada y apoya iniciativas que surgen directamente de las asociaciones locales, comunidades.

No hay lugar para llevar a cabo proyectos diseñados en otro lugar y priorizados por otra gente; la capacitación para el desarrollo la cooperación descentralizada la conoce como medio y fin debido, del que no tiene sentido traspasar tales responsabilidades, si en la gestión a los agentes se les dificulta llevar a cabo los programas por falta de especialización; la conexión con las políticas nacionales de desarrollo en la cooperación descentralizada no significa oposición a las políticas de Estado, sino una búsqueda de complementariedad, porque no es motivo de trasladar la ayuda que presta y debe prestar el gobierno a una multitud de organizaciones no gubernamentales locales, la cooperación descentralizada para la administración local es nexo entre agencias centrales, comunidad donante y agentes locales; el diferenciar roles para los socios del norte, la cooperación descentralizada comúnmente se ha desarrollado con apoyo de los socios del sur (Provincias Sevilla, Melilla, Albacete, Alicante, Santa Cruz de Tenerife, Canarias, etc.); las del norte se mantienen al margen; pero las campañas de sensibilización han dado lugar a los del norte, en cuanto se dediquen al desarrollo de capacidad de socios locales, asistencia en gestión de la financiación directa, cabildeo y apoyo.¹¹

La Unión Europea en su propósito de otorgar solidez al proceso de unificación ha tenido que ampliar y reestructurar su política de cooperación al desarrollo. En éste ámbito, intenta armonizar el marco político de cooperación de sus países miembros, resaltando el rol de la sociedad civil en la política de ayuda para lograr una participación más amplia de todos los sectores de la sociedad que posibilite las condiciones para un crecimiento económico igualitario, en donde deben respetarse los roles que les corresponde tanto al gobierno central, las entidades locales descentralizadas y del sector privado de los países receptores. Al respecto, el Estado Español y su política de cooperación internacional se someterán a

¹⁰ Según J. Bossuyt (Mallorca 1995)

las orientaciones que emanen de la Unión Europea, que afectará por ende a la cooperación descentralizada de sus comunidades autónomas.

La cooperación descentralizada para el desarrollo

Resulta importante comprender el concepto de cooperación al desarrollo antes de analizar la descentralización de la cooperación: el Manual de Cooperación Descentralizada al Desarrollo(1999) la define como “el trabajo conjunto que se lleva a cabo entre dos o más agentes que obran en común a través de acciones, proyectos, programas que producen un mismo e idéntico efecto en los pueblos y países del tercer mundo, conocido como “desarrollo” esta definición identifica que el tipo de cooperación dependerá del área en que se realice, los agentes que la efectúan, las condiciones en las que se desarrolla, por lo que existe cooperación al desarrollo multilateral, no gubernamental, descentralizada, financiera, técnica, etc.

La cooperación descentralizada que se enmarcó a mediados de la década de los ochenta, se trataba de uno de los aspectos innovativos de la Cuarta Convención de Lomé (1989), que reconoció formalmente el fin del monopolio de las agencias nacionales de los países en desarrollo en la utilización de los fondos de ayuda. En 1992 es retomada por los ayuntamientos dentro de un proceso autonómico. El primer gobierno autónomo que asumió responsabilidades en esta área fue el Gobierno Vasco, experiencia que más tarde seguirían el resto de comunidades autónomas y entidades locales. En el desarrollo y consolidación de esta modalidad de cooperación confluyeron dos tipos de factores, interno y externo. Por una parte en lo interno, la democratización y descentralización administrativa supuso la presión por parte de las administraciones autonómicas y locales en razón de mayor espacios de autogobierno, que se trasladaron al ámbito de su acción internacional. Entre los factores externos cabe destacar el papel que el proceso revolucionario centroamericano en particular nicaragüense de los años ochenta y la lucha del pueblo Saharaui¹² por su autodeterminación, tuvieron en la activación de movimientos de solidaridad, que se han

¹¹ La Unión Europea en el contexto descentralizado (2002) <http://www.ucm.es/info/iudc/jeanmall.htm>

traducido en presión ante las instancias locales y autonómicas para realizar tareas de cooperación internacional.

Al mismo tiempo la participación del Estado Español en instituciones supraestatales europeas con compromisos y obligaciones en el campo de la cooperación internacional, determinó internamente la creación o adaptación de estructuras de la administración central dedicadas a la cooperación de los países en desarrollo o tercer mundo. En este sentido, la cooperación estatal central abre sus puertas a las ayudas con el argumento de que cualquier administración puede sentir la obligación y el derecho de canalizar los sentimientos de compromiso y solidaridad de sus ciudadanos para las poblaciones pobres del mundo.

En julio de 1998 el congreso de los diputados aprueba la *Ley de Cooperación Internacional* que en 1999 la comunidad autónoma de Madrid la incorpora en su política de desarrollo y así posteriormente lo hará cada comunidad autónoma según su potencialidad. Dicha Ley define la cooperación al desarrollo como “el conjunto de recursos y capacidad que las comunidades autónomas ponen al servicio de Países en Vías de Desarrollo, con el fin de contribuir a su progreso humano, económico y social, cuyo objetivo último es la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones”.¹³

Si bien es cierto desarrollo y erradicación resultan ser términos muy ambiciosos y de hecho implican un proceso gradual según el contexto en el que operen; en este sentido, los ámbitos o áreas de acción que la cooperación descentralizada apoya según la Ley se encuentra el fortalecer estructuras democráticas de la sociedad civil y de sus organizaciones sociales. Dicha cooperación puede ser de forma directa o por medio de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, entidades públicas o privadas, etc.

Para orientar la cooperación descentralizada el Plan Director de la Cooperación Internacional del Estado Español la define como “un modelo de estrategia y cooperación

¹² El pueblo Sarahui se encuentra ubicado entre las fronteras del Reino de España y Marruecos. Luchan por su autodeterminación como una etnia independiente de Marruecos y esa incertidumbre jurídica determina por hoy la violación de sus derechos humanos.

¹³ Gaete Ricardo, Samayoa Gloria: La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea. Instituto Universitario de Ciencias Ambientales. Universidad Complutense de Madrid. Abril/Madrid/2001

fundamentada en la participación de agentes, el diálogo público-privado y el principio de subsidiariedad.”¹⁴ Al reconocer la interdependencia y la multiplicidad diversa de actores, no cabe duda que las organizaciones no gubernamentales, concretan con proyectos las actuaciones de las comunidades autónomas, que aumentan las acciones así como los sectores en comparación con la cooperación directa de administraciones públicas.¹⁵

Cabe mencionar que la cooperación descentralizada de los diferentes actores tratan de llevarla a cabo a partir de tres enfoques horizontales: la reducción de la pobreza, la igualdad de género y el desarrollo sostenible; enfoques que se constituyen en un requisito que debe estar presente en las acciones y proyectos que efectúen directa o indirectamente, independiente del sector específico o área geográfica en el que se ejecuten.

El concepto de cooperación descentralizada busca priorizar acciones en mayor cantidad de áreas; respecto a los objetivos o áreas específicas, la promoción de la sociedad civil y el fortalecimiento de las administraciones subestatales, donde se pretende fortalecer las capacidades de la sociedad civil, para que los propios habitantes de la localidad propicien el cambio para mejorar su comunidad, a través de las administraciones públicas descentralizadas. En lo referente al fortalecimiento de las administraciones subestatales se busca apoyarlas para que propicien la participación ciudadana y así orientar su trabajo a satisfacer las expectativas de los ciudadanos locales. Al respecto se afirma que la sociedad civil reafirma una política pública en donde los ciudadanos actúan por sí mismos, para tener un mayor control sobre su futuro trabajando con otros ciudadanos por el bien público general. En este sentido, la sociedad civil ocupa el terreno intermedio entre el gobierno y el sector privado, ámbito en el que se comparte un interés por el bienestar general trabajando voluntariamente y así la sociedad civil cimenta la democracia como una forma de gobierno en la que es el pueblo dotado de poder quien usa la responsabilidad social que permite tomar control de sus gobiernos.¹⁶

Fortalecimiento de la sociedad civil

¹⁴ Ibídem p.2

¹⁵ Mathews David “Cómo entender una sociedad civil”: La democracia es una discusión. Capítulo 5 Connecticut College Sandra Myers compiladora. 1997 p. 24

Es conveniente estudiar en concepto de sociedad civil, ya que su definición enfrenta problemas que dependen de sus características: su constante cambio y evolución importancia que está dada por el lugar geográfico, cultura e incluso el sistema político imperante. Su origen viene del renacimiento “un nuevo orden social, organizado superior, civilizado y racional. John Locke incluía en la sociedad civil al Estado, mientras que Adam Smith decía que la sociedad civil, la componía todo lo socialmente construido incluyendo el mercado y el Estado.

Marx indicaba que era el conjunto de las relaciones sociales donde las relaciones económicas condicionaban al resto. En la actualidad, se afirma que la sociedad civil equivale al nuevo concepto de ciudadanía, siendo éste la base de la convivencia en cualquier país.¹⁷ Por lo que la sociedad civil, en relación con la cooperación internacional es entendida como “el conjunto de organizaciones y asociaciones independientes de los gobiernos y que no tienen fines económicos de acaparamiento exclusivamente.

Para la Agencia Española de Cooperación Internacional, la sociedad civil actúa como “un tejido asociativo intermedio entre el Estado y la familia, integrado por organizaciones independientes del Estado, que disfrutan de autonomía respecto de éste último y que está compuesta de forma voluntaria por miembros de la sociedad que buscan proteger o difundir sus valores e intereses”¹⁸ El mismo autor señala que el fortalecer la sociedad civil consiste en una combinación entre una participación más amplia de la sociedad civil con una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “es el conjunto de organizaciones privadas que reclaman para sí una representación social y cultural frente a los gobiernos nacionales, las instituciones de integración regional y otras organizaciones privadas”.¹⁹

¹⁶ Ibidem. “Jihad vs. Mundo Mc”: La democracia y la dinámica de la globalización. Capítulo 7 p.37

¹⁷ Ruíz-Giménez, Op. Cit. P.23

¹⁸ (Kees Biekart 1999).

¹⁹ <http://www.colegioap.cl/congreso/ponencias%20cd/ricardo%20gaete.doc>.

Esta definición no excluye a las organizaciones empresariales pues, las considera organizaciones de representación social; así mismo para Centroamérica según el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo no se identifica a las organizaciones no gubernamentales como sociedad civil, pero se les incorpora por su trabajo encaminado a la defensa de los intereses populares.

Para el caso particular de El Salvador, Guatemala, y Nicaragua en una situación de postguerra con débiles democracias; el término de sociedad civil tiene gran trascendencia ya que dependiendo de las percepciones de países donantes cooperantes y a la vez de los receptores se puede limitar o apoyar el desarrollo democrático en los países. Es por ello muy importante reconocer un “Estado democrático de derecho”. Entendido como aquel que es capaz de asegurar las libertades políticas de la ciudadanía, los derechos civiles de la población y establece redes, universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para el ejercicio de la rendición de cuentas.²⁰

Al respecto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, identifica que actualmente un problema que afecta a la democracia en la región, se ve en la incapacidad de impartir justicia eficiente e imparcial para todos los habitantes, lo que dificulta el funcionamiento de un Estado democrático de derecho que demuestra una inseguridad jurídica y por lo tanto una inseguridad ciudadana que limita el ejercicio de derechos civiles y políticos, legitimando la falta de control ciudadano sobre el poder político. Aquí se encuentra una buena justificación para analizar la cooperación descentralizada y el rol de las organizaciones no gubernamentales en apoyo a la democracia en Centroamérica y particularmente en nuestro país.

En este sentido, para todos los involucrados estos conceptos del ámbito local o municipal son un punto de encuentro muy adecuado.

De la democracia, al recordar que el poder de decisión está en los gobernantes, los cuáles deben esa responsabilidad a los ciudadanos que les eligieron y que por lo tanto sus deberes

²⁰ *Ibidem* PNUD p. 5

están en función del beneficio de toda la sociedad; muchos problemas surgen por la distancia u oportunidad para tomar las decisiones; muchas veces no se toma en cuenta tal participación,²¹ ésta situación se ha tratado de solucionar a través de procesos de descentralización del poder desde el nivel central del gobierno hacia el nivel municipal o local y aquí aparece la figura del municipio o ayuntamiento como entidades de gobierno receptores.

En este escenario el municipio es la oportunidad para que la sociedad civil, alcance un grado de participación en la administración y desarrollo de sus municipios.

La descentralización se define “como un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que con la participación ciudadana y en su beneficio se mejore la producción de bienes y servicios.”²²

Según el Banco Mundial (2000), la descentralización implica la transferencia de funciones políticas, fiscales y administrativas a las unidades subnacionales (locales) de gobierno donde los gobiernos subnacionales deben tener un carácter autónomo siendo capaces de tomar decisiones vinculantes.”

Sin dejar de lado aspectos de democracia, la descentralización y el gobierno local, implican una transferencia de poder de decisión desde el nivel central al nivel local; por lo que la democratización para administrar el poder recibido o el grado de participación que se entrega a los ciudadanos de la comuna y el número de instancias que se genere, no implica una democracia local (alcaldes y concejales elegidos por votación popular directa); para la cooperación descentralizada este se constituye en un grave problema ya que la democracia debe existir al interior de las unidades y sólo se logra en la medida de que se esté en capacidad de compartir el poder en el enfoque de la cooperación descentralizada.

En lo que se refiere a la legislación municipal El Salvador se encuentra en una fase de traspaso tributario y fiscal, avalado por el Código Municipal de 1986.

²¹ Macías Ricardo, “Políticas y propuestas de descentralización de Centroamérica” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Programa El Salvador julio/1997 p.435

²² Ibídem p.53

En términos de gestión la cooperación descentralizada se encuentra en distintos grados, pues las finanzas municipales tienen ingresos y gastos según el número de habitantes y esto puede propiciar o no, más autonomía de gobiernos locales, puesto que le permite financiar sus actividades y acciones a favor de la comunidad local. Esto se constituye para la cooperación descentralizada en apoyar actividades municipales con recurso financiero, técnico, de gestión como: la sistematización de información financiera de municipios, que según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo no se encuentra actualizada ni ordenada, debido a la falta de capacitación técnica y humana para realizarla (esto es característico de Guatemala y El Salvador según el PNUD).

En el ámbito de la coordinación para la cooperación a nivel municipal es donde mayor efecto e importancia tiene el hecho de que las organizaciones no gubernamentales del país se encuentren en constante comunicación con las organizaciones no gubernamentales del Estado Español o del norte, para diagnosticar con claridad las problemáticas locales, permitiendo a las organizaciones no gubernamentales españolas orientar y retroalimentar a las instancias donantes de ayuda²³ a fin de que los recursos se destinen a las necesidades reales identificadas por los ciudadanos locales y no por los donantes.

En este sentido la participación ciudadana es indispensable para la modernización de los municipios y es aquí donde vale la pena mencionar los proyectos que desarrolla la cooperación descentralizada, específicamente en sensibilización y concienciación en España y en el país para las autoridades y dirigentes políticos de los municipios; así como de los habitantes para lograr mayor participación ciudadana. Al respecto, se desarrollan nuevas modalidades de cooperación interinstitucional como los *hermanamientos*²⁴ que dentro de la cooperación descentralizada puede promover una reestructuración eficaz de la gestión y administración de recursos.²⁵

²³ Comunidades autónomas, ayuntamientos, agencias de cooperación, etc.

²⁴ Es el establecimiento de vínculos de cooperación y apoyo hacia municipios de algunos países del sur, siendo un instrumento más antiguo en cooperación intermunicipal.

²⁵ Carlos Couto (Marzo 2002) La Cooperación Descentralizada Primer encuentro de cooperación al Desarrollo Local.

La ley de cooperación de las comunidades autónomas del Estado Español establecen que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, serán los interlocutores permanentes de la cooperación descentralizada, lo cual se evidencia en su participación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, organismo consultivo que elabora informes y propuestas en esta materia. En el caso de las organizaciones no gubernamentales del país, sus tareas se encuentran orientadas a la obtención de financiamiento para proyectos y actividades de la localidad.

En la práctica los proyectos priorizan el empoderamiento, protección de derechos humanos, participación de la sociedad civil en la gestión municipal, apoyo a entidades de representación social, instauración del estado de derecho, etc. En lo referente al apoyo técnico a municipios locales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo están limitadas debido a que los municipios son entidades estatales; sin embargo los hermanamientos han contribuido a que la práctica por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo sea más común.

Conocer la tipología de los proyectos es otro factor que determina la orientación de los financiamientos y su trascendencia en las sociedades locales, especificando las políticas públicas locales: en la formación de valores democráticos de la comunidad local y fortalecimiento institucional de los municipios.

La cooperación descentralizada parte de una diversidad de actores que, además de tener una institucionalidad dentro de ésta, el garantizar su funcionamiento dependerá en gran medida de la constancia de los fondos (llamados fondos de cooperación y solidaridad), en donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas para la constitución y gestión de fondos económicos que posibiliten la cooperación descentralizada y promuevan el desarrollo sostenible; entre sus aportes más significativos están: asegura la continuidad de los proyectos, coordina la cooperación local facilitando el trabajo de las administraciones locales, etc. En España desde 1986 se ha creado los fondos a iniciativa de

cada comunidad autónoma (Fons Catalá, Fons Valencia, Fons Mallorquí, etc.).²⁶ En El Salvador esta experiencia se encuentra en el Municipio de Nejapa (1996).

La cooperación descentralizada²⁷ en el enfoque de país donante “se refiere a las acciones de cooperación internacional desarrolladas por los entes territoriales descentralizados de los varios países europeos. En el debate italiano²⁸ ésta definición es considerada limitada y es denominada “cooperación horizontal”, porque hace referencia solamente a las relaciones entre organismos homólogos: unidades territoriales u organismos profesionales, sin adoptar una relación global entre comunidades.

La cooperación descentralizada en cambio, se propone como una relación fundada sobre la idea de co-desarrollo, que permita afrontar en manera coherente una multiplicidad de aspectos que asocian dos o más comunidades descentralizadas del norte y del sur, no solamente en las competencias tradicionales de la ayuda al desarrollo, sino también en la cooperación económica. Al mismo tiempo, este tipo de cooperación se propone incrementar la eficacia de la acción de cooperación y contribuir a reducir los límites de los enfoques intergubernamentales (top-down) y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo o (bottom-up).

La Comisión Europea hace más pragmática la reflexión al decir que la cooperación descentralizada parte del proceso de descentralización de los Países en vías de Desarrollo, y no del de los países europeos (Bélgica, Alemania, Italia, España, Francia Gran Bretaña), y que está estrechamente asociada a los problemas de la eficacia de la cooperación y a la afirmación del enfoque del país beneficiario. En sí, la cooperación descentralizada sirve para potenciar las nuevas dinámicas locales a favor del desarrollo en los Países en Vías de Desarrollo.²⁹

²⁶ Abalos, José Luis (1993) La cooperación descentralizada. Segundo curso de Especialización en cooperación para el desarrollo.

²⁷ Rhi-Sausi, José Luis (1995) Vice-director del Centro Studi d' Política Internazionale. Roma El papel de las administraciones descentralizadas en la Cooperación al desarrollo de la Unión europea.

²⁸ V. Ianni, (1995) Op. Cit. P.57

²⁹ J. Bossuyt, (1994).<http://www.ucm.es/info/IUDC/jlb.htm>

Este debate de la cooperación descentralizada en términos teóricos, al parecer se presenta sólo en sus aspectos positivos, y es por ello que de su concepción se consideraran tres órdenes de problemas, el primero tiene que ver con el proceso político local, es decir, tipo de gobierno en turno que trae consigo tensiones sectoriales o intereses; se afirma que el juego político esta inmerso en los mandos municipales.³⁰

Un segundo problema está en la experiencia de más de treinta años que tiene “la otra cooperación” es decir, que la experiencia depende de donantes y beneficiarios para su mayor gestión; además sucede que no se llevan a cabo proyectos por debilidades administrativas y en la definición de metas y objetivos de los mismos, lo cual genera inseguridad y la negación de fondos, lo que desanima a los potenciales donantes.

En tercer lugar, la multiplicación de actores hace difícil la gestión en términos de coordinación a escala nacional (con la agencia nacional) e internacional (con agencias internacionales). No es que el nivel local sea más relevante por sí mismo que el nacional, sino que éste con la cooperación descentralizada y los principios de complementariedad y coordinación dan relevancia nacional con las políticas de cooperación al desarrollo locales.

Por ejemplo el Estado Español que desde 1991 es parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación al Desarrollo (Club de países donantes por excelencia), ha hecho que a escala nacional todas sus comunidades autónomas y entidades locales elaboren Planes Anuales de Cooperación Internacional en apoyo a la permanencia de una economía saludable, por lo que hoy sostienen un lugar primordial en la Ayuda Oficial al Desarrollo en el ámbito internacional.³¹

Sensibilización y Campañas en el Norte

³⁰ Lic. Marco Funes (actual presidente de Corporación de Municipalidades de El Salvador) La Prensa Gráfica: Hay irregularidades en las alcaldías Economía. Martes 10/Junio/2003 Gloria Rodríguez.

³¹ Para el 2000 de la Ayuda Oficial al Desarrollo 15.8% lo proporciona la cooperación descentralizada; un 25% la AOD bilateral y la no-reembolsable se constituye en un 34.3% lo que ha hecho que la AOD estatal se mantenga, por lo que la cooperación bilateral es en su mayor parte de la solidaridad española.

Resulta imprescindible incidir en el cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad para poder apoyar el progreso de Países en Vías de Desarrollo a través de proyectos de cooperación comprendiendo las interrelaciones económicas, políticas y culturales entre el norte y el sur.³²

Este trabajo participativo, según SI Solidaridad (Memoria 2001) aproximadamente 1.087.208 de Euros son invertidos en estas campañas con el apoyo financiador de las diversas diputaciones, ayuntamientos, comunidades autónomas, entidades locales; la misma Agencia de Cooperación Internacional de España, la Unión Europea, donde para Centroamérica absorbe un 60% de la ayuda.³³

Hay una tendencia a menospreciar las capacidades comunales para tomar en sus manos el desarrollo y, a exigir niveles superiores de conocimiento, la democracia participativa es igual a descentralización. Lo cierto, es que los vecinos saben cual es el problema más urgente a resolver porque lo sufren a diario y en este caso por lo menos la asignación de fondos para cubrir necesidades locales no requiere capacitación.³⁴

Además, la descentralización es igual a modernización de la democracia y establece las relaciones de poder o retos a favor de la comunidad como: resolver problemas colectivamente, la especialización o capacitación, líderes locales, etc. Al respecto surge que la contradicción de la democracia es que la toma de decisiones reside en pocos y es centralizada.³⁵

En general con relación a la cooperación descentralizada se trata de exponer las experiencias, modelos institucionales y líneas de acción política de los principales actores de la cooperación descentralizada Española en El Salvador.

Jurídicamente la cooperación descentralizada cuenta con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998) Ley que en su artículo 20.2 respalda la capacidad de

³² Campañas: “consume lo justo”, “Ríos de solidaridad”, “Formación de voluntariado”, “Vacaciones solidarias”, “Centroamérica posible”, etc.

³³ Solidaridad SI internacional. Memoria 2001 Sensibilización y Campañas Madrid p.23
<http://www.solidaridad.org>

³⁴ Jean Francois Jolly, (1999)

³⁵ Jolly, Jean – Francois (1999) Lo publico y lo Local: gobernanza y políticas públicas.

actuar de los gobiernos subestatales en materia de cooperación internacional; siempre que se respeten las directrices del Congreso de diputados y los principios de la misma Ley. Así mismo la Ley crea la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, organismo casi único entre los donantes internacionales por lo que concerta y colabora en la administración y ejecución de gastos contabilizados en la Ayuda Oficial al Desarrollo. Además existen iniciativas para definir leyes autonómicas en éste ámbito contribuyendo a un cuerpo jurídico más eficaz.

En cuanto a los actores, la administración central del Estado no se involucra directamente en la acción de la cooperación descentralizada, pero intenta conciliar los diversos esfuerzos encaminándolos hacia una política de Estado.

El Parlamento ha ampliado su participación para definir una política de cooperación en el ámbito estatal y los Parlamentos autonómicos tienen reglamentos de funcionamiento propio para cada ente territorial.

Dentro del gobierno el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Oficina de Planificación y Evaluación, en la Secretaría de Estado de cooperación Internacional y para Iberoamérica, promueven el diálogo político entre actores estatales junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Las comunidades autónomas, como ente territorial característico de un sistema centralizado de gobierno a la par de los municipios y provincias ocupan un lugar privilegiado para afrontar la cooperación solidaria o cooperación descentralizada, por el dinamismo de lo local como lugar de encuentro de iniciativas y participación ciudadana. Especialmente a través de los *hermanamientos*, los convenios intermunicipales, las redes de ciudades, la cofinanciación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo regionales y la aportación de los fondos regionales de cooperación y solidaridad.

En la actualidad, tanto en el Estado Español como en El Salvador se está planteando la importancia de la participación de los diversos actores no centrales; en un modelo integrado de cooperación, ya que podría representar no sólo una alternativa complementaria a las del

gobierno central, sino también una aportación de nuevos recursos financieros, técnicos y humanos.

SISTEMA DE HIPÓTESIS.-

Hipótesis General: la cooperación descentralizada como un modelo de cooperación que abrirá espacios a actores distintos al Gobierno Central en el diseño y gestión de la ayuda que comprometa la descentralización de competencias y responsabilidades; que a su vez desencadenará sustentablemente la permanencia de programas y proyectos que proporcionan los elementos para un autogobierno local efectivo.

Hipótesis secundaria 1

La cooperación descentralizada como una estrategia alternativa adecuada de modelo de cooperación internacional al desarrollo, propiciará sustentablemente la utilidad social de recursos locales, acercando los servicios y decisiones públicas a la ciudadanía, para generar sostenibilidad, productividad y en definitiva promover una dinámica de trabajo sostenible en el ámbito local, lo que otorgará mayor pluralidad a la política de cooperación.

Variable Independiente

La cooperación descentralizada como estrategia de cooperación internacional

Variable Dependiente

La sostenibilidad y generación de empleo, programas y proyectos, la utilidad de recursos locales

Indicadores

1. Negociaciones bilaterales de cooperación en casos de desastres entre unidades gubernamentales autónomas del Estado Español y El Salvador.
2. La proliferación de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo del Estado Español en El Salvador a partir de 1980.

Hipótesis secundaria 2

La implementación de la cooperación descentralizada como una política de Estado, en municipios y sus alcaldías propiciará para que se comprometa la descentralización de recursos de los gobiernos nacionales hacia los municipios; lo que permitirá que el mejoramiento comunal abra espacios a actores distintos en el diseño y gestión de la ayuda.

Variable Independiente

La implementación de la cooperación descentralizada como política institucional de cooperación bilateral multiinstitucional en alcaldías para el desarrollo local.

Variable Dependiente

Participación de diversos actores en el diseño y gestión de la cooperación

Indicadores

1. Cooperación bilateral regional desequilibrada sectorialmente.
2. Falta de marco jurídico nacional e institucional actualizado.
3. Falta de promoción económica social.

Hipótesis secundaria 3

En la medida que la Cooperación Descentralizada canalice, directamente los diversos intereses e iniciativas, y tanto del país donante como del país receptor; el compromiso de la participación será mayor de cara a la solución de problemas comunales y a su vez desencadenará la permanencia de proyectos y programas de trabajo que puede proporcionar los elementos para un autogobierno efectivo con la participación ciudadana

Variable Independiente

La cooperación descentralizada aglutinará las iniciativas ciudadanas de ambos países.

Variable Dependiente

La permanencia de programas y proyectos.

Indicadores

1. Utilización de mecanismos de participación ciudadana como los cabildos abiertos.
2. La reelección del actual alcalde del Municipio de Nejapa, el señor René Canjura representante del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).
3. Desarrollo rural insuficiente y desequilibrado en el municipio.
4. Aparición de asociaciones comunales en el municipio.
5. Establecimiento de empresas industriales en el municipio.

JUSTIFICACIÓN CAPITULAR

Actualmente la solidaridad promovida por la sociedad española, está tomando una tendencia de renovación constante; que se ve materializada en una política de Cooperación Internacional para el Desarrollo distinta a la que tradicionalmente opera entre los Estados.

La cooperación descentralizada se consolida con la participación de organismos no gubernamentales, las diputaciones, alcaldías, organizaciones comunales, etc.; quienes enfocan su trabajo en la reestructuración de políticas de incidencia e influencia efectiva en la búsqueda del desarrollo equilibrado en sus comunidades.

En este sentido, el presente trabajo tratará de identificar las estructuras y procesos internos de la cooperación descentralizada, así como las características e importancia dentro de las políticas públicas de los que cooperan de manera que se pueda determinar la eficacia ante la cooperación tradicional.

A fin de que la cooperación descentralizada se muestre como una verdadera alternativa que apoye los procesos participativos de la sociedad civil en la gestión y decisión de sus proyectos. En el primer capítulo se definirán las herramientas conceptuales y metodológicas para el análisis de los mecanismos, métodos o técnicas empleadas en las directrices de la cooperación española, así como también a los agentes que protagonizan esta cooperación descentralizada.

Este marco de referencia histórico, teórico - conceptual de la cooperación descentralizada no tendría legitimidad sin los instrumentos jurídicos de base como, la creación de la Ley de Cooperación en 1998, de ahí la importancia de identificar su proceso y contenido. Por medio del análisis se estará en capacidad de conocer la cooperación descentralizada de una manera general.

El capítulo II se tratará de proporcionar el marco específico de la cooperación bilateral en relación con la calidad y cantidad de cooperación; identificando, instrumentos, prioridades geográficas y sectoriales, de tal manera que se pueda visualizar la potencialidad de las la cooperación dentro de un principio de subsidiariedad y complementariedad que implica la cooperación descentralizada.

Finalmente en el capítulo III se analizará la actual de la cooperación descentralizada, estableciendo sus orígenes, actores públicos o privados, instrumentos, estructura, etc. Con el fin de determinar las relaciones de interdependencia que se llevan a cabo con la pluralidad de actores existente; si se considera que la intervención gubernamental se estaría limitando a un carácter de representación, que deja la gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación a las alcaldías responsables de los municipios; a las Ong's y los grupos de presión locales como los conformados por las asociaciones comunales y privadas.

Este capítulo tratará de ilustrar con estudios de casos de la cooperación descentralizada en el país, caracterizando los indicadores de prioridades sectoriales, movilización de recursos, términos de transferibilidad, etc., entre otros.

Además se contará con el apartado de conclusiones, bibliografía y anexos los cuáles constituirán la base para fundamentar y justificar el estudio de la cooperación descentralizada en nuestro país.

DISEÑO METODOLÓGICO

El trabajo de investigación a ser presentado, titulado: “*Análisis y tendencias de la cooperación descentralizada del estado Español en El Salvador en la década de los noventa. Caso de estudio municipio de Nejapa*” será dividida en tres capítulos que se detallan a continuación:

- Capítulo I *La cooperación descentralizada del Estado Español*
- Capítulo II *La cooperación descentralizada en El Salvador*
- Capítulo III *La cooperación descentralizada desde el municipio*

De ésta manera se considera que se cuenta con un panorama tanto descriptivo como sintético, y que permitirá al lector poder profundizar sobre la *cooperación descentralizada*, conociendo su marco básico y sus criterios de asistencia al desarrollo.

En el primer capítulo se podrá encontrar lo relativo a: a) Las distintas concepciones de la *cooperación descentralizada* paralelamente a su origen, evolución, componentes, así como los agentes que la llevan a cabo sean éstos gubernamentales o no gubernamentales, de igual manera se encontrará el marco jurídico que la legitima y regula, no sólo en el ámbito nacional sino internacionalmente, con el objetivo de comprender las estructuras y procesos internos de la *cooperación descentralizada*; así como las características e importancia dentro de las políticas públicas.

El capítulo II denominado *la cooperación descentralizada en El Salvador* proporciona el marco específico de la cooperación bilateral central y descentralizada, identificando la

situación de la cooperación y enfatizando sus prioridades sectoriales y regionales, cuyo fin es reconocer la cantidad y calidad de la misma.

Así mismo, al identificar la *cooperación descentralizada desde el municipio* se podrá hacer énfasis en aquellos campos ofrecidos al desarrollo local, la prioridad en los sectores, programas y proyectos. Los mecanismos de acceso para aplicar a la *cooperación descentralizada* así como las perspectivas y proyecciones que las fuentes tienen especialmente en su orientación hacia el tema de la participación ciudadana, democracia y desarrollo local, etc.

La metodología específica a ser empleado tiene que ver con la consulta directa a las diversas fuentes sean gubernamentales y no gubernamentales, así como a los beneficiarios de la misma en nuestro país, para destacar las formas de gestión, seguimiento, ejecución y evaluación de la *cooperación descentralizada* en el salvador. Así mismo el documento se apoyará en cuadros resumen que esquematizarán de forma concentrada la información más relevante de la *cooperación descentralizada* como por ejemplo las comunidades autónomas que cooperan, hacia los sectores que lo hacen y en que proporción, para ver sus efectos, en la visualización de la *cooperación descentralizada* como instrumento para la modernización de las formas de gobierno.

Además, se realizarán entrevistas con los distintos involucrados en este esquema de cooperación, que se encuentra en instituciones como: la Fundación para el Desarrollo – FUNDE-, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal –ISDEM-, la Corporación de Municipalidades de El Salvador –COMURES-, entre otros.

Así mismo, el instrumento como la encuesta apoyará la información vertida desde las instituciones, de manera que los propios beneficiarios contribuirán a reafirmar o no la eficacia de la *cooperación descentralizada* en nuestro país.

CAPÍTULO I La cooperación descentralizada del estado español

El capítulo I, tiene como fin identificar y establecer los cuáles son los factores que inciden para que la cooperación descentralizada sea efectiva y sostenible en comparación con la cooperación tradicional llevada a cabo por las instancias y sus procesos gubernamentales. Por lo que resulta necesario, identificar el origen, conceptos, métodos, principios de la cooperación descentralizada, así como los principales actores, marco jurídico, que la componen; dicha caracterización contribuirá a determinar su diferencia y eficacia ante la cooperación tradicional.

Con lo anterior la cooperación descentralizada se visualizará como una estrategia alternativa adecuada de modelo de cooperación internacional al desarrollo, que propiciará sustentablemente la utilidad social de recursos locales, acercando los servicios y decisiones públicas a la ciudadanía, para generar sostenibilidad, productividad y en definitiva promover una dinámica de trabajo sostenible en ámbito local, otorgando así, mayor pluralidad a la política de cooperación.

Este marco de referencia histórico - conceptual de la cooperación descentralizada, dentro de una institucionalidad no tendría legitimidad sin los instrumentos jurídicos de base (como la Creación de la Ley de Cooperación en 1998), de ahí la importancia de identificar su proceso y contenido. Por medio de tal información se estará en capacidad de entender la cooperación descentralizada de una manera general.

1. La cooperación descentralizada en el marco del sistema Español de cooperación al desarrollo.

En la actualidad una de las actividades en auge de los poderes locales y regionales en Europa y el resto del mundo es la cooperación internacional.

En España se ha planteado la importancia de la participación de los diversos actores no centrales en un modelo integrado de cooperación que implique una alternativa complementaria a la del Gobierno Central, y sobretodo se dé una nueva aportación de recursos financieros, técnicos y humanos.

La crisis Centroamericana en la década de los ochenta, la tragedia humanitaria de refugiados y la guerra civil en la antigua Yugoslavia, han sido hitos que han determinado la expansión de la cooperación descentralizada por parte de España. La reciente catástrofe natural de nuevo en Centroamérica ha resultado otro factor catalizador del crecimiento de este esfuerzo solidario y sobretodo, las estructuras territoriales fuertemente descentralizadas han favorecido tal expansión de la cooperación.

Con el marco general que proporciona el Plan Director de la Cooperación Española, junto con la Comisión Interterritorial, y, con la Cooperación Oficial Descentralizada (COD) se está en una fase de institucionalización que puede contribuir a que se limiten las deficiencias del modelo estatal en una pequeña escala.

Desde el punto de vista cuantitativo, en cuanto a desembolsos de Cooperación Oficial Descentralizada (COD), se han alcanzado cifras de alrededor del 13% del total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España.³⁶

En cuanto a la coordinación, se debe considerar que tanto en el ámbito político como ejecutivo, los esfuerzos de la ayuda pueden ser dispersos y sólo quedaría a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, disponer de una infraestructura que

³⁶ Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- La Cooperación Descentralizada para el desarrollo humano: La contribución Española a un debate internacional. Edición Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- Madrid, 2000 118 p.

coordine a los nuevos actores como empresas, universidades, fundaciones, partidos políticos, etc., que intentan ser canalizados por las corporaciones locales y las comunidades autónomas.

Homogeneización de conceptos y criterios en la cooperación descentralizada

Para definir el término de cooperación descentralizada, resulta fundamental reconocer los conceptos que la justifican y originan, con relación a la *cooperación* se utiliza para muy diferentes relaciones, siempre y cuando coincida como respuesta conjunta a problemas de los pueblos y sus habitantes. Etimológicamente es la “acción simultánea de dos o más agentes que obran juntos y producen un mismo e idéntico efecto”. Dicho concepto o categoría otorgó fundamento a un movimiento que para el siglo IX y XX se conoció como cooperativismo, el cual se pretendió que fuese como un sistema alternativo al capitalismo y al socialismo.

La cooperación en general se refiere a la relación entre todo tipo de agentes; es por ello que queda definida por el campo de las relaciones y por los agentes que las establecen, es así que se distinguen: cooperación militar entre gobiernos; cooperación técnica y económica entre empresas; cooperación científica entre universidades; etc.

En tanto la *cooperación al desarrollo*: se describe como “el trabajo conjunto que se lleva a cabo entre dos o más agentes que obran en común a través de proyectos, programas, procesos que producen un mismo efecto en los pueblos y países del Tercer Mundo”.²

Otra cosa distinta es la *ayuda o auxilio humanitario* muchas veces al límite de la emergencia, catástrofe, hambruna, guerra u otras desgracias y fenómenos imprevistos que, a veces dañan a las poblaciones más vulnerables como los países en desarrollo y que se reconoce por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación para el Desarrollo (CAD)-(OCDE), el cual se encarga de medir la llamada Ayuda Oficial o Pública

² Gaete, Ricardo; Samayoa, Gloria: (2001) La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea Universidad Complutense de Madrid. Abril

al Desarrollo (AOD), que organismos y países “desarrollados prestan a los Países en Vías de Desarrollo –PVD-.

Para éstas situaciones, no hay trabajo en común, sino unos donantes y unos beneficiarios su efecto suele ser circunstancial con los recursos externos; de igual forma ésta Ayuda Humanitaria es imprescindible y necesaria que, dejará de serlo hasta que los países cuenten con estructuras físicas seguras en lo alimentario, económico, sanitario, político, social, y militar como la que poseen algunos países más avanzados del norte de Europa.

Pero lo medular en la cooperación al desarrollo tiene que ver con la utilización de las metodologías apropiadas que conlleven tareas de autoorganización, que a la larga puedan crear condiciones que posibiliten el futuro desarrollo.

El desarrollo, ubicado en un tiempo y espacio determinado, y en coherencia con el sistema global (estructuras y procesos) en lo nacional como en lo regional, despliega potencialidades existentes en una colectividad que está en posesión o se ha apropiado de la gestión de recursos y del destino de su historia. Generalmente al desarrollo le acompañan los conceptos de “humano y sostenible”* con el objetivo de destacar que existen mínimos en la condición y calidad de vida, y que por lo mismo cualquier acción encaminada en estas dos categorías debe tener una continuidad y un efecto multiplicador para el desarrollo.

Dentro de las *tipologías y criterios* de la cooperación, la cooperación en lo que se refiere a los pueblos del tercer mundo se identifica varias formas de cooperación:

Conforme a los polos de referencia: Norte – Sur; Sur – Sur.

Conforme la naturaleza y tipo de agentes: cooperación multilateral, bilateral, descentralizada, municipal, no gubernamental o privada (diferenciando la que ejecutan las organizaciones civiles conocidas como: organizaciones no gubernamentales y que la realizan las empresas, ingenierías y consultorías).

Conforme los medios o recursos utilizados (en que o con qué se coopera): cooperación científica, técnica, financiera municipalista con cooperantes o recurso humano, etc.

Conforme los sectores en los que se hace la cooperación: sanitaria, educativa, política, sindical, religiosa, deportiva, cultural, comercial, agrícola, transporte, a refugiados, etc.

Algunas veces se hacen tipologías por su dimensión y características de los proyectos: micro o macro proyectos, de obra, de servicio; o por la peculiaridad del modo de hacer: alivio de pobreza, deuda; o por líneas presupuestarias como para Derechos Humanos y Democratización, de las Convenciones de Lomé, etc.³

Tales diferenciaciones tienen como fin destacar que independiente del tipo de cooperación a efectuar, todas coinciden con el objetivo de cooperar al desarrollo de los pueblos sea en caso de urgencia humanitaria o de intercambio de experiencias; en definitiva para propiciar estándares de vida dignos a partir de recursos propios y desde sus comunidades.

1.1 Origen cronológico-conceptual y contexto en el que se desarrolla la cooperación descentralizada

El concepto de cooperación descentralizada tiene en España y en la Unión Europea sentidos similares, según la Unión Europea la cooperación al desarrollo descentralizada “es toda gestión de la ayuda realizada a través de los agentes o instituciones que no forman parte de la administración central del Estado, tanto oficiales como de la sociedad civil sean de países donantes o de países receptores.”⁴

Tal definición incluye no sólo ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos, sino también todas las entidades de la sociedad civil que de su propio presupuesto y utilizando fondos que consiguen de otras fuentes, realizan actividades de cooperación, como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, fundaciones, asociaciones juveniles, empresas, universidades, partidos políticos, sindicatos, etc. De ésta manera la definición refleja un carácter local o territorial con una participación de los agentes en el proceso principio a fin. Se trata de ser complementario a la tradicional forma de cooperación al desarrollo promovida por los gobiernos. Sin embargo, en España y según el enfoque de la Federación de Española de Municipios y Provincias -FEMP- tal tipo de cooperación es la

*Son términos que provienen de la Organización de las Naciones Unidas (Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y Cumbre de la Tierra en Río) 1986.

³ *Ibíd.* Pág. 15

⁴ Definición tomada de: “Cooperación Descentralizada: objetivo y métodos”, Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General para el Desarrollo (1992) Bruselas.

que promueven los poderes descentralizados o locales, exclusiva o conjuntamente con las entidades de la sociedad civil; por lo que entre los rasgos más definitorios de ésta, están en su mayor acercamiento a la ciudadanía y su menor condicionamiento internacional, lo que la hace más autónoma y con grandes posibilidades de realizar actividades difíciles de llevar a cabo por la cooperación gubernamental.

Origen de la cooperación descentralizada

A lo largo de estos últimos años la cooperación descentralizada ha adquirido un papel destacado en el sistema español de cooperación al desarrollo, donde el primer gobierno autónomo que asumió responsabilidades en ésta área fue el Gobierno Vasco a mediados de los años ochenta, lo que dio lugar a que se sumaran el resto de comunidades autónomas y entidades locales.

En el desarrollo y consolidación de ésta cooperación intervinieron dos tipos de factores uno interno y otro externo. Desde el punto de vista interno, la democratización y descentralización administrativa supuso una presión por parte de las administraciones autonómicas y locales para lograr espacios más amplios de autogobierno, que se trasladaron también al ámbito de su acción internacional. En el factor externo cabe destacar el proceso revolucionario Centroamericano de los años ochenta y la lucha del pueblo Sahauri por su autodeterminación como pueblo independiente de Marruecos. Esto activó la creación de movimientos de solidaridad que se han convertido en una presión constante ante las instancias locales y autonómicas para contribuir a las tareas de cooperación internacional.

La cooperación descentralizada en el marco europeo

La cooperación de administraciones descentralizadas, regiones, provincias, comunidades, municipalidades no es nueva en la cooperación europea, ** en el enfoque descentralizado las administraciones locales y regionales de los países donantes adquieren nuevas

**Son sinónimos organizacionales: los Länder alemanes, Comunidades lingüístico-culturales belgas, Comunidades Autónomas españolas.

responsabilidades, que van más allá de las formas tradicionales de cooperación como la horizontal basada en los hermanamientos entre entes locales del norte y del sur.

Con la Cuarta convención de Lomé (1989) en donde se desmonopoliza de las agencias nacionales de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) la utilización de los fondos de ayuda; la cooperación descentralizada en este sentido tiende a garantizar una mayor transparencia en los procesos de decisión y gestión de los programas de cooperación; se trata de superar los límites de los acuerdos intergubernamentales. Para la Unión Europea la cooperación descentralizada posibilita que las políticas de desarrollo, sean constituidas por las relaciones: acción gubernamental, no gubernamental, nivel central y niveles periféricos de la administración estatal, lógica de mercado y lógica de solidaridad social.

Para el enfoque descentralizado de los países de la ACP se le atribuyen las siguientes causas:

- a. *Las transformaciones políticas de los países en vías de desarrollo, que coloca a la economía de mercado regulada por un Estado moderno y democrático en la base de la organización social. Lo que abre espacios para la participación de otros actores en el proceso de desarrollo.*
- b. *Se da una nueva visión del desarrollo que antepone a los pobres antes que las cosas, el desarrollo se concibe como un proceso de aprendizaje que ofrece espacios a la democracia, descentralización y al respeto de diferencias.*
- c. *Se da una exigencia por obtener mayores y mejores resultados de la cooperación con la menor utilización de recursos por lo que los actores no estatales se proponían como canales alternativos y eficaces de la ayuda.*⁵

En términos financieros, la Comisión Europea, además del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) contempla la utilización del presupuesto comunitario para programas de cooperación descentralizada con los países de América Latina y Asia (ALA) y con países de la cuenca del Mediterráneo meridional y oriental; también existen presupuestos especiales para las ONGDs.

⁵ Íbidem. El enfoque trata de reforzar la democracia y promover los Derechos Humanos, se debe recordar que la Cooperación Descentralizada de la Unión Europea se desarrolla en el marco de gobierno a gobierno, donde las oficinas nacionales de autorización compete determinar prioridades y métodos.

*La Comisión no prevé prioridades sectoriales, se basa en la calidad de las organizaciones que presentan los proyectos y en su objetivo de reforzar las capacidades y potencialidades de acción de los organismos locales. En la práctica la Convención de Lomé IV, se ve limitada generalmente por la resistencia política de los gobiernos de países de la ACP, la naturaleza de la Convención que se limita a relaciones de gobierno a gobierno y por la falta de información e instrumentos operativos.*⁶

En definitiva, ni siquiera acuerdos continentales regionales de naciones con desarrollo económico y social relativo, pueden hacer operativos sus instrumentos jurídicos de cooperación. En este sentido, las transformaciones políticas y la nueva visión de desarrollo que de ellas deriva, evidencia la necesidad de comunicación y cooperación mutua, de manera que dismuya el aislamiento y la rivalidad económica y política que propicio guerras y hambrunas en el pasado y, que aun continúan manifestándose. Además que no se debe obviar la institucionalidad de los organismos creados para armonizar las desigualdades de los países.

Las administraciones descentralizadas europeas como sujetos internacionales

A pesar de que la intensidad de la participación de las administraciones locales y regionales europeas es desigual, en términos generales la participación es creciente.

Cuadro N° 1

Grado de actividad internacional de las regiones y poderes locales en países Europeos

<i>Fuerte actividad</i>	=	<i>Bélgica, Alemania</i>
<i>Creciente actividad</i>	=	<i>Italia, España</i>
<i>Baja pero creciente actividad</i>	=	<i>Francia</i>
<i>Actividad nula</i>	=	<i>Gran Bretaña</i>

⁶ Jean Bossuyt. Cooperación Descentralizada: Lecciones de la experiencia de la Unión Europea con la convención de Lomé. Para la reunión de Consejos Consultivos Europeos de Cooperación. Mallorca 2-4/Noviembre 1995. <http://www.ucm.es/info/IUDC/jeanmall.htm>. p. 3

La actividad se encuentra relacionada con el sistema normativo de cada país; por ejemplo Bélgica con la reforma del artículo 68 de la Constitución de 1993 autoriza a las comunidades de Valonia, Flandes y Bruselas sobre el principio de las autonomías a negociar y concluir tratados internacionales. En lo concerniente a Alemania la normativa (Artículo 73 de la Constitución) prevé que los Länder puedan concertar acuerdos internacionales a condición de tener el aval del gobierno federal, además que el Acuerdo de Lindau de 1957 dice que si un tratado se refiere a la competencia exclusiva de los Länder, entonces debe participar en la negociación.

Los casos de España e Italia, presentan semejanzas, por un lado tanto la constitución italiana (1947) como la española (1978), colocan a las relaciones internacionales como competencia exclusiva de los órganos centrales del estado; pero existen prerrogativas del gobierno central que califican como “actividades promocionales o de relevancia internacional” en donde los órganos subestatales pueden actuar. En Italia la diversidad de relaciones internacionales, permitió que la corte constitucional clasificara las relaciones del gobierno entre las que no requieren ningún acuerdo del gobierno central. En cooperación la normativa de ambos países reconoce el papel de la cooperación descentralizada.

En el caso francés, con la Ley de Ordenamiento. 92-125 (1992) en el título IV refiere la cooperación descentralizada en su artículo 131-1, dice que las colectividades territoriales y sus reagrupamientos pueden realizar convenios con colectividades extranjeras, además de prever en la constitución una Comisión Nacional de carácter consultivo para la cooperación descentralizada.⁷

De ésta manera los instrumentos jurídicos que cada país posee y los que están en proceso de creación o revisión con relación a la cooperación descentralizada, simplemente reafirman las potencialidades de éste tipo de cooperación y en definitiva su puesta en práctica.

⁷ Gaete, Ricardo; Samayoa, Gloria. La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea Universidad Complutense de Madrid Abril/2001

1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales que protagonizan la cooperación descentralizada: procedencia, pertenencia.

La cooperación descentralizada en España implica a una amplia variedad de actores, desde el gobierno central hasta las organizaciones locales de ciudadanos. La administración del Estado no se involucra directamente en las acciones de la cooperación descentralizada, pero intenta coordinar las acciones para encaminarlas dentro de una política de Estado.

Las propias administraciones descentralizadas son las que disponen de recursos y llevan a cabo directa o indirectamente los programas de cooperación en los países en vías de desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil, universidades, empresas, iglesias, etc., son los principales ejecutores de programas y proyectos; además de actuar como presión política, sensibilización y educación al desarrollo.

Esto hace a la cooperación descentralizada más amplia y plural, pero al mismo tiempo compleja, en el siguiente acápite se hará referencia a las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales que intentan articular cada una desde su papel a la cooperación descentralizada.

En la siguiente página acerca de la Estructura Institucional Europea se observa que el Estado Español por ser parte de la Unión Europea, como miembro tiene la responsabilidad de otorgarle jurisdicción y decisiones vinculantes no sólo al Senado y Congreso, pues las comunidades autónomas y provincias al mismo tiempo, están estructuradas de manera que cada una posee su propio gobierno y parlamento, lo que propicia una participación constante y mucho más vinculante en el ámbito nacional e internacional.

EL PARLAMENTO

La Constitución de 1978 establece en España un sistema bicameral, en donde las cortes generales están formadas por el Congreso de Diputados y el Senado (Cámara baja y alta respectivamente) a quienes les corresponde legislar. El Senado además tiene representación territorial.

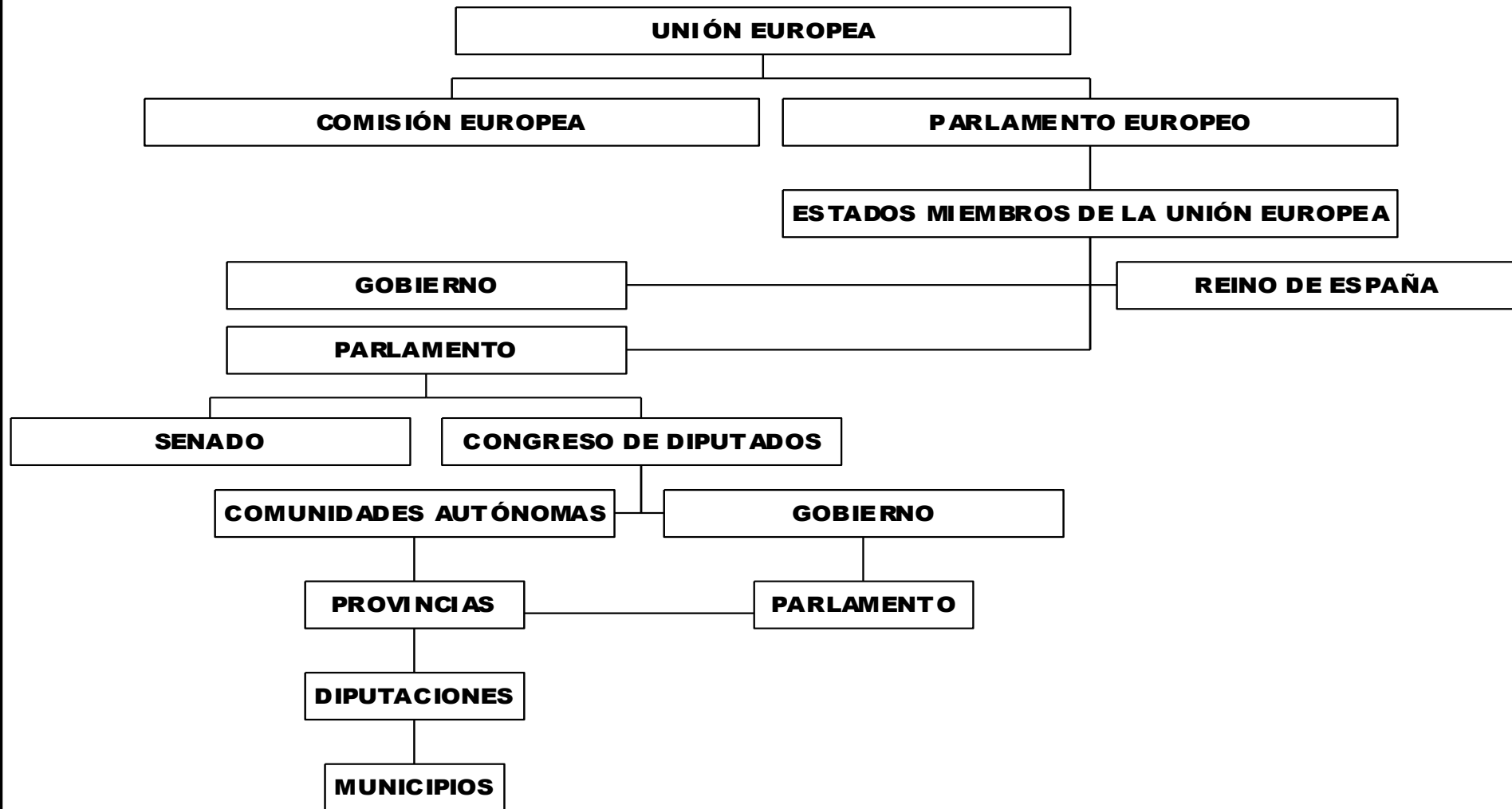
El Congreso de Diputados, a través de su Comisión de Cooperación Internacional, puede influir indirectamente en la cooperación descentralizada. La Ley de 1998, le asigna el papel de debatir y dictaminar los Planes Directores y los Planes Anuales, una vez que están aprobados por el gobierno, pero puede tomar iniciativas políticas propias fuera de las iniciativas gubernamentales.

Referente a la cooperación descentralizada, todos los Parlamentos Autonómicos tienen reglamento propio, teniendo en cuenta sus competencias constitucionales, de tal manera que pueden procesar: leyes, órdenes, reglamentos en materia de cooperación. Por su parte las Diputaciones Provinciales y los Municipios tienen sus Consejos.

La realidad actual de éstos órganos en el ámbito autonómico, es que tienen poco poder para la toma de decisiones por lo que son poco influyentes. Generalmente los diputados de las Comisiones Especializadas no suelen ser expertos en la materia.

En este sentido, la estructura gubernamental aunque propicie cierta autonomía en parlamentos y comunidades, se ve limitada en la toma de decisiones sin la aprobación del congreso de diputados para los proyectos.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EUROPEA



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

En el esquema N° 2 del Organigrama de la secretaría de Estado para la Cooperación, se observa que dentro del ministerio, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), es el actor principal. En relación con la cooperación descentralizada la SECIPI tiene dos tipos de función. Por un lado el diálogo político dentro de la administración y con diversos actores internacionales y por el otro, trabajar conjuntamente con otras instancias.

Respecto al diálogo político a través de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) se planifica el proceso; mientras que en el segundo caso es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) la principal interlocutora. Tanto la SECIPI como la Comisión Interterritorial tiene representación de actores sociales de la cooperación descentralizada. Aunque el Ministerio de Asuntos Exteriores intenta dirigir la planificación de la cooperación según la ley; con frecuencia no logra coordinar al mismo gobierno, al igual que con las administraciones descentralizadas.

La AECI cuenta con un Gabinete Técnico destinado a la cooperación descentralizada y entre las funciones más relevantes están: buscar instancias o mecanismos que coordinen la cooperación oficial y la descentralizada, potenciar la firma de Convenios Marco de la AECI con las comunidades autónomas, apoyar la creación de Fondos Regionales de Cooperación, entre otros; partiendo de la presencia de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs). Lo anterior debido a la amplia existencia de necesidades y a la complejidad de relaciones entre las instituciones oficiales, ciudadanos y actores sociales como organizaciones no gubernamentales y demás grupos de incidencia social.

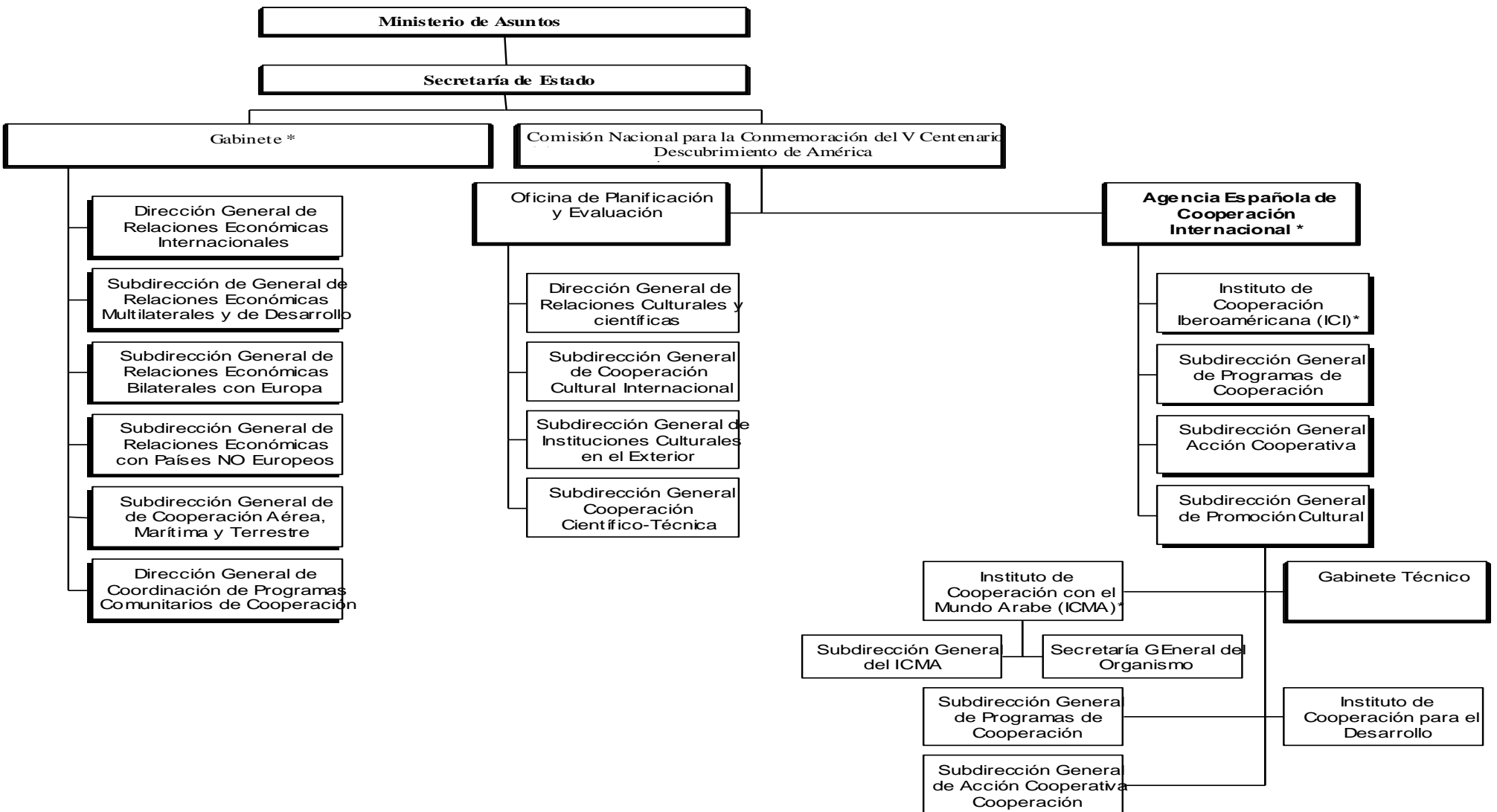
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es a mediados de los ochenta cuando las comunidades autónomas empiezan a tener un papel en la cooperación, en 1985 el aporte de éstas fue de 10 millones de pesetas y en 1995 alcanzó los 2,500 millones, tales comunidades con un aumento de sus recursos para cooperación y con apoyo de la AECI en la parte de mecanismos y procedimientos, empiezan a firmar convenios de colaboración;* marcando un avance entre la relación de cooperación central y descentralizada.

* 1er Convenio se celebró entre la Comunidad de Madrid y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) 1985.

Esquema N° 2

Organigrama de la Secretaría de Estado para la Cooperación



Posteriormente el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), se encargaría de sistematizar la información de cooperación de las comunidades autónomas, para analizar el sistema de convocatorias de ayudas de ONG'S, etc. Primeramente la Agencia trabajó con Comisiones Mixtas para acordar y dar seguimiento a los programas de cooperación con cada país receptor de fondos de cooperación bilateral.⁸ En cuanto a la *estructura de gestión*, se pueden diferenciar las comunidades que tienen una estructura centralizada como el País Vasco o Cataluña; y las comunidades que realizan cooperación desde distintas consejerías o departamentos. No obstante, resulta más fácil la coordinación con una comunidad que concentra en una sola instancia toda la cooperación.

En lo referente a la *modalidad de ejecución*, hay comunidades que realizan toda su cooperación mediante convocatorias a ONGDs, otras hacen cooperación directa, aunque es menor, ya que al estar basadas en Acuerdos, Protocolos puede darse una competencia con la acción exterior del gobierno central, y de esta manera las comunidades autónomas logran establecer su capacidad de respuesta para esta cooperación descentralizada

MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Una de las ventajas que éste actor posee, no sólo se debe a la naturaleza de sus funciones o al dinamismo de lo local como lugar de encuentro para iniciativas y participación ciudadana, sino también a su gran alcance, pues el gobierno central generalmente se queda en un nivel macro de los problemas.

En cuanto a la *forma de gestión* éstos realizan la cooperación directa, a través de los hermanamientos-cooperación, convenios intermunicipales y las redes de ciudades, y por otro la cooperación indirecta por medio de la cofinanciación de proyectos de ONGDs regionales y las aportaciones a los Fondos Regionales de Cooperación y Solidaridad.

La estructura de cooperación de los municipios y provincias puede estar centralizada en un solo departamento o concejalía, o repartida entre varios, pero ligada al área de bienestar social, a diferencia de las comunidades autónomas que suelen ubicarla en Presidencia o en Acción Exterior.⁹ La Federación Española de Municipios y Provincias es la encargada

⁸ El Salvador firmó en la década de los 80's un acuerdo marco para la creación de una comisión Mixta de Cooperación.

⁹ Ferrando Manuel, (1982) Regionalismo y Autonomía en España. Centro de Investigaciones Sociológicas P.16

a través de su Sección de Cooperación Internacional de seguir la actividad de la mayor parte de los ayuntamientos y municipios. En este sentido, las posibilidades de la práctica de la cooperación descentralizada desde los municipios y provincias está ligada al sentido de pertenencia de su comunidad y por ende al compromiso generalizado de cooperación con la participación ciudadana.

ÓRGANOS COORDINADORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En primer lugar se encuentra la Comisión Interterritorial, aprobada el año 2000 por Real Decreto, tal órgano regula la composición, competencias, y organización; además de colaborar para la coordinación y consulta entre las administraciones públicas que ejecuten gastos como Ayuda Oficial al Desarrollo. En ésta línea se encuentra la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, la cual coordina los fondos provenientes de distintos ámbitos territoriales.¹⁰

También hay participación en varias redes que son propias de la cooperación descentralizada, como la presencia local española en la Plataforma de Ciudades y Desarrollo ligada con el Consorcio Europeo de Ciudades y Desarrollo, en la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). Asimismo, destacan la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y la Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional (OICI) con sede en Madrid, y por último, cabe mencionar al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación (CEMCI). (ver esquema N°3)

En el ámbito de la sociedad civil se destaca la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo-España (CONGDE).¹¹ Ésta institución que trabaja sin fines de lucro en todo el Estado Español y en lo referente a la cooperación descentralizada, reúne a las Coordinadoras Autonómicas que trabajan descentralizadamente. Su tendencia apunta a formar una federación de coordinadoras autonómicas para que tengan un mayor papel institucional.

¹⁰ González Aldanondo, "Poder local y solidaridad internacionales. FEMP Madrid 1993 Cap.8 p.81

¹¹ La CONGDE coordina la cooperación Descentralizada dentro y fuera de los ámbitos territoriales de sus miembros y propicia su vertebración en redes, además es interlocutor ante instituciones estatales europeas y mundiales. Fons Catalá, Memoria 3º Trimestre 1998.

Esquema N°3

Órganos Coordinadores de la Cooperación Descentralizada Europea

Unión Internacional de Autoridades Locales

Consejo de Municipios y Regiones de Europa

Consortio Europeo de Ciudades y Desarrollo

Plataforma de Ciudades y Desarrollo

Organización Iberoamericana de Cooperación Internacional

Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas

Centro de Estudios Municipales y Cooperación

Por último se destaca el papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs), las cuáles son dependencias de la Agencia Española de Cooperación Internacional que colaboran interinstitucionalmente facilitando la programación de proyectos de la cooperación descentralizada. Los organismos coordinadores de la cooperación descentralizada propician un sistema de coordinación de redes centrales y descentralizadas bajo un esquema de toma de decisiones horizontales que facilita el ambiente de trabajo sin conflictos personales.

AGENTES DE LA SOCIEDAD EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Sin duda las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs) son el actor más visible de la sociedad civil que se constituye en un instrumento con el que cuentan las autonomías, corporaciones locales y sobretodo los Países en Vías de Desarrollo para desarrollar proyectos locales de cooperación.

La *forma operativa* se da por medio de convocatorias para la adjudicación de subvenciones a proyectos presentados por las ONGDs; quedando obligadas mediante convenios a la ejecución de determinados proyectos que en su mayoría son de iniciativa propia. Ya sea mediante concurso público o adjudicación directa, el tratamiento administrativo no difiere del de la contratación de obras y servicios.

Otro de los objetivos de las ONGDs es la “educación para el desarrollo”, tanto en los países donantes como en los receptores, que tratan de sensibilizar la opinión pública. Las ONGDs son los principales ejecutores de la cooperación descentralizada, contribuyendo a una rápida expansión de recursos, además de una notable dispersión geográfica y sectorial de la misma.

Un segundo actor de la sociedad es la empresa; en España su participación es muy marginal y excepcional y suele centrarse en la contratación de suministros de bienes y servicios o estudios de consultoría para la ejecución de proyectos de gestión directa.

Otros agentes que están adquiriendo protagonismo son las fundaciones, universidades, centros de investigación, partidos políticos y sindicatos. Identificándose con la cooperación

descentralizada aquellos que cuentan con fondos públicos provenientes de corporaciones locales como la fundación Caixa de Cataluña, fundación Caja de Ahorros de Madrid, o a veces partidos políticos que son financiados por gobiernos locales como la Fundación Largo Caballero, Fundación Pablo Iglesias, éstas suelen tener una línea de financiación para ONGDs.¹²

Las universidades y centros de investigación cooperan de forma horizontal, firman acuerdos interuniversitarios con sus homólogos de los países en vías de desarrollo realizan programas de intercambio de estudiantes, expertos, profesores, tecnología, tal cooperación se apoya en criterios de cada universidad o departamento y no está regulada contablemente. En general las universidades suscriben convenios con las corporaciones locales al nivel de presupuestos, según el sistema de transferencias de las competencias educativas que cada comunidad autónoma haya firmado con el Gobierno Central.¹³

Los partidos políticos y sindicatos, en su mayoría tienen departamentos de cooperación al desarrollo y fundaciones que realizan programas de solidaridad y cooperación internacional. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Popular (PP), e Izquierda Unida (IU) se caracterizan por ser partidos nacionalistas en las autonomías históricas que dan más importancia a la cooperación descentralizada.

Los proyectos y programas que realizan son de cooperación directa e indirecta y están muy vinculados a la ideología correspondiente.

Los Sindicatos como Comisiones Obreras (CCOO) o la Unión General de Trabajadores (UGT) apoyan la cooperación en el ámbito socio-laboral, a través de sus instituciones de cooperación como el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD-UGT).

Las instituciones religiosas reciben fondos de los presupuestos generales de las corporaciones locales según acuerdos entre la iglesia, el Estado y sus gobiernos

¹² Los fondos municipales de Cooperación y solidaridad y la Confederación de Fondos. (1997) Barcelona, España. <http://www.eurosur.org/OLEIROS/fondos.html#GALLEGO>

¹³ Op. Cit. P.67

descentralizados, por lo que sus actividades se contabilizan como Cooperación Oficial al Desarrollo.

Éste grupo lo componen parroquias, diócesis, órdenes religiosas, etc. Debido a la escasez de financiación muchas órdenes han fundado ONGDs para poder acceder a otros recursos fuera de la iglesia que involucra a personas laicas en la dirección. Cuentan con departamentos de cooperación como la Comisión Episcopal para la Pastoral Social, misiones, catequesis, etc., todas pertenecientes al órgano central de gobierno de la iglesia en España: La Conferencia Episcopal Española.

La diversidad y potencialidad de actores es muy amplia, por lo que la complementariedad e integración ha demostrado ser un objetivo fundamental para la cooperación descentralizada, en donde los agentes de la sociedad civil se constituyen en otro instrumento efectivo para llevar a cabo la cooperación descentralizada, al facilitarla con agentes previamente organizados.

Marco jurídico de la Cooperación Descentralizada

Hasta la promulgación en julio de 1998 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la política de cooperación española se ha ido configurando mediante un lento proceso de definición de normas ad hoc de carácter reglamentario (como Reales Decretos u Ordenes Ministeriales). Mientras que las comunidades autónomas y entidades o corporaciones locales adquirirían una creciente importancia institucional en materia de cooperación internacional se producía un vacío normativo que en muchos casos intentaron suplir por sentencias del Tribunal Constitucional.

Nivel nacional

Para una política española de cooperación para el desarrollo, ha sido la Constitución Española de 1978, la que ha considerado a la cooperación como un factor fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos respecto de aquellos que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo, además de reconocer la exclusiva competencia del Estado en materia de relaciones internacionales.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 se organiza sobre la base de seis ejes recogidos en seis capítulos: el capítulo I dedicado a la política española de cooperación para el desarrollo contiene en la primera sección el régimen jurídico (objeto y ámbito de aplicación), y en la sección segunda los principios, objetivos y prioridades. El capítulo II de refiere a la planificación, instrumentos y modalidades (bilateral y multilateral) de la cooperación. En el capítulo III se atribuyen competencias a los órganos en cuanto a definición, formulación y ejecución, en donde se reconocen como órganos rectores al Congreso de Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores, otros ministerios y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

En la sección segunda se hace referencia al papel de las comunidades autónomas y entidades locales, en la sección tercera a los órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación, ésta última creada por la propia ley), y en la sección cuarta a los órganos ejecutivos como la Agencia Española de Cooperación Internacional y Oficinas Técnicas de Cooperación. Los capítulos IV, V y VI recogen los recursos materiales, el personal y la participación social en la cooperación.

Básicamente la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce, identifica y determina las competencias de los actores gubernamentales y no gubernamentales, sin embargo está limitada por el carácter autónomo de las comunidades para poder involucrarse en determinados proyectos; los cuáles están en concordancia con los perfiles nacionales de política exterior de cooperación.

Nivel Descentralizado o municipal

La Constitución de 1978, en su artículo 145.2, señala la potestad de las comunidades autónomas para celebrar convenios entre sí, relativos a la gestión y prestación de servicios propios, considerándose como tales, las actividades de cooperación al desarrollo.*

* Cabe citar los convenios de las Comunidades de Madrid y Valencia con la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) para apoyar el fortalecimiento institucional de municipios latinoamericanos.

Además, los artículos 137 y 140 de la Constitución española garantizan la autonomía de los municipios con una personalidad jurídica plena.

Por otro lado, según los artículos 149.1.3 y 20.2 las relaciones internacionales son competencia exclusiva de la administración general del Estado, aunque en una sentencia de 1994, el Tribunal Constitucional consideró que no procedía negar a la comunidad autónoma la posibilidad de realizar actividades con entidades públicas en el exterior, siempre que estén en su competencia interna y no implique la conclusión de acuerdos internacionales.

En la práctica, celebrar acuerdos administrativos y contratos internacionales que se rigen de estos instrumentos a partir de la Ley de Contratos de la Administración Pública y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local del Estado. (Artículos 2.1) reconocen la autonomía de las entidades locales para intervenir en: “...cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local...”.

A partir de la Ley de Cooperación se crea la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo un organismo entre los donantes internacionales. La Ley define a esta Comisión como “el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las administraciones que ejecuten gastos computables como Ayuda Oficial al Desarrollo”. Cuyas tareas habrán de hacerse según los principios de autonomía presupuestaria y autoresponsabilidad en su desarrollo y ejecución.

Cabe destacar que posterior a la promulgación de la Ley y de la Comisión (Enero 2000) ha aumentado la negociación entre el Estado y los Gobiernos Autonómicos así como el hecho de determinar el grado de autoridad entre las partes.

La Ley plantea a las administraciones subestatales realizar sus programas de cooperación sujetos a lo definido por el parlamento (Ley, de Cooperación, Artículos 15 y 20).

Con ese marco legislativo y político, las *Leyes Autonómicas de Cooperación al Desarrollo* que están en vigor como es el caso de la Comunidad de Madrid, o están en fase de

elaboración como el caso de Cataluña, contribuyen a que se articule y añada peso político a todas las acciones de cooperación del modelo español dentro de la comunidad internacional.¹⁴

En el ámbito municipal las actividades de cooperación están avaladas por leyes nacionales. El sistema de cooperación español ofrece un amplio marco participativo de instrumentos y actores para la política nacional y exterior de cooperación, lo que ha garantizado un trabajo constante y efectivo para las instituciones y el involucramiento de la mayoría de comunidades autónomas y demás entes locales. Esto ha validado un reconocimiento internacional legal y administrativo que por hoy es ejemplo de trabajo que motiva a la responsabilidad y solidaridad social internacional.

1.3 Situación actual, evolución y prioridades

Clasificación y modalidades de cooperación descentralizada

Las modalidades de cooperación se pueden clasificar en directas e indirectas y teniendo en cuenta los actores, mecanismos y objetivos que persiguen se identifican la horizontal y territorial.

La gestión directa de las corporaciones locales sigue estando presente en aquellas con mayor tradición de cooperación. Como en el caso de las comunidades autónomas que comenzaron con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como la Junta de Andalucía, la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana que a medida que han adquirido experiencia en la cofinanciación han ejecutado tareas más directas e independientes.¹⁵

Pero por hoy lo dominante de la cooperación descentralizada es la delegación de la gestión en manos de diversas entidades. Esta actuación indirecta de los gobiernos subestatales se ejecuta a través de intermediarios e instituciones públicas o privadas españolas. La mayor

¹⁴ Programas y proyectos de cooperación con organismos multilaterales (1998) Artículo 6.2 de la Ley de cooperación Internacional para el Desarrollo. España. <http://www.aeci.es/Default.htm>

parte de los recursos son canalizados por ONGDs regionales mediante convocatorias anuales.

La modalidad horizontal es la cooperación que realizan actores homólogos de los países del norte y del sur. La forma más sencilla son los hermanamientos y la forma más compleja está en la constitución de redes que agrupan a diversos actores tanto de los países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo.

La modalidad territorial se lleva a cabo entre comunidades, entendida en su dimensión social y no tan política, es decir, como una estructura que reúne organismos e instituciones regionales o locales sobretodo de la sociedad civil del Norte y del Sur. Se pueden incluir los acuerdos intermunicipales y fondos territoriales. En este marco de cooperación descentralizada se identifica la flexibilidad que ésta ofrece para que cualquier actor que desee trabajar lo haga a partir de la disponibilidad de sus recursos, fines y objetivos.¹⁷

Instrumentos y características especiales

Se destacan la cooperación técnica y la financiera, aunque de escaso alcance si se compara con la cooperación española internacional realizada a través de los créditos y otras nuevas líneas de microcréditos; además de contar con la ayuda humanitaria. La Cooperación Oficial Descentralizada (COD) está basada en proyectos específicos de reducidas dimensiones.

Según las características propias de la Cooperación Oficial Descentralizada como la participación, educación y sensibilización; la participación legítima y da eficacia a las acciones. Dentro de la cooperación la participación ciudadana sematerializa en los Consejos Regionales de Cooperación al Desarrollo, que siguen el ejemplo del Consejo Estatal que opera desde el gobierno central. Estos foros participativos garantizan la presencia de los

¹⁵ Principalmente han realizado programas de formación dirigidos a la capacitación de profesionales en los países en vías de desarrollo.

¹⁷ Castro, Román (2000). Temas Clave de Ciencia Política. España: Ediciones Gestión 2000 S.A. P.12

sectores de la sociedad involucrada en la cooperación, logrando consenso, intercambio de información y otros aspectos que facilitan la cooperación oficial descentralizada.¹⁸

La participación ciudadana se propone como mecanismo para reflejar el pluralismo social e institucional de la sociedad civil, tendente a conseguir esfuerzos de consenso que hagan frente a la canalización de fondos de cooperación, proyectos, e iniciativas solidarias. Esto incluye la discusión de programas, objetivos a ser alcanzados, selección de países y sus contrapartes, criterios de adjudicación de proyectos su funcionamiento y evaluación, etc.

Cabe mencionar que la participación ciudadana involucra a toda la sociedad civil y no sólo a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Aunque la participación es fundamental en el proceso, no se debe suponer que se dará una cesión de responsabilidades o una delegación de funciones en el movimiento ciudadano, ya que la corporación local se reserva la última decisión en cuanto a presupuesto y participantes. Otro rasgo característico de la cooperación es su situación privilegiada para motivar a los ciudadanos, por medio de campañas de educación y sensibilización con relación a los problemas del desarrollo. En este sentido, para elevar los niveles y la calidad del apoyo público en la cooperación es indispensable el apoyo institucional en cuanto a mecanismo y recursos presupuestarios se refiere específicamente destinado a la tarea de sensibilizar, educar e investigar. Tres son los ámbitos en los que se actúa de manera complementaria:

- En el ámbito de la sensibilización y de la información, por medio de campañas publicitarias en los medios de comunicación disponibles, con el objeto de aportar información constante y veraz de los problemas, y llamando la atención de los ciudadanos sobre la gravedad de las situaciones.

¹⁸ COOPERACIÓN ESPAÑOLA Zorrozuía, Esperanza. (2000) Medio ambiente y desarrollo Edición Agencia Española de Cooperación Internacional y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España. No. 2 Junio.

- En el ámbito de la educación para el desarrollo, integrando materias formativas en el sistema de enseñanza formal e informal, con el objetivo de estimular el interés e identificación solidaria de los problemas.
- En el ámbito del estudio y la investigación sobre el desarrollo y la cooperación internacional, al objeto de disponer de mejores diagnósticos y sobre vías más adecuadas para tratar los problemas.¹⁹

En algunas administraciones se cuenta con convocatorias específicas para la financiación de éstas actividades. En este sentido la característica principal para realizar la cooperación descentralizada es a partir de la participación ciudadana, quienes se constituyen en los beneficiarios directos de la misma.

Estructura institucional

La cooperación oficial descentralizada ha ido progresando en la identificación de sus proyectos, (refuerzo institucional, ayuda de emergencia, etc.) y también en la profesionalización de sus unidades administrativas de gestión. Sin embargo, aún faltan las estructuras mínimas que den continuidad y eficacia a la cooperación de forma integral. Las modalidades en las que se realiza actualmente la cooperación puede suponer una duplicidad o dispersión de los esfuerzos de cooperación española pues los actores no cuentan con programas propios que hacen a la cooperación muy indirecta. Para hacer frente a este problema se han encaminado las iniciativas en coordinación y concertación. De manera que el conocimiento mutuo evite la financiación duplicada y facilite con la formularios y criterios comunes, la distribución y especialización de la carga administrativa de los proyectos. De esta manera las estructuras institucionales aun se encuentran en proceso, sin embargo, esto no ha obstaculizado que la cooperación se realice.

Evolución presupuestaria

La tendencia de la cooperación ha sido expansiva en los últimos años, y esto se debe al trabajo constante realizado por las administraciones autonómicas y locales, el cuadro N° 2 muestra que a mediados de los años noventa la cooperación ya había alcanzado los 14.667

¹⁹ González Aldanondo, (1993) Poder local y solidaridad internacionales. FEMP Madrid Cap. 8 p.56

millones de pesetas, que para 1991 tenía un valor de 2.821 millones de pesetas (un total de 8,73% del total de la AOD); y para 1998 alcanzó los 28.143 millones de pesetas lo que significaba un 13,52% del total de la ayuda oficial al desarrollo.

Cuadro N° 2

Comparación de la cooperación oficial al desarrollo y la cooperación descentralizada

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total AOD	131.125	155.463	165.853	175.653	168.101	160.107	181.528	208.100
Total Coop. Descent.	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143
% Ayuda Coop. Descent Sobre total AOD	2,15	2,44		3,03	8,73	12,10	11,44	13,52
			2,52					

Fuente: Oficina de Planificación y Evaluación (1998) y Plan anual de Cooperación Internacional (1998)

En lo referente a las cantidades que cada comunidad autónoma había movilizado, se observa que en el año 2000 las comunidades autónomas destinaron 19.578 millones de pesetas, frente a 15.079 millones de pesetas destinados por las entidades locales.

Sobre esto el País Vasco aporta alrededor de 4.254,5 millones de ptas. (27,83%), seguido por Andalucía, con 2.774 millones, Cataluña, con 2.169,7 millones, Valencia, con 2.112 millones, Navarra con 1.917 millones de ptas. (11%) y Madrid, con 1.181 millones en ese mismo año. Se debe tomar en cuenta que los datos dependen del tamaño y la capacidad económica de cada comunidad autonómica, pero el esfuerzo que cada comunidad realiza se puede identificar en el producto interno bruto regional. Al respecto se destaca que hay comunidades con menor nivel de renta y sin embargo, realizan un esfuerzo relativo en comparación a las comunidades con mayor nivel de desarrollo.

Es el caso de Extremadura, que siempre tras el País Vasco y Navarra encabezan la clasificación de ayuda oficial descentralizada. Lo anterior implica, que las seis

comunidades autónomas que más dinero dedican a la cooperación descentralizada gastan por encima del 73% del total ejecutado por las 17 Comunidades.²⁰

En relación, con el producto interno bruto para el año 2000, Navarra es la más solidaria con un 1.15%, seguida de por el País Vasco (0.80%), Baleares con el 0.48%, Extremadura, con el 0.42% y Castilla de la Mancha, con 0.31%. Mientras que al final están Murcia y Madrid con 0.7%, Galicia, con 0.08%, y Canarias con Cataluña (0.13%). Lo que ha significado para Navarra, País Vasco y Baleares alcanzar el 0,7% de su presupuesto. Y de esta manera se encuentran cumpliendo con los pactos internacionales asumidos a través de la Organización de las Naciones Unidas en relación con la cooperación al desarrollo.

CUADRO N° 3

PLAN ANUAL 2003 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO BILATERAL

COOPERACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

(CIFRAS EXPRESADAS EN EUROS)

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	2003*	Costo Administrativo
Comunidades Autónomas que ha enviado que han enviado su previsión para 2003		
Comunidad Autónoma de la Rioja	2.157.159,00	129.429,540
Comunidad de Madrid	8.414.169,00	504.850,140
Comunidad Foral de Navarra	12.025.040,00	721.502,400
Diputación General de Aragón	4.507.590,00	270.455,400
Generalitat de Cataluña	24.962.827,40	1.497.769,644
Generalitat Valenciana	27.072.000,00	1.294.710,000
Gobierno de Canarias	3.761.730,00	225.703,800
Gobierno de Cantabria	2.895.069,00	173.704,140
Gobierno de las Islas Baleares	11.714.384,60	702.863,076
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	25.584.300,00	1.535.058,00
Junta de Castilla y León	4.905.500,00	294.330,000
Principado de Asturias	6.010.121,04	360.607,263
Región de Murcia	2.109.534,00	126.572,040
Xunta de Galicia	5.300.000,00	318.000,000
Comunidades Autónomas que no pueden dar previsión por estar sus presupuestos en fase de preparación previa		
Junta de Andalucía	29.793.048,30	
Comunidades que no han contestado		
Junta de Extremadura	4.633.450,94	
Gobierno Vasco	32.900.093,76	
Total Comunidades Autónomas	208.746.017,04	8.155.555,44
ENTIDADES LOCALES	86.328.840,77	4.783.392,23
Totales Cooperación Oficial al Desarrollo	295.074.857,80	12.398.947,68

Las cifras que no han enviado las Comunidades Autónomas corresponden a cifras del Previsiones 2002, con el incremento del 10,7 % que es la media de las Comunidades Autónomas que han respondido.

* A las cantidades de 2003 se les ha incorporado, posteriormente los gastos administrativos derivados de las acciones de cooperación al desarrollo que realizan.

²⁰ Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Segunda Jornada estatal de Cooperación Descentralizada: cooperación municipal al desarrollo. Alcorcón 15 y 16 de Junio de 2000 Edición Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad Febrero/2001 160 p.

En cuanto a las cantidades de las entidades locales, es decir, ayuntamientos, diputaciones o cabildos, por la dimensión del esfuerzo realizado, medido con el presupuesto de la institución donante, destaca el Ayuntamiento de Madrid con 16,73%, la Diputación Foral de Vizcaya con 5,23%, el Ayuntamiento de Barcelona con 4,04%, la Diputación de Barcelona con 3,33%, el Ayuntamiento de Sevilla con el 3,33% y la Diputación Foral de Guipúzcoa, con el 3,26%. Lo que supone que entre las seis aportaron un 36% de la Ayuda Oficial Descentralizada de la administración local. Y entre las más solidarias destacan Vitoria - Gasteiz, con 1% y Madrid con Barcelona, Sevilla y Pamplona con el 0,7%; así como pequeños pueblos solidarios: Santa Lucía (1,5%), Agüimes (1,3%) y Oleiros, Alcudia, Benicasim, Pucsol, San Sebastián de la gomera y Ordizia, que juntos alcanzan el 1%.²¹ Lo que significa que tales entidades desde la planificación de sus presupuestos ya tiene planteado las necesidades en recursos financieros para cooperar en el ámbito internacional.

Prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación oficial descentralizada

La cooperación descentralizada se ha concentrado en Iberoamérica (63,16% del total), mientras que en África con 19,72% y Asia, (3,26%). Específicamente destacan América Central, América del Sur y África Subsahariana, con un 26,35%, un 16,67% y un 12.01%, respectivamente. La preferencia hacia Iberoamérica hace que las organizaciones no gubernamentales realicen más proyectos.

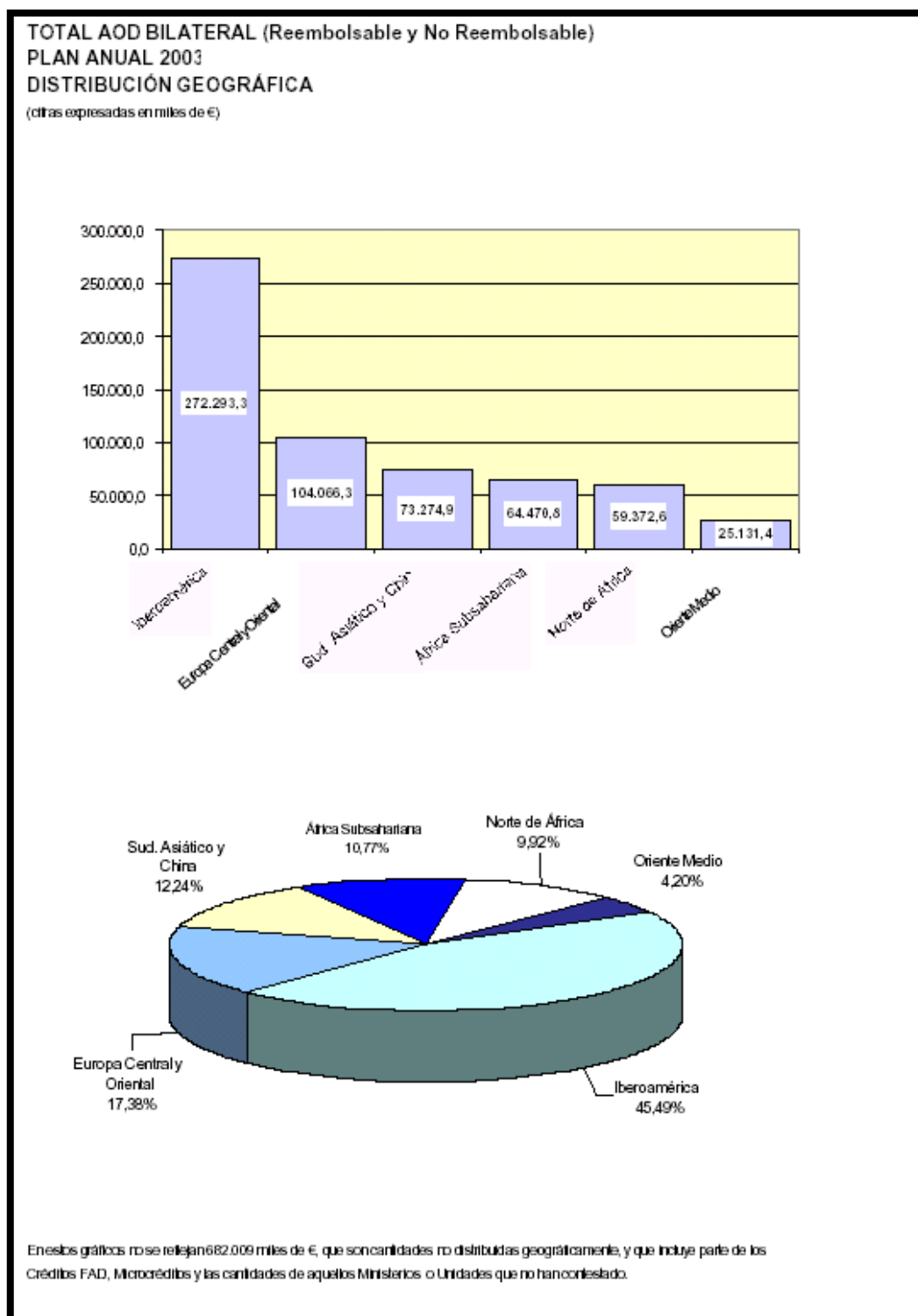
Al Norte de África y Oriente Medio, Oceanía y Europa es aún reducido. Los datos no son precisos ya que a la categoría de “varios” se le adjudica más de la mitad e incluye a las entidades locales y comunidades autónomas.²² (ver gráfico N° 1)

²¹ Íbidem. P.20

²² Cooperación al Desarrollo Unión Europea-América Latina. (2002) <http://www.dicoruna.es/ipe/al/coperación.htm>

Gráfico N° 1

Ayuda Oficial Bilateral Reembolsable y No Reembolsable Distribución geográfica



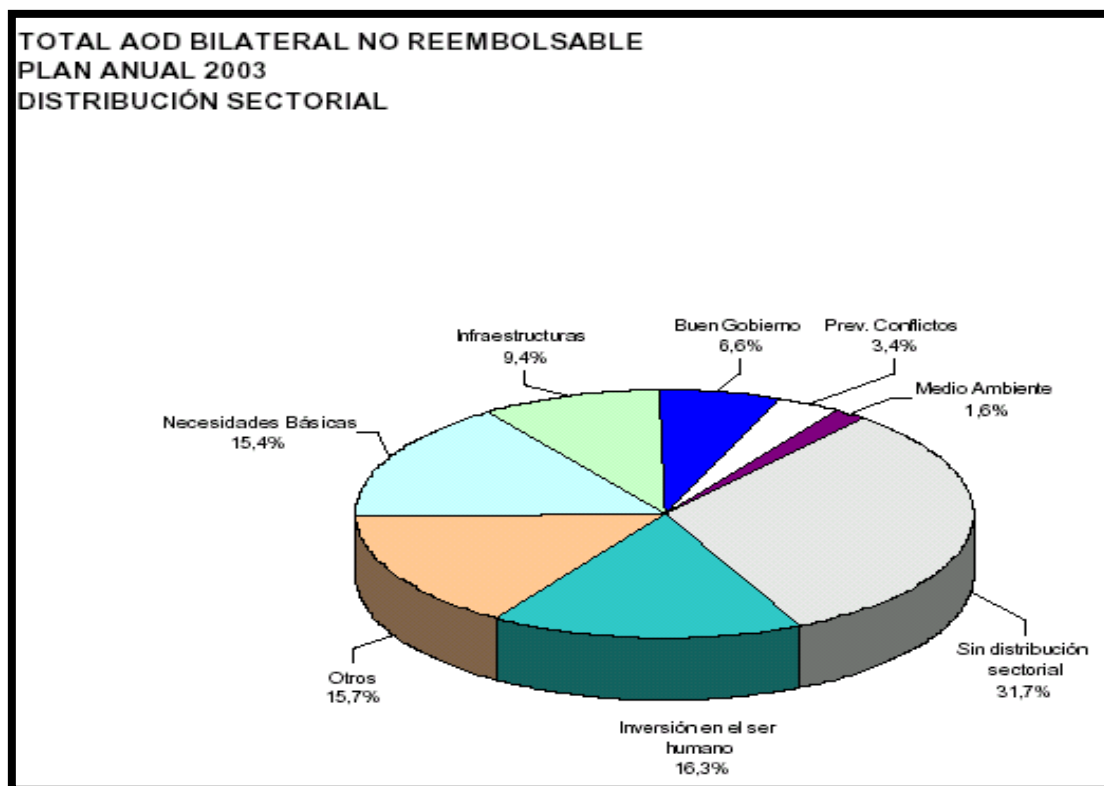
Fuente: Plan Anual de Cooperación 2003. <http://www.aeci.es/ipe/al/cooperación.htm>

Respecto a la distribución sectorial en el año 2000 según el informe de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), se clasifica en Infraestructuras Económicas y Sociales, con 27.509 millones de pesetas (79,39%), frente a 7.143 millones de pesetas dirigidos a Sectores con Fines Generales de Desarrollo, (20,6%) Sectores Productivos, Infraestructura Social y Servicios, con 19.767 millones (57% del total sectorial) en donde destaca el gasto en educación con 12.750 millones de pesetas. Lo que manifiesta una orientación más social de la ayuda en comunidades autónomas y ayuntamientos que a escala estatal. Por otra parte, se desembolsó a través de Ayuda de emergencia y un apartado de Varios que incluye a las entidades locales.²³ (ver gráfico N° 2)

Gráfico N° 2

AYUDA OFICIAL BILATERAL NO REEMBOLSABLE

Distribución sectorial



²³ Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- (2000) La Cooperación Descentralizada para el desarrollo humano: La contribución Española a un debate internacional. Edición Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- Madrid, 118 p.

La cooperación oficial descentralizada ha ido mejorando progresivamente la identificación de sus proyectos, sus sectores de concentración (normalmente la lucha contra la pobreza, la ayuda de emergencia y ha ido profesionalizando sus unidades administrativas de gestión, en lo institucional; lo que ha significado que las comunidades autónomas y los grandes ayuntamientos y diputaciones cuenten con esquemas administrativos propios de cooperación. Los Ayuntamientos pequeños, sin embargo, aunque desean mantener un esfuerzo presupuestario modesto dedicado a la solidaridad, no pueden hacer frente a la labor técnica de cooperación de forma eficaz.

Es por ello que nacen los Fondos regionales de cooperación, de los que en España hay ahora mismo seis (Cataluña, País Vasco, Valencia, Mallorca, Menorca, Galicia), y una confederación que los agrupa a todos. Se trata de organismos sin ánimo de lucro donde se agrupan municipios y otras entidades públicas y privadas, a menudo también el gobierno regional involucrado, con la finalidad de unir pequeñas aportaciones de fondos destinados a la cooperación y a la sensibilización de la opinión pública.²³ Con este mecanismo se concentra en estos fondos la labor administrativa y técnica, sin que todos los ayuntamientos tengan que contar con una estructura propia, evitando duplicidades de financiación y gastos de gestión; que aseguran una mayor consistencia y continuidad de los proyectos, y facilitan las relaciones entre las administraciones y las organizaciones no gubernamentales.

Aunque la diversidad y potencialidad de actores es muy amplia en este tipo de cooperación, la complementariedad e integración siempre ha sido el reto. Las comunidades autónomas y entidades locales, han adquirido un esquema de trabajo continuo y eficiente también gracias a la dirección gubernamental. La cooperación descentralizada actualmente en el Estado Español se ha apoyado eficientemente de las organizaciones no gubernamentales locales de ambos países involucrados (emisor y receptor de cooperación), permitiendo la institucionalización de la participación de actores especializados o no en la cooperación, así como el compromiso de los ciudadanos, que ha redundado en el incremento significativo de ésta año tras año.

²³ Arias, Marta; y Vera, José María: (1998) “La cooperación de gobiernos autonómicos y entidades locales”. La Realidad de la ayuda. Barcelona: Intermón p.5

CAPÍTULO II La cooperación descentralizada en El Salvador

Para el segundo capítulo en la medida que la cooperación descentralizada canalice, directamente los diversos intereses e iniciativas, tanto del país donante como del país receptor; el compromiso de la participación será mayor de cara a la solución de problemas locales.

La implementación de la cooperación descentralizada como política, en municipios propiciará un ámbito adecuado que comprometa la descentralización de competencias responsabilidades y fundamentalmente de recursos del gobierno central al local; lo cual permitirá que el mejoramiento comunal abra espacios a actores distintos al gobierno en el diseño y gestión de la ayuda. Al respecto, la intervención gubernamental se estaría limitando a un carácter de representación, lo cual deja la gestión, seguimiento y evaluación de la cooperación descentralizada a las alcaldías responsables de los municipios y definitivamente a las organizaciones no gubernamentales y poderes locales como los conformados por las asociaciones comunales y privadas.

Para ilustrar la importancia de la cooperación descentralizada, resulta indispensable reconocer el panorama de la situación actual de la cooperación central y descentralizada para determinar las relaciones de interdependencia que se llevan a cabo con la pluralidad de cooperantes bilaterales existente. Así mismo, identificar los factores políticos, económicos y sociales que influyen en la participación y toma de decisiones.

2. El papel del municipio como institución en la cooperación descentralizada

Dentro de cualquier esquema en una institución es importante reconocer que la cooperación al desarrollo no es una condición exclusiva de los gobiernos centrales en nombre del Estado, o de las instancias intergubernamentales; si no más bien de la comunidad, su sociedad civil organizada o no, que además de apoyar las políticas son

fuente de legitimidad de los gobiernos. En este sentido, el municipio se constituye en un espacio propio donde “lo local” se concreta y controla paralelo con su sociedad civil.

Diferenciación de acepciones con relación a la municipalidad

Indistintamente la cooperación descentralizada, cooperación municipal y hasta la cooperación municipalista; tienen usos diferentes aunque parezcan similares en sus términos, ya que, la cooperación descentralizada, es “aquella que hacen o promueven los poderes y entes locales descentralizados (ayuntamientos, gobiernos regionales, etc.) bien directamente o a través de asociaciones y grupos de la ciudadanía como sindicatos, organizaciones no gubernamentales, y cualquier otro tipo de actores sociales o económicos de la sociedad civil”. Al respecto, los sujetos implicados son instancias en las que se encuentra definida la descentralización del poder, tanto político como económico y burocrático. La cooperación descentralizada no pretende negar o ser contraria a la cooperación centralizada, lo correcto es decir que se distinguen entre sí.*

La *cooperación municipal* es parte de la cooperación descentralizada, y es la que se realiza desde un espacio social, político, económico y cultural del municipio, conformado por una comunidad humana organizada en sociedad civil, situada en un espacio y tiempo determinado y regida por representantes de la ciudadanía que forman la corporación local que tiene como fin todo aquello que se refiere a los instrumentos de gestión y administración.²⁴

Las diferentes experiencias municipales demuestran un interés entre corporaciones locales en trabajar el campo de la cooperación; la cooperación internacional de los municipios y entes locales es aun pequeña y dispersa, y en algunos casos inexistente. Los ayuntamientos que han iniciado acciones de cooperación generalmente no tienen una continuidad. Sin embargo, la cooperación desde lo municipal, se abre cada vez más como ámbito en el que fácilmente se puede integrar a la sociedad civil con sus corporaciones

* Dentro de la centralización lo político se ejerce en torno al Estado y lo económico en torno al capital.

²⁴ Eneko Guerrikabetia, (2001) *La Cooperación municipal*, País Vasco, Reino de España.
<http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/manual/default.htm>

locales, donde la participación directa de la población será al medidor de toda descentralización.²⁵

Los municipios como institución en la cooperación

El municipio por principio es político-administrativo, en el cual con la participación directa se ejerce ciudadanía, practicando los derechos civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales, que contribuyen a su vez que los derechos de tercera generación sean reivindicados (al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etc.), con el fin de lograr la construcción de una cultura democrática responsable.

A los municipios como instituciones más cercanas al ciudadano, le incumbe la responsabilidad de afrontar los problemas de infraestructura, de desarrollo, de capacitación técnica, de organización social y política, de institucionalizar los procedimientos y mecanismos propios para el fortalecimiento democrático. De ahí la importancia del municipio, ya que se pueden identificar los problemas concretos que la gente del municipio, barrio o comunidad padece, tal identificación de necesidades facilita priorizar las decisiones y acciones adecuadas a la administración de los recursos.

En tanto la cooperación desde éste ámbito garantiza una dinámica de trabajo solidario ajustado a la realidad concreta de los destinatarios, sin las condicionantes políticos y/o diplomáticos de la ayuda oficial dirigida desde los gobiernos centrales.

El municipio al integrar aspectos políticos, jurídicos, administrativos, técnicos, sociales, culturales, activa un diálogo para el intercambio de información y experiencias, de apoyo para la comunidad, de influencia en las instituciones supralocales, como gobiernos autónomos, partidos políticos para la creación de una dinámica eficaz de la cooperación internacional. Con esto la participación dentro de la administración local puede lograr mejoras en la capacidad de gestión, así como mejorar la prestación de servicios municipales a través de capacitación de técnicos, o la cofinanciación de proyectos municipales, entre otros.

²⁵ OP Cit. Pág. 20

Referente a las iniciativas municipales hay algunas que responden a la peculiaridad del municipio y, de las personas que la protagonizan. Se tiene organizaciones no gubernamentales que han surgido o se han situado en territorios municipales, esto otorga mayor oportunidad de ser partícipe de políticas al individuo de la comunidad preparado o no profesionalmente.

Dentro de las iniciativas están los instrumentos técnico/políticos donde se nombra un responsable municipal en la cooperación con competencias y recursos; además de la creación de una partida presupuestaria para la cooperación y los acuerdos intermunicipales. Los *hermanamientos*, hoy se diversifican por la participación entre escuelas, centros culturales, comunidades dentro de los municipios, entre otros. Esto evidencia que el involucramiento de la gente en los proyectos cada vez puede ser mayor, dependiendo de lo eficaz que pueda ser su alcaldía o ayuntamiento.

Otra iniciativa es la del *voluntariado*, el cual está regulado por instrumentos jurídicos, de manera que no quite puestos de trabajo, ni abarate las retribuciones de los que cooperan, para esto cuentan con formación técnica y científica.

La *sensibilización ciudadana*, es otra de las iniciativas y apoya las campañas de información, que dan a conocer los problemas, y busca la educación al desarrollo en la creación de condiciones de vida digna. Los *intercambios culturales* es otra manera que estimula la cooperación ya que, acumula valores, ideas, expresiones de formas de entender y vivir de los pueblos; aspectos que enriquecen el respeto mutuo, la tolerancia y comprensión de los estilos de vida.

Se tiene además, *la presión institucional sobre los medios y mediadores*, que suelen tener influencia en la situación actual de la comunidad como partidos políticos, medios de comunicación, iglesias, centros educativos, grupos juveniles y de mujeres, etc.

Los *consejos de cooperación y participación ciudadana*, son característicos de los agentes y agencias oficiales que tienen que ver con la gestión pública de fondos de cooperación. La política de apoyo a los colectivos (organizaciones sociales) permite un compromiso

local que sitúa a la cooperación descentralizada como agente principal de su acción y al municipio mismo en cuanto la corporación local, las comunidades, y las Ong's son los ejecutores de la misma y no los delegados de ella, y mucho menos "los beneficiarios" por la autoridad local. La cooperación descentralizada, no se debe confundir con la cooperación no gubernamental dado que al menos en parte, la cooperación descentralizada es por naturaleza cooperación gubernamental.

La estructura municipal tiene muchos instrumentos que le sirven para integrar la gran diversidad de actores en sus proyectos, y sobretodo de acuerdo a las capacidades de cada uno, por lo tanto es un espacio desde el cual se puede participar a todo nivel. El municipio junto con la participación ciudadana, alienta una mejor gestión del desarrollo en el ámbito local, que fortalece a plazos determinados las capacidades de los actores locales, y en definitiva propicia un proceso de desarrollo local y nacional.

2.1 El ámbito local y la sociedad civil en la cooperación.

Para la sociedad civil, la democracia, la participación ciudadana, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación al desarrollo de la democracia; se establece que el punto de encuentro es el ámbito local o municipal. El poder de decisión se encuentra en manos de los gobernantes, los cuáles deben tomar decisiones que beneficien a toda la sociedad pero que, en la mayoría de los casos, no se incorpora en estos procesos a los ciudadanos.

Estas situaciones han tratado de ser solucionados a través de procesos de descentralización desde el nivel central del gobierno hacia el nivel municipal o local. Aquí aparece la figura de los municipios o ayuntamientos como las entidades receptoras de esta descentralización, con la idea de acercar la toma de decisiones al ámbito o nivel donde las mismas tendrán un impacto mayor y más directo, en lo que se refiere a sus efectos y resultados. En este escenario surge una gran oportunidad para que la sociedad civil logre un grado mucho mayor de participación en la administración de su desarrollo.

Según las investigaciones, la descentralización se define como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios”.²⁶

Según el Banco Mundial,²⁷ la descentralización implica “la transferencia de funciones políticas, fiscales y administrativas a las unidades subnacionales (locales) de gobierno, donde dichos gobiernos subnacionales deben tener un carácter autónomo siendo capaces de tomar decisiones vinculantes al menos en algunas esferas normativas”.

Al analizar este punto de la descentralización y el gobierno local, basados en estas definiciones, no debe confundirse, el hecho que la descentralización es una transferencia de poder de decisión desde el nivel central hacia el nivel local o regional según sea el caso, siendo algo totalmente distinto el grado de democratización que pueda existir en el gobierno local para administrar el poder recibido, el grado de participación que pueda entregar a los ciudadanos de su comuna, el número de instancias de participación que se generen, etc.

Tampoco debe confundirse la democracia local con el hecho que los alcaldes y concejales sean elegidos por votación popular directa para que ello signifique que el gobierno local es democrático, puesto que no sólo en esa situación debe existir democracia, sino que también debe efectuarse una administración de los recursos y facultades de los municipios de forma democrática, permitiendo la participación de los habitantes de la comuna. En lo que se refiere a la legislación municipal en nuestro país, ésta se encuentra en distintos grados de avance en cuanto a la descentralización, que se encuentra en la fase de traspaso tributario y fiscal.²⁸

²⁶ Urschel Kerin (2000) Descentralización y participación ciudadana. Edit. Heinrich Böll, El Salvador P.104

²⁷ OCDE (1996-2000). El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. Directrices sobre cooperación para el desarrollo de la OCDE Documentos INAP, No 10.

²⁸ Hegg Manuel, Macías Ricardo, Gálvez Víctor, Orellana Víctor. Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica. FLACSO Programa El Salvador julio 1997 Editorial Criterio 435 p.

En términos de *gestión*, la descentralización también se encuentra en distintos grados de avance, por ejemplo lo relacionado con las finanzas municipales, que con sus ingresos y gastos se transforman servicios traspasados a los municipios, también se encuentran a cargo de las entidades locales otro tipo de servicios importantes para la población, tanto de tipo administrativo como de carácter urbano, entre los que se pueden mencionar para los primeros certificaciones de nacimiento y matrimonio, permisos de construcción y para los segundos disposición de desechos, mantención de caminos vecinales, administración de cementerios, entre otros. En el caso de nuestro país, sus municipalidades sólo tienen bajo su administración los servicios de retiro de desechos, cementerios y permisos de construcción porque los demás servicios se encuentran compartidos con el gobierno central u entregados en su totalidad a este último.

No obstante, los habitantes de las distintas comunas o municipios muestran interés real por participar en el quehacer de los municipios y en las instancias que para ello pueden ser puestas a disposición, o bien en las acciones de presión necesarias para que esas instancias de participación sean puestas a disposición de toda la comunidad local. Por ello resulta fundamental que los ciudadanos y ciudadanas en su respectivo municipio, muestren un interés activo por tomar parte en los destinos de su municipio. Dentro de las instancias de participación ciudadana utilizadas en el país, el *cabildo abierto* es el más utilizado.²⁹

Existen otras instancias de participación ciudadana menos utilizadas, que a pesar de encontrarse dichas instancias legalmente establecidas, no son puestas en práctica realmente, en muchos casos la instancia de participación se encuentra establecida legalmente, pero en la práctica no es utilizada, como en el caso de los *consejos de desarrollo local*.

En el ámbito de la *coordinación para la cooperación*, a nivel municipal es donde mayor efecto e importancia tiene el hecho de que las organizaciones no gubernamentales del sur,³⁰ es decir, las de nuestro país se encuentren en clara y constante comunicación con las

²⁹ Política de participación ciudadana, Gestión 2000-2003 <http://www.amss.gob.sv/pages/pciudadana/politicas.htm#20>.

organizaciones no gubernamentales de España, para diagnosticar con claridad las problemáticas locales, pudiendo de esta forma, las organizaciones no gubernamentales, en este caso las españolas, orientar y retroalimentar a las instancias y órganos donantes de ayuda, llámense comunidades autónomas, ayuntamientos, agencia de cooperación, etc., para que los recursos que se destinen para cooperación al desarrollo estén orientados por las necesidades reales que se pudieran identificar y no en áreas y acciones definidas por los donantes, que en un importante porcentaje de los casos, nada tienen que ver con la realidad de los beneficiarios de la ayuda, con la correspondiente pérdida de recursos económicos desperdiciados en acciones de bajo impacto y muchas veces estériles en cuanto a sus resultados.

En el país, la representación en el consejo municipal es total y absoluta para el partido político que triunfa en las elecciones municipales, dejando sin representación a los demás partidos participantes, sin embargo, para el período del Doctor Héctor Silva (1994-1997) en la comuna de San Salvador, fue la primera vez que se crea un consejo municipal con la participación de otras fuerzas políticas. De esta manera se imprime de mayor objetividad y democracia al proceso de toma de decisiones al considerar la opinión de otros agentes interesados.

En este escenario, surgen nuevamente oportunidades para desarrollar acciones y proyectos de cooperación, específicamente de sensibilización y concientización tanto de autoridades y dirigentes políticos de los municipios, como así también de los propios habitantes de la región en temas de participación ciudadana para que sean comprendidos, valorados y aplicados por toda la sociedad civil local, como un medio para avanzar en la democratización de los municipios y lograr aumentar el porcentaje de participación ciudadana en los mismos.

En el ámbito de *modernización de los municipios* y en el apoyo para el mejoramiento de la capacidad de gestión de los mismos, en muchas ocasiones, los proyectos que se realizan en esa área se basan en trasladar a un conjunto de alcaldes y capacitarlos en el modelo de

³⁰ Organizaciones no gubernamentales del sur, son las pertenecientes a los países en desarrollo dejando las del norte para

gestión de los ayuntamientos para el caso del Estado Español, lo cual tiene un nulo impacto en el mejoramiento de los municipios, debido a la sencilla razón que la gestión que se realiza en esos lugares, los recursos técnicos, humanos y financieros, y las funciones que se desarrollan en los municipios del país no tienen comparación directa con la realidad de los municipios europeos, con la consecuente inutilidad de este tipo de proyectos.³¹

En segundo lugar, algunos alcaldes o funcionarios que visitan el Estado Español con el propósito de transmitir las nuevas experiencias y conocimientos adquiridos a los demás funcionarios de los municipios, en muchas ocasiones se encuentran con que no cuentan con la formación educacional y las capacidades personales necesarias para entregar la información a los demás funcionarios de los municipios, con lo que los conocimientos aprendidos no “bajan” a los demás funcionarios interesados.

Inversión social

El consejo empresarial para el desarrollo sostenible (CEDES) insiste que para competir en un mundo globalizado y ser beneficiarios de los tratados de libre comercio, se debe hacer un mayor esfuerzo por invertir más en salud y educación. Además, debe incrementar la inversión en el gasto público social, como porcentaje del producto interno bruto. Un 8.1% queda muy por debajo de la inversión de otros países Centroamericanos y del resto del mundo. De manera que no se puede esperar que una comuna sea autosostenible con un bajo índice de crecimiento y productividad en el ámbito nacional.

los países desarrollados.

³¹ UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS. Cols Briceño, Manuel; Cacciaguerra, María. Serie: Síntesis los hombres y las mujeres del poder público. Fundación para el Desarrollo de la región centro occidental de Venezuela y La General caja de Granada. No. 14 Septiembre 2001.

Cuadro N° 4
Gasto público social en Centroamérica

País	Gasto público social como porcentaje del PIB	Gasto público social como porcentaje público
Panamá	25.5	38.6
Costa Rica	18.2	43.1
Guatemala	6.2	46.2
El Salvador	8.1	32.6
Nicaragua	13.2	37.0
Honduras	10.0	34.3

Fuente: Estimaciones según datos oficiales de presupuesto 2002, Área de gestión de Desarrollo Social.

Índice de pobreza

Los porcentajes de pobreza por departamento han tenido una notable mejoría, comparando la estadística de 1995 con la reciente de 2002. Sin embargo, estos niveles aún se encuentran demasiado elevados para poder hablar de un desarrollo social equilibrado.³²

Cuadro N° 5
Porcentaje de hogares en pobreza por departamento

Porcentaje de hogares en pobreza por departamentos		
Departamentos	1995	2002
Cuscatlán	50.1	36.9
La Libertad	36.9	26.8
La Paz	48.5	44.7
La Unión	63.5	42.3
Morazán	66.3	51.6
San Miguel	53.4	42.8
San Salvador	32.8	25.6
San Vicente	62.8	51.5
Santa Ana	45.9	42.2
Sonsonate	51.1	44.5
Usulután	60.8	47.3
Ahuachapán	56.5	53.8
Cabañas	73.5	57.2
Chalatenango	66.3	48.6

³² Consejo empresarial Salvadoreño para El Desarrollo Sostenible –CEDES- (28/ 10/2002) INDICADORES ECONÓMICOS El Diario de Hoy. p. 10 Sobre la base del Informe de Desarrollo Humano 2002. PNUD

Fuente: Índice de Desarrollo Humano de El Salvador y estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1995 y 2002.

El cuadro anterior ilustra que de los 14 departamentos: Morazán, San Vicente, Cabañas y Ahuachapán, aun se encuentran arriba de un 50% de nivel de pobreza, lo que supone mayor atención para la reactivación de sus economías y por ende estimular la participación social. En este punto corresponde analizar uno de los elementos importantes de la democracia y el estado de derecho, las elecciones y los sistemas electorales.

El sistema político dominante en la zona es de carácter presidencialista, con un poder ejecutivo fuerte y dominante, característico en casi toda Latinoamérica, en donde las elecciones nacionales, vale decir, las que se realizan para elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados, son las más importantes, pasando a transformarse en un momento en el que la ciudadanía tiene su mayor participación en la política del Estado, quedando muy minimizados cualquier otro tipo de participación social.

Los partidos políticos, como otro elemento que articula el sistema electoral, no escapa al hecho de contar con situaciones que necesitan mejora. Una de ellas, muy común en cualquier sistema electoral, esta relacionada con la hegemonía que ejercen algunos partidos políticos, generalmente los más antiguos, especialmente en las elecciones de carácter nacional, obteniendo una mayoría importante respecto de los partidos más pequeños.

Una situación similar ocurre en el tema del financiamiento de los partidos, en donde se asigna un valor monetario a cada voto obtenido en la elección, no existiendo mecanismos claros de rendición de cuentas ni mucho menos de control ciudadano de los gastos que realizan los partidos políticos. Tal sistema en nuestro país es multipartidista, donde sólo cuatro de los partidos existentes son los más relevantes, esto se debe a la poca legitimidad que unos partidos tienen al momento de lograr un cargo público, en un 80% se afirma que los políticos no se identifican con las necesidades de la gente, considerando a la actividad política como algo coyuntural que pertenece a una élite.

Todas estas situaciones van sumándose para concluir que el sistema de partidos en el país no se encuentra consolidado y con raíces sólidas frente a la valoración que de ellos hacen los ciudadanos y ciudadanas, lo cual sumado a la inseguridad ciudadana y la falta de

administración rápida de justicia van configurando un panorama poco alentador para el crecimiento económico y social.

Finalmente, en el país, la participación ciudadana en los procesos de elecciones sólo, puede realizarse a través de partidos políticos, quedando prohibido a los directivos de organizaciones y asociaciones sociales llevar a cabo actividades electorales fuera de un partido político. Son muchos los tipos de participación ciudadana que son posibles de desarrollar, pero en el país predominan el control, denuncia, la información y educación ciudadana. Todas estas actividades adquieren un valor añadido toda vez que han sido realizadas en un período de transición después de la guerrilla, avaladas por los acuerdos de paz firmados y que en muchos de los casos han sido desarrolladas por agrupaciones de mujeres, grupos cívicos apoyados por organizaciones no gubernamentales.

También resulta importante subrayar el apoyo que la iglesia católica local ha otorgado a este tipo de iniciativas, apoyando abierta y decididamente las iniciativas emprendidas por las organizaciones sociales locales.³³ De ésta manera, se identifican variados y complejos los elementos inmersos en las estructuras municipales, los cuáles atendiendo a sus características se pueden desarrollar, para superar los obstáculos que enfrentan las alcaldías.

2.2 La cooperación centralizada y descentralizada en El Salvador

La Dirección de Cooperación Externa es la instancia encargada del Ministerio de Relaciones Exteriores de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social de El Salvador, mediante la gestión, negociación, contratación y seguimiento de la cooperación internacional, técnica y financiera que se destina a la ejecución de programas y/o proyectos de inversión física, técnica y de formación de capital humano. Por lo que se encarga de gestionar y negociar recursos de cooperación internacional de fuentes tradicionales y no tradicionales. Identificar fuentes potenciales de cooperación, definir las estrategias de acción, propiciar el aprovechamiento de la

³³ Samandú Luis Eduardo. Culturas y desarrollo en Centroamérica: Recursos locales de utilidad social en Centroamérica. Culturas y Desarrollo en Centroamérica CUDECA San José Costa Rica, Noviembre 1999. 81 p.

cooperación internacional y desarrollar los mecanismos de coordinación, supervisión, evaluación y seguimiento de los recursos externos recibidos.

Dentro de las modalidades que gestiona están la cooperación financiera no reembolsable y reembolsable, donaciones en especie, cooperación técnica entre países en desarrollo, becas de estudio, etc. Esta cooperación tiene como orientación las prioridades nacionales, que demandan los sectores productivos y áreas de la administración pública. A partir de esto los recursos se canalizan por medio de instituciones del sector público, empresas públicas de carácter autónomo, instituciones democráticas, organizaciones no gubernamentales, municipalidades, organizaciones privadas de desarrollo, entre otras.

Entre las principales fuentes cooperantes bilaterales están: Alemania, Luxemburgo, Canadá, Israel, Francia, Suiza, Corea del Sur, Italia, China (Taiwan), España, Japón, Bélgica, y Estados Unidos. Además de otras fuentes canalizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como: Suecia, Holanda, Noruega, Dinamarca, Finlandia. Existen nuevos cooperantes entre ellos: República de Irlanda (convenio suscrito), Marruecos (convenio suscrito), Holanda (en proceso de negociación), República Checa (en proceso de negociación), Finlandia (en proceso de negociación), India, Portugal, Suecia, Noruega. La cooperación independientemente de su modalidad tiene áreas prioritarias, salud educación, vivienda, desarrollo urbano, agua, medio ambiente, desarrollo agrícola, desarrollo eléctrico, infraestructura y servicios básicos, fortalecimiento democrático, justicia, *desarrollo local*, desarrollo económico, apoyo a las iniciativas de género, transferencia de tecnología, derechos humanos y seguridad pública.

Para la mejor gestión de los recursos la Dirección de Cooperación realiza actividades acordes al sector, al cooperante y tipo de cooperación, una de ella es desarrollar un programa sistemático de coordinación y capacitación interinstitucional, aprovechando los espacios de negociación para no duplicar esfuerzos de manera que se atiendan las necesidades más urgentes de todos los sectores. En este sentido, trata de promover el comercio y la inversión en los sectores más productivos del país.³⁴

³⁴ Dirección general de promoción y relaciones económicas, Componente del comercio exterior/ año 1996-2002 Ministerio de relaciones exteriores. Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador *Indicadores Económicos Anuales 1995-2002*

Existe coordinación con el Ministerio de Hacienda para implementar mecanismos de captación de recursos, basada en los ofrecimientos de Grupos Consultivos, así como efectuar reuniones de coordinación con las instituciones ejecutoras y con las representaciones diplomáticas acreditadas en el país. Posteriormente se analiza y definen programas, actividades sustantivas y actividades operativas, relacionadas con los proyectos de la cooperación internacional.³⁵ La *Cooperación que el Estado Español* otorga a nuestro país de manera oficial se ha realizado a través de un Convenio Básico General de Cooperación Científico-Técnico firmado en 1987 y que entró en vigor en 1988³⁶, le han sucedido otros acuerdos que otorgan continuidad a las relaciones de cooperación. Posteriormente se realizó la IV Reunión de Comisión Mixta España-El Salvador para definir un nuevo programa de cooperación bilateral a ejecutarse durante los cuatro próximos años.

Para el nuevo programa de cooperación se han iniciado las gestiones de financiamiento para 15 propuestas de proyectos de 8 Unidades Ejecutoras. Por otro lado como requisito en la cooperación, la Directora de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), visitó el país en seguimiento al proyecto de Inventario de Bienes Inmuebles Culturales de El Salvador, ejecutado por Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA). En este sentido mediante el FONDO MIXTO HISPANO – SALVADOREÑO se ha finalizado proyectos de infraestructura social en las áreas de electrificación e introducción de agua potable en los municipios de San Pedro Perulapán y Aguilares; asimismo, de conservación y preservación del medio ambiente en la Laguna El Jocotal, del municipio de El Tránsito en San Miguel, el Parque Nacional de Montecristo en Metapán y el Proyecto de Desarrollo Turístico de El Salvador.

³⁵ Orellana María. Asesoría técnica de apoyo para la movilización de recursos para el desarrollo local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- Ministerio de Relaciones Exteriores –MIREX- Acción Conjunta para el Desarrollo Sostenible. San Salvador 20/Octubre/1999. 104 p.

³⁶ Convenio Básico General de Cooperación Científico-Técnica Firma: 9 de junio de 1987 En vigor: 2 de junio de 1988 B.O.E: 8 de noviembre de 1990 Acuerdo Complementario General del Convenio Básico de Cooperación Técnica y anexos de 9 de junio de 1987 Firma: 14 de febrero de 1995 En vigor: 2 de enero de 1997 B.O.E: 6 de noviembre de 1996 Protocolo de enmienda al Convenio básico general de Cooperación Científico-Técnica entre el Reino de España y la República de El Salvador, hecho en Madrid el 7 de noviembre de 2000. Publicación BOE: 19 de febrero de 2002.

Cuadro N.º 6
Cooperación oficial bilateral España - El Salvador

PROYECTOS	US\$ miles
Proyectos en ejecución (productos financieros):	
<ul style="list-style-type: none"> • La Impresión y Publicación de 1200 ejemplares del Libro "Sistemas Electorales" presentado por el IEJES, por un valor de ▪ <u>US\$ 5,622.86</u> ▪ <u>US\$ 137,142.86</u> ▪ Apoyo de Sistemas de Riego en las Asociaciones de Regantes El Carmen y El Rosario, San Ignacio del Departamento de Chalatenango, ha ser ejecutado por la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) por un valor de ▪ <u>US\$ 940,260.23</u> ▪ Fondo de Ayuda Alimentaria con esta modalidad se aprobó el proyecto: Acondicionamiento de infraestructura y Manejo Sostenible del Parque Nacional Montecristo, por un valor con cargo al Fondo de Ayuda Alimentaria (FAA) a ser ejecutado por Ministerio de Agricultura y Ganadería - PANVIS. • <u>US\$ 69,760.00</u> ▪ Dotación de la Red de Saneamiento Básico en Chirilagua, Departamento de San Miguel, ejecutado por la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de El Salvador – AECI por un monto de • <u>US\$ 12,000.00</u> 	TOTAL: <u>US\$ 429,551.74</u>
Proyectos aprobados:	
Desarrollo Turístico de El Salvador, ha ser ejecutado por CORSATUR con un monto de	• <u>US\$ 35,428.571</u>
Proyectos en negociación:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atención Visual a Escolares", presentado por la Secretaría Nacional de la Familia, por un valor de ▪ <u>US\$ 57,142.86</u> ▪ Elaboración de una Carpeta de Proyectos de Inversión Productivos del Sector Privado y Público, para ser presentado en el Foro de Empresarios Españoles", a ser ejecutado por la DGPR-RR.EE, por un monto de ▪ <u>Fondo de ayuda al equipamiento:</u> Diseño, Construcción y Equipamiento del Rastro de Porcinos", a ser ejecutado por DGSVA-MAG, monto no definido. ▪ <u>US\$ 11,428.571.</u> 	TOTAL: <u>US\$ 68,571.43</u>

Dirección general de promoción y relaciones económicas, Componente del comercio exterior/ año 1996-2002 Ministerio de relaciones exteriores.
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador Indicadores Económicos Anuales 1995-2002

El cuadro N.º 6 muestra que para el año 2002 un total de US\$ 533,551.74 dólares aprobados o no, se ha destinado a nuestro país, en cooperación oficial, sin embargo, no son datos completados, debido a que no se tiene un seguimiento definido de los proyectos. No se puede negar que el monto de proyectos en ejecución excede a los aprobados, y a los que están en negociación, por lo que demuestra que existe deficiencia en la elaboración de propuestas. Siendo este otro desafío a superar por las instituciones y organismos interesados en la cooperación oficial.

Cooperación descentralizada

Con relación a la visita de una Misión de la Junta Autónoma de Andalucía se ha definido mecanismos para avanzar en la ejecución de proyectos ubicados en la zona oriental del país, en las áreas de infraestructura de transporte, obras hidráulicas, urbanización y vivienda. Además, la cooperación para atender familias afectadas por el Huracán Mitch, lo cual dió como resultado la gestión de los proyectos siguientes:

Cuadro N.º 7

Cooperación Oficial Descentralizada en el país

Gobierno Autónomo de Navarra	<ul style="list-style-type: none"> - Reforestación del Cerro Chambala, Municipio de El Tránsito presentado por: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. - Construcción de 273 Viviendas para Familias Afectadas por la Tormenta Tropical Mitch, en Chirilagua" presentado por: VMVDU. - Intervención en el Sector Energético para completar el Proyecto de Vivienda
La Junta de Extremadura aprobó los siguientes proyectos:	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto "Reconstrucción, Reparación y Equipamiento de Escuelas y Casas de la Salud del Municipio de Chirilagua en el Departamento de San Miguel" a ser ejecutado conjuntamente por los Ministerios de Educación y Salud Pública y Asistencia Social, por 30 millones de pesetas equivalentes a US\$162.162.00 - Infraestructura económica social en apoyo al programa de desarrollo local, por un monto de 39, 220,380.00 pesetas equivalentes a US\$ 212.000.00
Con la Comunidad de Castilla León, se está gestionando el financiamiento del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción del Poblado Castil Vascones en San Salvador, a ser ejecutado por el VMVDU en coordinación con la Secretaría Nacional de la Familia.
Junta de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Delegación de la Empresa EGMASA, para hacer una evaluación técnica del Proyecto "Reforestación del Cerro Chambala, Municipio del Tránsito, Post Mitch".
Gobierno de las Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> - Delegación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, para apoyar un proyecto de la Cruz Roja Salvadoreña. Se sostuvieron entrevistas con la Primera Dama de la República, y con funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
Diputación de Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> - Mancomunidad Las Palmas", ubicado en San Ignacio, Departamento de Chalatenango, en coordinación con Corporación de Municipalidades de El Salvador.³⁷

Dirección general de promoción y relaciones económicas, *Componente del comercio exterior/ año 1996-2002* Ministerio de relaciones exteriores.
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador *Indicadores Económicos Anuales 1995-2002*

Pese a que en algunos proyectos no se especifica el monto de éstos, sin embargo se totaliza un monto de US\$ 374,162.00 dólares, demostrando que aproximadamente del 100% de la cooperación oficial, es la cooperación descentralizada oficial la que abarca un considerable 40% del total de la cooperación. Determinando así, que la cooperación en un nivel descentralizado tiene la capacidad de ser más eficaz, pese a seguir en alguna medida la intermediación gubernamental de los procesos.

En el cuadro N° 8, se identifica y caracteriza un consolidado de la cooperación española en todas sus modalidades para el año 2003. En el comportamiento de las “aportaciones de comunidades autónomas, que son entes descentralizados, en tres años sus aportaciones han aumentado con US\$ 1,397,024.00 en relación con US\$ 175,786 en 2001; siendo negativo el monto para las subvenciones, microcréditos, el Fondo Fiduciario, y el Fondo Mixto Hispano.³⁷

El programa de becas se ha mantenido constante y la ayuda de emergencia que afortunadamente no es por ahora necesaria. Pese a este panorama de disminución de fondos se puede afirmar que la cooperación de los entes descentralizados españoles ha aumentado en un 300% y tiene una tendencia constante en la medida que los proyectos sean absorbidos por la población de las comunidades y de ésta manera lograr un autosostenimiento social y económico.

Cuadro N° 8

EL SALVADOR – CONSOLIDADO DE LA COOPERACIÓN OFICIAL ESPAÑOLA (Cifras en millones de US\$)

	2001	2002	2003	TOTAL
SUBVENCIONES	5.031,899	2.014,687	2.986,100	10.032,687

³⁷ Ibidem, pág 7

APORTACIONES COMUNIDADES AUTÓNOMAS	157,786	388,873	1,397,024	1,943,683
MICROCRÉDITOS	8.475,312	2.580,000	2.531,111	13.586,423
FONDO FIDUCIARIO ESPAÑA-PNUD	400,000	0	0	400,000
AYUDA EMERGENCIA TERREMOTOS	11.066,800	7.000,000	0	18.066,800
CONDONACIÓN DEUDA	247,059			247,059
FONDO MIXTO-HISPANO SALVADOREÑO		884,235	837,900	1.722,135
PROGRAMAS DE BECAS 2003	200,000	200,000	271,242	671,242
POLIDEPORTIVOS (PRÉSTAMO)	22.644,138			22.644,138
TOTALES PROYECTOS	48.222,995	13.067,795	8.023,377	69.314,167

Fuente: Dirección de Cooperación externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Oficina de Asuntos Iberoamericanos (Agosto 2003).

La cooperación recibida de otros países, es significativa en casos emergentes, y países como España y Alemania son los dedicados al tema de la modernización municipal, a través de sus programas de descentralización en el país. La dependiente cooperación que se tiene puede disminuir si se aplican los procesos adecuadamente a las características municipales y sobretodo con voluntad política y participación ciudadana. En el cuadro N° 9 el bloque norteamericano identificado por EE.UU. y Canadá, evidencia la cooperación distribuida en varios sectores además de la ayuda humanitaria de emergencia: salud, construcción, agrícola, gobernabilidad, microempresa, derechos humanos, y desarrollo rural entre otros. La mayoría de ellos se realizan basándose en convenios y enmiendas; los proyectos se han distribuido a escala nacional, sin embargo el nivel de priorización depende mas de las instituciones que solicitan la ayuda.

**CUADRO N° 9
COOPERACIÓN BILATERAL OFICIAL EE.UU y CANADÁ**

PAÍS	US\$ MILLONE S
NORTEAMERICA <i>Estados Unidos de América</i> · Para la fase de emergencia que permitió la construcción de viviendas temporales, escuelas, hospitales y unidades de salud, rescate, alimentos, agua y medicinas y	

<ul style="list-style-type: none"> · Para el Programa de Reconstrucción, que incluyó Viviendas, Escuelas, Salud pública, Agua potable, Reactivación económica de las Mypes y del sector agrícola. Dentro del programa regular se obligaron recursos adicionales: · Convenios No. 519-001 Ampliación del Acceso y de las Oportunidades Económicas para las familias Rurales en Pobreza, Enmienda 9 por un monto de · Convenio No. 519-0401 Apoyo a la Reforma del Sector Social, Enmienda 6 por un monto de · Convenio No. 519-0436 Consolidación Democrática y Gobernabilidad, Enmienda 6 por un monto de · Convenio No. 519-003 Alcanzar mejoras Sostenibles en la Salud de mujeres y niños, por un monto: 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$20.5 • US\$ 69.3 • US\$ 6.5 • US\$ 0.7 • US\$ 5.4 • US\$ 0.2
Canadá	
<p>En el marco del Fondo de Desarrollo El Salvador- Canadá (FODEC) y dentro del programa de cooperación regular:</p> <ul style="list-style-type: none"> · 4 proyectos de reducción de la pobreza y aprobó tres proyectos para apoyar zonas rurales de Morazan afectadas por la sequía. · En el tema de Derechos Humanos se aprobaron dos proyectos mas incluyendo uno de la PDDH por un monto total de; · Desarrollo Democrático se aprobó un proyecto para el Consejo Nacional de Seguridad Pública por un monto de; · Con estos proyectos adicionales, están en ejecución 17 proyectos por un monto de Para la Reconstrucción del Sector vivienda, · Convenio de Canadá – FISDL, para la construcción de 350 casas en los municipios de San Ramón, Candelaria, Depto. de Cuscatlán, San Luís, La Herradura, Depto. De la Paz, y otro municipio del Depto. de Usulután, por un monto de, equivalentes a US\$ 655,000 aproximadamente. · Suscripción de un Fondo Contravalor El Salvador Canadá, FODEC, por un monto 	<ul style="list-style-type: none"> • CAN \$0.3 • CAN \$0.4 • CAN \$0.2 • CAN \$3.9 • CAN\$1,000,0 • \$CAN 10.0
TOTAL	US\$ 1.120.3

Las aportaciones realizadas por el bloque Europeo tiene sectores prioritarios: salud, educación, medio ambiente, seguridad pública, cultura, vivienda, trabajo, economía, además de establecer el Nuevo Programa de Cooperación para el ciclo comprendido entre el 2002-2005. Las negociaciones intergubernamentales imprimen un avance en cuanto a procesos de descentralización se refiere, y se reafirman con las instituciones ejecutoras de los proyectos, sean privadas, gubernamentales o de la sociedad civil organizada.

CUADRO N° 10 COOPERACIÓN BILATERAL OFICIAL EUROPEA

PAÍS	US\$ MILLONES
EUROPA <i>Alemania</i> Negociaciones Intergubernamentales: · Cooperación por DM 40.0 millones para: Fomento a la Economía y el Empleo, Descentralización y Desarrollo Local y Viviendas de Interés Social. <i>Italia</i> · Proyecto "Reconstrucción de Sonsonate" ejecutado por PNUD · Convenio de Hermanamiento entre la Municipalidad de Sonsonate y la Municipalidad de Segrate, Milán, Italia.	<ul style="list-style-type: none"> • US\$20.0

<ul style="list-style-type: none"> · Donación de 6,119 toneladas métricas de trigo, las cuales al comercializarse generarán un monto de \$ 868,898.00, de los cuales el 50% serán destinados para financiar proyectos del Ministerio de Educación, particularmente "Comedores Escolares", el otro 50% será administrado por SETEFE para la ejecución de microproyectos en los departamentos de Sonsonate y Morazán. 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 2.4
<p>España</p> <ul style="list-style-type: none"> · Suscripción del Acta de Comisión Técnica de Seguimiento a los programas de Cooperación Descentralizada con la Junta de Andalucía · Inauguración del Proyecto "Construcción de 273 Viviendas para Familias afectadas por la Tormenta Tropical Mitch, en la Comunidad Las Flores, Chirilagua"; · Implementación del "Programa Escuela Empresas en Nejapa y Sonsonate". · Reactivación del Comité Gestor Hispano- Salvadoreño, para analizar y evaluar los actuales programas de Cooperación con España, FAE, FAA y Fondo Mixto. Se realizaron 6 reuniones. · Se logró la transferencia de US\$228,571 de aporte salvadoreño para el saldo pendiente del Fondo Mixto y la asignación del FOGEN-2002 de US\$457,142 en el 2002. · El 24 y 25 de abril de 2002 se realizó la V Comisión Mixta Hispano Salvadoreña de Cooperación, lográndose un amplio acuerdo en los sectores prioritarios: Salud, Educación, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Cultura, vivienda, Trabajo, Economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 868,898.0
<p>Luxemburgo</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se suscribió un "Acuerdo General de Cooperación". · Un proyecto en el sector vivienda ha sido aprobado por un monto de 3,660,000 de Euros para la "Reconstrucción de San Agustín", en el Departamento de Usulután, el cual tiene por finalidad la construcción de 550 viviendas permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 3,353,658
<p>Dinamarca</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se gestionó y recibió la donación de equipo médico hospitalario por un monto destinado al Ministerio de Salud Pública. · Equipamiento escolar y deportivo a la escuela Reino de Dinamarca ubicada en el municipio de Soyapango. 	
<p>Suiza</p> <ul style="list-style-type: none"> · Suscripción del Programa "Paz y Tierra en El Salvador", por un monto de 317,000.00 Francos Suizos · Suscripción del Convenio "Manejo Integrado de Plagas con Pequeños Productores de América Central (PROMIPAC)", de los cuales US\$600,305.00 serán destinados para ejecutar a través del CENTA. 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 46,000
	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 181,000.0
	<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 1,905,883.00,
TOTAL	US\$ 1,808,9095

La cooperación realizada por el bloque de Asia, Africa y Oceanía, para este período se ha caracterizado por la cooperación técnica, además de la ayuda humanitaria. Estos países también realizan un modo de cooperación conocido como: "cooperación triangular" la cual aglutina a expertos de otros países para apoyar las distintas instituciones del país con el que cooperarán técnicamente.

CUADRO N° 11 COOPERACIÓN BILATERAL OFICIAL ASIA, AFRICA, OCEANÍA

PAÍS	US\$MILLONES
<p>ASIA, AFRICA Y OCEANIA</p> <p>Japón</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se recibieron a 17 expertos japoneses, 15 expertos mexicanos y 6 expertos chilenos (cooperación triangular) para apoyar el Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. · Aprobación de 16 voluntarios japoneses por un período de 2 años. · Visita de 13 Misiones Japonesas en el marco de los proyectos que actualmente se ejecutan con financiamiento del Gobierno del Japón. 	

<ul style="list-style-type: none"> · Suscripción del Canje de Notas para el Proyecto: "Suministro de los Equipos para la Producción de Programas a la Televisión Cultural Educativa". · Aprobación de una parte del financiamiento necesario para el Proyecto de Reconstrucción y Equipamiento del Hospital Nacional Rosales. · Se solicitaron expertos japoneses y de tercer país (carabineros chilenos) para el impartimiento de 2 Seminarios regionales en temas relacionados con la seguridad pública; la organización de estos Seminarios estuvo a cargo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) cuya sede se encuentra en nuestro país. · Participación en el "Foro de Diálogo y Cooperación Japón Centroamérica", en Tokio, Japón, en marzo de 2002. · Se presentaron a través de la Embajada de Japón 8 solicitudes de equipo para apoyar la ejecución de 6 proyectos entre los cuales se encuentran tres del Ministerio de Agricultura y Ganadería, dos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y uno del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$10.0
<p>República de China</p> <ul style="list-style-type: none"> · En diciembre de 2001, se realizó el desembolso ofrecido por el Presidente de la República de China, Señor Chen Shui- bian, para la Construcción de las Residencias Juveniles, a cargo de la SNF, y Compra de Equipo de Rescate, coordinado por el Ministerio de la Defensa Nacional. · Durante la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación de la República de China- C.A, en abril de 2002, se logró la aprobación de US\$10.0 millones, fortaleciéndose las áreas de modernización institucional, educación, salud, pesca, seguridad ciudadana, medio ambiente, administración. <p>Corea</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento del Proceso de Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la donación de repuestos para computadoras. · Firma del Acuerdo del Préstamo para los proyectos "Construcción y Equipamiento del Hospital de Apopa" y "Compra de Equipo Médico para Hospital Neumológico". · Participación en el IV Foro de Diálogo y Cooperación República de Corea-Centroamérica, en marzo de 2002. · Gestiones para considerar el financiamiento del Proyecto "Establecimiento de un Centro Educacional de Información Tecnológica en El Salvador". 	<ul style="list-style-type: none"> • US\$27.5
<p><u>Chipre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Se recibió propuesta del Convenio de Cooperación Turística que el Gobierno de Chipre remitió a consideración del Gobierno de El Salvador, el cual está en estudio. <p><u>Marruecos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · A solicitud del Reino de Marruecos se remitió opinión de la Propuesta del Proyecto de Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima. <p><u>Israel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Se prorrogó el Convenio MAG-CENTA-PROLECHE, por dos años más, hasta agosto del 2003, el cual permitirá darle continuidad al apoyo al sector ganadero-lechero. 	
<p>TOTAL</p>	<p>US\$ 37. 5</p>

Fuente: Dirección de Cooperación Externa y Dirección de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2002). **Fuentes de Cooperación Bilateral Fuentes de Cooperación Multilateral Cooperación Técnica entre países en desarrollo - CTPD- Desarrollo de recursos humanos.** Diplomacia de Acciones Concretas
http://www.rree.gob.sv/memoria/eje_4.htm

La cooperación oficial bilateral a veces no puede ser cuantificable exactamente debido a que la mayoría de ésta es cooperación técnica.

La cooperación financiera usualmente se realiza mediante las instituciones financieras regionales e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, entre otros. En este sentido, los montos obtenidos sólo se pueden cuantificar al mediano y largo plazo, sobretodo dependiendo de la efectividad de las instituciones ejecutoras.

Los proyectos aunque se han diversificado y ganado terreno a escala nacional, todavía hay muchos lugares en el ámbito rural que no alcanzan los beneficios gubernamentales de la cooperación gestionada. Geográficamente el oriente norte del país, sólo hasta mediados de 1995 que ha salido del aislamiento social en el que se encontraba debido al conflicto armado.

La cooperación descentralizada se vincula como instrumento capaz de llegar a cualquier lugar, diversificar y potenciar nuevos esquemas de trabajo junto con la participación ciudadana organizada. El gobierno central con sus instituciones ya establecidas como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal, aportan un panorama de concertación para la realización de proyectos nuevos.

2.2.1 Marco general de la cooperación descentralizada

En el país el municipio es la instancia básica para generar un proceso de transformación social de alcance nacional, tanto por el ordenamiento jurídico del país, por tener un gobierno electo, como por ser ámbito de identidad y cultura. Sin embargo, los municipios son diversos en población y territorio, y no siempre presentan las mejores condiciones para un proceso de descentralización y de cooperación internacional efectivo.³⁸

Actualmente se considera que tanto la concentración de funciones en el gobierno central como la diseminación en 262 gobiernos locales dificultan un esfuerzo administrativo funcional. Tal dispersión según la Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES) puede tener solución dentro de un esquema de micro regiones, que parten de la asociación municipal y vinculan la participación ciudadana.

La autonomía que la descentralización implica es el elemento fundamental de los gobiernos locales, puesto que es lo que le permite financiar sus actividades y acciones en favor de la comunidad local.

Aquí se genera una problemática importante para los municipios debido a que el crecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios corrientes han sido demasiado lentos e insuficientes para financiar adecuadamente las actividades municipales, a lo que debe sumarse el traspaso por parte del gobierno central, de los servicios de agua potable, alcantarillado, salud y educación a los gobiernos locales en el país; lo que en la práctica podría traducirse en que los habitantes, especialmente en sus localidades más pobres y alejadas de la capital, se queden sin la prestación de estos servicios tan esenciales debido a la carencia de recursos económicos y a la imposibilidad por falta de capacidad técnica para gestionar adecuadamente este tipo de servicios de los que deben enfrentar su prestación contando con servicios ya existentes y en la gran mayoría de los casos, con la misma cantidad de recursos.³⁹

La Asamblea Legislativa y el Ejecutivo han entrado en pugna a causa de la ratificación del incremento del 6 al 8% del presupuesto del gobierno dedicado a las alcaldías, tal reforma de ley ha sido vetada por el ejecutivo y esto ha generado un debate sobre la factibilidad económica de realizar dicho aumento.⁴⁰

Las razones señaladas son de dos tipos: a) aspecto económico: se dice que aumentar este 2% significaría romper con el equilibrio presupuestario para el 2004 (aproximadamente \$36.6 millones)⁴¹, lo que implica restarle a las carteras de salud, educación y vivienda (entre los \$27.3 millones), y al mismo tiempo poner en peligro unas 4 mil plazas. b) aspecto legal: se afirma que el decreto legislativo es inconstitucional, ya que violenta las competencias presupuestarias de cada órgano (Arts. 131,167, 226 y 227 de la Constitución) Al respecto, la rigidez del sistema presidencialista en el país, y la polarización política partidista ha provocado una injerencia del ejecutivo en otros órganos (legislativo), por lo tanto se defiende la supremacía de éste órgano ante los otros; sin embargo el presidente no

³⁸ PROCOMES, (2002) Sostenibilidad en el desarrollo local y municipalismo en el Salvador. Nejapa, El Salvador. P.16

³⁹ Op.cit. P. 80

⁴⁰ Hegg Manuel, Macías Ricardo, Gálvez Víctor, Orellana Víctor. Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica. FLACSO Programa El Salvador julio 997 Editorial Criterio 435 p.

⁴¹ PROCESO El Salvador, (2003) El FODES y la descentralización, Análisis Año 24 #1058/julio p.8 (16 p.)

está en la obligación de consensuar.⁴² Además se agrega que la constitución sólo manda la consignación de un monto.(Art. 207).

Dados los planteamientos el debate legislativo expone que el país necesita respaldar un proceso de descentralización que potencie el desarrollo local de los municipios, proceso que requiere de una concesión de recursos, obligaciones y capacidad de decisión a las 262 municipalidades.

La centralización del Estado ha dejado muy poco margen de decisión a los municipios, lo cual obstaculiza la inyección directa de las políticas administrativas en lo local. Tal situación ha hecho insuficientes los recursos para cubrir la ejecución de proyectos que por mandato constitucional el correspondían en un principio a las instituciones del Estado.⁴³ Por lo menos lo que debe imperar en la práctica es lo hecho por el Ministerio de Obras Públicas, donde los recursos que se le concedían hoy son administrados por las alcaldías.

En el informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003 revela que de las precarias recaudaciones municipales, el 40% correspondió a la comuna de San Salvador, mientras el restante 60% se distribuyó entre las 261 alcaldías.⁴⁴ Además resulta que los municipios más beneficiados serían los de las áreas rurales.

En la práctica la jurisprudencia da la razón ya que, la Asamblea sí tiene potestad para destinar fondos del Estado a las municipalidades.⁴⁵ Aunque se valide la transferencia del 8%, se evidencia la falta de una política clara del gobierno central para la implementación de una descentralización efectiva y responsable.

A la reticencia a descentralizar se quedan inútiles los espacios ganados en la administración Calderón sol (1994- 1999), el cual conformó la Comisión Nacional de Desarrollo, donde se elaboró el Plan de Nación que definía las necesidades y soluciones más viables

⁴² Doctor Alvaro Artiga, (2003) Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA. Diplomado en Análisis de instituciones políticas. Módulo Gobierno y políticas públicas.

⁴³ *Ibid.* P. 125

⁴⁴ PROCESO El Salvador, (2003) *Obstáculos a la descentralización.* p. 10

⁴⁵ Resolución de la Corte Suprema de Justicia (Febrero 2002), referida al FODES y motivada por el recurso de inconstitucionalidad.

consideradas por la propia población para dotar a los gobiernos locales de mayor capacidad administrativa y financiera. Además en ese marco se logró una asignación del 6% para las comunas.

En el período actual (administración Flores Pérez), tal documento fue sustituido por la “Nueva Alianza”, documento que ha sido revisado reiteradamente por diversas causas socioculturales. Vale decir que a ésta administración le ha sido muy difícil la relación con los otros poderes y con las municipalidades más importantes gobernadas en su mayoría por el partido de izquierda, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En este sentido el medirse con fuerzas opositoras ha provocado el uso de facultades constitucionales como el veto, de manera que ha podido lograr sus objetivos en cuanto a la oposición, restar legitimidad y debilitar la estructura municipal.

La polarización política ha hecho que el gobierno se concentre en San Salvador dejando a las demás municipalidades con un escenario excesivamente atomizado, administrativamente débil y financieramente insostenible como para poder recibir competencias y ejecutar las que ya tienen eficientemente. En este tema de descentralización parece no haber entendimiento entre las fuerzas mayoritarias, y se está utilizando como un instrumento de presión para obtener concesiones en otros temas. No ha existido una verdadera voluntad para la descentralización de funciones en el área de salud y educación, ni se ha establecido cuáles obras de infraestructura dejaran de ser competencia del gobierno central.⁴⁶

Tampoco se ha especificado como las municipalidades encajarán dentro del plan nacional de caminos rurales, el plan maestro de infraestructura, o el plan nacional de inversión. Tal situación genera ambigüedades y problemas de coordinación intergubernamental.

La descentralización conlleva beneficios en la satisfacción eficiente de las necesidades de las localidades, promueve la participación ciudadana y focaliza los programas contra la pobreza, si se dan las condiciones para lograr los objetivos.

En nuestro país, el proceso se vincula a la modernización global de la administración pública, se ha observado que las acciones de descentralización de recursos han avanzado en comparación con la descentralización de ingresos y funciones, y mucho más que los programas de fortalecimiento institucional de las municipalidades.

La debilidad de la organización administrativa y financiera, debe ser corregida, con base a indicadores de gasto que midan la eficiencia para introducir elementos de competencia, y premiar la eficiencia.

El 6% de los ingresos corrientes netos garantizados a las municipalidades reduce el margen decisorio en la política fiscal del gobierno central, que ahora tiene menos espacio para funcionar y decidir en cuanto a la estabilización macroeconómica. Por tanto es clave la existencia de un canal de información entre gobierno central y municipalidades.

Si existe participación activa de las comunidades, habrá mas probabilidad de que la ciudadanía exponga sus deseos y satisfaga sus preferencias. Mientras más poder tengan los votantes para deshacerse de politiqueros deshonestos, menos ineficiencia existirá.

La descentralización política, busca una mayor participación política y una democratización de los procesos políticos, económicos y sociales, lo que daría lugar a mayor participación a escala local.

Al intentar reducir o eliminar la desigualdades entre los municipios,^{*} el enfoque de la planificación de desarrollo o planificación regional, de la descentralización político-administrativa busca una mayor capacidad conductora de parte de los gobiernos subnacionales, dejando al gobierno central una función supervisora sobre los planes de desarrollo y de inversión.

⁴⁶ En otros países las transferencias a las municipalidades llegan a más del 30% de los ingresos corrientes, como en Colombia, sus gobiernos locales son responsables del suministro de servicios de salud y educación.

* Objetivos: lograr equidad regional, aminorar diferencias en gastos, y en la recaudación tributaria.

La descentralización es un proceso permanente, acompañado del fortalecimiento de la capacidad institucional en cuanto a lo financiero, administrativo y operativo, junto con una participación fuerte de la comunidad.

CAPÍTULO III La cooperación descentralizada desde el municipio

El capítulo tercero persigue, determinar las características que deben poseer las alcaldías para fortalecer su gestión pública en el marco de la cooperación descentralizada, para lo cual se establecerá el ambiente en el cual la cooperación se puede ver enfrentada en un país como el nuestro.

La cooperación descentralizada desde el municipio tratará de proporcionar el marco específico de la cooperación municipal como ente principal para llevar a cabo dicha cooperación; identificando su evolución, instrumentos jurídicos, financieros y técnicos, de tal manera que se pueda visualizar la potencialidad de las alcaldías dentro de un principio de subsidiariedad y complementariedad que implica con la identificando los recursos locales, así como la relación de cooperación entre instituciones de país donante y receptor a fin de volver eficaz la administración pública municipal

La implementación de la cooperación descentralizada como política de gobierno local, desencadenará la permanencia de proyectos y programas de trabajo que proporcionará los elementos para un autogobierno efectivo con la participación ciudadana, organizaciones no gubernamentales y poderes locales como los conformados por las asociaciones comunales y privadas.

Reafirmando de esta manera que la voluntad de la población en el desarrollo propio es fundamental para favorecer sus capacidades.

3.1 Situación municipal en el salvador

En el marco del presente trabajo de investigación, se ha considerado imprescindible establecer algunos aspectos que rigen la administración municipal, de manera que sirva de marco de referencia para la cooperación descentralizada en El Salvador.

La organización político-administrativa divide al país en catorce departamentos, y cada uno posee un gobernador nombrado por el Organo Ejecutivo. Además, el territorio se divide en 262 municipios, ejercido por un Consejo Municipal el cual es la autoridad máxima como un órgano deliberante y normativo.* El alcalde preside el consejo y debe por lo tanto ejercer funciones político-administrativas.

El Consejo realiza sesiones ordinarias dos veces al mes y extraordinarias siempre que sea necesario. Para la distribución del trabajo interno y la coordinación el Art. 42 del Código municipal vigente apunta la necesidad de implementar la práctica de las Comisiones de Trabajo, como instrumento interno de coordinación y control.³⁸

El Código Electoral vigente (1993), con relación a la integración del Consejo Municipal, dispone que cada municipio por lo menos debe contar con un alcalde, un síndico, dos Regidores y cuatro Miembros Suplentes, para sustituir a cualquier propietario. Al respecto, proporcionalmente a la población se elegirá el número de concejales o regidores.

* Los Consejos Municipales lo integran: un alcalde, un síndico y el número de regidores o concejales que la ley establece según la población del municipio.

³⁸ Estudios Centroamericanos –ECA- Los acuerdos de paz y la agenda pendiente diez años después... Número monográfico. Marzo-Abril 2002 Año LVII Editorial UCA pág. 12

Cuadro N° 12

La distribución poblacional de los municipios

Departamento	Total de Municipios	Menos de 20 mil Hab.				De 20 a 40 mil Hab.	De 40 a 80 mil Hab.	Más de 80 mil Hab.
		-5	5-10	10-20	Sub-total			
Ahuachapán	12	-	5	2	7	4	-	1
Santa Ana	13	2	4	2	8	2	2	1
Sonsonate	16	1	5	4	10	3	3	-
Chalatenango	33	22	7	2	31	2	-	-
La libertad	33	-	7	8	15	2	4	1
San Salvador	19	-	1	3	4	6	3	6
Cuscatlán	16	5	6	3	14	1	1	-
La Paz	22	9	5	5	19	2	1	-
Cabañas	9	2	3	2	7	1	1	-
San Vicente	13	4	5	3	12	-	1	-
Usulután	23	3	7	10	20	2	1	-
San Miguel	20	4	7	7	18	1	-	1
Morazán	26	15	5	5	25	1	-	-
La Unión	18	2	7	4	13	5	-	-
Total	262	69	74	60	203	32	17	10

Fuente: Ministerio de Economía, "Censos Nacionales de Población y vivienda", resultados preliminares, Febrero 1993.

Las autoridades electorales se basan en cifras del censo oficial de población más reciente, en el caso del departamento de Chalatenango cuenta con 33 municipios, pero que no-pasa de más de 40 mil habitantes, y el departamento de San Salvador cuenta con 19 municipios pero su población sobrepasa los 80, mil habitantes, requiriendo mayor número de concejales y regidores.⁴⁸

Los Consejos Municipales se eligen por consulta popular cada tres años y es por mayoría simple, por lo que no existe la representación proporcional para su integración, este es un punto que se encuentra aún en debate dentro del sistema electoral salvadoreño.

⁴⁸ Macías, Córdoba Ricardo (1997) Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana. El Salvador FUNDAUNGO Y FLACSO. Programa El Salvador P. 48

Para profundizar en la comprensión sobre la relación entre población y territorio en el Área Metropolitana de San Salvador se concentra el 66.7% de la población de todas las cabeceras departamentales del país, lo que significa que absorbe el 49% de la población urbana de todo el país. (Ver cuadro N° 13)⁴⁹

Cuadro N° 13

Distribución de los municipios por Población y Territorio

	Número de Municipalidades	Población que vive en estos municipios	Porcentaje de población total del país que vive en estos municipios	Porcentaje del total de municipalidades	Porcentaje del territorio total del país
Menos de 20,000 Habts.	203	1,567,572	31.05	77.48	56.77
De 20,000 a 40,000 Habts.	32	870,525	17.25	12.21	20.81
De 40,000 a 80 Habts.	17	904,401	17.92	6.49	14.83
Más de 80,000 Habts.	9	1,282,857	25.41	3.44	7.25
Municipio de San Salvador	1	422,570	8.37	0.38	0.34
Total	262	5,047,925	100.00	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Economía Febrero 1997

Respecto al proceso de urbanización que ha vivido el país, después del conflicto armado, la tendencia demuestra que los municipios más pequeños tienden a ser más rurales y aumenta la población urbana. La tendencia al crecimiento de población se observa en cada departamento, se ha proyectado para 2010 unos 7.4 millones de habitantes. Hay que

⁴⁹ Participación ciudadana y concertación para el desarrollo local (El Salvador, 05/07/2000) <http://habitat.aq.upm.es/bpal/uno00/bp786html>

destacar que el crecimiento poblacional se seguirá desarrollando de forma desigual en los catorce departamentos y en el ámbito de los 262 municipios.⁵⁰

En la estructuración del gobierno local, es primordial reconocer las competencias municipales que se pueden agrupar y clasificar de la siguiente manera funcional: a) atribución directa; b) regulación o supervisión; c) potestades; y d) promocionar e impulsar. Tales competencias se llevan a cabo en el marco de planes y proyectos de desarrollo local de cada municipalidad. Véase anexo N° 1 sobre competencias municipales.

3.1 Autonomía administrativa y funcional del gobierno municipal

La Constitución establece la autonomía municipal en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo regidos a su vez por un Código Municipal* (Art.203).⁵¹

En el Art. 204 la autonomía se establece en términos de las facultades legislativas, y ejecutivas que tienen sus autoridades. Las facultades legislativas comprenden la capacidad de crear normas jurídicas contenidas en los ordinales 1,2 y 5; mientras que las facultades ejecutivas son las relativas al gobierno y la administración, contenidas en los ordinales 3,4 y 6.

Como regulador de las actividades autónomas de los municipios se creó el Código Municipal que fue aprobado por el Organo Legislativo en enero de 1986 (decreto No. 274). Este regula y establece la organización, funcionamiento, y ejercicio de los municipios (Art. 10. del Código Municipal).

El Código define al municipio como “la unidad político-administrativa primaria y fundamental dentro de la organización del Estado”, tal definición establece por primera vez que la autoridad del municipio, sea entendida como la facultad para darse su propio

⁵⁰ Córdoba Macías, Ricardo, Lara Benjamin Carlos. Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana en El Salvador. FUNDAHUNGO Y FLACSO Programa el Salvador, 1996 Editorial Criterio 172 p.

* El Código municipal contiene los principios, funcionamiento, y el ejercicio de sus facultades autónomas. Art.203

⁵¹ **La Constitución Política de la República (1983) regula en su Título VI “Organos del Gobierno, Atribuciones y Competencias”, Capítulo VI “Gobierno Local” (Art. 200 al 207).**

gobierno elegido directamente por la población del mismo y para gobernar en las materias de su competencia.

El aspecto más importante lo constituye la *participación ciudadana* en la conducción de la sociedad local.⁵²

Pese a la garante que significan la Constitución de la República de 1983 y el Código Municipal de 1986 para la autonomía municipal, las definiciones y el conflicto de jurisdicciones con otras leyes que regulan la administración pública revela dos tipos de problema para el cumplimiento de las 28 competencias: el primero en el cual muchas actividades requieren de coordinación con otras dependencias del Estado y el segundo en cuanto en un mismo campo de acción intervienen el gobierno central y las municipalidades. (Véase anexo N° 1).

En lo que se refiere a la autonomía, ésta aún tiene una práctica limitada, ya sea por el carácter ambiguo en la formulación de la ley, por la deficiente capacidad técnica y financiera de la mayoría de los municipios, y, sobretodo por la dependencia económica del gobierno central, el cual sostiene una cultura política altamente centralista. Por ejemplo la ambigüedad del Art. 5 del Código Municipal que afirma que la competencia municipal no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública. De allí la importancia de armonizar el marco legal a escala local.

El Art. 4 del Código Municipal confiere “la elaboración, aprobación, y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad” y por otro la en el Art. 30, inciso 5 establece que el municipio debe elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo local...”. Sin embargo, la ley de Urbanismo y Construcción confiere al viceministerio de vivienda formular la política nacional de desarrollo urbano (Art. 2).

Esta inconsistencia legal, sobre el alcance de la autonomía y la responsabilidad, produce no sólo la contradicción misma del Código, sino también una competencia insubordinada a

⁵² *Ibíd* p. 51

otras entidades de la administración pública, que en definitiva puede eximir de responsabilidades a cualquiera de las partes involucradas.⁵³

Prácticamente se trata de una “autonomía” pero que debe ser coordinada con el gobierno central en lo que tiene que ver con las políticas nacionales, de manera que el Art. 203 de la Constitución obliga a los municipios a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional. Evidentemente no se niega que debe haber tal complementariedad, pero con roles específicamente definidos con el objeto de que no se dupliquen esfuerzos en las mismas áreas.

De ésta manera se evidencia que el respaldo legal que tiene la autonomía municipal no concuerda con la realidad de las mismas, dificultando de esta manera, que la jurisprudencia no otorgue validez a tal proceso de autonomía.

En la medida que los gobiernos municipales avancen en el terreno de la descentralización de la administración funcional y financiera, la autonomía de los mismos será viable para cualquier municipalidad en el país.

Personal de las alcaldías

Otro de los aspectos que demuestran debilidad institucional de las municipalidades, tiene que ver con los recursos humanos y su capacidad de gestión administrativa. El dato más revelador es que el 44.66% de las municipalidades tienen menos de 5 empleados, en tanto sólo el 17.94% tiene más de 20 empleados, en particular, solamente el 4.20% tienen más de 100 empleados. Además, de los 262 municipios hay únicamente 20 municipalidades con más de 50 empleados.⁵⁴ Lo anterior significa que además del poco personal que algunas alcaldías poseen, éste además no cuenta con la preparación adecuada para realizar el trabajo municipal, sea técnico o administrativo.

⁵³ Política de participación ciudadana, Gestión 2000-2003

<http://www.amss.gob.sv/pages/pciudadana/politicas.htm#20>

⁵⁴ Macías, Ricardo. Op. Cit., p. 22

Otro indicador lo constituye el nivel educativo de los alcaldes, donde aproximadamente para 1988 el 2.55 % tenía educación no formal, el 48.3% únicamente primaria, el 34% secundaria y solamente el 14% tenía estudios universitarios.

En el caso del Departamento de Usulután, un estudio realizado en agosto de 1994 reflejó que, de los 23 municipios, con relación al nivel académico de los 397 empleados, el 16.37% no tenía nivel de escolaridad, el 29.72% tenían primaria, el 8.57% tenían secundaria, el 38.04% tenían bachillerato y únicamente el 7.30% tenían una carrera profesional. De manera que la aplicación eficaz en planes y proyectos de desarrollo local no sólo debe depender de la disponibilidad de recursos financieros; sino también del recurso humano técnico profesional que garantice la buena gestión de los recursos disponibles.

Otro aspecto a comentar son los bajos salarios que ganan los alcaldes. Un informe de la Corporación de Municipales de El Salvador (COMURES- agosto 1994) señalaba que un alcalde ganaba menos de \$57 dólares mensuales, en tanto que 104 ganaban menos de \$188, dólares mensuales los mejor pagados, esto planteó la necesidad de reivindicar el nivel de los salarios. El Ministerio de Hacienda autorizó entonces, una transferencia de Crédito Ejecutivo entre asignaciones del Ramo de Hacienda y el Ramo del Interior y los fondos fueron proporcionados por el Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Municipal (ISDEM).⁵⁵

Básicamente son los municipios con menos de 20,000 habitantes los que tenían la mayor cantidad de alcaldes ganando menos de \$ 229 dólares. Por lo anterior el rango salarial oscilaba entre \$41 y 206 dólares.

La necesidad de compensar los salarios de los alcaldes no se reduce a un área geográfica específica, sino que cubre todo el país. Es una muestra de la debilidad institucional del régimen municipal salvadoreño.

⁵⁵ Véase la carta de autorización de la Transferencia de Crédito Ejecutivo firmada por el Lic. Roberto Sorto Fletes, viceministro de Hacienda, con fecha 9 e mayo de 1995.

Entre los departamentos más afectados están: Morazán, Chalatenango, La Unión, Ahuachapán, San Vicente, San Miguel, La paz, Cuscatlán, y Usulután, cabe mencionar que de éstos departamento sólo una parte de los municipios que lo componen está afectada. Entre los que tiene mejor situación relativa están: La Libertad, Cabañas, Sonsonate y Santa Ana y el único con buena situación es San Salvador ya que se compensó el salario en 2 de sus 19 municipios. El nivel promedio salarial no compensa, ni el gasto de la canasta básica (US\$ 120.00), lo que supone una disminución en realización de proyectos u obras debido a los niveles bajos de dineros en la comuna, lo que provoca un desempeño ineficiente de la misma.

Mecanismos de participación ciudadana

Otro de los aspectos que contribuye a compensar la autonomía municipal se encuentra en la participación ciudadana; el Código Municipal contiene normas que no sólo garantizan la participación ciudadana, sino que además, obligan al gobierno local incorporarla como actividad propia (Art. 2). Ya que una de las competencias municipales es la “promoción de la participación ciudadana” (Art. 4, inciso 8).

El Código Municipal define y regula cuatro mecanismos: en primer lugar está en *cabildo abierto* que en el Art. 115 ésta actividad informa públicamente sobre la gestión municipal, tratar materias solicitadas por los habitantes y las que el mismo Consejo considere conveniente.

Un segundo mecanismo son las *consultas populares* se refieren cuando el Consejo desee conocer la voluntad ciudadana respecto a determinado proyecto o política a desarrollar, podrá convocar para que los ciudadanos emitan su opinión (Art. 116). En este caso la opinión de la mayoría tiene poder legal.

El tercer mecanismo es a través de las *asociaciones comunales* en la cual los habitantes de los barrios, colonias, cantones y caseríos, pueden constituir asociaciones comunales para

participar en el estudio y análisis de los problemas y necesidades de su comunidad, así como en la elaboración de proyectos y ejecución (campo social, cultural, religioso, educativo, etc. Art.118). Éstas a su vez tendrán personería jurídica (Art.119).

El cuarto mecanismo se refiere a la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en *comisiones asesoras permanentes o comisiones o juntas* de carácter administrativo a las cuáles se les encomienda una gestión específica de orden material, cultural, moral, y otras. (Art. 125).

De todos los mecanismos el más utilizado en el *cabildo abierto* ya que involucra la identificación de proyectos desde los mismos habitantes de las comunidades, para luego ser priorizados por el Concejo Municipal.

Para la crítica la institucionalización del *cabildo abierto*, provocó que en un principio la toma de decisiones se realizara desde las oficinas de las distintas dependencias del gobierno central o por el Gobernador; lo cual incentivó el abuso y rutinización del mecanismo, ya que los ciudadanos generalmente eran excluidos del proceso de priorización post-cabildo y del proceso de decisión para financiamientos de proyectos.

Otro problema tiene que ver con la disponibilidad de recursos para financiar las obras solicitadas y priorizadas por los consejos municipales, se dice que se funciona mejor cuando existen fondos de la cooperación internacional. Los limitados recursos que el gobierno central destina y la tendencia a la reducción de la cooperación internacional pueden frustrar y desgastar este mecanismo de participación ciudadana pese a los avances logrados.

La utilización de los mecanismos de participación ciudadana son mucho más efectivos cuando existe una combinación de éstos, por ejemplo mediante el *cabildo abierto* se visualiza la situación administrativa y financiera de la comunidad, un conjunto de demandas, las cuáles pueden aglomerar las asociaciones comunales y de esta manera crear

una comisión mixta de trabajo permanente que sostenga el cumplimiento de objetivos a corto y largo plazo.

Financiamiento para el desarrollo local⁵⁶

Las finanzas municipales tiene como fin último orientar la inversión pública, lo cual implica cuatro aspectos fundamentales: las competencias municipales, los recursos municipales, situación actual de las finanzas municipales y las alternativas de financiamiento.

Dentro de las competencias en planificación al desarrollo están: la prestación de servicios públicos, promoción de actividades económicas, promoción de participación ciudadana, regulación y control de actividades particulares. De las 28 competencias 10 son propias (rastros, recolección de basura, impuestos, etc.), 16 compartidas entre el gobierno central y local y dos denotan ambigüedad.

Entre las fuentes de ingresos municipales se encuentran los ingresos corrientes y las transferencias del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), a esto hay que agregar la constante de que ocho de nueve municipios recaudan más ingresos por servicios prestados que por tasas de impuestos.

Cuadro N°14

Diferencia Financiera municipal de San Salvador 2003

Municipio	Ingresos	Gastos	Diferencia
San Salvador	188,209	226,175	-37,966

Fuente: Elaboración propia basándose en datos obtenidos del Área de desarrollo Local de la fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Andrew Cummings, 2003

⁵⁶ Foro: “los componentes claves del desarrollo local sustentable en El Salvador”. 17/oct./2003, Arq. Francisco Alstchul (Representante de la Red para el Desarrollo Local)

Lo anterior demuestra que si San Salvador, siendo el que más tributos recauda y aún así tiene déficit, significa que los otros municipios difícilmente tienen la capacidad para financiar proyectos a largo plazo y por lo tanto no son autónomos.⁵⁷

Un punto importante es la relación entre el tamaño de los municipios y las finanzas municipales, los ingresos locales deben ser directamente proporcionales entre el tamaño del municipio y el monto de sus ingresos. Así, en el caso de los municipios con menos de 20,000 habitantes, los ingresos representan sólo un 8.1% del total de los ingresos. En el caso de las comunas de más de 80,000 habitantes (quitando la capital), los ingresos locales representan el 76.9% de ingresos totales; y en el caso del municipio de San Salvador, éstos representan el 98.4%.⁵⁸

Otra variable importante es la dependencia que se tiene del FODES, en el caso de municipios con menos de 20,000 habitantes, el fondo representa el 29.75%, que se reduce al 26.5% para los municipios de entre 20-40,000 habitantes, bajando al 23.50% para los municipios entre 40-80,000 habitantes y reduciéndose al 20.25 para los municipios con más de 80,000 habitantes.

Muchos funcionarios coinciden en el hecho de que las municipalidades, que tienen poca recaudación deben tener prioridad en la asignación de los dineros del FODES y, en su defecto las municipalidades que más recaudan impuestos no deberían recibir tal subsidio.⁵⁹ Lo anterior tiene como consecuencia un despilfarro de dinero que fomenta la corrupción y por otro lado, se sufren carencias básicas de servicios en municipios más pobres.

El financiamiento de las comunas al depender de su distribución poblacional significa que ésta población tiene dos alternativas: 1) o se organizan y se vuelven productivos; ó 2) tienen que pagar mayor impuesto para no dejar de realizar los proyectos más urgentes.

Francamente, las salidas aunque limitadas son viables a partir de la organización y creación de asociaciones que presenten proyectos con una estructura bien justificada.

⁵⁷ Alstchul, Francisco. Op Cit., p.5

⁵⁸ Op. Cit. Pág. 21

⁵⁹ Canjura, René. (2003) Alcalde del Municipio de Nejapa. Entrevista realizada en noviembre.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social, su evolución

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social, creado en 1996⁶⁰, con un monto anual de 25 millones de colones y distribuido para el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, 20% para su funcionamiento y el resto para inversión (80%). Desde su creación incrementó su porcentaje al 6% en 1998 basados en una modificación de sus criterios de justificación*.

La distribución proporcional sobre la base de la población de cada municipio, es un factor de corrección que incrementa la asignación per cápita de los municipios más pequeños.

Según la ley del FODES podrá financiarse con: a) los aportes y subsidios que le otorgue el Estado, b) aportes y donaciones, c) préstamos externos e internos, y d) bonos u otros ingresos que por cualquier concepto reciba.

En la distribución del FODES, actualmente los parámetros para asignarlo comprenden:

- Población: 50%
- Equidad: 25%
- Pobreza: 20%
- Extensión Territorial: 5%

Del Fondo se descuenta un 20% equivalente a US\$ 44,000, destinados al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, para financiar administración y gastos de funcionamiento, asistencia técnica y capacitación a municipalidades, y otros US\$ 44,000 se reservan para el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal.

El 80% restante de los fondos se destina a obras de infraestructura (rural y urbana), proyectos (económicos, sociales, culturales, deportivos, y turísticos). De este 80% hasta un 5% se puede utilizar para gastos de preinversión como: la elaboración de planes de inversión, carpetas técnicas, consultorías, y publicación de carteles para licitación pública

⁶⁰ Art. 202 de la Constitución Política de la República.

* Criterios: Densidad poblacional, índice de pobreza, equidad y productividad de cada municipio.

y privada. La responsabilidad en cuanto al uso recae completamente en los Concejos Municipales.

Para ilustrar la distribución del FODES, se toman como base los datos del Censo de Población y vivienda de 1992, que proporcionan además características que permiten clasificar a los municipios de acuerdo con el nivel de pobreza.

El parámetro de pobreza puede contribuir a un crecimiento más armonioso, y una mejor focalización de los programas contra la pobreza, así como generar una mejor distribución del ingreso.

La distribución del 20% del FODES de acuerdo con el criterio de pobreza, se basa según el nivel de carencias que se hace en el documento de Priorización de Municipios a partir de datos censales, elaborado por la Dirección de Política Económica y Social, del antiguo Ministerio de Planificación Y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Los indicadores son: 1) mortalidad infantil; 2) analfabetismo en mayores de diez años; 3) hacinamiento (% de viviendas con más de tres personas por habitación); 4) % viviendas con piso de tierra; 5) % viviendas de bajos recursos (rancho o choza); 6) % vivienda sin agua; 7) % vivienda sin servicio sanitario; 8) % viviendas sin drenaje; 9) % viviendas sin energía eléctrica; 10) tasa de escolaridad de primero a sexto grado; 12) ingreso tardío al sistema escolar (de séptimo a noveno grado); y 13) % población rural.

Según los indicadores a cada municipio se le asigna un valor de 1 a 10 que indica la priorización. Véase el Cuadro N° 15

Cuadro N° 15

Determinación de la población ponderada de acuerdo con el criterio de pobreza

Prioridad Según índice de pobreza	Población Dentro de la Prioridad a/	Grado de Relación per cápita	Población ponderada
1	133,250	5.0	666,250.0
2	352,902	4.5	1,588,059.0
3	509,748	4.0	2,038,992.0
4	833,740	3.5	2,918,090.0
5	805,040	3.0	2,415,120.0
6	387,930	2.5	969,825.0
7	472,739	2.0	945,748.0
8	571,220	1.5	856,830.0
9	571,220	1.0	764,533.0
10	289,309	0.5	<u>144,654.5</u>
Total de población:	5,102,411		13,308,101.5

a/ La población dentro de cada prioridad se tomó de Ponce Arriaza (1998), por lo que al multiplicarla por el grado de relación per cápita, hay cierta diferencia en el resultado de la población ponderada de la última columna que es la que aparece en el decreto 217

En el año 2003, después de la lenta recuperación de los terremotos del 2001, los ingresos corrientes netos presupuestados fueron de US\$ 1,766,264,900; y el 6% de ese monto, o sea lo presupuestado para el FODES, ascendía a US\$ 105,975,891. De estos fondos, US\$ 571,429 correspondían al ISDEM, al FISDL y a COMURES, quedando US\$ 104, 261,604 para distribuir las municipalidades a través del FISDL y el ISDEM.⁶¹

Las transferencias del Presupuesto General a las municipalidades pasó de US\$ 14,143 miles en 1997 a US\$ 82,080 miles en 1998, un incremento de cerca del 480%. El porcentaje de los ingresos corrientes que han recibido las municipalidades como parte del FODES, ha oscilado entre un 4.4% a 7% en 2000. Los ingresos percibidos por parte del Gobierno Central no han tenido un incremento anual uniforme, incluso se redujeron -32% en 1999 y -4.9% en 2001; y en 2002 sólo un -2.6%.

El departamento que más recibe es San Salvador, seguido de La Libertad; los que menos reciben son San Vicente Y Cabañas. En cuanto a los municipios San Isidro Labrador es el que menos fondos recibe, pero al mismo tiempo es el que tiene la asignación per cápita más alta; mientras que, el que menos recibe por habitante es Soyapango. Se evidencia que hay municipios que pueden ser eficientes administrativamente con limitado uso de recursos, confirmando así un camino de los mismos hacia la autonomía municipal.

Cuadro N° 16

Evolución de las transferencias del Gobierno al FODES

1997	1998	1999	2000	2001	2002
125	728.2	786.7	852.5	893.3	930.7

Fuente: Red de Desarrollo Local

Lo anterior muestra que la transferencia decretada por el ejecutivo y legislativo no llega ni al 6% de los fondos. Pero merece destacarse dos aspectos: se observa una trayectoria ascendente del presupuesto, pasando de 14 millones de dólares en 1997 a 106.28 millones para el 2002, de igual forma se observa una constante del producto interno bruto en los últimos tres años, pasando de US\$ 113,193 (2000); US\$ 13,739 (2001); a 14,613 en el 2002. Los datos son correspondientes de las ramas de actividad como: industria, agricultura, construcción, comercio, transporte y comunicaciones, entre otros.*

En este contexto los ingresos municipales se han mantenido constantes a lo largo del período, representando el 0,5% del producto territorial bruto PTB-.

Además se destaca el papel del Departamento de San Salvador, dentro de la estructura nacional de los presupuestos municipales, representado casi el 50%; es más, sólo los ingresos del municipio representan el 38% del total de los ingresos municipales a nivel nacional.⁶²

Cuadro N° 17

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD A Precios Corrientes (En Millones de Dólares y En Porcentajes)						
	2000		2001		2002*	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	1,285	9.8	1,303	9.5	1,365	9.3
Industria y Minería	3,084	23.5	3,222	23.5	3,426	23.4
Construcción	572	4.4	638	4.6	707	4.8
Comercio	2,547	19.4	2,681	19.5	2,776	19.0
Transporte y Comunicaciones	1,114	8.5	1,167	8.5	1,238	8.5
Servicios Financieros	568	4.3	599	4.4	632	4.3
Otros	3,970	30.2	4,130	30.1	4,470	30.6
PIB a Precios de Mercado	13,139	100.0	13,739	100.0	14,613	100.0

* Estimado

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

⁶¹ Alas de Franco, Carolina, (2003)Boletín Económico y Social n.º212: Descentralización de Recursos y Desarrollo Local (1º parte) Fundación para el Desarrollo Económico y Social FUSADES.

* Estimado del Banco Central de Reserva (2003)

⁶² Myers Sondra. La democracia es una discusión: Participación cívica en viejas y nuevas democracias, Connecticut College 1997 59 p.

En este contexto vale la pena revisar la situación de transferencias del gobierno central al local en otros países latinoamericanos, que tienen ingresos relativos en la región:

Cuadro N° 18

Transferencias del gobierno central al local en países Latinoamericanos

El Salvador	Brasil	Argentina	Guatemala	Colombia	Chile
6%	40%	38%	10%	25%	12%

También es importante considerar los ingresos municipales de los países con relación a sus transferencias:

Cuadro N° 19

Ingresos municipales en relativos a transferencias

El Salvador	Nicaragua	Honduras	Guatemala	Brasil	Colombia
0.33%	1.98%	1.50%	1.68%	5.3%	2.15%

Según la Red de Desarrollo Local los municipios invierten casi la mitad de sus fondos en competencias del gobierno central:

Cuadro N° 20

Inversión de fondos municipales en competencias del gobierno central en El Salvador

Competencias Propias	56%
Competencias Compartidas	33%
Competencias Centrales	11%

Datos de elaboración propia basándose en datos obtenidos en el Seminario de Desarrollo Local de la Universidad de El Salvador 2003.

Aún con el aumento del Fondo para el Desarrollo de El Salvador los municipios necesitan más recursos para hacer sus proyectos autosostenibles y por lo tanto ser autónomos.

El apoyo jurídico en las finanzas sólo ha visto un avance con la promulgación de la Ley General Tributaria Municipal (Decreto legislativo No. 86 1991), donde se faculta a los Consejos Municipales para determinar sus propias tasas y contribuciones. Esto hizo que los ingresos aumentaran en un 100% en 174 municipios. Se ha desarrollado junto con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal y la asistencia externa el diseño y capacitación de las administraciones locales para un modelo de cobro, catastro y recuperación de la mora.

El otorgar mayor porcentaje al FODES contribuye a una condición parasitaria de las alcaldías, las que no son capaces ni creativas para desarrollar sus propios medios de recaudación.⁶³ Esto por lado es cierto pero lo que sucede es que el comportamiento económico independiente de la recaudación depende del crecimiento y desarrollo equilibrado en todo el país; ya que no es solución aumentar impuestos, pues paralelo a éste implica un aumento de salarios, disminución de precios, acceso a salud y educación, etc. Debe existir un nivel saludable en el bolsillo de los contribuyentes para empezar a querer reactivar el trabajo de una comunidad.⁶⁴

El financiamiento para el desarrollo local depende y debe ir paralelo, a una reestructuración o modernización de la administración nacional y local, debido a que una constante en el crecimiento económico nacional, no garantiza un respaldo de las fluctuaciones económicas internacionales de las cuáles somos dependientes por ser más importadores que exportadores.

3.2 La experiencia de la cooperación Española en el municipio de Nejapa.

Para el caso del Estado Español el trabajo que se realiza en Nejapa se identificaría como la “organización de múltiples esfuerzos de organizaciones no gubernamentales y la comunidad para un proyecto”; La creación de un proyecto de contrapartidas en relación

⁶³ Luis Membreño(2004): Recaudación Fiscal y el gobierno Central Fundación Salvadoreña para el desarrollo Económico y Social FUSADES

⁶⁴ Revista Municipalidades en Acción (2003) Las Finanzas Municipales, Gestión de la Administración Financiera.

con la cooperación descentralizada, tiene como objetivo principal intentar reducir la dispersión de la ayuda y aumentar su eficacia, de manera que se constituya en un punto de referencia para otras comunidades y alcaldías.⁶⁵ Lo anterior demostrará el potencial que puede desarrollar una comuna si se cuenta con las herramientas adecuadas, la voluntad ciudadana junto con el apoyo técnico y financiero internacional.

El estudio de caso, se inicia con el análisis de la evolución de la ayuda oficial para el desarrollo, en segundo lugar, se hace referencia a la normativa que regula el ámbito de la cooperación y la ayuda; y en tercer lugar se hace un análisis del proceso.

Antecedentes

La ayuda oficial al desarrollo que proviene de las comunidades españolas, aumentó debido a la necesidad de colaborar en el sostenimiento financiero de proyectos de cooperación, que por cierto al principio se trató de actividades aisladas sin una estrategia definida.

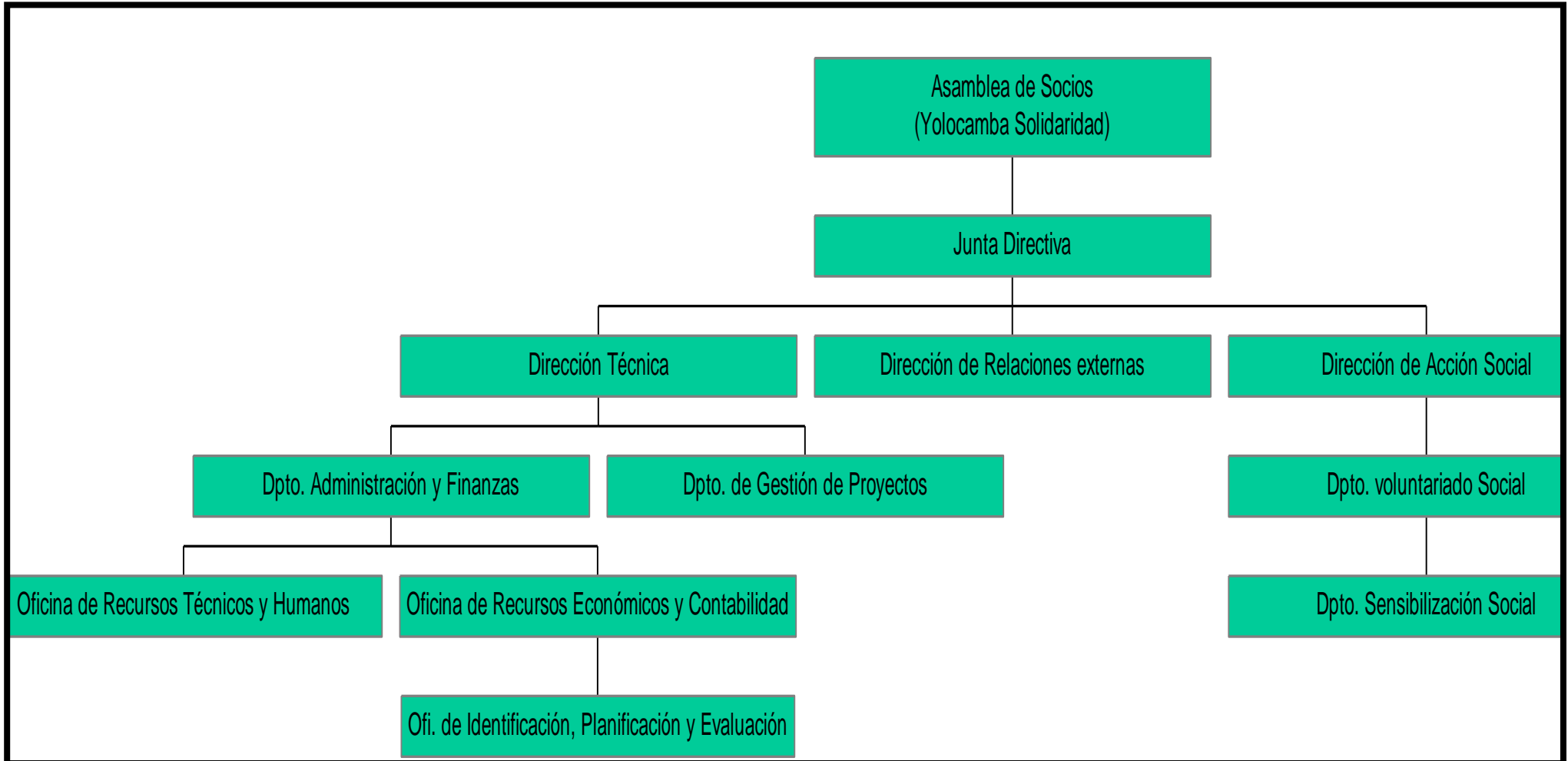
En 1990 al incrementarse los fondos y líneas presupuestarias, se presentaron las primeras líneas de acción: regular la cooperación, mantener y potenciar las relaciones institucionales con las administraciones comunitarias, central autonómica y local, además de la sensibilización de toda la comunidad española de Navarra⁶⁶

El modo de cooperación es de acción indirecta. Es decir que el Gobierno de Navarra selecciona y realiza el control de los proyectos, pero la ejecución se lleva a cabo por organizaciones no gubernamentales del país. En 1998 se incluyó como actor a la empresa pública de Navarra, dentro del modelo del principio de “subsidiariedad”, de tal manera que todo aquello que la comunidad pueda realizar no debía ser suplantado por la administración pública.

⁶⁵ Asociación de investigación y especialización sobre temas iberoamericanos -AIETI- (2000), “La cooperación descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional”. Madrid p. 77

⁶⁶ Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- La Cooperación Descentralizada para el desarrollo humano: La contribución Española a un debate internacional. Edición Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos –AIETI- Madrid, 2000 118 p.

Esquema N° 4
Organigrama funcional de Organizaciones No Gubernamentales



Este programa de cooperación tenía como objetivo potenciar el “desarrollo humano”, según lo definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), caracterizando el desarrollo humano en la atención médica primaria, la educación básica, la planificación familiar y el suministro de aguas a zonas rurales.

Se convocó a las organizaciones que apoyarían el proyecto con base a un triple criterio:

1. Experiencia en proyectos de desarrollo
2. Poseer una estructura completa para hacer frente a los proyectos
3. La sede en San Salvador

Además la Comunidad de Navarra para la consecución de la iniciativa, tomó como contraparte a una organización no gubernamental que tenía experiencia en este tipo de ayuda y, sobretodo por su capacidad de organización estructural.

Yolocamba Solidaridad cuenta y ha contado con el apoyo de diversas entidades entre las que están: ⁶⁷

Cuadro N° 21

Entidades contribuyentes de yolocamba Solidaridad

Junta de Comunidades de Castilla La Mancha
Gobierno del Principado de Asturias
Diputación Provincial de Cádiz
Diputación Provincial de Toledo
Ayuntamiento de Alcorcón
Ayuntamiento de Camargo
Ayuntamiento de Castro-Urdiales
Ayuntamiento de Coslada
Ayuntamiento de Fuenlabrada
Ayuntamiento de Gijón
Ayuntamiento de Huelva
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera
Ayuntamiento de Móstoles
Ayuntamiento de Oleiros
Ayuntamiento de Palma del Río
Ayuntamiento de Priego de Córdoba
Ayuntamiento de Reinosa
Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid
Ayuntamiento de Sevilla

⁶⁷ Yolocamba Solidaridad (2002). <http://www.webactiva.com/yolocamba/acerca-organigrama-funcional.html>

Ayuntamiento de Tres Cantos
Ayuntamiento de Toledo

Las ayudas y subvenciones obtenidas por Yolocamba Solidaridad de distintos organismos públicos durante tres años han contribuido a que en el Municipio de Nejapa se llevaran a cabo los siguientes proyectos. Las cantidades expresadas en Euros, identifican que tanto los ayuntamientos como las diputaciones que contribuyen para los proyectos en el Municipio de Nejapa, no tienen un monto establecido, sino que basan su aporte en sus estados financieros así como, en las actividades de recaudación de fondos de solidaridad en cada entidad.

Cuadro N° 22

Subvenciones obtenidas y su finalidad en el Municipio de Nejapa

TITULO	ENTIDAD	AÑO	SUBVENCIÓN
Equipamiento industrial para el mercado municipal "Plaza de España" de Nejapa	Ayuntamiento de Fuenlabrada	1998	2.000.000
	Ayuntamiento de Palma del Río	1999	175.000
	Ayuntamiento de Córdoba	1999	1.361.491
Cultivos Básicos para la rehabilitación productiva y alimentaria tras el huracán Mitch	Ayuntamiento de Huelva	1999	3.000.000
	Ayuntamiento de Alcorcón	1999	2.992.500
	Ayuntamiento de Oleiros	1999	1.000.000
	Ayuntamiento de Coslada	1999	2.000.000
	Diputación provincial de Cádiz	1999	2.000.000
	Ayuntamiento de Sevilla	1999	13.369.050
	Ayuntamiento de Reinosa	1999	800.000
Construcción de viviendas e infraestructura para el programa de reasentamiento de la población desplazada	Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid	2000	2.000.000
	Ayuntamiento de Móstoles	2000	8.280.000
	Diputación Provincial de Toledo	2000	993.044
	Ayuntamiento de Gijón	2000	15.083953
	Ayuntamiento de Castro-Urdiales	2000	500.000
	Ayuntamiento de Coslada	2000	3.435.560
	Ayuntamiento de Palma del Río	2000	575.000
	Ayuntamiento de Oleiros	2000	1.000.000
	Ayuntamiento de Reinosa	2000	600.000
Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz)	2000	2.000.000	
Construcción y equipamiento de unidad Básica de Salud Comunitaria para el Programa de Reasentamiento de la Población Desplazada	Junta de Comunidades de Castilla La Mancha	2000	9.000.000
Introducción de la Red de Agua Potable	Ayuntamiento de Sevilla	2000	28.171.919
Construcción y equipamiento de guardería y kinder infantil	Diputación Provincial de Cádiz	2000	10.000.000

TOTAL	E 104.337.517
-------	---------------

Como principios básicos del proyecto integral se pueden mencionar, potenciar el desarrollo humano, la participación y refuerzo de la sociedad civil, el respeto cultural de los propios valores y la visión de la comunidad, asegurar las condiciones para la sostenibilidad y viabilidad futura; tanto para la comunidad española como para la comunidad nejpense y, por último la realización del proyecto se adecuaría al modelo del marco lógico, con un sistema de evaluación a lo largo de todo el proceso.

Entre los componentes habría que citar las infraestructuras, la producción y la distribución en general, la educación, la salud, y el ámbito social de la participación.

Con relación a la estructura operativa del consorcio, éste tiene dos estructuras operativas con un coordinador general nativo del Municipio de Nejapa y un coordinador de la comunidad española que se incluye en la estructura operativa del Municipio de Nejapa. Las organizaciones no gubernamentales se reparten las funciones y responsabilidades.

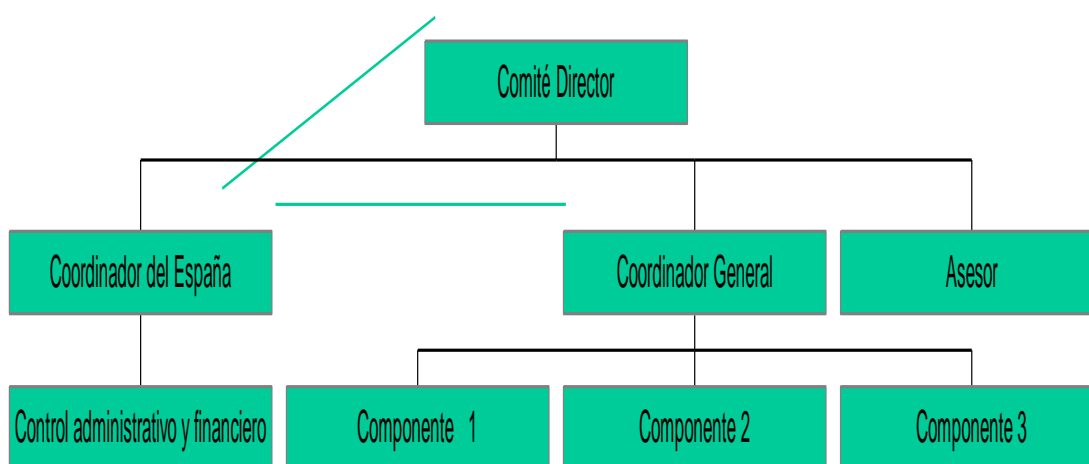
La estructura operativa del municipio cuenta con un Comité Director, compuesto por las autoridades civiles y representantes de los estamentos sociales de la comunidad. Su trabajo consiste en evaluar la propuesta de proyectos y supervisión la ejecución de los proyectos y en definitiva ser los responsables últimos del proyecto.

En el ámbito operativo, como puede verse en el esquema N° 5 la estructura cuenta con un Coordinador General, nombrado y avalado por el Comité Director. El coordinador debe contar con una unidad para el control financiero y administrativo del proyecto, los informes, rendición de cuentas, etc.

El Coordinador General en el Municipio de Nejapa será el interlocutor único del Coordinador General en España. Solamente en casos excepcionales dialoga el Comité Director con la Unidad Operativa de España. El Coordinador General cuenta con un Técnico en cada uno de los componentes que incluya el proyecto: ingeniero de infraestructuras, médicos especialistas, peritos, etc. Cada Técnico es responsable de los

informes de las actividades de su sector, y el Coordinador General unificará los diferentes informes. Con relación a la contabilidad ésta se hará por cada componente y además de una contabilidad general del proyecto.

Esquema N° 5 Estructura operativa en Nejapa



*68

Respecto a la estructura organizativa en España, (Esquema N° 6), consta con una Unidad Operativa compuesta por un miembro de cada una de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en el proyecto; los cuáles deben poseer la capacidad técnica adecuada al proyecto. La unidad operativa nombra un Coordinador General del proyecto el cual es independiente de las organizaciones no gubernamentales que forman la Unidad Operativa. Al mismo tiempo, se establece una entidad independiente de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en el proyecto, que será responsable

⁶⁸ * Primer encuentro internacional sobre la Cooperación Descentralizada para el desarrollo local sostenible en municipios de EL Salvador. Nejapa, San Salvador El Salvador 15,16,17 Marzo 2002.
<http://www.webactiva.com/yolocamba/encuentro-sociedadecivilespanola.html>

del seguimiento administrativo y financiero del proyecto, bajo la dirección del Coordinador General y la supervisión de la Unidad Operativa, y que debe operar con cuentas propias.

Esquema N° 6

Estructura operativa en España



La redacción final del proyecto será de acuerdo con las normas de cofinanciación que será responsabilidad del Coordinador General con el visto bueno de la Unidad Operativa.

Las organizaciones no gubernamentales que forman la Unidad Operativa, firman un acuerdo entre ellas que haga constar los deberes y obligaciones de cada una, ya sea contribución financiera, participación en los costos administrativos, evaluaciones internas y externas, viajes al proyecto, etc.

Posteriormente al consensuar sobre los proyectos a desarrollar, se concretaron zonas y sectores a beneficiar, además de buscar las contrapartes que se harían cargo del mismo. Mediante una “tabla de valoración de los criterios de selección de la contraparte”, las organizaciones no gubernamentales establecen los actores; teniendo en cuenta criterios de liderazgo para guiar el proyecto, implantación, vinculación, participación de la población, experiencia en proyectos y capacidad técnica, configuración jurídica y legal, etc.

3.2.1 El fondo de contrapartidas para el desarrollo local de Nejapa

El concepto de alianzas en el ámbito local se traduce a las interacciones intersectoriales que se construyen y practican a diario, y son los representantes del gobierno local, la empresa, y la comunidad los que se reúnen en torno a una necesidad o una oportunidad para mejorar la calidad de vida de su comunidad.⁶⁹

El caso de estudio de Nejapa contó con ciertas categorías de medición que vendrían a definir la objetividad y éxito del mismo dentro de éstas se encontró: los procesos de planificación urbana y regional: elaboración del presupuesto; programa de inversión de capital; planificación comunitaria; realización de Agenda 21 Local; Infraestructuras, comunicación y transporte: abastecimiento de agua potable; gestión y tratamiento de residuos; participación ciudadana y riqueza social y cultural: participación comunitaria; expresión y animación.

La iniciativa que la Alcaldía de Nejapa está desarrollando desde 1994, ha tenido por propósito incrementar en cantidad y calidad la inversión en proyectos de desarrollo en la municipalidad más pobre y afectada por el conflicto armado (1981-1992).⁷⁰

La municipalidad ha asumido un papel de liderazgo en la sociedad local y orienta sus esfuerzos a promover la participación de la ciudadanía en la gestión local, construir alianzas multisectoriales, fortalecer la identidad local, y a implementar una política de relaciones nacionales e internacionales.

⁶⁹ Steve Pierce (2000) La cooperación y las alianzas a nivel local. Caso Nejapa.
http://www.colombia2000.org/centro_descargas/centro_descargas.htm

⁷⁰ Carlos Jiménez Romera. (11/07/2003) Experiencias en Nejapa. Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo. Madrid, España. <<http://www.mfom.es/vivienda/>>
del Ministerio de Fomento <<http://www.mfom.es/>> de España.
<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp786.html>

Después de seis años de ejecución de esta estrategia que se caracteriza dentro del desarrollo local, el municipio de Nejapa ha logrado: incrementar la inversión en proyectos acordados con la población, fortalecer su gobernabilidad democrática y disminuir los niveles de conflictividad social y delincuencia.

Desde las elecciones municipales de 1994, en las cuales el actual partido de gobierno fue electo con el 39% de los votos, éste ha sido reelegido en dos oportunidades con el 67 % en 1997 y con el 65% en el 2000.

Para 1995 la alcaldía realiza el primer ejercicio de planificación local participativa y se constituye un *Concejo de Desarrollo de Nejapa (CDN)* en el cual están representados los principales actores locales, y en 1998, se conforma *Fondo de Contrapartidas* para el Desarrollo Local; que moviliza inversiones financieras del sector empresarial, la municipalidad y la cooperación internacional. El Fondo cuenta con la participación de las organizaciones comunales y de ONGs.⁷¹

Situación antes de la iniciativa

En 1994, los 32,000 habitantes del municipio de Nejapa presentaban los más bajos niveles de acceso a los servicios básicos y desarrollo humano. La municipalidad carecía de vínculos con la sociedad local.

Las prioridades de la iniciativa fueron modificándose a lo largo de sus años de ejecución, y éstas enfatizaron la ampliación del acceso de la población a los servicios básicos, superar la conflictividad social e involucrar a la sociedad nejapense en un proyecto concertado de desarrollo local.

Los objetivos que se planteó el gobierno municipal electo en 1994, fueron:

⁷¹ Dubai, Participación ciudadana y concertación para el desarrollo local (El Salvador) (05-07-2000) <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp786.html>, <http://www.bestpractices.org/>>.)

- Elevar sustancialmente el acceso de la población a los servicios básicos e infraestructura social y económica.
- Fortalecer la gobernabilidad democrática a nivel local.
- Reconciliar la sociedad nejobense y disminuir la conflictividad social

Para lograrlos, la municipalidad de Nejapa orientó sus esfuerzos a:

- Promover la organización y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución.
- Facilitar la construcción de espacios y mecanismos de concertación social y establecimiento de alianzas multisectoriales,
- Impulsar iniciativas orientadas a fortalecer la identidad local.
- Implementar una política de relaciones externas a nivel nacional e internacional búsqueda de recursos para invertir en proyectos de desarrollo.
- Invertir los recursos obtenidos en la ejecución de obras priorizadas por la población

Tales objetivos representaban un proceso gradual e integral para la comunidad, en razón de necesidades urgentes y sobretodo por la disponibilidad ciudadana para participar de las iniciativas y mejorar la calidad de los servicios.

Para lograr una movilización de recursos financieros, técnicos y humanos se establecieron desde 1994 alianzas inter-institucionales con aproximadamente 12 ONGs que aceptaron desarrollar iniciativas coordinadas con el sector publico. Estas organizaciones contaban con recursos humanos y técnicos apropiados y en conjunto, una red de cooperantes internacionales que proveyeron recursos financieros.

Más adelante (1998), con la facilitación de dos ONGs, la municipalidad estableció un *Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa*,⁷² que recibió aportes

⁷² Colaboración técnica Socio: *EMBOSALVA, Nejapa Power, MIDES* (sector privado)
 Colaboración financiera Socio: *PROCOMES, FUSAI, CREFAC, FUNDAUNGO, ACISAM, CREDHO, PRODECOSAL, ISD* (Organización no gubernamental)
 Colaboración técnica Socio: *Fundación Nejapa*(Fundación)

financieros de dos grandes empresas que se encontraban en proceso de instalación en el municipio y de agencias de cooperación internacional. Por otro lado, el involucramiento de las organizaciones locales en los distintos proyectos locales ha movilizó aportes en términos de mano de obra y financieros.

Se establecieron lazos de cooperación directa con municipalidades de otros países como el Estado Español, que aportaron asistencia técnica y financiamiento para diversos proyectos. Por último, cabe mencionar que la municipalidad de Nejapa jugó un papel reivindicativo de todas las municipalidades del país para lograr incrementar las transferencias financieras del gobierno central

Para poder iniciar la experiencia, el principal problema era definir los mecanismos y adquirir las capacidades técnicas necesarias para abrir un proceso de participación ciudadana, ya que el sector público carecía de tradición en esta materia.

El problema se resolvió mediante acuerdos entre el gobierno municipal y cinco ONGs* que tenían experiencia en planificación participativa a escala comunitaria, por lo que para 1994 se realizó el primer proceso de planificación participativa a nivel municipal que se implementó en el país. De esto surgió un primer espacio de participación y concertación local (Consejo de Desarrollo de Nejapa), que sirvió para congestionar la ejecución del Plan y no recargar la responsabilidad de llevarlo adelante exclusivamente en la municipalidad. (ver anexo N° 7 del Proceso de identificación de proyectos).

La creciente participación ciudadana y concertación local ayudó a movilizar recursos desde las comunidades y dotó de credibilidad al proceso en el estilo de gestión local ante la cooperación externa. Sin embargo, la aparición nuevos actores institucionales planteó un problema de "poder", en una sociedad acostumbrada a mecanismos simples y extremadamente verticales.

La solución se fue administrando mediante el trabajo conjunto y la generación de una confianza interinstitucional; la construcción de un proyecto territorial que puso el énfasis en las oportunidades que el desarrollo del municipio representa para cada una de las partes involucradas y con roles específicos de cada institución local (la municipalidad, las ONGs, las organizaciones comunitarias, las empresas, etc.).

Para 1997, el proceso de participación, concertación ya había avanzado, pero se encontraba centrado en los actores sociales y políticos (organizaciones de base, ONGs y alcaldía), sin que hubiese avance con actores económicos.

Es más, las negociaciones entre la empresa embotelladora de Coca-Cola y la municipalidad para instalar una planta en el municipio se encontraba estancada debido a falta de comunicación, en lo referente a las relaciones entre gobierno locales y sector empresarial. Este problema se resolvió mediante la construcción del Fondo de Contrapartidas, por la concertación intersectorial y de inversión empresarial que implicaba.

En la actualidad, el mayor problema del proceso es la excesiva dependencia de fondos externos al municipio (nacionales e internacionales), por lo que el Plan de Desarrollo Local para el período 2000-2010 pone el acento en la promoción de la reconversión productiva del municipio, es decir, que la mayor capacidad local productiva facilitará un incremento de la inversión local.

Los objetivos propuestos se han ido alcanzando progresivamente. Para el 2003 el acceso de la población a los servicios básicos se ha ampliado mediante la ejecución de proyectos de energía eléctrica, agua potable, reparación de calles, etc. Esto ha posibilitado ampliar la cobertura de energía eléctrica del 51% al 89% de la población, de agua potable del 13% al 63% y de letrinización de 43% al 92%, tales porcentajes corresponden al plan de gobierno local para el año 1999 con relación al año 2003.

Se ha facilitado la construcción de viviendas dignas al 5% de las familias del municipio y próximamente se comenzará a ejecutar un proyecto de reubicación que proveerá de

viviendas a otro 8% de la población. Las mujeres trabajadoras en el comercio urbano han mejorado sus ingresos a partir de la construcción de un centro comercial local, así como su participación en la toma de decisión, además se ha mejorado la red de carreteras.

La gobernabilidad local se ha fortalecido mediante el incremento de la organización ciudadana y la creación de espacios y mecanismos para su participación.* Además, la ciudadanía participa actualmente en la elaboración de los planes de desarrollo local y en la aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos que se implementan. Se tiene el trabajo del Comité de Emergencias, que inició el 28 de enero de 1995 con el apoyo del Alcalde y su Consejo Municipal. El Comité brinda atención durante la noche de lunes a domingo, realiza campañas preventivas y capacita a los pobladores, sean estudiantes u otros interesados en el servicio a la comunidad. Se tiene un promedio anual de 1,768 atenciones.

El Comité actualmente a través de su Junta Directiva realiza gestiones correspondientes con el fin de obtener la personalidad jurídica que permita impulsar mejores proyecciones de trabajo.⁷³ Existen otros comités no menos importantes como la Comisión Municipal de Fútbol; todos los comités creados a partir del Departamento de Promoción Social de la Alcaldía.

Por último, Nejapa ha pasado de ser una sociedad fraccionada y con altos índices de conflictividad social a ser una sociedad que cuenta con un tejido de alianza intersectoriales en las que participan: el estado (municipalidad y alguno del gobierno nacional), el sector empresarial, las organizaciones de vecinos, otras organizaciones sociales locales (jóvenes, mujeres, organizaciones deportivas, etc.) y un conjunto de ONGs comprometidas con el desarrollo de este municipio.

La financiación del proceso desarrollado durante estos últimos seis años en Nejapa a descansado principalmente en la transferencia de recursos externos por parte de la cooperación internacional y de las transferencias del gobierno nacional.

* En 6 años la organización de comunidades pasó 8 a 65 de un total de 71 identificadas.

⁷³ El Nejapense (2003) Nejapa sí es diferente. P. 4 Publicación de la alcaldía Municipal de Nejapa

Por lo tanto no se puede tipificar como un caso de autosostenibilidad. Sin embargo el proceso se ha mostrado financieramente sostenible gracias a la capacidad de los actores locales para producir innovaciones que eviten tal dependencia externa, y a la creciente conciencia de ser productivos. Por otro lado, la participación amplia de la ciudadanía y su inclusión en los espacios de decisión ha servido para que las inversiones realizadas beneficiaran prioritariamente a los sectores sociales tradicionalmente marginados.

La sostenibilidad política del proceso depende en buena medida de la inclusión de distintos actores en la gestión de lo público, de forma que un cambio de gobierno local difícilmente podría revertir los logros alcanzados. Por otro lado, la aprobación social que ha obtenido el nuevo estilo de gestión local a permitido que este se mantuviese en el gobierno local durante tres períodos consecutivos con un 65% del respaldo electoral en las dos últimas elecciones municipales.

El caso de Nejapa ha resultado ser un conjunto de experiencias innovadoras para los actores nacionales y locales que se han involucrado:

El fortalecimiento del capital socio-institucional de las sociedades locales es un componente que confiere creatividad, recursos y sostenibilidad a los esfuerzos por superar sus problemas. Dos componentes claves para esto son la creación de espacios y mecanismos institucionales de participación ciudadana y la construcción de alianzas intersectoriales.

Distintas iniciativas, como la promoción de las organizaciones de base, los procesos de planificación participativa y el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones, ejecución y control de los proyectos, ha mantenido el proceso.

Por otro lado, la concertación de alianzas intersectoriales entre las municipalidades y los principales actores económicos y sociales a escala local, ha implicado para los gobiernos locales compartir la gestión de "lo público".

Esto pasa de una visión vertical a una horizontal en las decisiones, que ha dado respuesta a las necesidades inmediatas de la población, que transforman el modo tradicional del proceso de desarrollo.

Después de haber sido un municipio de poca importancia en el plano nacional, Nejapa desde 1994 es un importante referente para la implementación de iniciativas innovadoras de desarrollo local en El Salvador.

Algunas de las experiencias que se han implementado en este municipio posteriormente han sido replicadas por otras municipalidades del país.**

El Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa ha sido replicado en el industrializado municipio de Soyapango y es una de las medidas priorizadas por la estrategia Nacional para el Desarrollo Local (1999) que ha sido concertada por organismos del gobierno nacional, la gremial que reúne a todos los gobierno municipales del país (*COMURES*) y la Red de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo Local.⁷⁴

Por ultimo, cabe mencionar que el Comité de Vigilancia Ambiental constituido en forma electiva por la ciudadanía de Nejapa para dar seguimiento al impacto que tiene el relleno sanitario y la planta de reciclaje de los residuos sólidos del gran San Salvador es un importante referente nacional para la promoción de mecanismos institucionales de contraloría ciudadana en el ámbito local.

Cuadro N° 23

Perfil financiero municipal

Año	Alcaldía de Nejapa	ONGs	Empresas privadas	OBCS comunidades	Total
------------	---------------------------	-------------	--------------------------	-------------------------	--------------

* La elaboración participativa de planes de inversión local, ha sido implementada en unos 90 de los 262 municipios del país, así también el Consejo de Desarrollo de Nejapa replicado en 20 municipios, estos son por hoy un requerimiento del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local para transferir recursos financieros a proyectos locales.

⁷⁴ Pórfido Cerritos Parada y Morán Aída Herrera (1998) Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal. Cuatro Experiencias en Proceso. FUNDE

1999	65,9%	18,8%	9,1%	1,4%	898.417\$
1998	74,8%	15,8%	8,4%	1,0%	1.519.250\$
1997	87,4%	7,1%	4,3%	1,2%	926.244\$
1996	68,9%	30,5%	0,0%	0,6%	393.410\$
1995	54,0%	42,0%	0,0%	4,0%	254.692\$
1994	75,5%	22,2%	0,0%	2,2%	36.321\$
1994-1999	65,9%	18,8%	9,1%	1,4%	4.236.301\$

Referencias: *Marcos Rodríguez (1999) El fortalecimiento socio institucional del territorio como metodología del desarrollo local (FUNDE)*

En el cuadro N° 23 se refleja un incremento relativo en cuanto al aporte financiero en la participación de los actores locales e internacionales, pasando de un manejo de 36,321 dólares en 1994 a 898.417 dólares para 1999. Cabe destacar la participación del sector empresarial ha pasado de un 0% a 9,1%; mientras que la participación de las comunidades de base se ha mantenido constante.

En el caso de Nejapa se evidencia que la cooperación descentralizada al fomentar un ambiente de alianzas no solo es un instrumento para lograr el desarrollo social, sino también puede ser una herramienta para potenciar los espacios públicos y salvaguardar la democracia a todo nivel, por alto el grado de legitimidad alcanzada.

Los aspectos positivos se manifiestan en la puesta en marcha de nuevas iniciativas, que reducen la dispersión de la ayuda y aumentan la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo, se aprehende conjuntamente con actores que poseen diferentes visiones para guiar el desarrollo; se institucionaliza la participación ciudadana y de esta manera se fortalecen las estructuras de los actores locales; se obtienen nuevas estrategias en evaluación y organización de programas y proyectos.

De igual forma no se puede negar que hay ciertas debilidades a lo largo del proceso, un ejemplo de ello es la limitación presupuestaria de las organizaciones no gubernamentales. La complejidad organizativa del proceso en donde nunca se habían estructurado organizaciones o grupos de trabajo de la comunidad, tiene que ver con capacitación técnica y especialización de actores, entre otros.

El desarrollo de la descentralización en el país transfiriendo competencias desde el Estado Central a los Municipios, o implantando formas de descentralización intramunicipal en los gobiernos locales, evidencia dificultades importantes en la reestructuración necesaria, en la toma de nuevas funciones y competencias y en las mismas formas en que se realiza el propio proceso. La cooperación municipalista tiene una función dinamizadora en los procesos de descentralización, aportando conocimiento, recursos humanos y financiación para llevarlo a cabo.

La realidad municipal es compleja y heterogénea; esto genera exigencias diferentes que requieren de la reflexión conjunta que facilite la elaboración de supuestos de eficacia previsible de cara a optimizar los programas y proyectos existentes.

La creación de líneas de intercambio horizontal, como la expuesta en este estudio de caso, apunta en esta dirección multiplicando la eficacia de la cooperación descentralizada en términos de contribuir al desarrollo de municipios más eficientes y democráticos.

Aunque algunas municipalidades han demostrado con hechos ser responsables y capaces de construir nuevas posibilidades de vida para todos sin distinción de colores; las necesidades de la población no deben sortearse en campañas electorales. Es tiempo de dejar a un lado los prejuicios políticos, para la verdadera construcción de un futuro digno.

ANEXOS

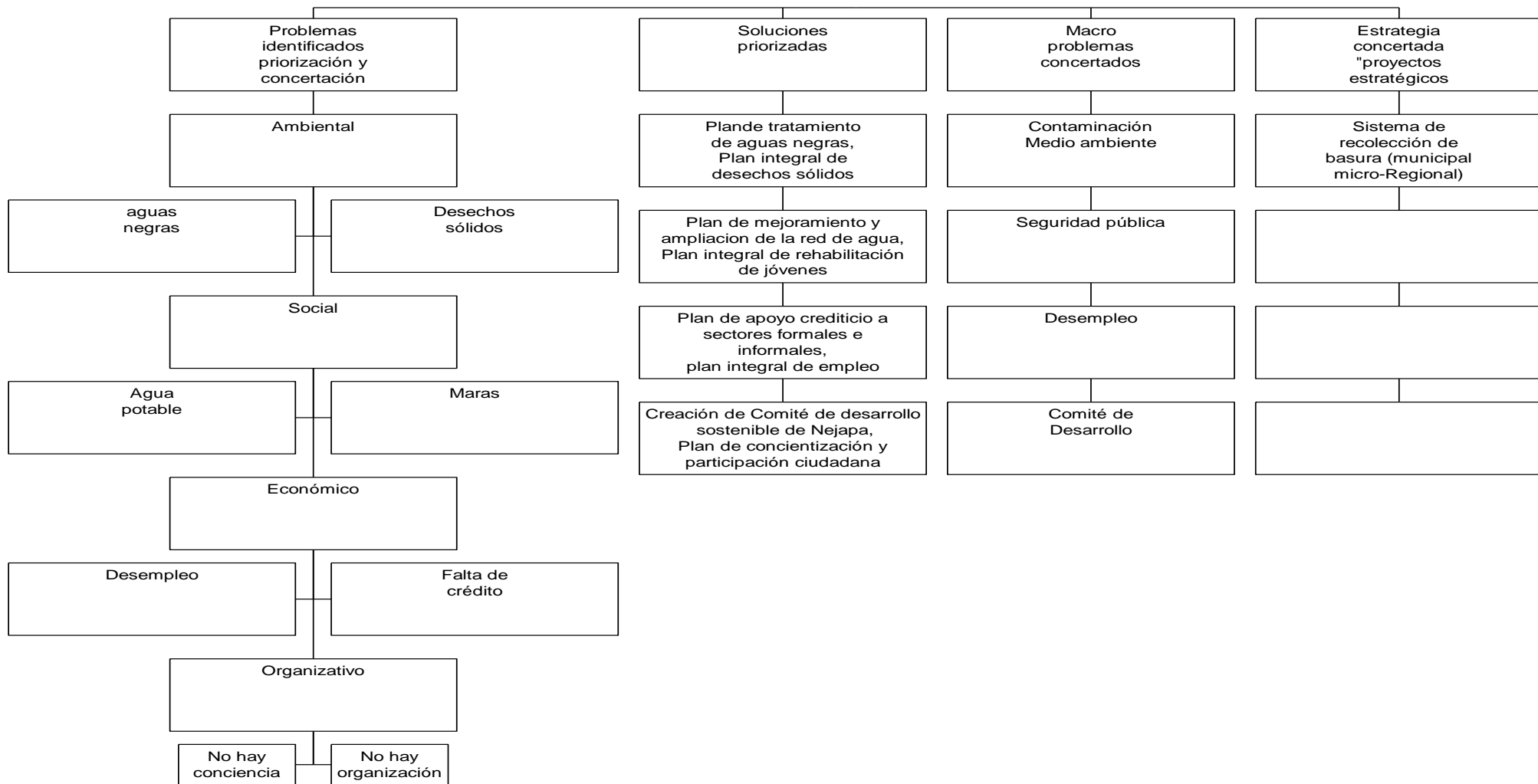
ANEXO N° 1

COM PETENCIAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL Y SU VINCULACIÓN CON OTRAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

COMPETENCIA MUNICIPAL SEGÚN CÓDIGO MUNICIPAL	SECRETARÍA DE ESTADO CON QUIEN COORDINAR	DEPENDENCIA ESPECÍFICA	RELACIÓN CON OTROS SECTORES
Elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la comunidad	Ministerio de obras públicas	Viceministerio de vivienda	Cámara de la construcción
Supervisión de pesas, precios, medidas y calidades	Ministerio de economía, ministerio de salud	Dirección de comercio interno, cuarentena agropecuaria, dirección de planificación	Cámara de comercio e industria Asociación de Industriales
Desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público	Viceministerio de seguridad pública	PNC, dirección general de tránsito	Sector privado, comunidad
Promoción y desarrollo de programas de salud: saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades	Ministerio de salud y ministerio de educación	Dirección de educación, básica, media y superior	Universidad, escuelas, colegios privados, SEMA
Regulación y supervisión de espectáculos públicos y publicidad comercial	Ministerio del interior	Dirección de espectáculos públicos y dirección de comunicaciones	Medios de comunicación
Impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, etc.	Instituto salvadoreño de turismo, ministerio de relaciones exteriores	Dirección general de asuntos consulares	ITCA, cuerpo diplomático y consular acreditado en el exterior
Promoción de la participación ciudadana responsable en la solución de problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población	Ministerio de educación	Dirección de educación básica, media y superior	Organismos no gubernamentales, escuela de administración municipal
Promoción del desarrollo industrial, comercial y agrícola	Ministerio de agricultura, ministerio de economía	Promoción y desarrollo industrial, fomento del comercio	Sector privado, cámara de comercio, comunidad

ACCIONES	METAS	OBJETIVOS
Convenio con Viceministerio de vivienda, autorización del alcalde y solvencia municipal	Evacuación de acciones de los planes de desarrollo urbano y rural	Desarrollar eficientes planes de desarrollo urbano y rural
Vigilancia y coordinación, ordenanzas municipales	Controlar calidad de productos, pesos y medidas	Proporcionar y suministrar mejores productos a la comunidad.
Crear o actualizar ordenanza que desarrolle y controle la nomenclatura y ornato	Ordenar el movimiento del área urbana y educar a la comunidad	Ordenamiento planificado del movimiento físico de la comunidad
Calendarizar y coordinar las acciones para cada programa y promover su realización	Cumplir metas para mejorar condiciones de vida	Evitar la propagación de enfermedades y mantener su control
Actualizar tarifas de los espectáculos	Controlar que las regulaciones se cumplan	Mejorar los ingresos del municipio y apoyar la moral ciudadana
Convenio con ISTU para impulsar turismo	Crear fuentes de ingreso para las comunidades por medio del turismo	Desarrollar planes de turismo interno y externo en la comunidad y abrir fuentes de esparcimiento
Consolidar la autonomía de los gobiernos	Formar conciencia ciudadana y participativa	Educar e incentivar a la población a participar en el solución de problemas de la comunidad
Coordinar actividades con la empresa privada y el Estado; establecer planes y desarrollarlos.	Lograr la autonomía municipal por medio del desarrollo económico de la comunidad.	Mejorar la prestación de servicios a nivel municipal; aumentar los ingresos municipales.

Fuente: Córdoba Macías, Ricardo, Lara Benjamin Carlos. Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana en El Salvador. FUNDAHUNGO Y FLACSO Programa el Salvador, 1996 Editorial Criterio 172 p.



Fuente: Alcaldía municipal de Nejapa. (2003) Bea y Asociados P. 6

Esquema N° 7
Resumen del proceso de identificación de los proyectos estratégicos,
concertados a nivel municipal

