

# **PORTADA**

## Algunos datos sobre el autor



**Rafael Ernesto Góchez Rodríguez** nació en Santa Ana, El Salvador, en 1956. Salió bachiller del Liceo Salvadoreño en 1975. Sacó su licenciatura en Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” en 1982, y su Maestría en Ciencias en Economía Agrícola de la Universidad del Sur de Illinois, E.U.A., en 1988. Ha impartido clases a nivel de licenciatura y maestría en Introducción a la Economía, Formulación de Proyectos y Desarrollo Sostenible.

De 1980 a 1985 trabajó en el sector público en el área de incentivos fiscales para el sector industrial y de cooperación externa de carácter humanitario. Comenzó a laborar para Naciones Unidas en 1989 en un proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para promover modalidades autogestivas de crédito para pequeños productores rurales.

Durante 1990-93 trabajó en el diseño, negociación y ejecución del programa intergencial más grande que ha apoyado PNUD en latinoamérica, en el campo de la programación técnico-financiera y la suscripción de convenios con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para atender poblaciones desarraigadas y de escasos recursos.

De 1994 a 1995 formó parte del equipo asesor de la representación del PNUD y apoyó al coordinador residente del sistema operacional de Naciones Unidas en El Salvador. En los últimos años se ha desempeñado como Oficial de Programas encargado de las áreas de desarrollo local, medio ambiente y desarrollo sostenible. Ha sido punto focal del PNUD en El Salvador para diferentes convenios y fondos internacionales (diversidad biológica, cambio climático, GEF y Capacidad-21).

De julio/97 a enero/99 colaboró con el periódico La Prensa Gráfica, promoviendo los temas de participación ciudadana, descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Ha formado parte del comité técnico de al menos diez estudios sobre temas sociales, económicos, institucionales y ambientales. Ha colaborado con diferentes iniciativas locales de desarrollo en seis departamentos del país. Ha contribuido a la gestión de más de veinte proyectos de cooperación externa y asesorado a varias organizaciones de la sociedad civil en los últimos cinco años. Ha integrado la mesa especializada de Medio Ambiente y Desarrollo en el marco del ejercicio del Plan de Nación. Ha participado en múltiples talleres y seminarios en calidad de conferencista y comentarista.

# **DESARROLLO SOSTENIBLE**

## **Visión, Participación y Acción**

**Rafael Ernesto Góchez**

**San Salvador, El Salvador, Marzo de 1999**

## **Primera edición 1999**

**Este libro puede venderse a precio de costo de impresión, gracias al auspicio de Capacidad-21 (por medio del proyecto ELS/96/G81) y al aporte voluntario del autor**

**Está permitida la reproducción parcial de este libro, siempre y cuando se reconozca la autoría y se haga la referencia correspondiente, a saber:**

**Góchez, Rafael Ernesto. Desarrollo Sostenible: visión, participación y acción.  
1a. ed. –San Salvador, Capacidad-21, 1999.**

**El contenido de esta publicación es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente la opinión oficial de PNUD/Capacidad-21**

**Dedico estos apuntes a:**

**mi amada esposa, Adelena;**

**mis adorables hijos, Rafael Augusto y Gabriela María;**

**mis queridos Viejos, Angel y Alicia.**

## **Indice**

<b>Abreviaturas</b>	.....	<b>7</b>
<b>Presentación</b>		<b>8</b>
<b>Primera Parte</b>		
1.	Visión	10
1.1	Marco conceptual	10
1.2	De lo global a lo nacional y local	16
1.3	Actitudes y aptitudes	22
1.4	Leyendo El Salvador con el enfoque del desarrollo sostenible	29
<b>Segunda Parte</b>		
2.	Fortalecimiento de capacidades nacionales y locales	35
2.1	Cambios y tendencias	35
2.2	Cooperación externa	43
2.3	Elementos básicos a considerar	52
2.4	La importancia de apoyar procesos existentes	58
<b>Tercera Parte</b>		
3.	Participación y acción	64
3.1	Ordenamiento territorial y descentralización	64
3.2	La generación de procesos	71
3.3.	La participación a nivel local	80
3.4	Perspectivas y retos	85

## Abreviaturas

ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AMSS	Area Metropolitana de San Salvador
BANCASA	Banco de Construcción y Ahorro, S.A.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CEDES	Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible
CFE	Fondo de Cultura Económica
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
EUA	Estados Unidos de América
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FIAES	Fondo Iniciativa de las Américas El Salvador
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FONAES	Fondo Ambiental de El Salvador
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IAF	Fundación Interamericana
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IHE	Instituto Internacional de Infraestructura, Ingeniería Ambiental e Hidráulica
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
RMSS	Región Metropolitana de San Salvador
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNOPS	Oficina de Servicios de Proyectos de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

## Presentación

Después de estudiar más de treinta meses en EUA, a mi regreso a El Salvador en pleno conflicto bélico, entre 1989 y 1992, tuve la oportunidad de visitar las zonas norte y oriental del país e informarme de la situación en que viven sus habitantes, a través de la comunicación con líderes comunitarios, autoridades locales, empresarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil, lo que me permitió mejorar los conocimientos acerca de la realidad nacional.

Dentro de las experiencias tenidas en ese lapso, nunca podré olvidar el recorrido que hice con una misión de Naciones Unidas en 1989, a fin de explorar hasta dónde podía operar - territorialmente hablando- un programa de atención humanitaria, por haber conocido las comunidades más pobres y conversado con los salvadoreños más deprimidos. Tampoco puedo olvidar lo vivido en el trabajo realizado en los cuatro años siguientes para poblaciones de escasos recursos, que permitió dialogar sobre su situación y desafíos; ni ignorar que sólo después de colaborar en la creación de mecanismos de concertación para el desarrollo local, se puede conocer y entender el valor que los lugareños le dan a los factores socio-culturales, político-institucionales, ambientales y económicos.

Después de la Cumbre de la Tierra, en 1992, intensifiqué la lectura acerca del desarrollo sostenible. Mis salidas al interior del país empezaron a disminuir significativamente en 1994, pero el trabajo en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) siempre ha requerido de un contacto sistemático con equipos técnicos que operan en el interior del país, así como del establecimiento de una comunicación directa con diferentes actores y niveles, lo cual me permite realizar giras de campo y conocer los avances y surgimientos de distintas iniciativas de desarrollo.

Además, entre 1996 y 1998, conocí, y a veces acompañé, una serie de acciones tendientes a promover los criterios de participación, equidad y sustentabilidad, a saber: elaboración del llamado Libro Verde, creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, formulación de la Ley de Medio Ambiente, preparación del primer informe sobre el desarrollo humano en El Salvador, difusión del enfoque de desarrollo sostenible por parte de la Vice-Presidencia de la República, reforma de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, propuestas de la sociedad civil para la descentralización, la gestión ambiental y el desarrollo rural, consultas para elaborar un Plan de Nación y conformación de la red de universidades para el desarrollo sostenible a nivel local

Después de ocho años de trabajar en el área de cooperación externa y de observar que un alto porcentaje de compatriotas aún no valoran -en su justa dimensión- la oportunidad histórica de aprovechar el enorme potencial humano y organizativo existentes en las comunidades, municipios y departamentos de El Salvador, es que atendiendo la invitación de Capacidad-21 empecé a colaborar con la prensa escrita, promoviendo los temas de participación, descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Fue así que motivado por varios amigos y colegas, decidí sentarme a ordenar lo que había opinado y escrito para diferentes propósitos. El producto de ese ejercicio es la presente publicación, cuya finalidad es la de compartir con la sociedad salvadoreña y la comunidad internacional, lo que el autor, en su calidad de ciudadano y economista salvadoreño, ha aprendido a lo largo de los últimos diez años de trabajo a favor de la paz y el desarrollo en El Salvador. Agradezco consecuentemente, a Capacidad-21 por hacer posible que este libro llegue a su casa, oficina y/o comunidad.

El texto no es un manual o una estrategia de desarrollo. Es algo más sencillo, son los apuntes que he realizado acerca de la realidad y el futuro del país desde la óptica del desarrollo sostenible. Por esta razón, la estructura y redacción del texto son para facilitar la lectura acerca de un tema relativamente complejo y controversial.

Bajo esa perspectiva, el documento se divide en tres partes. La primera introduce al lector en el concepto, enfoque y contenido del desarrollo sostenible, y su aplicación en El Salvador; la segunda presenta una panorámica mundial de las tendencias actuales y de los probables cambios en las políticas y programas de cooperación externa; y la tercera destaca la importancia del ordenamiento territorial, la descentralización y la participación ciudadana para progresar, así como también plantea las perspectivas y principales retos del país para caminar hacia un desarrollo que sea sostenible.

Espero, con esta publicación, estar contribuyendo a la reflexión nacional y a la generación de opinión acerca de los principales desafíos y oportunidades, para que nuestros hijos e hijas vivan en un país más sano, seguro y próspero.

San Salvador, marzo de 1999

**Rafael Ernesto Góchez**

## Primera Parte

### 1. Visión

#### 1.1 Marco Conceptual

##### 1.1.1 Desarrollo Sostenible

En 1972 se efectuó en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, estableciéndose que las amenazas ambientales con que se enfrentaba el mundo eran de tal magnitud y de naturaleza global, que era imposible que un país fuera capaz de enfrentarlas por sí solo. En 1983, la ONU estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual fue conocida como la Comisión Brundtland y cuatro años después, ésta declaró que la humanidad contaba con la aptitud para lograr un desarrollo sostenible, esto es, aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin disminuir la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Para G.J.Alaerts, T.L.Blair, H.Savenije, M.W.Blockland y P. van Hofwegen del Instituto Internacional de Infraestructura, Ingeniería Ambiental e Hidráulica, Países Bajos, el desarrollo sostenible puede definirse como un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y la evolución institucional, se hallan en plena armonía y promueven el potencial actual y futuro de atender las aspiraciones y necesidades humanas (IHE/PNUD, 1991, pg. 85).

A raíz del impacto que tuvo el Informe Brundtland en la opinión pública mundial, se celebró la Cumbre para la Tierra en 1992, Río de Janeiro. A esta reunión asistieron los más altos funcionarios de 178 gobiernos y cientos de representantes de gobiernos municipales, ONG, círculos científicos y empresariales. Entre los acuerdos de Río está el Programa de Acción en pro del desarrollo sostenible mundial o Agenda-21 (este es un Plan de Planeta). De acuerdo a Kofi A. Annan, Secretario General de la ONU, la idea principal es que todos los seres humanos tienen necesidades e intereses compartidos que trascienden lo que los motiva a dividirse y les obliga a trabajar juntos, con miras al futuro de la humanidad a largo plazo (Nuestro Planeta, 1997, pg. 4).

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) define el mismo término como el mejoramiento de la calidad de vida humana, manteniéndose dentro de los límites que impone la capacidad de carga de los ecosistemas (PRISMA, Enero-Febrero 1996, pg. 1). Los Presidentes de Centroamérica (incluyendo a Panamá y Belice), acordaron en la Cumbre Centroamericana celebrada en Nicaragua, octubre/1994, que la región definiría derechos y responsabilidades enmarcados en la Agenda-21 de Río de Janeiro y adoptaron como concepto de desarrollo sostenible el siguiente: un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del

desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.

El origen “ecológico” del nombre es lo que en cierta medida ha provocado que muchas personas e instituciones lo relacionen directa y exclusivamente con medio ambiente. Otras corrientes de pensamiento prefieren llamarlo *desarrollo sustentable*, tratando de destacar que son las bases socio-culturales o factores internos los que sustentan el progreso. En este libro y por comodidad académica, no se hará comparación alguna entre ambos términos; todo lo contrario, se asumen como sinónimos. Lo importante de destacar es que El Salvador está por entrar al Siglo XXI sin lograr transformar su modelo de desarrollo, el cual no incluye sistemáticamente la dimensión social, no valora los patrimonios natural y cultural que sustentan el progreso y no incorpora sus beneficios a más de la mitad de la población que aún vive en la pobreza.

El marco conceptual del desarrollo sostenible se fundamenta en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece como Principio 1 que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. El Principio 3 afirma que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. El Principio 4 plantea que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integral del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. El Principio 5 indica que todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible.

Lo antes expresado subraya la importancia de aplicar un enfoque armónico que integre los aspectos económicos, sociales y ambientales dentro de un marco político-institucional. La premisa básica es que el progreso puede ser duradero en la medida que sea pensado y realizado por la población. En este sentido, el involucramiento de la sociedad civil, los sectores empresarial y laboral, los gobiernos municipales y el círculo académico-científico es crucial para la construcción de una visión común de desarrollo y el establecimiento de prioridades nacionales. El desarrollo sostenible se forma desde abajo, desde las comunidades, y por ende, requiere del fortalecimiento de las aptitudes humanas, tecnológicas e institucionales del nivel local.

De esta manera, los planes y programas nacionales de desarrollo deben ser el resultado de una dinámica social y reflejar un sentido de pertenencia acerca de los objetivos que se persiguen. En síntesis, el desarrollo sostenible es en esencia un proceso participativo para solucionar los problemas cotidianos de la población, potenciando la creatividad y la energía de las comunidades, y facilitando la intervención de las localidades en las decisiones sociales, económicas y ambientales que afectan sus vidas.

### 1.1.2 Cuadro comparativo entre el desarrollo sostenible y el enfoque tradicional

El Salvador se encuentra en un momento decisivo de su historia. El modelo de desarrollo que ha venido implementándose lleva a la perpetuación y ahondamiento de las disparidades entre lo rural y lo urbano, entre el Gran San Salvador y el resto del país, y entre los sectores económicamente fuertes y el resto de la población, que cada vez tendría menos oportunidades. El empobrecimiento de la gente, el deterioro ambiental y su consecuencia natural, la inseguridad ciudadana, ponen en riesgo el bienestar humano de las presentes y futuras generaciones. No obstante, si se abordan integralmente los aspectos sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales, se podría elevar el nivel de vida de todos los salvadoreños (as), mejorar la gestión de los ecosistemas, alcanzar la paz social y tener un futuro más seguro, sano y próspero.

El Salvador vive una transición. Las señales de esa dinámica se encuentran en la firma de la paz, la estabilidad macroeconómica, la apertura de los medios de comunicación, la consolidación del sistema de elección popular, la aprobación de la Ley de Medio Ambiente, la reforma de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, el inicio del Programa de Desarrollo Local, el ejercicio de consulta del Plan de Nación y las propuestas provenientes de la sociedad civil organizada para: (a) el desarrollo rural, (b) la integración plena de la mujer, (c) la descentralización y el desarrollo local, (d) la protección del medio ambiente y los recursos naturales, y (e) la defensa de los derechos humanos.

Estos programas e iniciativas podrían generar una dinámica social a favor del desarrollo sostenible. Lo interesante y positivo de ello es que se haría a partir de la sociedad civil organizada y de los actores locales, adquiriendo las poblaciones y localidades un papel propositivo y constructivo a favor de la prosperidad humana de todos los salvadoreños.

A continuación, se señalan diez características conceptuales y funcionales del desarrollo sostenible para que al compararlas posteriormente con el enfoque tradicional de desarrollo, el lector pueda hacer sus propias deducciones.

1. El centro y sujeto del progreso es el ser humano
2. El fin es lograr el bienestar humano de las presentes y futuras generaciones
3. La aplicación de los criterios de equidad y sustentabilidad en las políticas de crecimiento económico, es el medio idóneo para cualquier programa
4. La participación social es la base de la planificación y transparencia de la gestión pública a nivel nacional y local
5. El papel de la mujer y la juventud son claves para promoverlo
6. Es tarea primaria resolver los problemas específicos del ámbito local a través de la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados
7. Se puede impulsar en cualquier momento, promoviendo y apoyando los procesos participativos existentes

8. La estrategia funcional es crear sociedades entre diferentes sectores e instituciones, para establecer prioridades, asumir responsabilidades o compromisos y resolver problemas específicos
9. El nivel local es la instancia más efectiva para articular los aspectos sociales, económicos y ambientales dentro de una agenda común
10. La inversión en el recurso humano, el saneamiento ambiental, el adelanto científico y tecnológico y la investigación son determinantes para integrarse al mercado mundial del Siglo XXI

**Cuadro No. 1**  
**Comparación entre el desarrollo sostenible y los enfoques tradicionales**

	<b>Desarrollo Sostenible</b>	<b>Enfoque Tradicional</b>
<b>Crecimiento económico</b>	<b>Medio. Necesario, pero no suficiente. Ni único</b>	<b>Fin. Todo lo demás gira alrededor de la economía</b>
<b>Mujeres y jóvenes</b>	<b>Les asigna un papel fundamental</b>	<b>Les asigna un papel marginal en la toma de decisiones</b>
<b>Pobreza</b>	<b>La erradicación de la pobreza es un principio que guía las políticas</b>	<b>No hay que ayudar a los pobres, los beneficios les llegarán más tarde</b>
<b>Política</b>	<b>Propugna por una democracia participativa</b>	<b>Favorece la centralización y concentración del poder</b>
<b>Medio Ambiente</b>	<b>Es parte medular del proceso</b>	<b>Se considera en forma aislada</b>
<b>Estado</b>	<b>Propone fortalecer su capacidad y eficiencia. Rescata el valor de la planificación estratégica</b>	<b>Favorece el debilitamiento de su capacidad de gestión y gerencia</b>
<b>Legislación</b>	<b>Promueve normativa ambiental y armonía entre sociedad y naturaleza</b>	<b>Renente a normativa ambiental y favorece fuerzas del mercado</b>
<b>Autoridades locales</b>	<b>Factor determinante para el logro los objetivos</b>	<b>Se ocupan de actividades secundarias y tienen poca iniciativa y autonomía</b>

El Manual de Planificación para la Agenda-21 Local (ICLEI/PNUMA, 1996, pg. 1-2), afirma que las formas actuales de actividad económica están minando de modo acelerado otros dos procesos de desarrollo esenciales para la vida humana y la civilización: el ecológico y el social. El ecológico reproduce la riqueza biológica y las condiciones climáticas necesarias para la vida en nuestro planeta; y el social mejora las aldeas y

familias, forma ciudadanos educados y responsables, y conserva o supera la civilización misma.

Consecuentemente, el reto está en realizar, experimentar y difundir formas de cambio del enfoque de desarrollo económico para que no destruya los ecosistemas y las comunidades que hacen posible la vida. Por ello es que se afirma que el desarrollo sostenible es una nueva forma de pensar, actuar y vivir. De ahí la importancia de referirse al desarrollo sostenible a partir de la visión, la participación y la acción.

En otras palabras, para que sea posible aplicar el desarrollo sostenible es preciso cambiar la actual forma de ejercer el poder. Potenciar y aprovechar los talentos e iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y de las localidades significa abrirle espacios de intervención en la toma de decisiones a las asociaciones comunitarias, ONG, cooperativas, micro y pequeñas empresas, gobiernos municipales y niveles locales. Es decir, se hace imperativo profundizar la democracia, equilibrando el juego del poder a partir de la organización y participación social a lo largo y ancho del territorio nacional.

Lo antes expresado significa que el desarrollo sostenible llama a la reforma del Estado para institucionalizar la participación ciudadana, el ordenamiento territorial y la descentralización. *Nuestra Propia Agenda*, estableció con precisión que el desarrollo sostenible “*podrá ser un objetivo factible en la medida en que los Estados promuevan iniciativas de gran alcance, susceptibles de modificar las tendencias que inducen la modalidad de crecimiento vigente, y que la sociedad civil pase a desempeñar un papel mucho más activo, haciéndose solidaria con el curso que finalmente hayan de tomar los acontecimientos. Por lo tanto van a requerirse cambios muy profundos encaminados a convertir nuestros Estados en órganos más eficientes y democráticos*” (BID/CFE/PNUD, 1990, pg. 85).

Para contribuir a superar dicho reto, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe también afirmó en 1990 que el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible es difícilmente concebible sin transformaciones en las formas en que el Estado funciona e interviene en su orientación; pero dentro de un esquema orgánico de Administración Pública no se requiere la creación de una Secretaría de Estado para promover su implementación. Lo que se necesita es iniciar un proceso de cambio de actitudes y aptitudes, con un soporte técnico-científico e institucional apropiados (teniendo en mente que las inversiones y tecnologías para progresar vienen de una economía cada vez más globalizada).

Una acción en esta dirección y generadora de confianza sería que los diferentes instituciones y actores acordaran los temas sobre los cuales concentrarían sus esfuerzos en las próximas dos décadas. Igualmente estimulante sería dar a conocer a la comunidad internacional los instrumentos que el país utilizará para equilibrar sus metas sociales, económicas, ambientales y políticas. En este orden de ideas, si la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite subsidios para la protección ambiental, la innovación tecnológica y el progreso regional, sería pertinente que los encargados de relaciones

internacionales estudiaran e informaran a los diferentes sectores nacionales acerca de las limitaciones y oportunidades mundiales en el próximo siglo.

De todo lo anterior se deduce que debemos estar de que los cambios necesarios no pueden alcanzarse de inmediato. Dinámicas de esta naturaleza y dimensión son a largo plazo y se logran paulatinamente. Lo importante es ganar la voluntad política de los tomadores de decisión y el respaldo de la sociedad civil para crear una “masa crítica” de apoyo, a fin de obtener progresivamente resultados tangibles y solucionar problemas específicos.

Por ello, lo esencial es que la sociedad salvadoreña tenga claridad en las preguntas que ella misma tiene que responderse, dentro del actual contexto internacional. Lo relevante es que todos los salvadoreños y salvadoreñas sepamos hacia adónde vamos o debíamos ir.

¿Cuál es la visión común de futuro? ¿Cuál es el país que queremos en el año 2020?

Respuesta probable: Un país en el que los jóvenes, mujeres y comunidades tengan un sentido de pertenencia, a partir del mejoramiento de sus aptitudes y de su intervención en los aspectos socio-económicos, ambientales y políticos que afectan sus vidas.

¿Qué se requiere para lograr dicha meta?

Respuesta probable: Dar prioridad a la inversión en el recurso humano (aumento de conocimientos, productividad y competitividad); implementar una política de descentralización y ordenamiento territorial; recuperar en forma permanente las principales sub-cuencas de los ríos Lempa, Grande de San Miguel, Jiboa y Paz; conservar los patrimonios cultural y ecológico; y promover sistemas eficientes y duraderos de agua, energía y transporte.

¿Cómo generar acuerdos y compromisos entre los diferentes actores?

Respuesta probable: Promoviendo mecanismos de coordinación entre el Estado, la sociedad civil, los sectores productivos y la comunidad internacional para solucionar problemas específicos en el ámbito local (municipal, microregional, departamental y/o regional).

¿Quiénes son los socios potenciales para promover la participación para el desarrollo?

Respuesta probable: La sociedad civil organizada, órganos de gobierno, los sectores productivos, universidades, gobiernos locales y comunidad internacional.

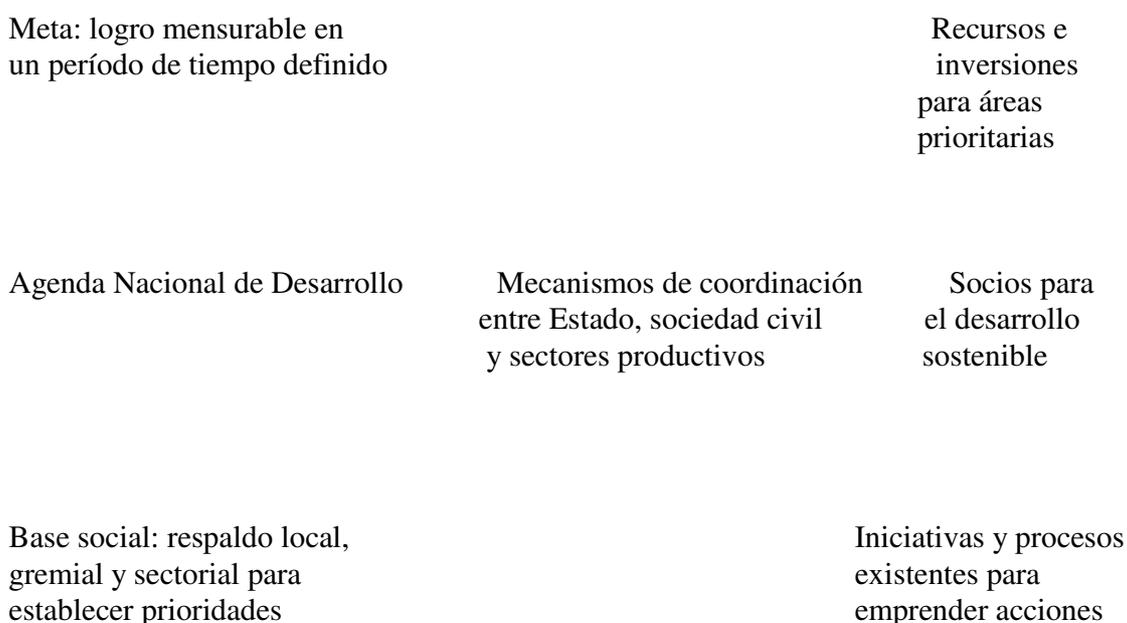
¿Cómo se establecen y armonizan las metas de corto, mediano y largo plazo?

Respuesta probable: Con una planificación participativa como instrumento para: (1) programar las inversiones públicas, (2) generar una mayor responsabilidad fiscal por parte de las localidades y la empresa privada, (3) contratar préstamos externos, y (4) negociar

tratados comerciales internacionales. Para ello se requiere mejorar cualitativamente la capacidad gerencial y técnica de los agentes público y privado, a nivel nacional y local.

La figura 1 ilustra la base social y la coordinación interinstitucional como los elementos claves para la construcción de una agenda común y el logro de resultados tangibles en un tiempo determinado y con los recursos convenidos. La movilización de recursos e inversiones hacia metas establecidas es el resultado de una gestión conjunta, de un esfuerzo compartido, de un cabildeo político-institucional y de promover la continuidad de las actividades a partir de la participación social, de la generación de compromisos y de los aportes de las localidades.

**FIGURA 1**  
**Elementos básicos para generar un proceso en pro del desarrollo sostenible**



## 1.2 De lo global a lo nacional y local

Elizabeth Dowdeswell, ex-directora ejecutiva del PNUMA, afirma que la humanidad está contaminando y agotando los recursos naturales renovables -agua potable, aire de las zonas urbanas, los bosques y la tierra- a una velocidad mayor de la que éstos tardan en regenerarse. El incremento del comercio internacional y la actividad económica significan un aumento en el consumo y la producción. Esto es, la mayor cantidad de los recursos naturales del planeta se convierte en productos y servicios a una mayor velocidad que antes.

Conscientes, enfrentados con la evidencia del daño que le causamos al planeta, lo seguimos haciendo, impulsados por un orden económico mundial altamente consumista y competitivo. Pero el hecho es que, mientras el poder soberano de los gobiernos cede ante el mercado mundial, sus responsabilidades soberanas frente a sus gobernados permanecen intactas o disminuidas. La única forma de recuperar el poder del mercado para responder a las demandas de una calidad de vida más decente es a través de planificación u colaboración internacionales.

Para concluir, la Sra. Dowdeswell plantea que “nos encontramos en el camino de una sociedad global, pero ésta no puede ser efectiva si sólo la aceptamos parcialmente. Debemos adoptar la globalización en toda su gloria o nada de ella. Necesitamos una base para colaborar en los frentes sociales y del medio ambiente, comparable a la que prevalece actualmente en la economía” (BID/FCE, PNUD/PNUMA, 1998, pg. 38-40).

El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano 1996, destacó que el mundo está cada vez más polarizado, y la distancia que separa a los pobres de los ricos se está agrandando cada vez más. Del PIB mundial, de 23 billones de dólares en 1993, 18 billones (78%) corresponden a los países industrializados y sólo 5 billones (21%) a los países en desarrollo, aunque estos últimos tienen casi un 80 por ciento de la población mundial, es decir que los porcentajes se invierten casi exactamente.

En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas denominado *Cumbre para la Tierra + 5* celebrada en Nueva York en junio de 1997, se evaluó el avance del programa global de acción y los compromisos concertados en Río de Janeiro en 1992, para alcanzar el desarrollo sostenible. El examen confirmó que a pesar de los esfuerzos y acuerdos internacionales logrados para encarar los asuntos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo, todavía no logran influir lo suficiente ni formar parte de las políticas económicas que determinan la calidad de vida del ser humano.

### 1.2.1 Los retos por delante

No obstante, Río+5 permitió constatar el avance logrado, por una parte, en el grado de concientización ciudadana sobre la problemática ambiental, y por otra, en las iniciativas locales promovidas principalmente por organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales a nivel mundial. La lección aprendida por la comunidad internacional al final del Siglo XX, es que el quid está en que la sociedad en su conjunto conozca los retos que tiene por delante.

Consecuentemente, es importante que todos los ciudadanos e instituciones nacionales conozcan y sepan la implicación socio-política que puede tener para El Salvador los siguientes indicadores: alta densidad poblacional 250 hab/km<sup>2</sup> (Area Metropolitana de San Salvador está próxima a 4,000 hab/km<sup>2</sup>); índices de contaminación de agua, suelo y aire nocivos para la salud humana; uno de cada dos salvadoreños vive en situación de pobreza; 1 de cada 2 personas tendrá menos de 21 años al inicio del siglo XXI; y se le

atribuye el primer lugar en violencia en América Latina (140 asesinatos por cada cien mil personas).

Al establecer, analizar y relacionar los diferentes aspectos de la vida nacional, se precisan mejor los problemas que deben resolverse. De lo contrario, se corre el riesgo de descuidar las bases que sustentan el progreso en todos los órdenes. Al aplicar un enfoque integral es posible relacionar, por ejemplo, el empobrecimiento de la gente y el deterioro ambiental en las zonas rurales y el acelerado y desordenado patrón de urbanización en El Salvador.

La pobreza extrema se ubica en las periferias de las ciudades y sobre todo en el campo salvadoreño. La población rural sigue siendo la más pobre y continúa desplazándose hacia los centros urbanos del país y hacia el norte del continente americano en búsqueda de mejores oportunidades socio-económicas. El desequilibrio territorio-población y la expansión del consumo están poniendo cada vez más presión sobre el medio ambiente. De ahí que el número de individuos y el lugar donde habitan tengan una importancia capital. La distribución de la población salvadoreña es muy desigual, comenzando por la quinta parte que emigró hacia el norte de América en las últimas dos décadas.

La dimensión geográfico-poblacional permite vincular tanto lo urbano y rural, como también lo local y nacional. Para ilustrar lo anterior se presenta a continuación un ejemplo de transcendencia nacional y regional: **la cuenca del río Lempa**, cuya cobertura comprende cerca del 50% del territorio nacional (el 45% de su superficie está en Guatemala y Honduras). *La mayoría de municipios que integran dicha cuenca son predominantemente rurales, con índices de pobreza superiores al promedio nacional, sus áreas agrícolas experimentan un acelerado ritmo de deforestación y más de dos terceras partes de sus suelos están erosionados y tienen un bajo potencial agrícola. Sin embargo, de la cuenca del Lempa depende la mayor parte del sistema nacional de agua y de energía hidroeléctrica*, los cuales son insumos básicos para la actividad humana y productiva de los centros urbanos y para la sostenibilidad del desarrollo económico nacional.

Lo antes expuesto significa que el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural que habita en las sub-cuencas del Lempa y la recuperación de sus recursos naturales, son una meta nacional de atención inmediata. Es decir, seguir utilizando los recursos naturales sin establecer su relación con el desarrollo nacional es evidentemente nocivo, ya que es negarle el provisionamiento de insumos básicos a las futuras generaciones (agua, alimentos y energía). La interdependencia entre lo rural y urbano también se confirma con el hecho de que San Salvador vierte sus desechos -sin ningún tratamiento- en el río Acelhuate, el cual va a desembocar al Cerrón Grande, embalse perteneciente al río Lempa y lugar donde se encuentra la presa hidroeléctrica más importante del país.

Este tipo de análisis y la transición que vive el país, han contribuido en los últimos años a que diferentes instituciones hicieran distintos planteamientos para impulsar el desarrollo en El Salvador. Con el objeto de visualizar las tendencias en dichas propuestas, se presenta a continuación un cuadro comparativo de lo expresado por la ANEP en el documento “El manifiesto salvadoreño”; Comisión Nacional de Desarrollo en “Bases

para el Plan de Nación”; Foro Agropecuario en el libro “Estrategia para el desarrollo agropecuario y rural de El Salvador”; FUSADES a través del documento: “El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible”; y PNUD en el estudio “Ajuste hacia la paz”.

**Cuadro No. 2**  
**Comparación de prioridades establecidas por diferentes instituciones**

	<b>Area Económica</b>	<b>Area Social</b>	<b>Area Ambiental</b>	<b>Area Política</b>
<b>ANEP</b>	Crecer y generar empleo con base en el ahorro interno y responsabilidad fiscal compartida	Lograr una población sana y educada, promoviendo el desarrollo local	Llevar el tema ecológico a nivel estratégico y convertirlo en prioridad	Lograr un estado democrático de derecho, fundamentando los valores éticos y morales
<b>CND</b>	Inserción en mercado mundial e integración económica de los territorios y de la micro y pequeña empresa	Erradicación de la pobreza, participación ciudadana, transformación educativa y nuevas bases culturales	Ordenamiento territorial y gestión urbana, conservación de mantos acuíferos y preservación de recursos naturales	Democratizar el país, reformar admón. pública, fortalecer sistema de justicia y descentralización del poder
<b>FORO</b>	Redistribución de excedente económico, reconversión productiva y fortalecer cadenas de producción	Seguridad alimentaria, erradicación de la pobreza rural y mejorar oportunidades para la mujer	Legislar el ordenamiento territorial e impulsar política de gestión de recursos forestales e hídricos	Promover una política de descentralización y fortalecer la participación y concertación de la sociedad civil
<b>FUSADES</b>	Crecer rápido y sostenidamente, aumentar ahorro público y privado, e incrementar productividad	Aumentar el gasto en educación y mejorar su calidad. Reducir presión demográfica	Recuperar los suelos y cuencas hidrográficas, mejorar el acceso al agua y saneamiento, y descontaminar el aire y el agua.	Crear una ley marco y un ministerio de medio ambiente. Ampliar la participación del sector privado y la sociedad civil.
<b>PNUD</b>	Mayor equidad en distribución de la riqueza	Reducir la pobreza	Incorporar costos y beneficios ambientales en decisiones sobre uso de la tierra	Mayor democracia, fortalecer poder judicial y consolidar reformas de

### 1.2.2 El siglo del desarrollo

La caída del muro de Berlín y la construcción del muro de Tijuana simbolizan la evolución del mundo e ilustran los nuevos desafíos y relaciones internacionales. Hoy en día, el bienestar de las presentes y futuras generaciones es la tarea principal de la humanidad. Las Naciones Unidas afirman que el siglo próximo habrá de ser el siglo del desarrollo, concluyendo que la batalla por un desarrollo centrado en el ser humano y sostenible no se ganará o perderá en los pasillos de los gobiernos sino en cada pueblo y hogar, en cada aldea y ciudad, en el quehacer cotidiano de cada miembro de la comunidad mundial y de cada institución de la sociedad civil.

La ONU también plantea que el problema de la integración social tiene un carácter cada vez más internacional. Los grandes movimientos de la población a través de fronteras internacionales, en busca de una vida nueva y mejor, influyen crucialmente en los planes de acción nacionales e internacionales. Mientras no mejoren las condiciones de vida a escala mundial, habrá grandes grupos de población que seguirán cruzando las fronteras, a pesar de lo que hagan por controlar o impedir su movimiento.

Con la finalización de la guerra fría y de los conflictos bélicos en Centroamérica, los salvadoreños deberíamos poner atención y abordar el empobrecimiento de la gente, el desempleo, el deterioro ambiental y la inseguridad ciudadana. Tanto en El Salvador como en Centroamérica, la pobreza representa la principal amenaza contra el medio ambiente y la estabilidad socio-política.

En este sentido y partiendo de que el desarrollo sostenible trata de hacer compatibles las necesidades materiales de la sociedad con la capacidad del ecosistema para satisfacerlas - sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras-, es que la adopción de dicho enfoque de desarrollo puede viabilizar la puesta en práctica de instancias de participación y concertación para la adopción de políticas nacionales de desarrollo que, por una parte, trasciendan las posiciones partidarias e ideológicas, y por otra, brinden más ventajas comparativas en las negociaciones, acuerdos y relaciones internacionales.

En un contexto de creciente interdependencia entre países y problemas en el campo social, ambiental y económico, las respuestas que se destacan son las que integran las esferas internacional, nacional y local. Por ejemplo, las mayoría de "hermanos lejanos" que se fueron para E.U.A. provienen de las áreas rurales y sub-urbanas más deprimidas y más deterioradas ecológicamente del país, quienes en busca de seguridad física durante los 12 años de conflicto decidieron refugiarse en el país que más cooperación militar y económica proporcionó durante dicho período, pero que ahora su motivo principal de pasar el muro de Tijuana es encontrar mejores oportunidades socio-económicas.

El resultado de este fenómeno es que cerca del 20 por ciento de salvadoreños reside en otros países. Y lo hace sin derecho a voto, a pesar de que ellos sostengan la macroeconomía, con lo que demuestran, además, su vínculo e interés con los problemas salvadoreños, aunque su motivo sea esencialmente familiar. Por su parte y a raíz del renovado fenómeno de la inmigración, algunas entidades públicas y privadas norteamericanas empiezan a reflexionar sobre la relación entre su seguridad y bienestar social, y la pobreza y el deterioro ambiental de sus países vecinos del Sur.

Ante los nuevos desafíos y relaciones internacionales, conviene precisar que el país no se opone al criterio de que las nuevas inversiones sean ambientalmente sanas. Lo que hace falta es contar con una normativa ambiental (aún están pendientes de aprobación los reglamentos requeridos para aplicar la Ley de Medio Ambiente) que respalde dicha concepción, así como con la voluntad y conciencia ciudadana para cumplirla y exigirla.

Asimismo, conviene tener presente el riesgo de que los reglamentos ambientales y normas de salud se conviertan en instrumentos de restricción comercial. Un ejemplo que ilustra la incorporación de los temas migratorio y ecológico es el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, EUA y México. Este es un claro mensaje para las empresas nacionales que aspiran a participar en el mercado del siglo XXI. Afortunadamente, lo antes indicado puede contribuir a que los empresarios salvadoreños participen más decididamente en la lucha contra los principales problemas nacionales.

Las empresas, sus productos y sus trabajadores se encuentran en un territorio específico, donde el entorno y los sistemas que lo conforman (salud, educación, transporte, comunicaciones, etc) determinan la calidad del bien o servicio que va al mercado. Por lo tanto, una empresa cuyo entorno se caracterice por analfabetismo funcional, desnutrición, deforestación y contaminación no puede elaborar productos competitivos que cumplan con las normas de calidad del mercado mundial. Este planteamiento refuerza la hipótesis de que la aplicación del enfoque territorial para promover el progreso es coincidente con las actuales tendencias mundiales.

El desarrollo sostenible es más fácil de visualizar y practicar a nivel micro, debido a que los recursos naturales se encuentran en un espacio específico y a que la concertación es más probable entre comunidades, empresas y autoridades locales. A partir de este argumento y en vista de la conveniencia de que lo territorial y rural se articulen con lo nacional y urbano, la globalización implica un entorno más armónico entre las grandes empresas-centros urbanos y las economías-ecosistemas del área rural.

De este equilibrio depende que El Salvador logre la productividad necesaria para integrarse de forma positiva y duradera en el mercado mundial. Por ejemplo, San Salvador concentra más del 75% de la actividad industrial, más del 45% del PIB y más del 30% de la población nacional; sin embargo, la pérdida del suelo, la baja capacidad productiva, la sedimentación y la contaminación de las cuencas que le proveen agua, energía y alimentos registran valores tan altos que la oportunidad de competir en el

mercado mundial puede verse restringida por no aplicar un criterio fundamentado en la equidad, sustentabilidad y productividad, orientado hacia lo rural y al ecosistema.

Un nuevo reto para el Estado y la sociedad salvadoreña es ponerle la atención debida a las localidades con los índices más bajos de condiciones de vida y un acelerado deterioro ecológico; ya que la integración del país al mercado mundial también depende del saneamiento ambiental y de las condiciones socio-económicas de su población. Por ello, la descentralización y el ordenamiento territorial son medios necesarios para avanzar hacia un bienestar duradero.

### **1.3 Actitudes y aptitudes**

En un alto porcentaje de jóvenes salvadoreños, mujeres y hombres, reina una evidente sensación de incertidumbre y escepticismo. Si bien es cierto que han mejorado los indicadores macroeconómicos de El Salvador en la presente década, quienes toman las decisiones parecen no ponerle la atención debida a las dificultades sociales, ambientales y económicas que la familia salvadoreña promedio padece diariamente y a las repercusiones que esas dificultades tendrán para la prosperidad de la futuras generaciones.

Los ciudadanos comunes y corrientes quieren trabajar y mejorar las oportunidades y condiciones socio-económicas de su grupo familiar. Sin embargo, tanto las dificultades para tener acceso a activos y créditos productivos o a un empleo que le permita cubrir las necesidades básicas de sus hijos, así como las limitaciones de acceso a los servicios sociales básicos (agua potable, salud, nutrición y educación), contribuyen a que los niveles de frustración y exclusión aumenten y generen violencia social e inseguridad ciudadana.

El Salvador es, por una parte, un país donde -en menos de dos décadas- una quinta parte de su población decidió probar suerte en otras latitudes y por otra, un país donde el deterioro ambiental y el acelerado y desordenado crecimiento urbano están conduciendo a que los elementos vitales (agua, aire y suelo) estén siendo cada vez más escasos y de alto riesgo para la salud humana. Si a lo anterior se le añade el hecho de que los países desarrollados están endureciendo y perfeccionando sus métodos anti-inmigrantes, se tiene como resultado que un gran número de salvadoreños tendrá que decidir entre lograr que sus “hermanos lejanos” les ayuden a viajar a dichos países o bien organizarse con los vecinos, comunidades, empresarios y autoridades locales para trabajar en la solución de sus problemas específicos.

Bajo este orden de ideas, la figura 2 ilustra la importancia de las actitudes y aptitudes de los ciudadanos y sus instituciones en la superación de las preocupaciones cotidianas de las comunidades. Esta figura tiene dos áreas básicas, a saber: por una parte, la construcción de una agenda nacional por parte de las tres macro-instituciones y por otra, la solución de problemas específicos en el ámbito local. Para ambas áreas es preciso fomentar y potenciar las actitudes y aptitudes de la población y sus organizaciones.

**Figura 2**  
**Esquema Simplificado del Desarrollo Sostenible**

**Estado, Sociedad Civil y Empresa Privada**

**Actitudes**

voluntad  
diálogo  
compromiso  
responsabilidad  
participación

**Aptitudes**

capacidad  
talento  
formación  
destreza  
creatividad

**Nivel Nacional**

**Nivel Local:**

**Solución de Problemas Específicos**

### 1.3.1 Actitudes

Dos factores separados, pero vinculados entre sí, contribuyen al surgimiento de una prometedora voluntad y conciencia ciudadanas. En primer lugar, los medios de comunicación social están facilitando el acceso de la población a información sobre temas de interés nacional. En segundo lugar, las iniciativas de la sociedad civil y de los gobiernos municipales empiezan a poner énfasis en la imposibilidad de separar sociedad y naturaleza, dado que los cambios hacia el desarrollo sostenible difícilmente pueden ser impulsados por las instituciones que no han diseñado su accionar en base a políticas que sustentan los recursos naturales y la equidad social.

Una persona mejor informada y una localidad más organizada son suficientes para encontrar maneras innovadoras de cambiar actitudes, a fin de que el sistema de gobierno dé prioridad y trabaje con la sociedad civil (asociaciones comunitarias, ONG, gremios, universidades, sindicatos y otros) y la empresa privada, en la adopción de políticas y programas que satisfagan las necesidades del presente, sin comprometer el futuro de las próximas generaciones. Es decir, la actual situación nacional demanda el trabajo coordinado entre los diferentes agentes sociales, económicos y políticos, lo que también indica la necesidad de nuevas actitudes y criterios para gobernar democráticamente.

En vista de la urgente necesidad de acercar a gobernantes y gobernados, es que la intervención de los sectores productivos y la sociedad civil organizada en el ejercicio de los gobiernos municipales vendría a convertirse en uno de los avances más importantes que los salvadoreños y salvadoreñas pueden hacer de cara a los desafíos del Siglo XXI. Un ejemplo en esta dirección es el proceso que están realizando los ahuachapanechos en el marco del ejercicio del Plan de Nación. El Grupo Gestor y el Consejo Departamental de Alcaldes han concretado una alianza estratégica que han llamado “Ahuachapán en Marcha”. Otro ejemplo es la iniciativa de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del departamento de Chalatenango conocida como PADEMA, la cual ha formulado de manera participativa una propuesta de gestión ambiental y ordenamiento territorial, bajo un enfoque integral de desarrollo.

Nejapa es un ejemplo a nivel municipal de una alianza entre la empresa privada, la comunidad, ONG y la alcaldía, para crear un fondo para el desarrollo municipal. San Estaban Catarina y Tecoluca del departamento de San Vicente, Corinto y San Simón de Morazán, Ojos de Agua y La Palma de Chalatenango, San Isidro y Sensuntepeque de Cabañas, Juayua y Nahuizalco de Sonsonate, Santa Cruz Michapa y Suchitoto de Cuscatlán, y Olocuilta y El Rosario de La Paz son otra serie de ejemplos de recientes ejercicios de planificación participativa para el desarrollo municipal. El Concejo Departamental de Alcaldes de Usulután y Santa Ana también han comenzado a trabajar en la planificación para el desarrollo local. Estos casos de la vida real salvadoreña demuestran que hay esfuerzos concretos que apuntan hacia la construcción de un tejido social favorable al desarrollo sostenible.

Se requiere de nuevas actitudes. Todos los departamentos son importantes para la sostenibilidad del país. Todos tienen posibilidades de gestionar más recursos para su

desarrollo. Veamos un ejemplo. Ahuachapán es un departamento con un elevado índice de pobreza; sin embargo, los Ausoles, El Imposible, la cuenca del río Paz y el potencial turístico y pesquero tienen transcendencia nacional por su contribución a la generación de energía, a la biodiversidad y a la producción nacional.

También es importante precisar las particularidades de cada departamento. Por ejemplo, al comparar Morazán y Usulután, se observa que son dos realidades diferentes. Morazán no tiene playas, pero limita con Honduras y cuenta con la cuenca del río Torola. Usulután tiene tierras de buena calidad y un potencial pesquero y turístico en la bahía de Jiquilisco. Lógicamente, las respuestas a cada uno de estos departamentos son cualitativamente diferentes. Por ello, se sugiere que cada uno de los 14 departamentos identifique y valore el aporte de sus recursos naturales, económicos y sociales, a fin de tener un conjunto diferenciado y territorial de criterios para promover inversiones con una lógica de crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental.

En pocas palabras, el cambio de actitudes de los lugareños en su propio beneficio y del progreso nacional duradero, está determinado en gran medida, por comenzar a superar problemas específicos de su territorio, con los recursos disponibles. Es mucho lo que las comunidades, municipios y departamentos pueden lograr a través de su propia organización, gestión, trabajo en común y contribución.

Adoptar la dimensión territorial del desarrollo tiene implicaciones en la forma de gobernar, por lo que, la promoción de la descentralización y la normativa ambiental (recursos hídricos, forestal, ordenamiento territorial y otros) deberían ser parte integral de la modernización del sector público. Fundamentar la integración al mercado mundial en base a las ventajas comparativas de la población y territorio nacionales es una premisa básica.

Por otra parte y ante el hecho de que el 90 % de ríos están contaminados y que sólo queda el 2 % del bosque natural original, le corresponde al Estado proporcionar el marco institucional -incluyendo la normativa legislativa- y dar prioridad a la inversión pública para enfrentar el deterioro ambiental. Hoy día, no es posible encarar la conservación del medio ambiente como una actividad en que habrá ganadores y perdedores. En última instancia, todos los salvadoreños y salvadoreñas saldremos ganando o perdiendo del éxito que tengan las políticas públicas y empresariales en mejorar las oportunidades de educación, empleo, agua potable, energía, justicia y seguridad ciudadana; es decir, mejor calidad de vida, a lo largo y ancho de El Salvador.

Este cambio nacional de actitud hacia la solución de problemas territoriales, requiere asimismo de un aumento en las aptitudes (productividad e innovación tecnológica) de los ámbitos laborales, académicos, gremiales, profesionales, políticos y empresariales a fin de construir un sistema de vida y una forma de gobierno que integre los aspectos sociales, económicos y ambientales, y de esta manera mejorar en gran medida los valores y la capacidad humana e institucional de favorecer el progreso de El Salvador.

En síntesis, es preciso generar una amplia dinámica social, capaz de sobreponer la voluntad de los salvadoreños y salvadoreñas a las recetas foráneas, las cuales generalmente son diseñadas con un pensamiento y objetivo diferentes. Para ello se necesita de visión, participación y acción. Una visión que integre y le dé sentido de pertenencia a los salvadoreños. La participación necesaria para optar por alianzas estratégicas con la sociedad civil organizada, los gremios empresarial y laboral y los gobiernos municipales. La acción de crear instrumentos o mecanismos que posibiliten la integración de poblaciones y localidades de escasos recursos al progreso nacional.

### **1.3.2 Aptitudes**

Pocos hechos de la historia contemporánea salvadoreña han generado tanta esperanza en el futuro como el logro político de la paz. Se ha alejado la amenaza del enfrentamiento armado y del desarraigo por motivos bélicos; sin embargo, se está potenciando el malestar social y la emigración por falta de oportunidades de trabajo, agua y seguridad ciudadana.

Oportunidad de mejorar el bienestar de las presentes y futuras generaciones aún existe, aunque la limitación de recursos propios para hacerlo aceleradamente es real. También lo es la disminución de la asistencia a los países en desarrollo, lo cual puede ser crítico para un país en transición como El Salvador, ya que de no darle prioridad al fortalecimiento de la capacidad nacional, humana e institucional, las posibilidades de mejorar las condiciones y resultados del financiamiento internacional podrían verse anuladas.

Ejemplo: varios programas con financiamiento externo tienen desfases en su ejecución y dificultades para encontrar contrapartes nacionales competentes. Esta falta de capacidad para ejecutar proyectos estimula el montaje de oficinas autónomas -de carácter temporal y adscritas a organismos y/o empresas internacionales- para implementar dichos convenios. ¿Qué pasa al terminar estos proyectos? Los técnicos contratados por dichas oficinas toman sus maletas y se van para otra parte. Las instituciones nacionales ven disminuida su capacidad de gestión y los segmentos de escasos recursos se quedan sin apoyo alguno. Lo crítico es que lo promovido, difícilmente tiene continuidad una vez se agotan los fondos externos. El Salvador queda comprometido en algo que no es duradero.

Para poner en marcha estrategias nacionales de desarrollo se requiere capacidad humana e institucional (política, gerencial y técnica). Un primer paso es dar prioridad y concentrar esfuerzos en la solución progresiva de los problemas más apremiantes. No se puede superar todas las dificultades al mismo tiempo ni de inmediato. Quizás la clave esté en jerarquizar los temas y en hallar la forma en que la sociedad se ponga de acuerdo sobre los medios para aumentar la capacidad y el rendimiento de los salvadoreños y sus instituciones, para promover un desarrollo sostenible.

En este orden de ideas y dado que la mayoría de salvadoreños son pobres, el reto principal es construir una sociedad más justa. La pobreza se contrarresta mejor generando fuentes de trabajo, ampliando el acceso al agua potable y a la energía e integrando plenamente a la mujer. Si el Estado promoviera una política de descentralización bajo un enfoque territorial y participativo, se volvería imperativo el fortalecimiento de la capacidad de las asociaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, gremiales y municipalidades. De esta manera sería factible promover las acciones necesarias para que los actores y autoridades locales generen sus propios ingresos y sean capaces de darle continuidad a las actividades requeridas para mejorar su bienestar.

Un esquema fundamentado en las poblaciones y sus instituciones, evitaría que organizaciones y empresas internacionales sustituyan a las nacionales (en áreas de bajo nivel de especialización). Si el grado de complejidad técnica lo amerita, se podrían hacer sociedades entre empresas internacionales y nacionales para satisfacer demandas puntuales de lo que la institucionalidad local está planeando realizar.

Para que un proyecto con recursos externos respete la cultura y dinámica de los lugareños, es preciso que los planes municipales y micro-regionales estén en armonía con las políticas nacionales de desarrollo. De lo contrario, las oficinas foráneas y temporales ejecutoras de este tipo de proyectos, tendrán más liderazgo que las propias instituciones públicas y privadas locales.

Los problemas nacionales y locales demandan el trabajo coordinado entre universidad, municipalidad, sociedad civil y empresa privada. El auge del interés surgido en el país por los temas educación, medio ambiente, participación ciudadana y desarrollo municipal, se ha traducido en la puesta en marcha de una reforma educativa, en la aprobación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (6% del presupuesto nacional) y en la promulgación de la Ley de Medio Ambiente. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en la definición e implementación de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad nacional -humana e institucional- para la solución de problemas concretos en el ámbito municipal, micro-regional y/o departamental.

De acuerdo al PNUD el rol de la universidad latinoamericana se ha limitado a la obtención de un título luego de haber asistido de 4 a 5 años a una serie de cursos “teóricos”, olvidando las universidades, que sus tres actividades básicas son la docencia, la investigación y el servicio comunitario, y se ha dado prioridad a la docencia frente a las otras dos, que están reducidas al mínimo. Además, el bajo financiamiento para las actividades académicas ha provocado escasez de profesores con buena formación, desactualización de los contenidos, uso de bibliografía inadecuada u obsoleta y desvinculación entre lo que se trata en las aulas y lo que sucede en la realidad (PNUD/UNOPS, 1997, pg. 93-94).

Todo ello apunta a que los egresados tengan poca comprensión de la realidad en la que viven, lo que les impide buscar los medios que puedan mejorar la calidad de vida de su lugar de nacimiento o residencia. Por esta razón, sería positivo que la docencia tuviera una mayor relación con la investigación y con el servicio comunitario. Una forma práctica

de lograrlo sería hacer énfasis en el conocimiento y la interacción con la región y el municipio

donde está ubicada la misma universidad. De esta manera, las universidades harían investigaciones útiles para la sociedad y sus resultados serían lo suficientemente atractivos para incorporarlos en las prácticas docentes y el accionar comunitario.

Por otra parte, cabe destacar que durante los últimos años, varios cooperantes (GTZ, IAF, USAID, BID, UNICEF, PNUD y otros) han auspiciado investigaciones y proyectos de apoyo municipal en el país. Esto ha dado como resultado valiosos estudios sobre las aptitudes y limitaciones de las municipalidades para satisfacer las necesidades de la población. La descentralización es el signo de transformación en nuestros días. Para PNUD, los municipios son entidades político-administrativas representativas que, articuladas a la estructura del Estado, pueden lograr un progreso real y una verdadera democratización. Si se persigue ese objetivo, convendría que las municipalidades promovieran la participación de los diferentes actores públicos y privados en la superación de los problemas económicos, sociales y ambientales de su ámbito territorial, con proyección nacional.

Le corresponde también a la ciudadanía llenar su cuota de organización social y prepararse de tal manera que pueda promover estos cambios con más efectividad y demostrar que puede asumir la coresponsabilidad de la gestión municipal, micro-regional, departamental y/ regional. Con la participación de la sociedad civil y la empresa privada aumenta la transparencia, eficiencia y eficacia. De acuerdo al Manual de Planificación para la Agenda 21 Local (ICLEI/PNUMA, 1996pg.13), el desarrollo sostenible requiere la negociación de un equilibrio entre tres procesos cotidianos e interdependientes: el económico, el ecológico y el comunitario. Por ejemplo, si el suministro de agua no resulta barato (desarrollo económico), no es limpio ni sostenible desde la perspectiva hídrica (desarrollo ecológico), o disponible para todos los habitantes (desarrollo social), entonces la capacidad de vivir y la viabilidad de esta comunidad declinarán con el tiempo.

El déficit institucional para el desarrollo, las reformas del aparato público, la escasez de recursos, las denuncias de la sociedad civil organizada y la presión demográfica hacen que aparezcan nuevas formas asociativas para la solución de problemas y la prestación de servicios. Hoy día cada vez es más difícil contemplar el desarrollo, suministro y mantenimiento de un servicio esencial por parte de una sola institución. Razón por la cual, más actividades se realizan por medio de esfuerzos coordinados de los usuarios, autoridades locales, inversionistas privados y organizaciones comunitarias.

Esta nueva forma de coordinación entre actores públicos y privados está conduciendo a que varios cooperantes cambien sus modalidades de apoyo. Ya que únicamente cuando las partes interesadas se ponen de acuerdo para realizar una acción conjunta, es que existe la posibilidad de que esa iniciativa sea duradera. Por ello, quizás convendría que los gobernantes invitaran a universidades, centros de investigación, asociaciones empresariales y organismos internacionales a realizar un esfuerzo común con COMURES, ISDEM y FISDL, para diseñar y ejecutar una estrategia nacional para el fortalecimiento de las aptitudes locales para el progreso.

Actualmente y en términos generales, casi todos los municipios tienen una limitada capacidad de gestión y administración para promover procesos de planificación territorial. Conviene, entonces, que tanto universidades y centros de investigación como empresas privadas participen en las iniciativas locales, ya que sin inversiones y oportunidades económicas, así como sin progreso tecnológico y científico, no hay manera de encontrar soluciones viables, efectivas y duraderas.

#### **1.4 Leyendo El Salvador con el enfoque del desarrollo sostenible**

La humanidad ha evolucionado en la comprensión de las relaciones entre el nivel de vida de la población y el deterioro de los ecosistemas, así como también en el hecho de que ninguna nación puede construir su futuro de forma aislada. Para llevar a la práctica el desarrollo sostenible, se debe encontrar la manera de armonizar tres procesos complementarios: el económico, el social y el ambiental.

Al respecto, la Comisión Brundtland planteó que no existe un diseño único para alcanzar la sostenibilidad, ya que los sistemas socio-económicos difieren entre los países y, por ende, cada nación debía elaborar su propio programa. En 1989, la ONU comenzó la preparación de la Cumbre Mundial en la que se trazarían los principios para alcanzar un desarrollo sostenible mundial, la cual se efectuó en 1992. La propuesta presentada por El Salvador en Río de Janeiro reconoció que el país no ha estado encaminado en esa vía.

La discusión global era diferente a la del nivel nacional al inicio de la presente década. Mientras el mundo se reunía en 1992 para acordar acciones para lograr la sostenibilidad del planeta, los salvadoreños se reunían para finalizar un conflicto bélico de más de 12 años de duración. La prioridad y atención nacionales estuvieron puestas en los acuerdos de paz y en la estabilización macroeconómica. El desafío de la pobreza y del deterioro ambiental no entraron en la agenda de la paz, quedando pendiente la agenda del progreso.

Al concluir la reactivación económica post-conflicto y al crear consolidados los acuerdos de paz, la gente comienza a reflexionar sobre las oportunidades para mejorar su nivel de vida y perspectivas. La población valora mucho el logro de la paz pero está angustiada por la pobreza, la degradación del entorno y la violencia. Consecuentemente, el proceso iniciado en 1992 debería dar lugar a que los programas de desarrollo se transformen en acciones coordinadas y continuas dirigidas a resolver problemas socio-económicos y ambientales prevalecientes, a fin de que la paz en verdad alcance y descansa sobre una base duradera.

##### **1.4.1 La necesidad de armonizar y complementar recursos**

Un caso concreto de la necesidad de pasar de un criterio de proyectos puntuales de corto plazo a un enfoque de futuro, son las ventanillas de financiamiento para proyectos ambientales y sociales dirigidos a comunidades de escasos recursos. El Fondo Iniciativa para las Américas El Salvador (FIAES), el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) y el Fondo de Inversión Social (FIS) tienen varias cosas en común:

- 1) las comunidades beneficiarias tienen limitaciones para darle por ellas mismas, continuidad a las actividades promovidas;
- 2) las municipalidades receptoras de dichos fondos tienen dificultades para darle una respuesta económica, social y ambiental a sus problemas, lo cual les impide impulsar de modo permanente un proceso; y
- 3) los tres fondos están buscando un marco institucional y una guía metodológica que coadyuven a enfrentar el empobrecimiento de la gente y el deterioro ambiental

Por otra parte, la articulación operativa entre FIAES, FONAES y FIS ha sido nula. Si se analizan dichos fondos con un criterio territorial se observa una dispersión y atomización de recursos, poniendo con ello en duda la permanencia de las actividades financiadas. Por ello, se plantea que para que dichos fondos contribuyan a promover procesos integrales e integradores a nivel local, es preciso aclarar el papel del Estado en una estrategia nacional para el progreso.

La transición de la paz al desarrollo sostenible será posible en la medida que nuestra sociedad se haga más justa y participativa. Esto pasa entonces, necesariamente, por el fortalecimiento de espacios o instancias de concertación entre el Estado, la sociedad civil y los sectores productivos. Las ONG están siendo propositivas en la solución de problemas nacionales, municipales, micro-regionales, departamentales y regionales. Los gremiales empresariales y laborales están comprendiendo lo que significa competir en un mercado cada vez más globalizado y regulado por criterios ecológicos. Los agricultores y ganaderos han comenzado a dar algunas señales proactivas. El círculo académico-científico está comenzando a sumarse a la búsqueda de soluciones efectivas.

Ello evidencia que el Estado tiene numerosos socios potenciales para lograr que el país camine hacia esa meta común, para lo cual demanda cambios. La gestión de la hacienda pública y la cooperación internacional deberían potenciar la descentralización, el desarrollo local y la normativa ambiental. Una tarea inmediata sería compatibilizar los proyectos de desarrollo promovidos por instituciones financieras internacionales (BID y BM) con los auspiciados por los fondos de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Desarrollo Económico y Social para los Municipios (FODES), Ambiental de El Salvador (FONAES) e Iniciativa de las Américas El Salvador (FIAES).

La reciente reforma a la ley FODES, abre una oportunidad para que los actores a nivel municipal aumenten su capacidad de negociación, gestión y movilización de recursos e inversiones nacionales e internacionales hacia sus municipios, micro-regiones y

departamentos, con una lógica de progreso. En este sentido, es recomendable que las entidades nacionales promotoras del desarrollo municipal (ISDEM, FISDL y COMURES) realicen pronto una labor coordinada y unificada que contemple y ponga en marcha un programa para el fortalecimiento de las aptitudes gerenciales y técnicas locales, incorporando medidas para la creación de riqueza, equidad social y sostenibilidad ambiental a nivel de los territorios. Hay poca tradición e institucionalidad en este campo. Los esfuerzos deberían pasar de la negociación política entre municipios y el Gobierno central hacia la adopción de un enfoque real de desarrollo, destacando la relación entre lo público y lo privado.

#### 1.4.2 El desarrollo económico local

El papel del municipio, como promotor de la animación económica local, es relativamente nuevo. El documento de trabajo preparado por la Fundación Friedrich Ebert, ILPES y SECAL subraya la pertinencia de incorporar a la discusión del desarrollo económico nacional, lo específico, que es el territorio. Al respecto, hay dos comentarios que se complementan. Uno, expresado por Arturo Núñez del Prado, director de ILPES/CEPAL: “Si la forma más correcta de consolidar la democracia es construyendo sociedades más justas, y la pobreza y la exclusión social se contrarrestan mejor con la generación de empleos, no cabe duda que este es un tema central” (1997, pg. 10-11). Dos, lo dicho por Mario Ossandón, de la Asociación Chilena de Municipalidades “Los municipios existimos en la medida en que tenemos un espacio territorial definido y expresado en la ley. Nuestra esencia como organismo es que administramos un territorio en que viven personas, existen instituciones y empresas” (1997, pg. 14-16).

Francisco Albuquerque (1997, pg. 21-26), de la Universidad Complutense de Madrid, sostiene que lamentablemente las interpretaciones predominantes sobre el desarrollo económico suelen contemplar dicho proceso de manera bastante mecánica y simplificada, sin aludir, por lo general, a las circunstancias históricas, sociales e institucionales que condicionan siempre la organización de las actividades económicas. Lo cual está señalando que no existe una sola vía de desarrollo, sino diversas líneas posibles de desenvolvimiento, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto.

El progreso local no puede concebirse de forma autárquica o aislada. El concepto de vinculación es determinante. La inserción del territorio respecto de su entorno económico y político-administrativo es un factor de éxito. Hay que precisar en qué y cómo participan los diferentes niveles y agentes. La clave está en facilitar la participación social y en estimular el potencial comunitario. Por ello, conviene analizar el significado y la oportunidad que brinda la ley FODES a los actores públicos y privados.

La promoción del crecimiento económico local es positiva en vista de que la generación de empleo productivo es parte de una política social no asistencialista. Igualmente importante es vincular lo ambiental con lo socio-económico. FUSADES/CEDES se preguntaron en 1997 ¿cómo puede la degradación del medio ambiente socavar el

crecimiento? Este sufre cuando la mayoría de la población (más del 50 por ciento en el caso de El Salvador) depende de una base de recursos en deterioro para su subsistencia, tales como suelos erosionados y recursos acuíferos reducidos, cuando el resto de la economía no está generando empleos ni trabajo con la suficiente rapidez como para absorber el excedente de mano de obra. También destacaron que 9 de los 14 departamentos reportaban un porcentaje de hogares en pobreza igual o superior al 60 por ciento.

Bajo este contexto y utilizando el enfoque del centro de este trabajo, es que surge la posibilidad de ponerse de acuerdo en dos problemas y la necesidad de resolverlos de manera integral, responsable y conjunta, a saber: pobreza y deterioro ambiental. Por ser dos problemas interrelacionados y por afectar a toda la nación, es que su solución demanda la participación inmediata y continua de los sectores estatal, laboral, empresarial, social, intelectual, nacional y local. Los comunicados de prensa sobre los resultados departamentales de la consulta que realiza la Comisión Nacional de Desarrollo confirman lo anterior.

Los 9 departamentos con los índices más bajos de desarrollo humano recibirían un estimado de 425 millones de colones durante 1998 y 2,500 millones en los próximos 5 años, aparte de los préstamos, donaciones y de la inversión pública a ejecutarse en dichas áreas, por lo que, el fortalecimiento de la aptitud en dichos territorios para potenciar sus economías locales, es de enorme transcendencia. También lo es que los actores locales desarrollen un pensamiento planificador y estratégico. Por ejemplo, realizar la gestión de proyectos en el marco de un plan de desarrollo departamental, micro-regional y/o municipal, así como identificar oportunidades de financiamiento, en coordinación con los responsables de las finanzas públicas y de las políticas sectoriales del gobierno central, les ayudaría a darle continuidad a las actividades emprendidas con los recursos del seis por ciento.

Con la ley FODES, las municipalidades tomarán sus propias decisiones financieras. Ahora que cuentan con más recursos, habrá más y mejores lugareños que desearan integrar el Concejo Municipal. El perfil del alcalde irá evolucionando. La participación ciudadana también irá mejorando, así como la transparencia en la asignación de recursos. Al aumentar la intervención de la sociedad civil y de los sectores productivos se formularán e implementarán proyectos de mayor impacto. Lo que asimismo le facilitará a los municipios, micro-regiones, departamentos y regiones la generación de más recursos propios y la movilización de recursos externos. Tomando en consideración lo señalado, sería interesante -partiendo de las iniciativas existentes- que cada departamento preparara una cartera de proyectos de inversión (por área temática y geográfica) para negociarla directamente con cooperantes bilaterales y multilaterales, utilizando el 6 por ciento y recursos propios como contrapartida, tanto en donaciones como en préstamos.

#### 1.4.3 La conveniencia de actuar en conjunto

Es importante llamar la atención de los líderes políticos, sociales y empresariales sobre las tendencias sociales y ambientales, en el sentido de que éstas amenazan el progreso. Esta implicación, combinada con la fuerte presión demográfica y la limitada capacidad de gestión del Estado, se empieza a convertir en un factor potencial de inestabilidad política y en una oportunidad inmejorable para que todos los salvadoreños asumamos un compromiso común.

Consolidar la paz, profundizar la democracia y promover el progreso a lo largo y ancho del país de manera permanente, exige que el Estado, la sociedad civil y la empresa privada salvadoreñas adquieran una responsabilidad compartida. La pobreza en que vive más de la mitad de la población causa deterioro ambiental. La gente pobre y las comunidades de escasos recursos dependen de la tierra para alimentarse, de los ríos para el agua y de la leña para combustible. Al no tener otras alternativas para sobrevivir y no saber cómo utilizar los recursos disponibles de manera racional, los pobres completan el deterioro de los recursos naturales, ya que los estilos de vida y las formas de producción que se practican en general y en el Gran San Salvador en particular, afectan negativamente al medio ambiente de manera similar y a veces más que la pobreza.

Los capitalinos no podemos seguir contaminando el aire y depositando los desechos sin ningún tratamiento en los afluentes del río Lempa, sin afectar la salud humana, alterar el ecosistema y limitar la productividad nacional.

PRISMA (1995, pg. 1-3) planteó que la degradación de los recursos naturales representa una amenaza para la estabilidad económica y política del país y un serio impedimento para el desarrollo futuro. La degradación de los recursos hídricos es tal, que se convierte en una fuente cada vez más importante de conflicto social. ANEP (1996, pg. 11-13) afirmó que acostumbrados a convivir con la violencia y otros problemas evidentes, los salvadoreños hemos dejado pasar inadvertida una creciente emergencia silenciosa. El deterioro ambiental es severo, y como tal es uno de los retos más grandes y graves.

FUSADES/CEDES (1997, pg. 119-120) afirmaron que la administración efectiva de los problemas ambientales y sociales del país es el próximo reto de El Salvador y la prueba última de su capacidad para una paz, democracia y prosperidad duraderas. Greenpeace (1998, pg. 10-13) informó que los estragos que ha causado la Corriente del Niño en Centroamérica son alarmantes, ya que ha afectado a la producción agropecuaria, al agua potable, a la energía eléctrica, y por ello, a la gente. La población menos favorecida se ha visto invadida por el hambre, con un resultado estremecedor de 400 mil personas afectadas en la región en 1997, situación que se ha agravado en 1998 como consecuencia del devastador Mitch.

El desarrollo sostenible plantea que cada generación debe resolver las necesidades de hoy sin incurrir en deudas que no puede pagar y sin comprometer las vidas de generaciones futuras, que son sus hijos. Una sociedad puede incurrir en cuatro tipos de deudas (IDH, 1991, PNUD). Financiera, adquiriendo préstamos por sumas importantes, externos o internos, durante un largo período. Social, dejando de invertir en el desarrollo humano. Demográfica, permitiendo altas tasas de crecimiento y una distribución territorial

desequilibrada. Ambiental, agotando los recursos naturales o contaminando la tierra, el agua o el aire.

*Estas deudas hipotecan el bienestar y la seguridad de nuestros hijos e hijas. En el caso de El Salvador, lo delicado es que tenemos deudas en las cuatro áreas. El limitado impacto de los miles de millones de dólares que han entrado del exterior al país, las expresiones de exclusión social (niños de la calle, maras, prostitución, drogadicción, ausentismo electoral y otras), los conflictos territoriales que se están produciendo alrededor del agua, las pocas oportunidades de empleo que tiene la creciente población que se va incorporando al mercado laboral y el aumento de las migraciones internas provenientes de la erosión del suelo, deforestación y pobreza rural, muestran la importancia de que los salvadoreños y sus instituciones actúen con una visión de nación y asuman compromisos concretos en pro del desarrollo sostenible.* Si ello no se logra, los próximos años pueden dar lugar a una preocupante inestabilidad política y el eventual estallido social, o a un retorno a regímenes autoritarios, que es tendencia en otras latitudes del continente americano.

Este tipo de análisis subraya que la degradación del ecosistema no puede revertirse sin enfrentar la pobreza, las modalidades contaminantes de consumo/producción y el acelerado y desordenado crecimiento urbano. También busca introducir las consideraciones ambientales en los campos político, social y económico. Ello implica, entre otras cosas, las siguientes:

- 1) incorporar la pérdida económica y los costos sociales a que conlleva la degradación ambiental dentro de los precios de bienes y servicios,
- 2) medir de otra manera el crecimiento económico e integrar las repercusiones ambientales en las decisiones empresariales y en las políticas de desarrollo,
- 3) ampliar las oportunidades económicas a través de las inversiones ambientales v.g. tratamiento de agua, manejo de desechos sólidos, uso de energía alternativa, reciclaje, reforestación, descontaminación y tecnologías limpias.

En síntesis, el rumbo actual del país es corregible. Deberíamos comenzar por identificar los problemas nacionales y aceptar una responsabilidad compartida para su solución. Igualmente importante es adoptar las medidas pertinentes para incorporar a los pobres en la solución de los problemas y las consideraciones ambientales en la toma de decisiones políticas y económicas. De esta manera la paz, el progreso y la protección del medio ambiente serían interdependientes e inseparables (Principio 25 de la Declaración de Río).

## Segunda Parte

### 2. Fortalecimiento de capacidades nacionales y locales

#### 2.1 Cambios y tendencias

El Informe PNUD sobre Desarrollo Humano 1994, destacó que a fin de abordar el creciente reto que entraña la seguridad humana, se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en su centro, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. Fue así que PNUD adoptó el término de desarrollo humano sostenible, el cual considero sinónimo al que estos apuntes se refieren, a saber: el desarrollo sostenible

El informe del PNUMA en 1997 sobre las perspectivas del medio ambiente mundial, plantea que el medio ambiente continúa deteriorándose y que los problemas ambientales importantes siguen todavía profundamente arraigados en el sistema socio-económico de las naciones. Los recursos financieros continúan siendo insuficientes y no hay voluntad política para atender los problemas ambientales más apremiantes, a pesar de contarse con la tecnología y el conocimiento necesarios para superarlos.

El informe del PNUMA también argumenta que a pesar de tenerse el conocimiento del círculo vicioso de pobreza y deterioro ambiental, no hay evidencia que desde la Cumbre de Río de 1992 hasta la fecha, se hayan realizado acciones concertadas y efectivas para implementar políticas ambientales que beneficien a los segmentos excluidos del progreso. Además, dicho informe sostiene que a nivel nacional, los países aún no logran vincular la protección ambiental con la inversión social, como la educación, la salud y la generación de empleos para los pobres, especialmente las mujeres.

Ante tal panorama y tomando en cuenta la capacidad desarrollada por la sociedad civil y los niveles locales en el país durante los últimos años, las tareas nacionales de crear acuerdos o alianzas y de generar compromisos por parte de diferentes agentes e instituciones, para enfrentar los principales problemas del país son, en la actualidad, los dos grandes desafíos y una acción efectiva para que El Salvador se mueva hacia el progreso de una manera duradera.

La creciente inquietud social en relación al deterioro ambiental y el interés que despierta el desarrollo sostenible, ha incitado a los gobiernos y organismos internacionales a examinar los medios para evaluar las repercusiones de las actividades humanas sobre el medio ambiente. En julio de 1989, los países que integran el G7 (grupo de países más

desarrollados) encomendaron a la OCDE, la tarea de generar indicadores que permitieran considerar en las decisiones económicas, los problemas medioambientales. Dentro de las investigaciones realizadas está la integración del medio ambiente a las cuentas nacionales, a fin de entregar instrumentos adaptados a una gestión más racional de los recursos naturales (Claude, 1997, pg. 33-34).

Por otra parte, la Unión Mundial para la Naturaleza planteó que solo a nivel nacional, más de 75 estrategias fueron iniciadas en todo el mundo en la última década, 24 de las cuales se han realizado en América Latina. Todos estos procesos son pioneros y sus resultados son todavía incipientes. Los aspectos macroeconómicos y financieros del desarrollo sostenible han estado ausentes en muchos de los casos, siendo las excepciones los que provienen de Cuba, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. Los programas y proyectos en proceso son de diferentes categorías, a saber: internacional (Golfo de Fonseca), nacionales (Costa Rica, Perú y otros), regionales (Amazonía, Ecuador; Petén, Guatemala, Tortuguero, Costa Rica y otros), locales (Guánica, Puerto Rico; Bahía de Samaná, Rep. Dominicana; Mata Atlántica, Brasil y otros). La escala geográfica de la estrategia es también diferente: desde 5,000 hectáreas en Puerto Rico hasta más de 1 millón de hectáreas en el Petén y la Amazonia (López Ornat, 1995, pg. 3-9).

La sistematización de experiencias sobre el tema realizada por UICN en América Latina coincide con lo expresado por PNUMA y el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales, en el sentido de que nadie entiende completamente cómo puede lograrse un desarrollo sostenible -y si aún se pueda alcanzar tal desarrollo-; sin embargo, existe consenso creciente en torno a que éste puede y debe llevarse a cabo a nivel local antes de darse a nivel mundial (ICLEI/PNUMA, 1996, pg. 1).

Por consiguiente y dada la importancia que El Salvador avance hacia un desarrollo integral, integrador y duradero, a continuación se presenta una breve secuencia de pasos que permitirían avanzar en esa dirección. El cuadro No. 3 busca que el lector se familiarice con la lógica funcional de un enfoque de esta naturaleza. El desarrollo sostenible no es teórico ni esquemático, es práctico y evolutivo, se implementa de acuerdo a la magnitud y dimensión del problema que se aborde y a las actitudes y aptitudes de las poblaciones e instituciones participantes.

El cuadro destaca la importancia de construir conjuntamente una imagen-objetivo del país, departamento, región y/o municipio. Para lo cual es preciso conocer y plasmar lo que los habitantes e instituciones desean lograr en un período determinado. La formación de una visión común es determinante para dirigir los recursos, energías y capacidades hacia una meta nacional, departamental, regional y/o municipal. En la práctica, la secuencia de los pasos no sigue la ruta indicada. Lo relevante es comprender que para alcanzar una meta común, es imprescindible fortalecer las capacidades municipales, micro-regionales, departamentales, regionales y nacionales de gestión, establecer sociedades con diferentes grupos, generar compromisos, elaborar proyectos de inversión y crear una legislación funcional de contraloría social.

Finalmente y por ser uno de los puntos de mayor interés para los funcionarios de elección popular, la movilización de recursos debe entenderse como un medio a través del cual se

logran las metas acordadas con las comunidades. Sin embargo, lo frecuente es que la participación y los proyectos se promuevan en función de los criterios y propósitos de las fuentes de financiamiento, lo cual contradice la esencia del desarrollo sostenible. Ante ese problema, la movilización de recursos internos y externos debería discutirse desde el inicio del proceso. No hacerlo genera problemas de credibilidad, transparencia y efectividad.

**Cuadro No. 3**  
**Pasos metodológicos para avanzar hacia el desarrollo sostenible**

- construir una visión común de desarrollo entre los diferentes grupos que integran un territorio: el país, un departamento y/o un municipio;
- identificar y dar prioridad a los problemas de interés nacional y local ;
- promover la participación para el progreso local, en el marco de una política de descentralización y ordenamiento territorial y de una estrategia ambiental.
- crear espacios o mecanismos de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y los sectores productivos;
- fortalecer las aptitudes políticas, gerenciales y técnicas de los sectores público y privado a nivel departamental, micro-regional y municipal;
- desarrollar planes de acción -con metas concretas- a nivel nacional y local para encarar los principales problemas de las comunidades, teniendo como brújula la visión de país;
- apoyar las iniciativas y/o procesos participativos de desarrollo existentes a nivel local;
- compartir con la comunidad internacional los avances y resultados obtenidos e invitarla a formar una sociedad en pro del desarrollo sostenible a nivel local;
- preparar una cartera de proyectos de inversión de mediano y largo plazo, con las dimensiones de pertinencia, rendimiento y éxito;
- organizar e iniciar una intensa movilización de recursos e inversiones nacionales e internacionales para dar respuesta a las necesidades priorizadas a nivel micro;
- crear mecanismos de participación y contraloría social a nivel municipal, micro-regional, departamental y/o regional;
- articular los programas y proyectos de progreso local con políticas y estrategias de desarrollo nacional e internacional.

### 2.1.1 El Salvador en el nuevo contexto mundial

A partir de la caída del Muro de Berlín, de la firma de los acuerdos de paz en Chapultepec y del surgimiento de conflictos en muchos países (Liberia, Argelia, Georgia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Somalia, Ruanda y otros), la atención que la comunidad internacional pudiera prestarle a El Salvador es mínima. El Salvador no incide en el comercio exterior, representa menos del 0.1 por ciento de la población mundial y no posee recurso estratégico alguno para la economía internacional, por lo que, el país debería ser lo suficientemente inteligente para entender que sus posibilidades para progresar y tener acceso al mercado mundial dependen de las actitudes y aptitudes de sus habitantes e instituciones.

Parece de utilidad considerar en este punto la conveniencia de lograr un acuerdo nacional para armonizar la democracia, el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Ello contribuiría a que el desarrollo se centrara en el ser humano, así como a articular los compromisos internacionales con las prioridades y metas nacionales de desarrollo.

Una manera de avanzar en esa dirección es por medio de la construcción de espacios permanentes de diálogo intersectorial y del fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores público y privado, a nivel macro y micro. Para ello es esencial que todos los agentes de desarrollo conozcan y asuman responsablemente los compromisos que el país tendrá que honrar en el futuro, y las normas y tratados internacionales que se deberán cumplir para tener acceso al mercado mundial del Siglo XXI.

Por ejemplo, un mejor marco legal e institucional sobre el medio ambiente, junto a la voluntad política de hacerlo cumplir, ayudaría por una parte, a que las políticas gubernamentales y empresariales incorporaran el criterio de sostenibilidad ambiental, y por otra, a que el país atendiera más positivamente acuerdos internacionales tales como las Convenciones de Cambio Climático, Diversidad Biológica, Comercio Internacional de Especies Amenazadas y las Normativas de los Acuerdos ISO 14000.

El financiamiento para el desarrollo sostenible es un tema que requiere particular atención y creatividad, en vista de que el margen para una redistribución del financiamiento nacional para la variable ambiental es realmente limitado. Esta realidad económica ha venido generando nuevos instrumentos. Por ejemplo y de acuerdo a la CEPAL (1991, pg. 114-115), América Latina tiene experiencia en el “canje de deuda por naturaleza”. Las operaciones de conversión son conceptualmente sencillas, pero bastante difíciles de organizar en la práctica, y constan básicamente de las tres etapas siguientes:

1. Una ONG dedicada a la conservación de la naturaleza o el gobierno de un país industrializado, compra con gran descuento en el mercado secundario un pagaré de la deuda externa de un país;

2. El comprador extranjero entrega el pagaré al gobierno del país deudor a cambio de un instrumento financiero en moneda local (efectivo o bono). Al efectuar el canje, el gobierno puede o no captar parte del descuento obtenido por el comprador en el mercado secundario;
3. El instrumento financiero en moneda local se asigna al financiamiento de un proyecto de conservación previamente acordado entre el gobierno deudor y la ONG o el gobierno extranjero. Lo común es que el proyecto sea administrado por grupos conservacionistas locales en colaboración con las autoridades gubernamentales del país.

Otra área de interés es la creación de instrumentos que permitan valorar y reconocer la propiedad de la biodiversidad en términos internacionales, ya que constituiría un factor importante para su conservación. La biodiversidad, por lo tanto, debería definirse como un recurso escaso, y por ende, debería tener un precio que reflejara su costo de oportunidad tanto espacial como intertemporal.

Asimismo y a partir de la reunión sobre Cambio Climático en Kioto, Japón, 1997, se establecieron metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los países desarrollados y se avaló el Mecanismo de Desarrollo Limpio como un medio de promoción para las reducciones y absorciones de esos gases en los países en desarrollo, quedando de esta manera abierta la posibilidad de realizar las llamadas Acciones de Implementación Conjunta, las cuales posibilitan que un país desarrollado con altos costos marginales de reducción de sus emisiones pueda financiar o invertir en esfuerzos para reducir en otro país cuyos costos marginales de reducción sean menores, acreditándose la reducción de emisiones resultantes del proceso (PRISMA, 1998, pg. 3-4)

Por otra parte y por la acelerada erosión del suelo y deforestación se ha comenzado a hacer planteamientos más directos orientados a integrar la estrategia energética y la gestión del agua como parte integral de la política económica, a fin de permitir la inversión dirigida a las cuencas hidrográficas y el pago por servicios ambientales a los actores que viven en ellas. En ese sentido, una política de precios orientados a cubrir todos los costos, incluidos los ambientales, podría tener impactos positivos (PRISMA, 1995, pg. 40).

Otro ejemplo que ilustra nuevas áreas y herramientas de trabajo a favor del desarrollo sostenible, lo constituye el estudio realizado por FUSADES/CEDES, el cual a partir de un reconocimiento de la crítica situación socioambiental y de sus implicaciones en el crecimiento económico y la estabilidad política, planteó un sistema mixto de instrumentos reguladores y económicos para el control de la contaminación, que va desde tarifas por uso, cobros por contaminación, bonos de desempeño ambiental, permisos de emisión negociables, hasta subsidios fiscales y financieros (1997, pg. 81-87).

Los principales problemas de desarrollo que enfrenta El Salvador están identificados. Lo que está pendiente es establecer concertadamente las prioridades nacionales en los

próximos veinte años y abordarlos en base al principio de que la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones no debe menoscabar la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

En este contexto y partiendo de los datos disponibles, desde el punto de vista social la mayor amenaza es la pobreza y la violencia; desde la perspectiva ambiental es la contaminación y el deterioro de los recursos hídricos (cuencas), y desde el ángulo económico son los bajos niveles de ahorro, inversión y productividad.

Una acción efectiva para coadyuvar a que El Salvador encuentre el camino hacia el desarrollo sostenible es que los medios de comunicación coordinen esfuerzos con el círculo académico-científico y la sociedad civil organizada, para realizar una campaña nacional de difusión que permita entender integralmente los problemas y procurar solucionarlos en base a la generación de compromisos y aportes concretos por parte de los diferentes grupos y actores de la vida nacional.

Por ejemplo, recibir el Siglo XXI en función del bienestar de nuestros hijos y nietos, implica *salvar la cuenca del río Lempa*, lo cual significa, por una parte, erradicar la pobreza, recuperar la fertilidad del suelo y promover la microeconomía de los municipios que la conforman; y por otra, realizar el tratamiento bio-físico e impulsar las medidas efectivas para que los desechos del principal centro de poder del país, San Salvador, no sean depositados irresponsablemente en el río Acelhuate, ya que éste desemboca en la parte media del Lempa (embalse del Cerrón Grande). Al contaminar de esta manera dicha cuenca, los capitalinos estamos destruyendo la base humana y natural del principal proveedor nacional de insumos básicos (agua, energía y alimentos), limitando y destruyendo con ello la capacidad -presente y futura- del país para satisfacer las necesidades básicas de su población..

La interdependencia descrita anteriormente entre lo rural y urbano, representa el círculo vicioso entre pobreza rural, deterioro de los recursos naturales y modalidad contaminante de producción y consumo. Este círculo vicioso amenaza seriamente al actual sistema nacional de suministro de agua potable y de energía hidroeléctrica y por ende, cuestiona la sustentabilidad de cualquier forma de crecimiento nacional.

De continuar la actual forma de tomar decisiones, un alto porcentaje de jóvenes y adultos que habitan en la cuenca del Lempa continuará optando por abandonar sus lugares de origen, dirigiéndose hacia las principales ciudades de El Salvador y de E.U.A. Al no encontrar empleo ni tener acceso a los servicios sociales básicos, muchos de los pobladores de la zona norte y oriental del país optarán por aprovechar la red social existente entre El Salvador y E.U.A, a fin de cruzar el llamado “muro de la tortilla”.

En síntesis, promover el progreso económico local y conservar los patrimonios cultural y ecológico debería ser parte del “menú de coincidencias” entre E.U.A y El Salvador. De lograrse lo anterior, se facilitaría que las instituciones financieras internacionales (Banco

Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y otros) respaldaran la implementación de programas y proyectos que apoyen el ordenamiento territorial, la descentralización y el desarrollo local.

### 2.1.3 Acciones decisivas

La comunidad internacional está convencida de que la capacidad de un país para avanzar hacia el desarrollo sostenible tiene como requisito previo que sus habitantes e instituciones puedan comprender la interdependencia entre las actividades humanas y el medio ambiente. Disponer de información confiable y oportuna sobre esta interdependencia resulta crucial para la toma de decisiones en materia de políticas integrales de desarrollo.

Los recursos naturales (características bio-físicas) están ubicados en determinados territorios, a diferencia de los recursos humanos y financieros, cuya localización es variable. El ser humano no puede destruir el espacio que ocupa en la naturaleza y pretender continuar viviendo en dicho lugar. Por consiguiente, las condiciones eco-geográficas de cada territorio tienen que ser consideradas, facilitando con ello la identificación y solución de problemas del ámbito territorial. Esto posibilita que el Estado central promueva una mayor participación tanto de las instancias públicas locales y de la sociedad civil, como de los sectores empresarial y laboral.

El enfoque actual se hace básicamente por agregados macroeconómicos (balanza comercial, déficit fiscal, inflación, PIB y otros), asumiendo que la realidad socio-económica de todas las áreas geográfico-poblacionales del país coinciden con dichos indicadores nacionales. Nada más alejado de la realidad de las comunidades rurales y urbano-marginales, para lo que basta citar que la mayoría de la gente del campo no tiene acceso al agua potable, el 90% de los ríos está contaminados y arriba del 75 % utiliza leña para cocinar.

También es evidente las diferencias al interior del país. Algunos municipios de la cuenca del Lempa tienen índices de desarrollo humano similares al de países africanos que cruzan el río Volta. Para el caso y de acuerdo a datos disponibles, Ghana tiene un analfabetismo del 40%, ingreso per cápita de US\$ 400, el sistema de agua potable sólo cubre al 55% del área rural y el daño del suelo es un problema muy extendido. En las regiones Norte y Oriente de El Salvador sólo el 25%, aproximadamente, de las familias rurales tienen agua potable, el ingreso per cápita es inferior a los US\$ 600, arriba del 60% de los hogares son pobres, la población analfabeta supera el 35% y el deterioro de los suelos es crítico v.g.: el río Lempa recibe entre 10 y 25 millones de toneladas de sedimento al año. Guardando la distancia y respetando la historia de cada país, tanto ghaneses como salvadoreños tienen problemas de inmigraciones.

La pobreza es causa y efecto del deterioro ambiental. El desafío está en promover un desarrollo integral que esté a favor de la prosperidad de las presentes y futuras generaciones, y en armonía con la naturaleza. La importancia de construir un acuerdo

nacional para alcanzar la sostenibilidad ha intentado ser resaltada en el transcurso del presente trabajo. Una acción decisiva para lograr un cambio de actitud a favor de la sostenibilidad, sería que los poderes públicos locales promovieran una visión común de desarrollo, incluyendo acuerdos y compromisos con organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y los sectores productivos a nivel territorial, para ir avanzando desde abajo hacia arriba en la adopción del desarrollo sostenible.

Los municipios más deprimidos y deteriorados ambientalmente tienen a su vez las menores capacidades técnicas e institucionales de desarrollo, y menores recursos humanos calificados. En consecuencia, de promoverse la descentralización y el desarrollo local, el Estado deberá potenciar las capacidades de la población y sus organizaciones, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien de él. Para lograr lo anterior, quizás sea necesario cambiar la forma en la que el Estado se organiza para la consecución del bien común.

Por ejemplo, la formación de recursos humanos locales es un elemento estratégico para viabilizar una reconversión económica. Sin embargo, la inversión en el recurso humano demanda esfuerzos de largo plazo, especialmente si la formación y capacitación se basan en las características productivas territoriales. Bajo esta lógica, la formación técnica y profesional debe realizarse de manera concertada entre los actores públicos y privados de un territorio específico. Por lo tanto, el Estado debería evitar la creación de una oferta burocrática derivada de agregados económicos nacionales que distan mucho de la realidad social, empresarial e institucional del nivel territorial.

Lo determinante es que el Estado central cumpla con sus responsabilidades (sistemas de educación y salud, infraestructura básica, marco institucional-legal, seguridad ciudadana y jurídica y otros) en atención a los planes de acción promovidos desde las localidades. Si el programa nacional de desarrollo concilia su oferta de recursos con las necesidades y aportes de los municipios desde una perspectiva territorial (sistemas de cuencas hidrográficas, áreas protegidas, polos de desarrollo turístico, centros arqueológicos y otros), los lugareños se convertirían en los principales promotores de su propia superación, ya que lo que la gente busca es que sus familias vivan en comunidades más sanas, seguras y prósperas.

Dentro de esta lógica, los medios de comunicación social juegan un papel determinante. Ya que los Estados están cada vez más atentos a la opinión pública y su respuesta depende del enfoque de desarrollo que utilizan para interpretar la realidad nacional. Una acción decisiva en esta dirección es facilitar el acercamiento entre gobernados y gobernantes, con el objeto de solucionar problemas concretos.

Una sociedad mejor informada y un Estado capaz, conducen al desarrollo sostenible. Para lograrlo, hay que estimular la organización y movilización social local alrededor de temas de interés común (problemas territoriales articulados con el nivel nacional), a fin de constituir dichos temas o problemas en un punto prioritario de la agenda nacional de

desarrollo. Con el objeto de hacer de la información un instrumento de desarrollo y para pasar de la teoría a la acción -teniendo de referencia el capítulo 40 de la Agenda 21-, sería conveniente:

1. Promover que las decisiones se basen en información confiable y actualizada.
2. Crear una red nacional seria y responsable de información con datos agregados y desagregados a nivel mundial, regional, nacional, departamental y municipal.
3. Fomentar y facilitar el acceso a la información, incluyendo los medios populares de comunicación.
4. Implementar un programa permanente de capacitación conjunta entre las universidades y los medios de comunicación social respecto a tecnologías de información
5. Elaborar indicadores de desarrollo sostenible entre el Estado y la sociedad civil organizada, a nivel local y nacional.
6. Producir información sobre las oportunidades de inversión local que sea accesible a diferentes grupos socio-económicos
7. Sistematizar y divulgar iniciativas y experiencias de desarrollo que sean exitosas a nivel regional, departamental, micro-regional y/o municipal
8. Facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias entre municipios y departamentos salvadoreños, países centroamericanos y países en desarrollo.

## 2.2 Cooperación externa

### 2.2.1 Decisiones acertadas

Relacionar la alta densidad poblacional, con el acelerado deterioro de los recursos naturales y con el elevado índice de pobreza en El Salvador, nos debe llevar a reflexionar acerca del país que le heredaremos a nuestros hijos, y a señalar que la actual forma de tomar decisiones debilita la base humana y natural que sustenta el crecimiento económico, por lo que, el enfoque de desarrollo que resulta de esas decisiones pone en peligro la seguridad y la prosperidad humanas de las actuales y futuras generaciones.

El mejoramiento de las vidas humanas exige la articulación de lo económico, social y ambiental. Ello es posible mediante la intervención coordinada del gobierno, de la población, de la empresa privada y del círculo académico-científico. De esos segmentos, el gubernamental, el empresarial y el académico-científico tienen los medios para informarse adecuadamente, pero las personas, comunidades y demás organizaciones de la sociedad civil, para tomar parte en las decisiones relacionadas con el desarrollo nacional, necesitan tener información sobre los diferentes temas y ámbitos de la vida nacional e internacional, de manera que puedan fundamentar sus decisiones.

La comunidad internacional también concluyó que la capacidad de un país para tomar el camino hacia el desarrollo sostenible depende de la capacidad de su gente e instituciones de adoptar decisiones acertadas. A los salvadoreños se nos plantean difíciles opciones respecto a complejos problemas tales como el desempleo, inequidad social, la falta de

acceso al agua potable, al saneamiento básico y la inseguridad ciudadana. Para hacerle frente a estos desafíos se necesitan conocimientos y aptitudes científicas, gerenciales y técnicas, así como organización y recursos financieros, y voluntad política de afrontarlos y resolverlos.

La principal fuente de financiación proviene de los sectores público y privado del nivel macro y micro. El Salvador carece de los recursos financieros y de la tecnología requeridos para superar sus problemas básicos y menos para ayudar a eliminar las amenazas ambientales mundiales, por ejemplo: cambio climático y diversidad biológica. Resulta fundamental entonces que la comunidad internacional adopte nuevos criterios y aporte recursos adicionales para enfrentar los problemas socio-económicos aún pendientes de solucionar que estaban a la base del conflicto bélico recién finalizado.

Dentro de esta lógica, es importante que las instituciones financieras internacionales (IFI) le ayuden a países como El Salvador a mejorar su capacidad humana e institucional para alcanzar las metas indicadas. Un ejemplo positivo de lo anterior es el giro estratégico que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo están comenzando a dar con el objeto de que los proyectos que financian trabajen con las comunidades de escasos recursos, las mujeres, la sociedad civil y la institucionalidad local.

Esto es coincidente con el hecho de que después de la firma de los acuerdos de paz, el financiamiento externo a El Salvador pasara de lo bilateral a lo multilateral; es decir, de la cooperación brindada por países a préstamos otorgados por las IFI. De 1992 a 1995, la cooperación multilateral programada ya superaba a la bilateral en cerca de US\$ 250 millones, estimándose que los recursos para medio ambiente, empleo y pobreza no superaban el 10%.

Este cambio internacional de enfoque y prioridades se puede convertir en una oportunidad para El Salvador, en vista de que lo que el país necesita es consolidar el proceso de paz con progreso y democracia. Lo que parece evidente es que para tener una visión común de futuro es preciso que ésta sea construida por los diferentes grupos e instituciones de la vida nacional.

El fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional es un factor determinante para que el giro estratégico de las IFI se traduzca en criterios y financiamientos que asocien -en la práctica- los factores económicos, sociales y ambientales. Lo anteriormente expuesto puede observarse con más claridad al incorporar la dimensión territorial. Los municipios y departamentos con los índices más altos de pobreza y deterioro ambiental son las localidades que a su vez tienen las instituciones públicas y privadas con las mayores limitaciones técnicas, gerenciales y presupuestarias, a pesar de que en esas zonas se genera la energía y suministro de agua para los principales centros urbanos. Por ello, es esencial que la ejecución de la futura cartera de proyectos de las IFI se enmarque dentro de una política de descentralización del Estado y de una estrategia nacional de desarrollo local; de lo contrario, la implementación de proyectos estratégicos en áreas económicamente y ecológicamente deprimidas pudiera conducir a la Trampa de la Andadera.

No diferenciar entre “proyectos de desarrollo” y “desarrollo de proyectos” puede llevar a la Trampa de la Andadera, la cual se explica así: a algunos niños cuando van a comenzar a dar los primeros pasos, se les ayuda proporcionándoles una andadera, a fin de que tomen confianza y fortalezcan sus músculos para poder caminar por su propia cuenta. Al cabo de unos días, los padres le quitan la andadera y el niño comienza a caminar sin ninguna ayuda extra. Con un propósito similar al de la andadera, varios proyectos dirigidos a poblaciones de escasos recursos son ejecutados con la intención de lograr la autogestión comunitaria. Hasta aquí no hay ningún problema, la trampa está cuando los proyectos hacen las veces del niño y las comunidades la función de la andadera. Este riesgo se descubre cuando al terminar el financiamiento externo, los lugareños se percatan de que al haber girado su organización alrededor del proyecto y no a la inversa, la localidad no dispone de la capacidad ni de los recursos necesarios para darle continuidad a las actividades.

En síntesis, si la comunidad internacional decidiera enfatizar el involucramiento de la sociedad civil, gobiernos municipales y la empresa privada en los próximos años, le correspondería a los países receptores asegurarse de que los convenios de préstamo con las IFI fortalezcan la capacidad técnica e institucional de gestión del sector público y privado a nivel local.

### 2.2.2 Desarrollo de la capacidad nacional y local

El mayor desafío de los salvadoreños es iniciar el Siglo XXI con acciones que garanticen la seguridad humana mediante el progreso. Se requiere entonces valorar los recursos humanos, físicos, institucionales y naturales disponibles para sustentar el desarrollo, así como incorporar sus beneficios a la parte de la población que es pobre.

La Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) coincide en que si bien los municipios aún distan de ser verdaderos gobiernos locales, son una instancia pública importante de participación ciudadana, y pueden llegar a convertirse en una instancia de democratización. Los gobiernos municipales son más claramente visibles para la población y sus autoridades son más sensibles a las necesidades de las comunidades.

Dentro de esas ideas, la descentralización, el ordenamiento territorial y el desarrollo económico local son cada vez más relevantes para hacerle frente al desequilibrio territorial-poblacional, que se refleja en el acelerado y desordenado crecimiento urbano, debido a lo cual para la primera parte del próximo siglo, casi las dos terceras partes de la población será urbana y la mayoría vivirá en el Gran San Salvador y áreas circunvecinas.

Este desequilibrio territorial-poblacional ilustra la variedad de demandas socio-económicas, políticas y ambientales a las que se deberá responder. Sumando los cuatro departamentos con los índices más bajos de desarrollo humano (Morazán, Cabañas, La Unión y Chalatenango) para el año 2010 representarán menos del 12 por ciento de la población total y del 10 por ciento de la población electoral. Lo que aunado al acelerado

deterioro ambiental y a que las actividades económicas urbanas constituirán una parte cada vez mayor de la producción nacional, hará más difícil equilibrar el desarrollo de las zonas rurales y sub-urbanas del país.

El movimiento poblacional hacia el interior y exterior del país refleja la estrategia que siguen miles de salvadoreños para sobrevivir y buscar una mínima seguridad y posibilidad de progreso. Según datos del Ministerio de Economía/DIGESTYC, en 1995 la tasa de crecimiento demográfico del área urbana duplicó el área rural (2.6 por ciento versus 1.3 por ciento) y para el 2025 podría estar triplicándola. Entre 1990-95 cerca de 153 mil personas se desplazaron del área rural al área urbana o hacia el extranjero. Por otra parte y en vista de que la edad mediana en 1995 era de 20.2 años, se destaca el potencial productivo y la gran demanda de empleo que se tendrá en los próximos diez años. El reto del país es de crear por lo menos 887 mil puestos de trabajo en diez años para afrontar el crecimiento poblacional, sin considerar los niveles actuales de empleo (1996, pg. 18-30).

El pronóstico es preocupante. Una acción destinada a ampliarle las oportunidades socio-económicas a los jóvenes es de la más alta prioridad. Existen experiencias positivas a nivel internacional, regional y nacional de iniciativas de desarrollo y de alianzas estratégicas que deben ser estudiadas, adaptadas y replicadas. También es recomendable la promoción de sociedades entre la empresa privada, las universidades y el Estado con el objeto de concretar acciones e inversiones.

Para elaborar e implementar programas y proyectos efectivos es necesario desarrollar capacidad científica, técnica, gerencial y operacional. Ello implica desarrollar la educación e investigación tecnológica y científica; así como fortalecer el marco jurídico, la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas, y la comunicación social a fin de que la población tome decisiones bien fundamentadas y en beneficio de su familia.

El Salvador necesita más personas capacitadas y que las personas que ya están formadas trabajen en las áreas de su competencia. Ello será factible en la medida que los diferentes segmentos comprendan que las oportunidades del Siglo XXI y de las alianzas estratégicas dependen de la actitud, capacidad y competitividad de los salvadoreños y sus instituciones.

### 2.2.3 Cambios en la cooperación externa

En el campo del desarrollo la palabra “cambiar” puede interpretarse como un nuevo enfoque en la toma de decisiones para alcanzar y armonizar las metas sectoriales. También puede significar corregir la forma en que la sociedad se organiza para solucionar sus problemas. De hecho, cuando diferentes grupos hablan de enderezar el rumbo que lleva el país hacia un desarrollo sostenible, se refieren a la necesidad de adoptar una política nacional de desarrollo que le dé prioridad a la calidad de vida de la población y que actúe en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En el ámbito de la cooperación internacional, cambiar puede ser sinónimo de evolucionar hacia una relación más horizontal y sustantiva entre el proveedor y el receptor de la asistencia externa. Miles de millones de dólares fueron donados a El Salvador durante 1980-94. De 1995 a la fecha, el financiamiento externo está cambiando, por una parte, de la óptica de corto a la de largo plazo y por otra, de las fuentes bilaterales (países y donaciones) a las multilaterales (instituciones financieras y préstamos). En esto y dado que los actuales y futuros ciudadanos pagarán los préstamos a través de los impuestos, la administración de dichos recursos debe ser más transparente y eficaz.

Dentro de este marco, a continuación se expone una hipótesis sobre potenciales efectos de la globalización en el área de la cooperación externa. Al igual que muchas empresas y artículos nacionales se ven amenazados por la apertura y entrada al país de nuevos productos y corporaciones internacionales, también varios organismos públicos internacionales están siendo desplazados a nivel mundial por empresas privadas internacionales.

Esta lógica de trabajo puede conducir no sólo al debilitamiento de la capacidad de gestión de las instituciones públicas nacionales sino que también al de las entidades privadas nacionales. Las implicaciones de este fenómeno son múltiples, por lo que en este apartado sólo me referiré a las de mayor incidencia en la organización del Estado salvadoreño para la consecución del bien común.

Al debilitarse la capacidad nacional pública y privada, es razonable que la cartera de proyectos con financiamiento externo (bilateral y multilateral) tenga problemas en su nivel y ritmo de ejecución. Al existir una cartera demorada es lógico atribuirle el problema a la ineficiencia de las instituciones públicas nacionales. Por lo tanto y dado que las entidades privadas nacionales tienen poca experiencia en este negocio, una alternativa que está ganando terreno en la movilización de recursos semi-paralizados (la cifra mundial asciende a billones de dólares), es pasarle la ejecución de programas y/o proyectos a empresas, consultoras u ONG internacionales.

Para el caso de los empréstitos externos, dicha tendencia significaría que los países receptores además de pagar los intereses tendrían que cubrir los costos indirectos de la entidad internacional contratada (estimándose un porcentaje no menor al diez por ciento). Después habría que sumar el pago de estudios, diseños y asesorías técnicas externas. Las empresas ganadoras de la licitación internacional, por no tener capacidad operativa local, es de suponer que contraten a empresas u ONG nacionales para que ejecuten las actividades (otro porcentaje adicional, no menor al cinco por ciento).

La entidad nacional co-ejecutora, por no tener capacidad operativa en las áreas temáticas y/o geográficas en que se implementa el convenio, contratará temporalmente a personal nacional y alquilará y/o comprará locales, vehículos, equipos y materiales (otra estimación no menor al veinte por ciento). Con esta modalidad, es probable que de cada

colón prestado lleguen menos de cincuenta centavos a la población meta y a sus organizaciones.

Por otra parte, la primera tarea de la entidad co-ejecutora sería convencer a los lugareños de que lo que les ofrecen es de beneficio para todos. Con esta lógica de trabajo, la participación comunitaria permitiría cumplir con lo convenido internacionalmente, disminuir los costos operativos de las entidades ejecutoras y comprometer a los lugareños en darle continuidad a las actividades promovidas cuando termine el financiamiento (o sea después que los contratados hayan tomado sus maletas e ido para otro lugar).

Por ello, el papel de la cooperación técnica y financiera debe revisarse. Actualmente y en términos generales, el Ministerio de Hacienda maneja los préstamos y el Ministerio de Relaciones Exteriores la cooperación técnica. Esta separación programática e institucional podría estar, por una parte, limitando la sostenibilidad de proyectos promovidos por la cooperación técnica (al no vincularlos con los programas nacionales de desarrollo) y por otra, posibilitando la sustitución de la institucionalidad nacional por una red internacional de apoyo eventual para ejecutar proyectos con financiamiento externo.

En la medida que las licitaciones internacionales de la cartera de préstamos externos incluyan los componentes técnicos de su ejecución, y que se expanda la modalidad de las fuentes bilaterales de canalizar su apoyo por medio de empresas u ONG internacionales, las relaciones contractuales para los países receptores serán cada vez menos favorables.

Lo delicado de este escenario es que:

- i) se reducirían los espacios de negociación;
- ii) se trasladarían hacia afuera las decisiones gerenciales;
- iii) se elevarían los costos operativos;
- iv) se limitarían las posibilidades para que los lugareños le den continuidad a las actividades promovidas con financiamiento externo;
- v) se reduciría la oportunidad para que los lugareños participen en las decisiones que les afectan sus vidas.

Por ello y en vista de que El Salvador ya no le interesa mucho a la comunidad internacional, es recomendable examinar la hipótesis aquí planteada. De ser cierta, los cambios en la cooperación externa serían de forma y de fondo, por lo que, convendría fortalecer las capacidades nacionales y locales de gestión, investigación y ejecución (públicas y privadas), e integrar las gerencias de las cooperaciones técnica y financiera.

#### 2.2.4 Nuevas sociedades o alianzas internacionales

Hay una enorme diferencia entre los acuerdos internacionales y el apoyo brindado a los países en desarrollo para superar los problemas más apremiantes. Además, El Salvador

tiene la necesidad de convencer a cooperantes externos de que son socios de un proceso exitoso. Kofi Annan, Secretario General de la ONU, afirma que a pesar de la prosperidad alcanzada en muchos países, ni los gobiernos, ni la empresa privada ni las Naciones Unidas han podido encontrar la clave para erradicar la pobreza en que vive la mayoría de la humanidad. Cerca de 1,300 millones de personas subsisten con 1 dólar diario. Casi 1,000 millones son analfabetas y otro número similar no tiene acceso a agua potable. Las mujeres constituyen el 70 por ciento de la población pobre del mundo.

De acuerdo a la ONU, la cooperación de los países industrializados alcanzó su máximo en 1992. En proporción al producto nacional bruto de los países donantes, la asistencia oficial para el desarrollo se redujo del 0.34 por ciento en el período 1990-1992 al 0.27 por ciento en 1993-1995 y se estima que continúa descendiendo. Estas cifras contrastan con la meta del 0.7 por ciento acordada en la Cumbre de la Tierra en 1992. Sólo 4 países (Dinamarca, Noruega, Suecia y Países Bajos) han aportado sistemáticamente el 0.7 por ciento. Por ello, la ONU dice que si bien los gobiernos de los países industrializados estuvieron de acuerdo en que la erradicación de la pobreza se constituyera en una de las metas internacionales prioritarias, su apoyo no ha sido siempre consistente con los compromisos adquiridos.

El PNUD planteó en 1993 que el nuevo panorama mundial y los desafíos del desarrollo sostenible llevarían a que la cooperación externa adoptase un nuevo enfoque. Una razón era que finalizaba la ayuda motivada por la guerra fría. En 1991 más de la mitad de la ayuda bilateral de EUA se asignó a 5 países. Uno de ellos, El Salvador, con 5 millones de habitantes y un ingreso per cápita de 1,000 dólares, recibió más ayuda norteamericana que Bangladesh, con 116 millones de habitantes y un ingreso per cápita de sólo 210 dólares. Otra razón para el cambio era que la mayor parte de los 15 mil millones de dólares de asistencia técnica se destina a equipo, tecnología y expertos de países industrializados, en lugar de al fomento de la capacidad nacional en los países en desarrollo.

Refiriéndose al papel de la ayuda externa al proceso de paz de El Salvador, el PNUD afirmó en 1995, que dicha cooperación había tenido una gran influencia no sólo en la balanza de pagos, sino también en el equilibrio del poder (PNUD, 1995, pg. 97). Según datos disponibles, las donaciones y préstamos para la reconstrucción y el desarrollo socio-económico alcanzaron los US\$ 2,500 millones en el período 1992-96. Lo cual evidencia que la comunidad internacional le apuesta a la transición democrática. Lo que hizo El Salvador con esos recursos, además de los internos para avanzar hacia un desarrollo sostenible, es otra cosa.

Con el logro de la paz y de la estabilidad macroeconómica, las donaciones disminuyen y los préstamos aumentan. Los préstamos pasan los US\$ 1,700 millones y provienen básicamente del BID, BCIE y Banco Mundial. El apoyo de ONG internacionales ha sido importante v.g. el aporte de cinco de ellas sumó US\$ 55 millones de 1992 a 1997. La cooperación técnica y humanitaria (PNUD, OMS/OPS, UNICEF, PMA y otros) ascendió a US\$ 80 millones en dicho período. En el primer trimestre de 1998, se discutía una cartera de préstamos externos superior a los US\$ 665 millones.

Al contrastar los cuantiosos recursos externos con los bajos índices de desarrollo humano de Morazán, Cabañas, La Unión y Chalatenango, con la crítica situación del río Lempa, con la grave contaminación ambiental del Gran San Salvador y con la limitada capacidad de gestión de los gobiernos municipales, es que se plantea que el Estado salvadoreño, países donantes y organismos internacionales, en conjunto, deberían reorientar la cooperación a fin de que el país camine hacia un desarrollo que sea sostenible.

Por otra parte, conviene subrayar la tendencia en los ciudadanos de los países industrializados de cuestionar a sus gobernantes sobre su falta de atención a los problemas internos y acerca de la manera que sus contribuciones están siendo administradas. Es por ello que convendría que El Salvador mejorara su proyección internacional, explicando la manera en que los recursos externos forman parte de sus políticas de desarrollo, y destacando las estrategias que utiliza para facilitar que los pobres sean parte del progreso.

Un esfuerzo en esta dirección daría una mejor imagen del país en el exterior y generaría apoyo para enfrentar los desafíos del Siglo XXI. El Salvador tiene muy buenos socios a nivel mundial, y una excelente relación con E.U.A, potencia mundial en la cual vive cerca del 20 por ciento de salvadoreños. Las remesas familiares anuales equivalen al 11 por ciento del PIB. Todo ello debería ayudar a que se realizaran más inversiones en los recursos humanos, naturales y físicos de El Salvador.

En el informe anual 1996-97, el administrador del PNUD, James Gustave Speth, plantea que al potenciar a los pobres se hace que pasen a formar parte de la solución, y no del problema. Además, las posibilidades de lograr el desarrollo sostenible se ven limitadas por el acelerado deterioro ambiental. Lo que se requiere entonces es restaurar la confianza en el futuro. Speth sostiene que para los donantes e inversionistas privados la asistencia para el desarrollo es un buen negocio: Una población más sana y educada, una empresa privada local fuerte y un gobierno honrado y capaz, constituyen la base de una atmósfera operacional estable.

Lo nuevo es que la cooperación para el desarrollo necesita estar más cerca de la acción. Más cerca de la población y de sus organizaciones. Su rol es complementario y no debería sustituir las responsabilidades ni la capacidad nacionales. Lo que se requiere es que los salvadoreños y sus instituciones generen procesos participativos y duraderos de desarrollo dentro de un estado democrático de derecho, que es justamente lo que la comunidad internacional plantea para tener éxito en la prevención de conflictos sociales y de migraciones forzadas.

### 2.2.5 Las limitaciones del apoyo externo

En primer lugar, es importante que los ciudadanos conozcan el significado que tienen sus votos y los impuestos en los convenios de cooperación externa. Toda asistencia técnica y

financiera proveniente de un país u organismos internacional es aprobada por el Estado. Es decir que el destino de los recursos externos depende en gran medida del criterio y de la capacidad de negociación/gestión del Estado. Al celebrarse un convenio internacional se adquieren compromisos institucionales y/o financieros, los cuales son suscritos por funcionarios públicos y honrados con los impuestos directos e indirectos que pagan los actuales ciudadanos y que pagarán los futuros.

El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado. En consecuencia, es obligación del Estado asegurarle a los habitantes el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la manera prescrita y dentro de los límites de la Constitución. El poder público emana del pueblo.

Dentro de ese marco, al Organo Ejecutivo le corresponde celebrar tratados y convenciones internacionales, y a la Asamblea Legislativa ratificarlos o denegar su ratificación. En otras palabras, las medidas promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) no pueden implementarse sin la aprobación del Estado salvadoreño. Por lo tanto, no es adecuado atribuirle a las IFI la responsabilidad primaria de que los programas de desarrollo no hayan enfrentado exitosamente el empobrecimiento de la gente, la exclusión social y el deterioro de los recursos naturales del país.

La decisión de debilitar la capacidad de gestión del sector público v.g. cierre del Ministerio de Planificación en 1994, tuvo serias consecuencias, por ejemplo: aumentó el grado de influencia de las IFI para promover los objetivos de sus estrategias y se redujo la capacidad nacional de negociación en pro de un desarrollo sostenible.

Esos efectos limitaron el impacto del apoyo externo (más de 2,500 millones de dólares) a la paz y reconstrucción. Otro caso de dispersión son las actividades financiadas por el fondo de inversión social y los fondos ambientales provenientes de la condonación de deuda externa. Todos esos recursos no han logrado mejorar los índices de desarrollo humano a nivel local. 12 de los 14 departamentos son expulsores de población. 9 de ellos tienen índices de pobreza superiores al 60 por ciento.

Estos datos también indican que los frutos del crecimiento económico no se han distribuido equitativamente y que los programas de desarrollo social no han obtenido los resultados esperados. Es decir, las medidas auspiciadas por las IFI y otros cooperantes no han posibilitado la integración de los pobres al proceso de desarrollo. Conviene, entonces, revisar los convenios internacionales y sus modalidades de ejecución. El quid está en que la asistencia externa complemente los esfuerzos internos destinados a solucionar los problemas nacionales: pobreza, desempleo, deterioro ambiental e inseguridad ciudadana.

Stephanie Weinberg y John Ruthrauff presentaron el documento “Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador”, en el cual sostienen que la esencia de los préstamos ha sido el programa de ajuste estructural (desregulación y apertura económica, y privatización). Ambos bancos han desarrollado

similares marcos de cooperación, en forma complementaria. El BM ha apoyado la estabilidad macroeconómica y la reforma de la estructura y el rol de Estado. El BID ha promovido reformas para liberalizar el sistema financiero, créditos para la empresa privada e inversiones en infraestructura de transporte vial y energía (1998, pg. 4-13).

El documento en referencia afirma que la cooperación del BID y BM en 1997, ha tenido los mismos cuatro componentes de 1993. Modernización del Estado. Promoción del desarrollo social. Fomento del desarrollo de la empresa privada. Fortalecimiento de la gestión del medio ambiente. También sostiene que entre los obstáculos identificados por las IFI están: la continuación de la pobreza y la oposición de la sociedad al programa gubernamental de reformas. Por ello, según Weinberg y Ruthrauff, se han identificado tres acciones para lograr apoyo a las reformas: 1) mostrar resultados exitosos y rápidos, especialmente en el área rural, 2) construir enlaces con la sociedad civil y espacios de concertación, y 3) promover favorablemente los programas auspiciados por los bancos.

Lo esencial de la cuestión está en precisar si el actual programa de crecimiento económico fomenta el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. De acuerdo a datos oficiales del Banco Central de Reserva, las variables macroeconómicas son favorables: en los dos últimos años (1997 y 1998), la inflación anual fue del 2 por ciento y 4 por ciento, respectivamente; las reservas internacionales netas también aumentaron en ambos años; el PIB creció en 4 por ciento en 1997 y en 3.5 en 1998; las exportaciones aumentaron en ambos años; y los sectores de la construcción, comercio, industria y establecimientos financieros y seguros han crecido. Sin embargo, los resultados son magros en cuanto al índice de desarrollo humano a nivel local, a la creación de empleo en el sector agropecuario, a la recuperación ambiental y a la seguridad ciudadana. En este sentido, es oportuno que los funcionarios de elección popular platiquen con los ciudadanos acerca de las decisiones que ellos piensan tomar con sus mandatos (votos) y recursos (impuestos) en relación a las reformas patrocinadas por las IFI.

### 2.3 Elementos básicos a considerar

Este apartado se concentra en destacar el importante papel de la intervención de la juventud en el desarrollo local (variable dinamizadora), de los criterios que deben prevalecer en la toma de decisiones (variable orientadora del proceso) y el papel del Estado (variable normativa y facilitadora del proceso).

La variable dinamizadora es la que permite crear una fuerza-motor para impulsar los cambios necesarios para reorientar la forma de tomar de decisiones. La variable orientadora es la que establece las coordenadas de los esfuerzos y programas. La variable normativa y facilitadora es la que establece las reglas del juego, asegura su cumplimiento y favorece la creación de mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores nacionales para lograr acuerdos básicos y compromisos específicos para alcanzar las metas convenidas.

### 2.3.1 La intervención de la juventud para el desarrollo local

La población menor de 30 años representa alrededor de las dos terceras partes del total de la población salvadoreña y las condiciones socioambientales dentro de las cuales vive son realmente inquietantes. Entre los datos disponibles se mencionan: (a) 1 de cada 3 alumnos que ingresan a la escuela completa el noveno grado, (b) arriba del 40 por ciento de las mujeres embarazadas padece de algún grado de anemia, (c) el PIB per cápita en áreas rurales es inferior a los US\$ 600, (d) 45 millones de metros cúbicos de suelo fértil se pierden cada año, reduciéndose con ello aceleradamente la capacidad de retención del agua, y (e) la tasa de subempleo urbano es superior al 50 por ciento.

Los datos mencionados muestran un entorno desfavorable para la juventud salvadoreña y explican las percepciones que los jóvenes tienen acerca de lo que los adultos les estamos haciendo y heredando, contrario al contexto que necesitan para desarrollarse y progresar en un mundo competitivo en rápida evolución.

El problema más delicado que enfrentan los jóvenes es su sentido de pertenencia social o identidad cultural. Lo cual es preocupante, ya que para tener éxito en el Siglo XXI los jóvenes de hoy requieren mejorar constantemente su educación y su manera de interactuar en mundo cambiante. Una forma de solucionar este problema es que la gente joven participe en las actividades que afectan diariamente sus vidas. Esta opción adquiere relevancia en vista del alto grado de desintegración familiar existente, lo cual genera más amenazas que oportunidades. Puede expandirse el uso de drogas, la violencia juvenil y/o la marginación social. Pero si se le brinda a los jóvenes espacios de intervención, acceso a la educación y se le abren canales de comunicación e información también pueden convertirse en una fuente de energía capaz de lograr que el país tome el camino hacia el desarrollo sostenible.

El análisis de temas de interés comunitario favorece el involucramiento de la gente joven en los asuntos más importantes relacionados con su familia, centro de estudio, lugar de trabajo, campo de juego y amigos. La identificación de problemas y soluciones a nivel territorial es una de las estrategias más efectivas para que los jóvenes interactúen positivamente con la empresa privada, gobierno, iglesias, ambientalistas y demás grupos sociales.

Las localidades están formadas por cantones, comunidades y barrios que, a pesar de la variedad de sus integrantes, comparten riesgos e intereses comunes tales como inundaciones, desempleo, violencia, contaminación y otros. Para hacerle frente a estos problemas se requiere acciones sistemáticas de largo aliento, las cuales sólo pueden ser llevadas a cabo con la activa participación de gente emprendedora y que tenga la vista puesta en el futuro. En resumen, el análisis comunitario de problemas, la construcción de una visión común de futuro y la implementación de una agenda de desarrollo local -en armonía con las políticas nacionales de desarrollo y el entorno mundial- es una forma efectiva de mejorar las actitudes y perspectivas de la población y sus instituciones.

La clave está en que los tomadores de decisión y los líderes locales fomenten la intervención de la gente joven (35 por ciento de la población tiene entre 14 y 34 años), promoviendo la conservación de los patrimonios cultural y ecológico, la participación ciudadana y el desarrollo local. En síntesis, potenciar y aprovechar la creatividad, la honestidad, los ideales y el coraje de los jóvenes para solucionar problemas cotidianos de las localidades, es lo que puede abrir el camino hacia el desarrollo sostenible en El Salvador.

### 2.3.2 Elementos para tomar decisiones

Este ordinal hace hincapié en los elementos que se deberían considerar al formular un plan, programa y proyecto de desarrollo, así como en lo positivo de crear una nueva forma de diálogo entre las localidades y la comunidad internacional. Hoy día, la población desea comprobar que los proyectos con financiamiento externo e interno están orientados al logro de resultados concretos y a mejorar las condiciones de vida de la población. Por ello, PNUD plantea que las partes interesadas tienen el derecho y la responsabilidad de saber qué está ocurriendo con los proyectos, qué aspectos necesitan correcciones, cuáles son los resultados y qué enseñanzas se pueden extraer y compartir.

La propuesta es que los planes, programas y/o proyectos sean evaluados en tres dimensiones interdependientes: ***pertinencia, rendimiento y éxito*** (PNUD, 1997, pg. 25-34). Pertinencia es que los objetivos del proyecto respondan a las necesidades y prioridades de la población hacia la que se dirige, considerando el entorno o las nuevas circunstancias del contexto inmediato. Rendimiento es el progreso que realiza el proyecto en relación con los objetivos. Éxito es la obtención del producto deseado y además haber creado las condiciones para que la población pueda continuar o sostener ese resultado esperado.

La pertinencia se relaciona con la identificación de las necesidades de los grupos destinatarios, teniendo en cuenta su género, condición socio-económica y ubicación geográfica. Los criterios para valorar rendimientos son:

- 1) eficacia: hasta qué punto el proyecto consigue los resultados esperados,
- 2) eficiencia: transformación óptima de los insumos en productos, y
- 3) oportunidad de los insumos y resultados.

Los tres criterios del éxito son los efectos positivos, su sostenibilidad y el fortalecimiento de la capacidad nacional. Los efectos son los cambios positivos o negativos en una situación que un proyecto acarrea. Estos sólo pueden valorarse después de cierto tiempo de haber finalizado el proyecto. Por ello, es crucial especificar el “año cero” y diseñar los proyectos de tal forma que sea posible valorar sus actividades y metas en una fase posterior.

Sostenibilidad es la posibilidad de prolongar los resultados positivos de un proyecto una vez concluida la cooperación externa. La sostenibilidad está relacionada con las aptitudes y compromisos que los actores nacionales (públicos y privados) asumen para disponer regularmente de los beneficios que se consiguieron gracias al apoyo externo.

El fortalecimiento de la capacidad nacional le permite a la población llegar a ser autosuficiente y aprovechar las experiencias de los proyectos para buscar soluciones duraderas, ya que en la medida que los lugareños conocen sus potenciales, adquieren compromisos y utilizan mejor sus escasos recursos, posibilitan la sostenibilidad del desarrollo.

¿Aplican los criterios de pertinencia, rendimiento y éxito en procesos de desarrollo local? En mi opinión, sí. Las probabilidades de éxito a nivel comunitario, municipal, micro-regional y departamental son mayores. Por ejemplo, la construcción de una visión común de desarrollo y de mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones o sectores para la solución de problemas concretos, son viables -en el corto plazo- en el ámbito local.

La actitud de los actores públicos y privados locales hacia la integración de esfuerzos para la acción, determina la viabilidad de un proceso participativo y duradero. El desarrollo local es una alternativa de solución. Lo que se necesita es impulsar una política nacional de descentralización. De esta manera los gobernantes se acercarían y ganarían la confianza del público. Por su parte, los ciudadanos se organizarían mejor y harían valer sus necesidades y prioridades. Lo que también haría que los institutos políticos escucharan más a la gente y que los gobernantes ejercieran el poder público con autoridad moral.

En un mundo cada vez más globalizado y con un presupuesto nacional con serias restricciones, los márgenes de maniobra que los gobernantes salvadoreños tendrán en los próximos 25 años para solucionar los problemas más apremiantes de la población son estrechos. Por ello, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental deberían superar la confrontación ideológica.

Los problemas cotidianos (sobrevivencia) hacen que la gente le preste poca atención a las ofertas electorales. La población percibe claramente el déficit institucional para el progreso. El sector público ha sido debilitado. El sector empresarial aún no completa su reingeniería. Las municipalidades tienen limitada capacidad de gestión. La organización social y gremial está dispersa, y debilitada como consecuencia del conflicto y de las nuevas concepciones de la relación obrero-patronal. Las universidades han descuidado la investigación y la proyección social, y el Estado le resta apoyo a la educación superior. Las ONG están en crisis de autosuficiencia. La respuesta, por consiguiente, está en el fortalecimiento de las capacidades nacionales, en la integración de esfuerzos y en la acción. Es decir, en el desarrollo sostenible a nivel local.

La acción está en el nivel micro. La solución puede venir de abajo hacia arriba. Las comunidades están dispuestas a participar para mejorar sus condiciones de vida. Ningún

instituto político -per se- puede cambiar la actitud de la gente. La población sí puede influir en la forma de gobernar. Conviene entonces, la creación de un mecanismo de expresión ciudadana capaz de conversar con los tomadores de decisiones sobre la pertinencia, rendimiento y éxito de los programas de desarrollo. Lo cual posibilitaría que el Estado, la sociedad civil organizada y la empresa privada -en conjunto- invitaran a organismos bilaterales y multilaterales de cooperación a apoyar iniciativas locales, participativas y duraderas de desarrollo. Esta nueva forma de diálogo con la comunidad internacional permitiría que su apoyo se basara en los intereses reales de la población y propiciaría un entorno más favorable para inversiones nacionales y extranjeras.

### 2.3.3 El Estado en el proceso de desarrollo

Olman Segura, compilador del libro “Desarrollo Sostenible y Políticas Económicas en América Latina” (1992, pg. 18), subraya la trascendencia del papel del Estado y recomienda reformular el marco legal-institucional, a fin de aplicar políticas efectivas que ataquen las causas de la pobreza y del deterioro ambiental. Es importante que el Estado presente reglas claras, y potencie el accionar de la sociedad y del mercado. Roberto Guimarás de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, afirma que la sustentabilidad del desarrollo exige la democratización del Estado y no su abandono y sustitución por el mercado.

La preocupación de enfocar de manera integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo se expandió a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, junio de 1972, al advertir que el crecimiento económico, si bien era necesario, no garantizaba un bienestar duradero para la población, y que para lograr este último era necesario cumplir otras metas sociales. Quince años después, 1987, la Comisión Brundtland planteó el desarrollo sostenible como un proceso de cambio.

Según Arnoldo Gabaldón, ex-ministro de Medio Ambiente de Venezuela, el informe que la Comisión de Desarrollo de América Latina y el Caribe rindió en 1990, tuvo la lucidez de afirmar que “el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas en que el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo”. Además afirmó que el desarrollo sostenible podrá ser un objetivo factible en la medida en que los Estados promuevan iniciativas de gran alcance, capaces de modificar las tendencias actuales de crecimiento económico y de lograr que la sociedad civil pase a desempeñar un papel más activo.

¿Qué necesita el Estado salvadoreño para promover un proceso de desarrollo sostenible? La voluntad política para que el Estado asuma el papel de facilitador dinámico de este proceso. Ello implica que el Estado debe tener la capacidad para:

- 1) lograr el concurso de todos los sectores en la búsqueda de soluciones viables, utilizando la planificación a corto, mediano y largo plazo

- 2) implementar políticas públicas de largo plazo, que posibiliten la participación ciudadana y el apoyo de la comunidad internacional, y
- 3) viabilizar la sostenibilidad del desarrollo en los ámbitos político, social, económico y ambiental (adopción de un enfoque integral e integrador).

Lo antes mencionado implica la elaboración de un programa nacional. En lo político, profundizando la democracia, creando mecanismos de integración social y concertación nacional. Urge reducir la brecha entre gobernantes y gobernados. Una forma de hacerlo es implementando una política de descentralización para fortalecer las localidades y comunidades. En lo social, la prioridad es la lucha por erradicar la pobreza, facilitando el acceso tanto al agua potable, a la educación básica y a la atención primaria en salud como al crédito, capacitación, información y tecnologías. En lo económico el reto es crecer con oportunidades de trabajo, integrándose al mercado mundial, como sería favoreciendo la integración centroamericana, la producción con alta densidad de mano de obra, la inversión en el recurso humano y la infraestructura de energía, comunicaciones y transporte. En lo ambiental lo esencial es la reforestación y la recuperación las cuencas hidrográficas, así como la reglamentación, armonización y aplicación efectiva de la normativa ambiental.

Lo anterior destaca la conveniencia de la organización y el funcionamiento eficientes de la administración pública en el logro del desarrollo sostenible, lo cual está en armonía con los fines y responsabilidades del Estado contempladas en nuestra Constitución. Es recomendable discutir seriamente este tema. La realidad y la opinión pública indican que el Estado está llamado a jugar un papel relevante en la solución de los problemas nacionales

Reducir el tamaño del Estado y modificar su tendencia centralizadora, son cambios compatibles con el fortalecimiento de sus estructuras de gestión para poder coordinar las políticas públicas requeridas para un desarrollo sostenible. Lo importante es que los tomadores de decisión tengan claro y respondan a lo que la nación realmente desea y necesita que hagan. Ello implica una nueva forma de gobernar. Lo medular está en potenciar la vida comunitaria y las aptitudes y recursos de las personas que viven en las localidades. Es decir, lograr que la sociedad en su conjunto sea parte de la solución, y no del problema. Las áreas prioritarias, entonces, se refieren al fortalecimiento de la sociedad civil, la descentralización y la promoción de la ciencia y la tecnología para una evolución progresiva y duradera.

En síntesis, el papel del Estado es esencial para que los seres humanos constituyan el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Por ello y partiendo de que la dirección de la política de desarrollo y de gestión ambiental le competen al Organismo Ejecutivo, con el respaldo legal suficiente, es que se requiere la aplicación de un criterio administrativo-territorial. Es necesario que el Estado contribuya decididamente a que las localidades tengan una mayor capacidad de negociación en las definiciones presupuestarias y de inversión. La animación de iniciativas locales es determinante para que fructifiquen ideas e inversiones, así como para que aparezcan

nuevas aptitudes políticas, gerenciales y empresariales locales, que estarán seguramente más dispuestas a aprovechar -en forma duradera- las ventajas comparativas que ofrecen los patrimonios cultural y ecológico de cada municipio, micro-región y/o departamento.

## **2.4 La importancia de apoyar procesos existentes**

En este apartado se subraya que para avanzar hacia el desarrollo sostenible es conveniente comenzar con los procesos participativos a nivel local que existan y estén en evolución. También se hace énfasis en lo que vino a poner al descubierto la tormenta tropical Mitch en El Salvador y C.A.; finalmente, se afirma que un país puede llegar tan lejos como la visión, tecnología y productividad de su gente e instituciones lo permitan.

Comenzar por lo que ya existe tiene la ventaja de respetar lo que las localidades han acordado y trabajado en pro de sus comunidades. Además, tiene la virtud de sumarse a lo que ya está en marcha, evitando de esta manera la costumbre de desechar lo propio o anterior, y comenzar de cero. La lógica es capitalizar y proyectar todo lo trabajado e invertido en años anteriores que sea positivo y funcional.

Tomar de ejemplo los efectos socio-ambientales de la tormenta tropical Mitch resulta pertinente porque permite una relación directa entre los aspectos sociales, económicos y ambientales a partir de un caso real y actual, así como la pertinencia de promover la integración centroamericana de cara a los retos del desarrollo sostenible.

Enfatizar la correlación entre posibilidades de progreso y la capacidad/productividad de las poblaciones y sus instituciones, es particularmente útil en vista de la creciente tendencia de pensar de que todo lo podemos comprar en el extranjero y que no tenemos riquezas nacionales que conservar y utilizar racionalmente. Lo cual sería equivalente a decidir no invertir en los dos únicos recursos disponibles que tiene el país para progresar: los salvadoreños y sus deteriorados recursos naturales.

### **2.4.1 La participación en el desarrollo**

Este acápite plantea que para impulsar el desarrollo sostenible es preciso promover la participación para el desarrollo local. No se sugiere diseñar un modelo teórico-matemático, lo que se recomienda es construir una “masa crítica o base social”, a partir de la formación de sociedades o alianzas entre la sociedad civil, las autoridades locales, los órganos de gobierno y la empresa privada. Lo cual se debería traducir en una visión común de futuro, establecimiento de prioridades y generación de compromisos y responsabilidades para el logro de metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo en un territorio determinado: municipio, micro-región, departamento o región.

El desarrollo local es la reinención de la forma de gobernar en una economía cada vez más globalizada. En lo relativo a una nueva redistribución del poder entre la sociedad, el Estado y el mercado, se destaca la importancia de desarrollar el potencial de la gente y de

las comunidades, para realizar procesos participativos y duraderos. Este es uno de los aspectos más discutidos en la actualidad a nivel mundial, debido a que un alto porcentaje de proyectos con financiamiento bilateral (países) o multilateral (bancos y organismos internacionales) para enfrentar el empobrecimiento de la gente y el deterioro ambiental, han fracasado. Al respecto hay más preguntas que respuestas, y las experiencias exitosas en solucionar problemas específicos han sido aquellas que se fundamentan en la creatividad, capacidad y liderazgo local.

Esto significa varias cosas y tiene implicaciones en el futuro de la asistencia externa. Una, los cooperantes se inclinarán cada vez más a trabajar directamente con las instancias más próximas y confiables para las comunidades. Dos, trabajar con y para las comunidades de escasos recursos, que tendrá como consecuencia el fortalecimiento de la institucionalidad local (pública y privada). Tres, estimular a los pobres para que sean parte de la solución del problema redundará en la búsqueda de una democracia participativa, en beneficio de todos. Estos tres aspectos permiten advertir la tendencia internacional hacia la elaboración e implementación de políticas, estrategias y programas nacionales de desarrollo.

En las actitudes lo determinante es la voluntad y disposición de los lugareños para cambiar las cosas que están a su alcance. La mayoría de los problemas a nivel micro son solucionables con los recursos disponibles a nivel municipal y departamental. Es decir, los lugareños no deben esperar que el nivel central le solucione los problemas ni depender de éste para actuar. Sin duda que en la reinversión de la democracia y el desarrollo local, los municipios deberían valorar sus recursos y las contribuciones que ellos hacen al desarrollo nacional, para que en base a dicho aporte actual y futuro se establezca una relación más positiva y menos injusta.

La siguiente interrogante ilustra lo anterior. ¿Cuánto le retribuimos quienes vivimos en el gran San Salvador a los campesinos y pequeños productores que habitan en las subcuencas del río Lempa por contribuir a conservar los sistemas de abastecimiento de agua potable y de energía hidroeléctrica?. La respuesta es clara. Los municipios con el mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas se encuentran al norte de los departamentos de Chalatenango, Cabañas, Morazán, San Miguel y La Unión.

En lo que respecta a las aptitudes, el fomento de talentos, iniciativas y potencial de las localidades es lo primordial para solucionar los problemas de las comunidades. Ello significa que lo prioritario es la inversión en el recurso humano y en la institucionalidad local para el desarrollo. Mejorar la capacidad técnica y de gestión de las escuelas e institutos, asociaciones comunitarias, mujeres cabezas de hogar, empresas y concejos municipales, es determinante para crecer económicamente y distribuir mejor los beneficios.

Sin embargo, no basta con mejorar las actitudes y aptitudes de los lugareños para alcanzar el desarrollo sostenible. Es preciso articular -en una forma sistémica- el nivel local, nacional y regional. El suministro de energía, agua potable y alimentos al gran San Salvador proviene principalmente del interior del país. Tanto la biodiversidad, flora y

fauna como el potencial pesquero y turístico están en las áreas rural y costera, las cuales paradójicamente tienen los índices más elevados de pobreza. Recursos naturales estratégicos (río Paz, el Trifinio, cuenca del Lempa y golfo de Fonseca) son compartidos con países vecinos. Ello significa que todas las áreas geográficas tienen su especificidad y relevancia. Visualizar el país desde una perspectiva territorial-poblacional podría contribuir a destacar la importancia de la intervención de los diferentes sectores y localidades en el desarrollo.

#### 2.4.2 El caso de Mitch

Este numeral sugiere que El Salvador aún tiene oportunidad para profundizar la democracia, estimular el crecimiento económico y avanzar hacia el desarrollo sostenible. A pocos meses para el año 2000, la mayoría de salvadoreños son pobres, mujeres y jóvenes. Este hecho debería ser suficiente para que la inversión en el recurso humano fuera la primera prioridad en los próximos veinte años. Una medida en esta dirección es el pacto 20/20 que se planteó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995; por una parte, los donantes aumentarían hasta el 20 por ciento el monto de su ayuda para metas de seguridad humana y por otra, los países en desarrollo destinarían al menos un 20 por ciento de sus presupuestos para áreas sociales básicas.

La vulnerabilidad socio-económica, la fragilidad ambiental y la debilidad institucional para el desarrollo sostenible a nivel local quedaron al descubierto con el impacto colateral del huracán Mitch. En el país, el mayor número de víctimas y daños los sufrieron las comunidades rurales y urbano-marginales, y las áreas más deterioradas ecológicamente: cuencas de los ríos Lempa y Grande de San Miguel, y la zona costera. Por ello y dado los frecuentes fenómenos naturales que amenazan a El Salvador, los programas de desarrollo que se le presenten a la comunidad internacional en el marco de Mitch, deberían incorporar la temática socioambiental, la prevención de desastres y el fortalecimiento institucional para implementar una política de ordenamiento territorial, descentralización y desarrollo local.

En la actualidad, una de las discusiones más concurrentes es la ubicación de la cooperación post-emergencia o post-conflicto dentro de un contexto más amplio. A casi nueve años de estarse aplicando un programa económico patrocinado por las instituciones financieras internacionales y siete años de los acuerdos de paz, miles de salvadoreños reflexionamos acerca del futuro de los hijos y nietos. Un gran número responde silenciosamente optando por irse al norte de América y, o por no asistir a las elecciones. Paradójicamente, los compatriotas que se van al exterior son los que mantienen la estabilidad macroeconómica a través de las remesas (11 por ciento del PIB) no pueden ejercer el sufragio y los que teniendo la oportunidad, no van a votar (más del 50 por ciento) son los que permiten que decida la minoría. Esta es una muestra de la lectura y decisiones que están haciendo los salvadoreños.

Lo expresado tiene varias implicaciones. Una, la gente ya se cansó de las ofertas electorales y de esperar que los beneficios del programa económico lleguen al nivel micro.

Dos, de aumentar la frecuencia de los fenómenos naturales y no mejorar los índices de desarrollo humano, miles de personas seguirán desplazándose hacia el Gran San Salvador y el norte de América. Tres, si hoy vive más de un millón de salvadoreños en E.U.A. dentro de diez años vivirá el equivalente al 50 por ciento de la población total actual.

Estas implicaciones deberían ser suficientes para que líderes políticos, empresariales y sociales salvadoreños y norteamericanos conversaran con el Banco Mundial, FMI y BID acerca de la conveniencia de integrar a los pobres, mujeres y jóvenes al proceso de desarrollo. Lo esencial es que los salvadoreños se ayuden a sí mismos a alcanzar al menos los niveles más básicos de desarrollo humano para todos los habitantes.

Ojalá que ahora que Centroamérica ha llamado nuevamente la atención mundial, El Salvador aproveche al máximo su exitoso proceso de paz y estabilidad macroeconómica, para hacer propuestas que apoyen la integración regional y alianzas que promuevan el crecimiento económico con equidad y en armonía con la naturaleza.

El avance de los resultados de la primera reunión del Grupo Consultivo realizada en Washington en dic/98, son alentadores pero incompletos. Por una parte, la región logró una respuesta efectiva de las principales fuentes de financiamiento internacional y la atención de E.U.A. sobre problemas relacionados con los inmigrantes. La posición de otros cooperantes como la Unión Europea consistió en contribuir a la rehabilitación y transformación del esquema de desarrollo, a fin de evitar una reconstrucción sobre algo que no funcionaba adecuadamente. La reunión programada próximamente para concretar más la cooperación para el desarrollo de la región centroamericana y sus países a realizarse en Estocolmo, Suecia, permitirá medir con mayor precisión los avances y acuerdos de cooperación externa hacia el desarrollo sostenible.

2.4.3 El país no puede ir más lejos de lo que su gente e instituciones son capaces

**Muchos profesionales opinamos desde nuestros escritorios acerca de lo que se debería hacer el país para salir adelante. Sin embargo, no realizamos ni ponderamos adecuadamente la crítica situación en que se encuentran el nivel técnico-científico y el área de investigaciones en la mayoría de instituciones públicas, universidades, gremiales y empresas nacionales. Esto debería llamar nuestra atención por cuanto son las instituciones que forman a los futuros dirigentes nacionales y las encargadas de aumentar los niveles de productividad y competitividad, sin lo cual tendremos serias dificultades para entrar y mantenernos en el mercado mundial del Siglo XXI.**

Es más, en muchas aulas y seminarios sólo se utiliza bibliografía foránea y casos alejados a la realidad socio-económica e institucional del país. En otras instituciones educativas y capacitaciones, se continua usando el mismo material didáctico de décadas anteriores. Hay incluso universidades sin una verdadera biblioteca y hay estudiantes que nunca han entrado a una de ellas, ni pueden tener acceso a otras bibliotecas o fuentes de información por medio electrónico. Paradójicamente, hay un creciente número de profesionales bien

formados en exterior que no encuentran oportunidades reales para venir a trabajar en el país

Esto quiere decir varias cosas. Una, los tomadores de decisión seguirán dependiendo de consultores e institutos internacionales para diseñar e implementar planes, programas y proyectos. Dos, a los técnicos y profesionales recién graduados les resulta cada vez más difícil integrarse al mercado laboral y ejercer su área de especialización. Tres, para hacerle frente a tantas necesidades con tan pocos recursos disponibles hay que hacer un uso racional, efectivo y duradero de los mismos, por lo que, la formación de equipos científicos, laboratorios, transferencia tecnológica y de técnicos y profesionales que estén dispuestos a ir a trabajar al área rural y municipal, es lo que puede marcar la diferencia entre la teoría y la práctica a favor del desarrollo sostenible.

Lo que si está claro es que El Salvador no puede pretender entrar al mercado mundial del Siglo XXI sin capacidad técnica y científica. Este requisito es válido en casi todas las ramas relacionadas con aspectos globales (comercio internacional, biodiversidad, cambio climático, contaminación, informática, inversiones extranjeras, migraciones, lucha contra las drogas, legislación y otros). Por ejemplo, es de suponer que el equipo nacional negociador de tratados comerciales tenga serias dificultades para dialogar con sus homólogos, en vista de su imposibilidad de cubrir las diferentes áreas de interés que una mesa de negociación internacional exige. Otro caso para reflexionar: el nivel científico del departamento de biología de la universidad nacional es probablemente inferior al que existía hace treinta años. Por otra parte, hay serias limitaciones técnicas e institucionales para hacer mediciones de impacto y vulnerabilidad ambiental provenientes del cambio climático. Un último caso es el déficit de recurso humano especializado para realizar sistemáticamente evaluaciones de impacto ambiental en obras y/o proyectos estratégicos.

Lo expresado en el párrafo anterior confirma la urgente necesidad de que los salvadoreños y salvadoreñas seamos conscientes de nuestras limitaciones internas para competir en una economía globalizada. Para superar este obstáculo no hay otra manera más que invertir en el desarrollo tecnológico y científico, y mejorar la educación media y superior. De lo contrario, el excedente que pudiera quedar de las transacciones internacionales, servirá para pagarle a profesionales o empresas internacionales para que coordinen, realicen y evalúen los esquemas productivos, administrativos y de reingeniería de los sectores público y privado nacionales. La otra alternativa es generar productos con bajo valor agregado, proveniente de contratar mano de obra poca calificada y barata.

Otra muestra del bajo nivel académico y de las limitaciones que tiene la juventud salvadoreña es el hecho de que el promedio nacional en matemáticas fuera inferior a la nota mínima requerida (seis), en la prueba de evaluación académica a los estudiantes de último año de bachillerato (PAES) de 1997. Esto quiere decir que la mayoría de bachilleres no están aptos para ingresar a una universidad competente y por ende, miles de jóvenes no podrán estudiar lo que desearían, ni en lugar o institución que quisieran. Su baja formación académica les limita su futuro y oportunidades en un mundo cada vez más especializado y competitivo.

Al analizar el déficit de educación media y superior al interior del país y proyectar las debilidades educativas arriba mencionadas al campo de la gestión empresarial a nivel territorial, es de suponer que las empresas locales en El Salvador experimentan serias dificultades para producir -por su propia cuenta- información estratégica, y para obtenerla en su municipio o departamento. Los empresarios locales necesitan información sobre mercados, sistemas de producción, formación de recursos humanos, evaluación del impacto ambiental, acceso a fuentes financieras, canales de comercialización y estrategias de mercadeo.

En El Salvador es difícil disponer de información estratégica para los empresarios locales que sea confiable, actualizada y desagregada. Existe, por lo tanto, coresponsabilidad por parte de los sectores público y privado, para construir conjuntamente una institucionalidad para el desarrollo económico local y una red productiva con las grandes empresas nacionales e internacionales, que les posibilite atraer inversiones y acceder a las tecnologías necesarias para aumentar la productividad y competitividad de sus empresas locales.

Es por ello que está aumentando la demanda de los diferentes agentes económicos locales para promover la animación productiva territorial y los servicios de apoyo técnico y financiero para los pequeños productores y microempresarios a nivel territorial. Francisco Alburquerque Llorens habla por ejemplo de “viveros de empresas”, “parques tecnológicos” y “polos de crecimiento”, para facilitarle a los empresarios locales el acceso a servicios elementales, reducir los costos de operaciones y para situarse en el mercado (ILPES/CEPAL, pg. 10-11).

En El Salvador, las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) de Morazán y Chalatenango han venido trabajando incansablemente y han alcanzado un reconocimiento y apoyo nacional e internacional por sus avances en esa dirección, pero también son un fiel ejemplo de las dificultades existentes para conformar equipos técnicos especializados con profesionales locales y hacer de la información territorial un instrumento de desarrollo.

## Tercera Parte

### 3. Participación y acción

#### 3.1 Ordenamiento territorial y descentralización

“Pese a las notorias insuficiencias actuales de nuestra economía, el proyecto busca la transferencia de importantes recursos económicos al campo y a las provincias, sin quitar nada a las capitales y, al contrario, mejorando la situación de todos”, estas palabras fueron parte del mensaje al Congreso Nacional del Presidente de la República de Bolivia, Don Gonzalo Sánchez de Lozada, con motivo de la consideración de la Ley de Participación Ciudadana, La Paz, el 21 de febrero de 1994.

Para el Director Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Fernando Zumbado, “El tema de la descentralización del Estado es actualmente crucial para la eficacia de los gobiernos y para la profundización de la democracia” (PNUD, 1996, pg. 5).

Para UICN “La mayor parte de estrategias (de desarrollo sostenible) repercutieron favorablemente en el ordenamiento territorial, la planificación de áreas naturales protegidas, el sector forestal, la conservación hídrica, la educación formal, y la coordinación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales” (López Ornat, 1995, pg. 16).

Los tres comentarios anteriores provienen de diferentes instituciones y enfoques de desarrollo, pero reflejan la búsqueda de un acercamiento del Estado con la población. Lo cual evidencia la influencia del enfoque integral de desarrollo a nivel internacional. Esta misma razón fue la que motivó dedicarle un apartado especial al presente tema.

##### 3.1.1 Énfasis en la armonía

El desarrollo sostenible centra su atención en el ser humano y, de manera específica, se caracteriza por facilitar la participación social y dar mayor poder a la gente y a sus organizaciones para que sean los actores de su propio progreso y futuro. La efectividad de los procesos de desarrollo sostenible descansa por consiguiente en el involucramiento sistemático de todos los grupos, para establecer metas comunes y generar compromisos para su logro, en un tiempo determinado.

PNUD sostiene que el fortalecimiento y profundización de la democracia es un requisito indispensable para alcanzar el progreso y el tema de la descentralización responde a una cuestión eminentemente política, como es el progreso de la democracia y la distribución del poder (1996, pg. 12). En esa perspectiva, la descentralización del Estado no es otra

cosa que un proceso de distribución territorial del poder, a fin de acercar su ejercicio a las comunidades y así éstas podrán satisfacer sus expectativas.

El desafío del desarrollo sostenible es la promoción de un nuevo balance de poder entre la sociedad, el Estado y el mercado, mejorando la comunicación y el entendimiento entre quienes definen las políticas de desarrollo y aquellos que han estado tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones. Una manera más participativa del ejercicio del poder modificaría la forma tradicional de gobernar y de hacer negocios. Lo esencial es que progrese la democracia, que disminuya el desequilibrio territorial-poblacional y que aumente la transparencia y credibilidad hacia la gestión pública. De esta manera se estaría contribuyendo a:

- 1) armonizar las demandas del nivel nacional y local,
- 2) balancear los intereses de lo urbano y rural, y
- 3) conciliar los puntos de vista entre lo público y privado.

Armonizar, balancear y conciliar los intereses de diferentes grupos socio-económicos es la gran tarea nacional para consolidar el proceso de paz, profundizar la democracia y avanzar hacia el desarrollo sostenible. El reto es enorme. En la familia salvadoreña promedio se percibe una preocupación e incertidumbre acerca de las oportunidades para progresar. Jóvenes capitalinos tienen un limitado sentido de pertenencia, lo cual les induce al uso de drogas y a la violencia como medios para sobrellevar la exclusión social. Niños y niñas mueren por la falta de acceso al agua potable y saneamiento ambiental básico. Mujeres cabezas de hogar enfrentan serios obstáculos para tener acceso al crédito, activos productivos y educación, teniendo que aceptar menores remuneraciones y prestaciones socio-económicas. Técnicos y profesionales no encuentran oportunidad de trabajo ni empleo productivo, lo que los lleva a dedicarse a la “compra y venta” para subsistir. Familias enteras salen a comprar y a divertirse con miedo a que las asalten, lo cual provoca una alta presión socio-psicológica.

Por duro e impresionante que ello parezca, es importante que la nación salvadoreña -en su conjunto- reconozca cuál es la realidad nacional y haga todos los esfuerzos posibles para la efectividad del artículo 1 de la Constitución. De acuerdo a datos disponibles, las inversiones públicas en los departamentos con los índices más bajos de desarrollo humano son inferiores al porcentaje relativo de su población. Por ejemplo, Cabañas con una población próxima al 3% del total nacional se estima que recibe menos del 1% de la inversión pública. La situación se vuelve más compleja al suponer que la prestación de servicios está influenciada por motivaciones electorales v.g. Morazán y Chalatenango suman en conjunto 59 municipios y cerca de 350,000 personas, cifra equivalente a la población del municipio de Soyapango. Lo cual y dado que el voto urbano es más “fuerte” que el rural, la atención a un municipio pudiera ser mucho mayor y más efectiva que la otorgada a dos departamentos juntos.

Si aplicamos este mismo criterio geográfico-poblacional descubrimos que 5 áreas urbanas (Santa Tecla, el Gran San Salvador, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel) reportan mejores condiciones de vida y una creciente concentración poblacional que pronto sobrepasará el 50% del total nacional, generando con ello una atracción para la gente del

interior del país. Por otra parte, a medida que avanza la urbanización de la cadena montañosa del sur y la meseta central, aumenta la necesidad de proteger las áreas de recarga de agua subterránea; de lo contrario, a las principales ciudades se les irá haciendo más difícil provisionarse de fuentes cercanas de agua. La consecuencia de ello será una mayor dependencia de la reserva hidrográfica de la cuenca alta y media del río Lempa. Paradójicamente, la mayoría de desechos líquidos y sólidos producidos en las principales ciudades van a dar a ríos contribuyentes del Lempa, sin ningún tipo de tratamiento, y en el norte la deforestación afecta el caudal del río.

A partir de la anterior ilustración, se presenta a continuación una serie de elementos y medidas que podrían contribuir a prevenir potenciales conflictos provenientes de la que pudiera ser una contradicción entre lo macro y micro, de la supuesta pugna de intereses entre lo urbano y rural, y del llamado divorcio entre lo público y privado.

1. Identificar las áreas temáticas y territoriales de mayor conflictividad real o potencial a nivel nacional y centroamericano
2. Dar a conocer masiva y eficazmente al público salvadoreño la situación real de los mantos acuíferos, erosión del suelo, biodiversidad, energía y transporte del país.
3. Establecer los posibles efectos (escenarios) y los costos sociales, económicos y políticos de no abordar responsablemente la problemática socioambiental
4. Precisar los principales actores (afectados y beneficiarios) en los potenciales conflictos.
5. Identificar lo que se está haciendo en la actualidad a nivel institucional, sectorial y territorial, a fin de conocer el financiamiento que se está gestionando y el grado de articulación entre lo nacional y local para atender dichos problemas.
6. Precisar el marco legal-institucional que regula e interviene en dichos problemas y las normas internacionales que se aplican para cada caso.
7. Estimar la capacidad técnico-científica disponible y requerida para abordar responsablemente dichos problemas a nivel nacional y territorial.
8. Estudiar y enumerar las tecnologías y métodos propuestos en el pasado y en el presente para superar dichos problemas, por área temática y territorial.
9. Promover la discusión de estos temas en los actuales espacios y ejercicios de consulta y análisis de la realidad (Congreso Nacional de Alcaldes, Comisión de Modernización del Sector Público, Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, Plan de Nación, Comité para el Desarrollo Rural, Movimiento de Mujeres, Redes de ONG, Comité Permanente de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible y otros).
10. Implementar un programa regular de difusión nacional, en conjunto con los medios de comunicación social y construir una red nacional de prevención de conflictos, en el marco del desarrollo sostenible.

### 3.1.2 Iniciativas locales

El PNUD, en su documento “Erradicar la pobreza: marco general para la elaboración de estrategias nacionales”, plantea que la promoción del desarrollo sostenible exige la adopción de un programa integrado y multisectorial encaminado a la superación de la

pobreza. Los programas exitosos apoyados por el PNUD a nivel mundial indican que entre las prioridades están las siguientes:

1. inversión en recursos humanos con el fin de mejorar las aptitudes y la productividad de la población;
2. creación de empleos y apoyo a la microempresa;
3. promoción de la equidad de género y la participación plena de la mujer en la sociedad;
4. conservación y regeneración de recursos naturales y medio ambiente;
5. fomento de la participación ciudadana, descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales.

El desarrollo sostenible se destaca por dar prioridad y responder a las necesidades humanas básicas, respetando las leyes de la naturaleza. La alternativa está en que la población limite tanto su consumo de recursos naturales como la generación de desechos a niveles que le permitan a la naturaleza dichos recursos y asimilar los desechos. Para ello es preciso tomar en cuenta de manera articulada y complementaria las variables sociales, económicas y ambientales a nivel micro.

En efecto, la aplicación democrática de una política nacional de desarrollo concebida espacialmente, requiere que la empresa privada modernice sus modalidades de producción y gerencia, y que los gobiernos municipales modifiquen sus formas tradicionales de organización y funcionamiento. Por lo que, el uso de instrumentos tales como el ordenamiento territorial, manejo de conflictos, gestión ambiental y gerencia participativa adquieren actualidad, particularmente los que utilizan metodologías aplicadas al desarrollo y prestación de servicios descentralizados.

Uno de los problemas que más afectan y sienten los salvadoreños es el desempleo o la falta de acceso al mercado. Este fenómeno puede ser interpretado y abordado de una manera diferente al analizar el caso de la microempresa dentro de un enfoque territorial. De acuerdo a datos proporcionados por el llamado Libro Blanco de la microempresa y el programa GENESSIS coauspiciado por la Unión Europea, el sector de la microempresa representa el 25% del PIB y le da ocupación al 30% de la población económicamente activa en El Salvador. Se estima que funcionan 397,500 microempresas, de las cuales el 72% está en áreas urbanas. Alrededor del 22% de los microempresarios son analfabetas y más del 70% sólo tiene educación primaria. El 33% de los microempresarios considera que su principal problema es la falta de clientes. Estas cifras reflejan que un amplio segmento de la sociedad salvadoreña no ha podido ser absorbida por el mercado de trabajo. Así también lo demuestra el hecho de que el 63% de las microempresas son de subsistencia, las cuales tienen tan baja productividad que sólo buscan generar ingresos para consumo inmediato del trabajador (venta de comida y comercio al por menor).

Este fenómeno de informalidad económica urbana también sucede por que las condiciones socio-económicas que ofrecen las grandes ciudades son “mejores” que las del área rural. Prueba de ello es que sólo las cabeceras departamentales de La Libertad y San Salvador son receptores de población, los 12 restantes departamentos son expulsores de población; 4 de los 12 restantes tienen tasas netas de migración superiores al 12%.

El modelo actual de crecimiento ha sido de naturaleza urbano-financiero-industrial y liderado por las grandes empresas, asignándole una suficiente y automática ampliación de las oportunidades de empleo e ingreso hacia el interior del país. Sin embargo, los datos disponibles no permiten comprobar tales suposiciones. Lo que hace dudar de los efectos del “rebalse” de dicho modelo en el conjunto del territorio y de la sociedad salvadoreña.

Lo anterior adquiere una connotación particular en vista de que: (a) más de una quinta parte de salvadoreños ha optado por irse al norte de América, (b) más de la mitad de los municipios no tendrán próximamente disponibilidad de agua, y (c) más de 4 millones de pobres urbanos podrían vivir en El Salvador al inicio del Siglo XXI. Estas cifras dan una idea de las perspectivas que tienen muchos adultos acerca de las futuras generaciones, incluidos sus hijos (as) y nietos (as) en El Salvador, y explican las razones que lleva a un creciente número de compatriotas a buscar mejor suerte en otras latitudes. En otras palabras, de continuar profundizándose el desequilibrio territorial-poblacional miles de salvadoreños continuarán optando por abandonar su familia, comunidad y país, aumentando con ello la desintegración familiar, social y nacional.

Para enfrentar un fenómeno tan complejo y de transcendencia socio-económico y cultural se requiere de un enfoque y una política integral de desarrollo. Las estrategias y programas de desarrollo sostenible buscan mejorar los servicios sociales básicos, el saneamiento ambiental, las oportunidades de empleo y las capacidades de gestión local, conduciendo necesariamente al fomento de la organización y participación social en términos territoriales. Es por eso que la medición y determinación geográfica de la pobreza, del desempleo y del deterioro ambiental ocupan un lugar destacado en el desarrollo sostenible.

La atención integral de los problemas socio-económicos y ambientales exigen estrategias y programas de desarrollo que van más allá de la simple estabilización macroeconómica. Además del balance de las cuentas nacionales y de las políticas sectoriales, se requiere de la potenciación de las capacidades social, empresarial, institucional y política del nivel local (municipal, micro-regional, departamental y regional).

Por otra parte, la realidad muestra que los efectos esperados del “rebalse” macroeconómico, son claramente desiguales e insuficientes para eliminar la situación de pobreza en que vive más de la mitad de salvadoreños. La lógica del planteamiento económico-financiero se orienta esencialmente hacia el mercado mundial y desde luego, no asume compromisos con las tareas de superación socio-económica y ambiental en los diferentes departamentos y municipios del país.

Lo dicho anteriormente no niega la importancia que posee el logro de un clima de estabilidad macroeconómica, sino el rechazo al enfoque estrictamente económico. Lo que se propone es complementar el esfuerzo de las políticas macroeconómicas, asignándole similar atención a las políticas dirigidas al nivel microeconómico y a la concertación de las políticas sectoriales del gobierno central con la institucionalidad local, dada la

dificultad de los planteamientos centralistas y sectoriales de adaptarse a las realidades locales.

El desarrollo sostenible busca potenciar las capacidades e iniciativas locales de desarrollo. La cercanía a los problemas, necesidades y recursos permite un diseño de políticas más realistas y sobre todo, concertadas con los diferentes actores y grupos, estimulando de esta manera una cultura democrática y local de desarrollo. El desafío del Siglo XXI es que además de las entidades estatales centrales y la gran empresa, los actores públicos y privados locales se organicen y conviertan en protagonistas del desarrollo nacional. Es evidente, por tanto, que los mecanismos de participación y concertación resultan decisivos para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

### 3.1.3 El enfoque territorial

Este ordinal busca subrayar la conveniencia de aumentar la inversión en los recursos humanos, naturales e institucionales. La hipótesis es que la integración socio-económica de los jóvenes y localidades salvadoreñas es el mejor seguro de vida para nuestros hijos (as) y nietos (as).

Para el año 2000, El Salvador tendrá una población de 6.3 millones, de los cuales el 55 por ciento será menor de 25 años. La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) realizó en 1997 la investigación “Los jóvenes en situación de exclusión social”, la que proporciona datos de interés nacional:

- a) el 26 por ciento de jóvenes entre 7 y 18 años no estudia, subiendo a 34 por ciento en el área rural;
- b) la población trabajadora infantil se estima en 440 mil;
- c) la mitad de los adolescentes vive en hogares donde la unidad de los padres como pareja ha sido disuelta;
- d) el 45 por ciento de los jóvenes no participa de ninguna organización social;
- e) la mayoría de jóvenes manifiesta que los partidos políticos no tienen algo positivo que ofrecerles.

El estudio en referencia plantea tres niveles de exclusión. Primero, por condición de acceso, 145 de las 262 cabeceras municipales (55 por ciento) sólo tienen acceso por calle de tierra, su población equivale al 21 por ciento del total nacional y su promedio de habitantes por municipio es de 8,384. El aislamiento territorial es uno de los principales factores de exclusión de los jóvenes de las áreas rurales y de los municipios más remotos.

Segundo nivel, por dotación de equipamiento social en base a parámetros internacionales (instalaciones administrativas, educativas y de salud; transporte; áreas verdes, recreativas y deportivas; y otras). La mitad de los municipios con mejor equipamiento aglutina el 77 por ciento de la población (franja central del país). La exclusión espacial también se da en el interior del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS): el subsistema Apopa, Nejapa y Tonacatepeque reportó un déficit del 71 por ciento; el subsistema Ilopango, San Martín

y Soyapango del 58 por ciento; y el subsistema Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador del 6 por ciento. No es accidental que los subsistemas norte y oriental del AMSS sean los que más poseen problemas sociales, tal es el caso de las maras.

Tercer nivel, por hacinamiento y falta de agua en la vivienda. El 47 por ciento de la población nacional vive en condición de hacinamiento y el 84 por ciento de los jóvenes lo hace en el área rural. Adicionalmente, el 78 por ciento de hogares en el área rural no tienen agua potable dentro de la vivienda o propiedad. A mayor ingreso menos hacinamiento y más acceso al agua potable. La deuda social es mayor en el área rural.

La correlación entre falta de acceso y carencia de infraestructura respecto al ingreso y la pobreza de los municipios, es exacta. Por ello, FEPADE propone dotar a estas áreas de la capacidad e infraestructura necesarias que las vuelva competitivas y que les permita una mayor participación en el excedente generado por su propia actividad productiva. Ante escasos recursos para superar la pobreza, se recomienda favorecer el autoesfuerzo y la productividad y no el consumo y el asistencialismo. Esto significa proveer de condiciones, conocimientos e instrumentos a las zonas y poblaciones más desfavorecidas del país.

El enfoque territorial destaca la coincidencia de las comunidades más deprimidas con los lugares donde se ubican algunas áreas naturales, las actuales y futuras presas hidroeléctricas, el sistema abastecedor de agua potable y zonas costeras con potencial pesquero y turístico. Al darle una expresión geográfica-poblacional a los aspectos sociales, económicos y ambientales se facilita la vinculación de lo micro y macro. Esta integración es un requisito para aumentar la competitividad nacional y preservar los patrimonios cultural y ecológico. Es decir, para alcanzar el desarrollo sostenible.

Al relacionar estos datos con las proyecciones poblacionales (casi dos millones y medio vivirán en el AMSS en el 2010 y dos terceras partes de la población será urbana en el 2025), se evidencia la necesidad de facilitar el acceso de los jóvenes a la educación, de los hogares rurales al agua potable y de las localidades a actividades productivas generadoras de empleo e ingreso. La transformación de las economías locales es determinante. De lo contrario, la pobreza y el desequilibrio territorial-poblacional aumentarán más la presión sobre los ya deteriorados recursos naturales y el congestionado Gran San Salvador.

Al aumentar las dificultades al interior del país para obtener alimentos, salud, agua potable e ingresos, se eleva la migración campo-ciudad y los grados de frustración, violencia e inseguridad ciudadanas. Por ello y teniendo en mente la seguridad y la prosperidad de nuestros hijos, es que se plantea que la integración socio-económica de los jóvenes y localidades al proceso de desarrollo es el mejor seguro de vida para El Salvador.

### 3.2 La generación de procesos

Miguel de la Madrid, ex-presidente de México, en el libro “La América que queremos”, plantea que la contradicción entre la teoría y la práctica cotidiana de los individuos e instituciones, pone de manifiesto con meridiana claridad, que la conciencia humana y la educación en torno a temas como la democracia, la pobreza y la gestión ambiental no han sido suficientemente formativas y transformadoras. Se ha olvidado que la esencia del acto educativo es el acontecer de las luchas cotidianas. La toma de conciencia ciudadana sólo puede traducirse en acción efectiva cuando va acompañada de una población organizada y preparada para conocer, entender y reclamar sus derechos y aceptar sus responsabilidades (BID/CFE/IPS/PNUD/PNUMA, 1998, pg. 7-9).

Además, Harlem Brundtland, ex-primera ministra de Noruega, comprobó que si los 7000 millones de pobladores del mundo consumieran lo mismo que los países desarrollados de Occidente, harían falta 10 planetas como la tierra para satisfacer sus necesidades. Es sencillamente imposible.

Por otra parte, el IDH 1998 afirma que de continuar la misma trayectoria, los problemas de desarrollo humano se agravarán. Pero la tendencia no es el destino; el cambio es posible. El consumo debe ser compartido, fortalecedor, socialmente responsable y sostenible. Compartido, garantizando las necesidades básicas de todos. Fortalecedor, aumentando la capacidad humana. Socialmente responsable, logrando que el consumo de algunos no ponga en peligro el bienestar de otros. Sostenible, garantizando las opciones de las generaciones futuras. Por ello, el programa de acción contiene medidas de tipo global, nacional y local, y sugiere que todos los países y localidades tengan su propia visión de desarrollo, destacando la necesidad de que la gente se halle en el centro de la visión y que las prioridades se concentren en ampliar las oportunidades y la capacidad humana de todos.

Los comentarios y planteamientos arriba expuestos sugieren que para progresar, es importante la generación de compromisos de los diferentes actores e instituciones. Por ello, a continuación se hace un esfuerzo por tipificar el tipo de compromisos que se requieren y la metodología que podría seguirse para tal fin.

Este punto es casi siempre obviado por los niveles técnicos, en vista de sus limitaciones e impedimentos para influir en los tomadores de decisión en materia de políticas de desarrollo. También resulta difícil la generación de compromisos por la costumbre de considerar al Estado como un ente paternalista, asistencialista o benefactor, y por la poca responsabilidad fiscal y capacidad técnica-gerencial de los niveles locales.

Además de los aspectos mencionados y con el objeto de tener en mente las deficiencias técnico-operativas del nivel micro, a continuación se subraya que los municipios salvadoreños tienen asignadas un amplio conjunto de competencias, pero sus limitaciones presupuestarias y administrativas han limitado su desempeño. Los servicios prestados por todas las municipalidades son los cementerios, registro civil y caminos vecinales. Cerca del 60 por ciento prestan servicios de alumbrado eléctrico, recolección de basura,

limpieza de calles y parques. Por otra parte, un 58 % de empleados y el 87 % de los integrantes de los concejos municipales son del sexo masculino; sólo el 7 por ciento de los empleados ha alcanzado algún nivel de estudios universitarios; el 66 por ciento de los empleados llegan al salario mínimo; en las municipalidades medianas (entre 20 y 80 mil habitantes) hay un promedio de 1.2 computadoras por municipio; menos de la mitad de las municipalidades medianas y pequeñas cuentan con un manual de organización y procedimiento (Orellana, 1997, pg. 119-125).

Por otra parte, conviene precisar que 203 de los 262 municipios (77 por ciento) tienen menos de 20,000 habitantes y sólo 10 municipios pasan de los ochenta mil habitantes. Los municipios más pequeños tienden a ser más rurales. De tal manera que en los municipios de menos de 20,000 habitantes, la relación entre población rural y urbana es de 7 a 3. En las municipalidades con una población entre 20 y 40 mil habitantes, la relación es de 6 a 4; mientras que en los municipios entre 40 y 80 mil habitantes, la relación es casi de 5 a 5. La tendencia comienza a invertirse en los municipios de más de 80 mil habitantes, en donde la relación es de 2.5 a 7.5. En el municipio de San Salvador, la población urbana es prácticamente del cien por ciento (Cordova y Lara, 1996, pg. 58-60).

Este panorama se torna aún más disperso al establecer la relación municipio/población dentro de la categoría departamental. Por ejemplo, Morazán tiene 26 municipios, un total estimado de 171,692 habitantes y sus seis municipios más poblados (San Francisco Gotera, Corinto, Cacaopera, Sociedad, Guatajiagua y Jocoro) suman un aproximado de 80,906 habitantes en 1998. Es decir, los restantes veinte municipios de Morazán tienen un promedio de 4,539 habitantes. Al hacer este mismo ejercicio con Chalatenango, La Paz y San Miguel (restando los seis más poblados del total de municipios en cada departamento), se tiene que los restantes 27 municipios de Chalatenango tienen un promedio de 3,387 habitantes; los restantes 16 municipios de La Paz tienen un promedio de 5,946 habitantes; y los restantes 14 municipios de San Miguel tienen un promedio de 8,484 habitantes.

Dentro de este orden de ideas y teniendo en mente que El Salvador es una nación con grandes desigualdades socio-económicas a nivel territorial y con una trayectoria de crecimiento sin equidad, es lógico suponer que la generación de compromisos para la descentralización y el ordenamiento territorial sea un tema controversial y que será aún más polémico, al momento de efectuarse los cambios anunciados en las políticas y programas de cooperación externa.

Lo esencial es que los tomadores de decisión y los generadores de opinión pública comprendan que la implementación de una política nacional de descentralización ayudaría a que, por una parte, el Estado cumpliera con el mandato constitucional de asegurar a todos los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, y por otra, a que las instituciones financieras internacionales colaboraran efectivamente a mejorar los índices de desarrollo humano a nivel local y a promover la asociación o mancomunidad de municipios por afinidad histórica-cultural, potencial económico común, lazos comerciales tradicionales, recursos

naturales compartidos, obras de infraestructura conjuntas y todas aquellas alternativas que viabilicen el trabajo colegiado y respeten la parte político-administrativa de cada municipio. Dentro de esta lógica, la micro-regionalización podría ser una alternativa a promover en un esfuerzo de descentralización.

Una política nacional de descentralización y desarrollo local significa e implica, entre otras cosas:

- a) redistribuir el poder en términos territoriales-poblacionales,
- b) ampliar el acceso de las poblaciones y comunidades de escasos recursos a los servicios sociales básicos y al trabajo,
- c) facilitar la participación de los actores locales en las decisiones que afectan sus vidas,
- d) implementar una política fiscal que mejore la contribución local en beneficio directo de los lugareños y un programa nacional de inversiones públicas a nivel territorial,
- e) reducir la brecha existente entre gobernantes y gobernados,
- f) potenciar los talentos, recursos e iniciativas de desarrollo económico local,
- g) aumentar la transferencia de recursos y la autonomía de las autoridades locales,
- h) mejorar el sentido de pertenencia y conservar los patrimonios cultural y ecológico,
- i) promover la integración de las mujeres y la juventud al proceso de desarrollo,
- j) mejorar el entorno territorial para atraer más inversiones nacionales e internacionales.

El concepto mismo de la planificación ha evolucionado. Contempla la conciliación de intereses y la generación de compromisos para llevar a cabo políticas nacionales y locales, las cuales demandan un mejor diálogo entre la sociedad, el Estado y el mercado. La creación de sociedades o alianzas estratégicas entre diferentes grupos sociales, políticos y económicos a nivel local es un medio efectivo, transparente y confiable para generar acuerdos y contribuciones.

Sin embargo, uno de los grandes desafíos es que la nación salvadoreña invierta más en ciencia y tecnología, y que la empresa privada mejore su relación con las universidades y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de incrementar la productividad y competitividad a nivel territorial. De lo anterior se deduce que el papel de los sectores productivos, es determinante para caminar hacia el desarrollo sostenible. Es más, sin un entendimiento en materia fiscal, legislativa y educativa con el sector empresarial no se puede avanzar en esa dirección.

La globalización de la informática y la economía están enviando mensajes claros v.g. los tratados comerciales son efectivos para competir e integrarse al mercado mundial. Lo que no se dice con la misma claridad es que para que esos acuerdos sean efectivos y duraderos, se requiere de un entorno territorial favorable. Un producto que lleve “desnutrición, analfabetismo y contaminación” correrá el riesgo de ser rechazado por las normas de calidad que regularán el mercado mundial del Siglo XXI.

Es decir, las empresas tendrán serias dificultades para competir mundialmente produciendo bienes y servicios con deficiencias y altos costos desde el punto de vista socioambiental y político-institucional. De nuevo, la opción es que las empresas

establezcan sociedades o alianzas con los actores públicos y privados locales con el objeto adquirir compromisos a favor del entorno territorial en que están ubicadas las comunidades, las empresas y los recursos naturales.

Esto viene a constatar que una política de descentralización requiere de: (a) un instrumento básico de planificación, a saber: el ordenamiento territorial y (b) un recurso humano e institucional calificado a nivel territorial. Es por lo tanto conveniente y oportuno la coordinación entre universidad, empresa privada, gobierno municipal y sociedad civil. La red de universidades para el desarrollo sostenible a nivel local, conformada en 1998, es un esfuerzo interinstitucional en esa ruta.

### 3.2.1 Compromiso a favor del progreso

Al finalizar la guerra fría y surgir la promesa de una era de paz mundial en que los recursos de los países pudieran contribuir al progreso de toda la humanidad, Naciones Unidas optó por promover una serie de eventos (Cumbres de la Tierra, Población, Desarrollo Social, Mujer, Asentamientos Humanos y otras). Los temas discutidos en dichas conferencias muestran que el mundo transita hacia el siglo del desarrollo y que para ello se necesita el involucramiento de todos los actores nacionales interesados y del acompañamiento de la comunidad internacional.

Lo anterior también ilustra que se han necesitado 25 años para que políticos, empresarios y líderes sociales comprendan mejor que la conservación del medio ambiente y los recursos naturales no frena el crecimiento económico y que la principal amenaza mundial es la pobreza y la exclusión social. Prueba de ello es que los esfuerzos internacionales y nacionales todavía no logran traducirse en compromisos y recursos suficientes para ampliar el acceso al trabajo y a los servicios sociales básicos a grandes segmentos de la población.

Igual planteamiento hace el documento “Catecismo de la Iglesia Católica”, 1992, al destacar que el ser humano es el autor, el centro y el fin de toda la vida económica y social. Además plantea el principio de subsidiaridad: una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarlo en coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. Este principio traza los límites de la intervención del Gobierno. En 1993, Enrique Iglesias, Presidente del BID, sostuvo que en los años noventa esperaban tener las bases de una “agenda social” para Latinoamérica, que estuviera por encima de las políticas de gobierno y apuntara a políticas de Estado.

En 1994, los presidentes centroamericanos suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la cual es una iniciativa de políticas, programas y acciones de corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio del esquema de desarrollo hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental. Una de las bases de la ALIDES es la democracia. La búsqueda de la descentralización y desconcentración de la

actividad política, económica y administrativa del Estado son factores para la viabilidad del proceso, así como el fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas, gobiernos municipales, y de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

En 1995, BANCASA presentó un estudio ambiental realizado por Scott Baxter que concluye que El Salvador puede enfrentar los retos, pero le falta la voluntad de decidir. Se limita a resolver efectos (soluciones de corto plazo) y pasa por alto resolver causas (soluciones de largo plazo). En el fondo, no es que se desconozca el problema, sino es el por qué y para qué enfrentarlo; no se da importancia al impacto ambiental.

El libro “Historia Natural y Ecológica de El Salvador” publicado en 1995 por el Ministerio de Educación destacó que sólo el 5 por ciento de los ríos reportaba una buena calidad de agua y que la erosión del suelo sobrepasaba el 65 por ciento del territorio. Ese mismo año, PRISMA aseveró que para enfrentar eficazmente la problemática ambiental era preciso contar con una capacidad de investigación nacional que permitiera establecer las relaciones e impactos de las políticas económicas y sociales sobre el medio ambiente.

En 1996, FUNDE describió la situación ecológica y concluyó que no sólo la calidad de vida de las personas o las capacidades productivas se encuentran amenazadas con la degradación ambiental. También lo está la convivencia social y la estabilidad política del país. FUSADES estimó en 1997 que los costos de la degradación ambiental ascendían a US\$ 500 millones o sea casi el 5 por ciento del PIB y afirmó que sin desarrollo social y mejoramiento ambiental, el crecimiento no es desarrollo y el desarrollo no es duradero.

James Gustave Speth, Administrador del PNUD, plantea que en estos momentos en que este siglo llega a su fin, también aumentan las inseguridades tales como la inequidad y desintegración sociales, agotamiento de los recursos naturales, endeudamiento y otras. Dondequiera que la condición humana está mejorando, la gente afirma que la clave es el buen gobierno. El desarrollo humano no puede sostenerse si no hay buen gobierno; y el gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene el desarrollo humano.

Por su parte y como reflejo de una nueva tendencia mundial que busca reorientar las políticas económicas hacia el bien común, la integración social y la protección de los recursos naturales, el documento “Bases para el Plan de Nación” presentado el 16/01/1998, afirma que el desarrollo es un proceso participativo que debe incluir de manera armónica factores económicos, territoriales, ambientales, políticos, éticos, sociales y culturales. Advierte además que la degradación ambiental que vive el país es tan grande que pone en riesgo la calidad de vida de la población actual y futura. Este caso es una prueba adicional de que El Salvador demanda compromisos profundos y urgentes de cara al desarrollo sostenible.

Por otra parte y dado que acaban de haber elecciones presidenciales (marzo 1999) y que en el 2000 habrán elecciones legislativas y municipales, los próximos gobernantes y los institutos políticos de respaldo tienen la oportunidad de promover un programa integral. Es por ello que los compromisos institucionales y la participación ciudadana son cruciales

para que los niveles decisorios tomen en consideración y apoyen algunas de las propuestas derivadas del ejercicio del Plan de Nación, de los planteamientos de la sociedad civil organizada a favor de la equidad de género y la descentralización, de lo sugerido por el Comité para el Desarrollo Rural, de los acuerdos alcanzados en los recientes Congresos Nacionales de Alcaldes y de las iniciativas locales existentes.

Un gesto generador de confianza sería que el próximo gobierno valorara y considerara las diferentes propuestas y utilizara los espacios o medios de integración social existentes, para acordar y dar seguimiento -conjuntamente con la empresa privada y la sociedad civil- a la puesta en marcha de nuevas estrategias y programas nacionales de desarrollo. Lo cual equivaldría asimismo a considerar positivamente los esfuerzos e iniciativas locales vigentes, dentro de la política y normativa de descentralización y ordenamiento territorial que se lograra formular y aplicar en años venideros.

### 3.2.2 Métodos y pasos para generar sociedades y compromisos

Los casos de participación y concertación arriba mencionados, son una muestra de que El Salvador intenta avanzar hacia la implantación de modalidades democráticas para solucionar los principales problemas nacionales y locales. Por esta razón y para facilitarle al lector la comprensión acerca de procesos participativos o de la búsqueda del progreso de abajo hacia arriba, a continuación se presentan dos métodos que ilustran la lógica y viabilidad de caminar hacia el desarrollo sostenible. Varios de los aspectos que se destacan en los siguientes cuadros tienen de referencia los libros: Manual para la Planificación de Agenda-21 Local (ICLEI/PNUMA, 1996) y Programa de Desarrollo Humano Sostenible: Una Opción Metodológica a Nivel Local (PDHS, 1998).

El Cuadro No. 4 ejemplifica los pasos a seguir para generar sociedades y compromisos alrededor de potenciales o reales conflictos. Lo particular de este enfoque es que busca aprovechar un momento crítico para convertirlo en una oportunidad, a fin de aunar esfuerzos e involucrar a los diferentes grupos e instituciones en la solución de un problema actual y específico.

La generación y el cumplimiento de compromisos es lo más delicado de todo esquema participativo. Sin embargo, en un contexto donde el sistema político y sus representantes son seriamente cuestionados por la ciudadanía, donde la ayuda externa es cada vez más cara, donde el Estado no logra cumplir con sus mandatos constitucionales y donde las poblaciones no tienen los recursos necesarios para resolver todos problemas, la opción más lógica y práctica es dialogar, establecer prioridades y asumir compromisos.

Para la generación de compromisos es necesario que se vayan dando simultáneamente al menos cinco condiciones:

1. La voluntad real de la gran empresa para revisar y adoptar una nueva política fiscal a favor de la descentralización y el desarrollo local.

2. La voluntad real de la Presidencia de la República de promover la participación para el desarrollo local, en el marco de una política nacional de ordenamiento territorial y descentralización.
3. La voluntad real de la sociedad civil organizada de sobreponer la propuesta a la denuncia.
4. La voluntad real de los institutos políticos de modernizarse, mejorando su capacidad técnica, gerencial y organizativa.
5. La voluntad real de los cooperantes externos -bilaterales y multilaterales- de fortalecer las capacidades nacionales y locales de desarrollo.

**Cuadro No. 4**  
**Generación de sociedades y compromisos a partir de conflictos**

- Identificar los beneficiarios y afectados directos por un potencial o actual conflicto social y/o económico de transcendencia nacional y/o regional
- Precisar las amenazas y oportunidades que dicho conflicto pudiera generar para los actores locales, nacionales y/o internacionales
- Conocer las actividades existentes relacionadas con el conflicto, los actores públicos y privados relacionados con el mismo y las inversiones efectuadas en dicho ámbito.
- Establecer las normativas y políticas vinculadas al conflicto
- Obtener el apoyo técnico requerido para sustentar técnica, institucional y socialmente una propuesta de solución, a un plazo y costo determinados
- Lograr un acuerdo básico de solución del conflicto con diferentes grupos de la vida nacional y local, a fin de asegurar el financiamiento y seguimiento requeridos

El Cuadro No. 5 es un ejemplo más estructurado de fomentar la participación, haciendo énfasis en el nivel micro. Estos pasos evidencian que el presente enfoque se fundamenta en lo que la gente piensa, necesita y decide. Por ello y teniendo en mente lo que dice el refrán “todo carrera comienza con el primer paso”, todo proceso de desarrollo sostenible comienza por identificar el problema principal en un ámbito territorial específico, incluyendo el análisis de sus causas y efectos.

Además, hay que recordar que todo esquema de solución demanda un sustantivo soporte técnico para analizar y profundizar sobre el tema o problema en cuestión. Los lugareños seguramente que conocen más que ninguna otra persona su realidad y los problemas que enfrentan en su quehacer diario; sin embargo, la ciencia y la tecnología juegan un papel determinante en la solución duradera de los diferentes problemas.

También conviene destacar que este método establece pasos que buscan la generación y complementariedad de cooperaciones y recursos internacionales, nacionales y locales. Es decir, lo que se busca son socios que le apuesten a la solución de problemas que redunden en beneficio de todos los ciudadanos.

Al leer o analizar el Cuadro 5 hay que tener presente las cinco cosas “que no hay que hacer” al promover la participación social, a saber:

1. Levantar falsas expectativas, ya sea prometiendo cosas que no se pueden cumplir u ofreciendo recursos gratis
2. Hacer de la planificación local o de la formulación de proyectos requisitos para la obtención de financiamiento
3. Dar el mensaje de que al promover el desarrollo sostenible (enfoque integral) se atenderán, desde el inicio, todos los problemas sociales, económicos y ambientales existentes en la localidad
4. Plantear que la descentralización y el desarrollo local reduce o elimina la responsabilidad y el mandato constitucional del Estado salvadoreño de lograr el bien común
5. Hacer de la participación social un medio o instrumento para deslegitimar al gobierno central y a las autoridades electas popularmente.

**Cuadro No. 5**  
**Generación de sociedades y compromisos a partir de una meta común**

- Identificar colegiadamente los problemas principales en un determinado territorio: nacional, departamental, micro-regional o municipal
- Precisar las causas y efectos directos e indirectos de los principales problemas
- Reducir el total de problemas a un número manejable (máximo cinco)
- Profundizar en el problema hasta llegar a algo específico (algo a lo que se le pueda meter los dientes)
- Identificar las instituciones internacionales, nacionales y locales relacionadas con cada uno de los problemas
- Conversar con las autoridades y líderes sociales, empresariales y políticos del ámbito territorial correspondiente, para conocer las diferentes percepciones y perspectivas
- Conocer las actuales actividades encaminadas a solucionar los problemas identificados
- Elaborar un plan de acción y presupuesto para iniciar y avanzar en la solución de los principales problemas (fijar metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo)
- Generar compromisos (aporte financiero, apoyo técnico, respaldo institucional, cabildeo político, generación de opinión pública y otros), para llevar adelante el plan de acción y obtener los resultados esperados, en el tiempo y presupuesto convenidos
- Incorporar dicho plan territorial dentro de un nivel superior de agregación y gestión; por ejemplo, un polo de desarrollo a nivel intermunicipal debería estar en armonía con el programa nacional de inversiones públicas e infraestructura.
- Iniciar de inmediato con acciones visibles y motivadores, para contrarrestar la pasividad o escepticismo de la población y de los potenciales socios
- Involucrar al mayor número de empresas locales y comunidades para ampliar los beneficios socio-económicos del proyecto desde el inicio de las actividades
- Establecer mecanismos de contraloría social para garantizar el cumplimiento de lo convenido y la transparencia en el uso y destino de los recursos

### 3.3 La participación a nivel local

La intención de este literal es destacar la pertinencia de pensar a escala global y de actuar a nivel local. El IDH 1998, PNUD, afirma que las consecuencias humanas de las actuales pautas de consumo son inaceptables. Sólo el 20 por ciento de la población mundial hace el 86 por ciento de los gastos en consumo personal. Los países industrializados son los consumidores dominantes, pero los que consumen menos cargan con el grueso de la degradación socio-ambiental. De los 4 mil 400 millones de habitantes de países en desarrollo, cerca del 60 por ciento vive en comunidades sin saneamiento básico, un tercio carece de agua potable, 20 por ciento de los niños y niñas no llegan al quinto grado y un porcentaje igual están desnutridos.

En términos generales, estos datos coinciden con las realidades territoriales al interior del país y del AMSS. Según GOES/PNUD, los índices de desarrollo humano de los departamentos de San Salvador y La Libertad se asemejan a los niveles nacionales de Perú y China; en cambio, Morazán, Cabañas, La Unión y Chalatenango a los de Haití y Camerún. De acuerdo a FEPADE, el subsistema occidental del AMSS (Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador) tiene un déficit de equipamiento social básico del 6 por ciento y la zona norte del AMSS (Apopa y Tonacatepeque) del 71 por ciento. Otro ejemplo es la manera de producir y/o consumir de la mayoría de empresas, organizaciones gubernamentales y ciudadanos salvadoreños, quienes depositamos los desechos -sin ningún tratamiento- en los ríos, afectando de esta manera la salud humana y el suministro futuro de energía, agua y alimentos.

Las proyecciones demográficas indican que la tasa de crecimiento urbano triplicara a la rural en el 2025 y la población salvadoreña superaría los 9 millones, sobrepasando los 425 hab/km<sup>2</sup>. Esta tendencia, combinada con los demás problemas aquí planteados, debería hacernos reflexionar y generar los compromisos requeridos para adoptar políticas que reduzcan los desequilibrios territoriales y los flujos migratorios hacia el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). En consecuencia y para que El Salvador, sus poblaciones e instituciones construyan su visión de desarrollo y adquieran compromisos en esa dirección, es recomendable profundizar la democracia y promover la descentralización.

#### 3.3.1 Participación y cooperación externa

La panorámica de la participación ciudadana en El Salvador debería verse como parte del proceso de transición democrática y de la puesta en marcha de una agenda nacional. La importancia de la participación auténtica y responsable de todos los grupos sociales fue reconocida por 178 gobiernos en la Cumbre para la Tierra en 1992. Uno de los requisitos para lograr el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones.

El IDH 1993, subrayó que la gente siente hoy día un impulso impaciente por participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas. Esa impaciencia puede convertirse en oportunidad en la medida que se alimente correctamente en un marco nacional de desarrollo. Desde una perspectiva teórica, se confirma la conveniencia de facilitar la comunicación y el entendimiento inter-institucional (no es necesario crear nuevas instituciones) con el objeto de proponer y acordar acciones concretas, para solucionar problemas específicos.

Actualmente, dice el IDH 1993, que para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo mundial. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana.

Bajo este enfoque, el desarrollo debe centrarse en el ser humano. Ello implica darle protagonismo a las personas y a las organizaciones civiles, en lugar de ignorárselo, de negárselo o de quitárselo. Lo cual lleva necesariamente a que la cooperación externa cambie sus formas de relacionarse con los países en desarrollo, pues la mejor modalidad de cooperar es aquella que responda a las prioridades identificadas por las comunidades, y no sólo a las indicadas por el gobierno central. Ello llevará tiempo, ya que el desarrollo local es un proceso, y por eso es importante que la comunidad internacional comience por establecer convenios con las instituciones, empresas y organizaciones civiles locales, en el marco de las políticas y programas nacionales de desarrollo.

Moda es sinónimo de actualidad; requisito, de condición; y alternativa, de opción. En la actualidad diferentes corrientes y grupos se pronuncian sobre la participación ciudadana en El Salvador. Lo que está conduciendo a que los institutos políticos incluyan el tema en sus ofertas electorales y programas de gobierno. En consecuencia, referirse a la integración social se convierte en un requisito para optar al poder público. No hay otra forma. La intervención de las localidades en los asuntos que les afectan sus vidas, da una mayor estabilidad política y crea un mejor entorno para inversiones nacionales y extranjeras.

De esta manera, la población tendrá la oportunidad de ser parte de la solución. La impaciencia ciudadana puede convertirse en una amenaza al no encontrar espacios u oportunidades para plantear y solucionar sus problemas cotidianos. De este modo los siguientes datos podrían considerarse como una señal de alerta (luz amarilla). Cerca de la mitad de los salvadoreños son pobres. Más de la mitad de ciudadanos no votó en las recientes elecciones presidenciales (7 de marzo de 1999). Por otra parte, la pobreza rural y el deterioro de los recursos naturales siguen impulsando la migración hacia el interior y exterior del país. Cada vez es más evidente que buena parte de la violencia es producto de la pobreza y de la exclusión social. En El Salvador aumentan los contrastes: San Salvador, Santa Tecla y sus alrededores, son diferentes a las demás localidades. En síntesis, El Salvador no camina hacia el desarrollo sostenible y su actual ruta está produciendo cada día más inseguridad.

Las consecuencias del involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo abarcan todos los aspectos de la vida nacional. Por ello, muchos Estados encuentran serias limitaciones para responder eficientemente a las necesidades de cada una de sus divisiones territoriales. La descentralización política, económica e institucional es una de las políticas públicas que más potenciaría la vida comunitaria, y aprovecharía los talentos y recursos de las personas que integran las comunidades, contribuyendo de esta manera a profundizar la transición democrática y a adoptar el camino hacia un desarrollo sostenible.

Ello implica que dada la limitada capacidad gerencial y técnica de la mayoría de municipios y departamentos del país, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, de la empresa privada local y de los gobiernos municipales es de enorme transcendencia. Conviene asegurar que una política participativa de descentralización le dé más poder a la población y a sus organizaciones. Lo que se requiere es una mayor capacidad de gestión y de articulación entre lo macro y micro, para que la hacienda pública y las políticas sectoriales le amplíen las oportunidades a las comunidades de escasos recursos, a las que el mercado por sí solo no le presta la atención adecuada.

Por esta misma razón, sería pertinente que la comunidad internacional iniciara un nuevo diálogo sobre su cooperación a El Salvador, a fin de que sus programas y proyectos se relacionen directamente con la población, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales. Lo que debe prevalecer son los intereses de los lugareños y no los de las instancias gubernamentales centrales que negocian los préstamos y donaciones. La cooperación externa debería utilizarse cada vez más para contratar profesionales nacionales, invertir en instituciones públicas y privadas locales, potenciar a las mujeres, recuperar el medio ambiente y promover el desarrollo económico local.

### 3.3.2 La participación, el desarrollo y la comunidad internacional

En primer lugar, es importante motivar a universidades, institutos de investigación y medios de comunicación social para que discutan con la ciudadanía la finalidad y los aspectos programáticos (qué, cómo y quiénes) de los programas nacionales y la asistencia externa a El Salvador, ya que muchos cooperantes están reduciendo su apoyo, los préstamos superan a las donaciones y las necesidades del país son mayores que nunca. El Salvador y quienes están dispuestos a ayudarnos demandan ciudadanos preparados, activos y comprometidos con el futuro.

Hoy día, la comunidad internacional está convencida de que la viabilidad y sostenibilidad están en función de las actitudes y aptitudes de la sociedad civil. Ello explica también la coincidencia de los cooperantes bilaterales (países) y multilaterales (organismos internacionales) en facilitar la participación ciudadana para solucionar los principales problemas nacionales. Hay consenso interno y externo en la importancia de restaurar la confianza pública en el futuro. Sin embargo, países en transición como El Salvador,

requieren de recursos adicionales para mejorar y potenciar sus capacidades humanas, naturales, físicas e institucionales.

La hipótesis es que el impacto y la modalidad de ejecución de la asistencia internacional podrán mejorarse en la medida que aumente el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y de los niveles locales. Para ello las poblaciones y localidades deben estar más informadas, capacitadas y organizadas. Sólo así podrán participar en las decisiones que configuran sus vidas.

De ahí que sea oportuno recordar lo expresado por el PNUD al respecto: el desarrollo sencillamente no funciona para la gente si no es concebido y realizado por ella. De lo contrario, puede llegar a ser insostenible. El desarrollo desde abajo exige la potenciación de lo endógeno y esto comienza con un sentido de identidad. Las organizaciones de la sociedad civil apoyan el rescate del patrimonio cultural y la biodiversidad, fomentan las artesanías y el turismo, y abren espacios de integración para que las personas intercambien ideas, experiencias y opiniones entre sí.

Los funcionarios públicos escucharán más a la población en la medida que ésta sepa el valor de su expresión y el destino de los fondos nacionales e internacionales. En los países desarrollados, la población está exigiendo cada vez más que los recursos se queden dentro de sus fronteras. Entre los motivos está el esporádico éxito de los proyectos con financiamiento externo y el aumento de los problemas internos en varios de los países donantes (desintegración familiar, drogas, contaminación, violencia y otros). Por su parte, en los países en desarrollo, la población está demandando que los recursos le lleguen efectivamente a las comunidades más desfavorecidas.

En otras palabras, los recursos internos y externos parecieran que no han estado llegando adecuadamente a la población a los que están destinados. Consecuentemente, conviene investigar y estimar cuántos centavos le llegan realmente a la gente pobre por cada colón que El Salvador recibe del exterior (donaciones y préstamos).

La población dice “quien paga el músico pide la canción” y “a caballo regalado no se le busca el colmillo”. La primera expresión refleja manifestaciones de autarquía y la segunda, la cultura del asistencialismo. Ambas formas de actuar pierden vigencia. El impulso para el cambio democrático a nivel mundial, nacional y local está posibilitando que las organizaciones de la sociedad civil ejerzan una influencia cada vez mayor en las políticas y programas de asistencia externa. La positiva valoración que hace la comunidad internacional del establecimiento de alianzas con la sociedad civil, la empresa privada y el nivel territorial ayudaría a que las fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación respondan a las prioridades de la población y contribuyan a su integración en la solución de problemas.

Bajo este enfoque y en vista de que la cooperación externa se dará principalmente a través de préstamos, a continuación se mencionan cuatro aspectos que el Estado debería considerar. Primero, la formación de una capacidad técnica-institucional basada en cuadros nacionales. El país avanzará en la medida que tenga gente capaz de negociar,

gerenciar y ejecutar programas orientados a la solución de problemas específicos. Esto se relaciona con el rescate de valores socio-institucionales y la transferencia de tecnologías.

Segundo, es conveniente precisar las responsabilidades y compromisos que el Estado, la sociedad civil y la empresa privada asumirán en la agenda nacional. Tercero, los proyectos con financiamiento externo dirigidos a poblaciones de escasos recursos deberían estar vinculados a políticas públicas y al programa nacional de inversiones. Cuarto, es importante fomentar la ejecución de proyectos a través de las instancias públicas y privadas locales más próximas a las poblaciones.

En conclusión, la tendencia de la cooperación externa se inclina hacia la planificación estratégica y el establecimiento de sociedades entre las diferentes instituciones (el Estado, el mercado y la sociedad), para promover procesos participativos y duraderos de desarrollo. Lo cual puede ser un factor positivo para convertir a la democratización y descentralización del Estado en una prioridad nacional para los próximos quince años. De ser así, la participación ciudadana y el desarrollo serían indivisibles.

### 3.3.3 La participación: el factor de cambio

Este apartado plantea la necesidad nacional de diseñar e implementar políticas y programas de abajo hacia arriba. Para hacer efectiva la integración socio-económica hay que promover la organización y integración de todos los salvadoreños.

La hipótesis es que los políticos deben escuchar sistemáticamente a la gente, en lugar de la gente a los políticos. Sobrepassar el 55 por ciento de ausentismo electoral habla por sí sólo. A escasos meses para el año 2000 pocos salvadoreños creen que la solución de los problemas está en manos de los políticos. Igualmente, a nivel mundial, están aumentando los países y organismos internacionales que confían cada vez más en las energías, talentos y capacidades locales para solucionar los problemas básicos de la población. Ello se debe a que se está constatando que lo que la gente quiere es tener acceso al mercado, al agua potable, a la salud, a la justicia, la educación, a la tecnología y a la información.

Cada localidad tiene sus patrimonios cultural y ecológico, así como sus características socio-demográficas y económicas. En base a ellas y al grado de preparación y organización de sus habitantes, las potencialidades se pueden traducir en beneficios directos. En varios casos la apatía de las comunidades se debe a las tradicionales prácticas verticales del ejercicio del poder público central y local, así como también a que la gente no percibe los beneficios de los proyectos que se realizan en sus localidades. Sólo ven pasar las cosas. Su intervención casi se limita a la convocatoria para acordar e inaugurar pequeñas obras de infraestructura y para emitir el sufragio cada tres y cinco años

La experiencia indica que en la medida que los gastos, contrataciones e inversiones se efectúan a través de empresas y trabajadores locales y circunvecinos, aumenta el interés de los lugareños por las actividades promovidas. Al respetar y hacer acuerdos o convenios con las organizaciones sociales existentes a nivel local para la implementación de

proyectos sociales, económicos y ambientales, cambia positivamente la actitud y el apoyo de las comunidades con las autoridades públicas, con el mantenimiento de la infraestructura social básica y con la preservación de los patrimonios cultural y ecológico. Al ser parte activa y receptora de los beneficios del desarrollo, las familias, comunidades y empresarios locales se convierten en agentes de cambio en pro del desarrollo sostenible.

Sistematizar y difundir las iniciativas locales que existen a lo largo y ancho de El Salvador, ilustraría y motivaría a decenas de municipios a promover procesos integrales e integradores de desarrollo. Al recorrer el país y conversar con quienes trabajan directamente con las comunidades se da uno cuenta de que al accionar en conjunto, aumenta la armonía social, las metas se hacen realizables y se generan compromisos para darle continuidad a las actividades. Es decir, la sostenibilidad de los proyectos depende del grado en que lo hagan propio los actores locales y de su involucramiento.

Al construirse una obra, al abrirse un negocio o al activarse una finca aumentan las expectativas de los lugareños. Traducir esas expectativas en ingresos para la economía familiar es lo que hace falta para que las localidades se vuelvan agentes de desarrollo. Entre más oportunidades de trabajo existan en los municipios, menor será la migración campo-ciudad. En la medida que aumente el acceso al agua potable, se reducirá la pobreza. En la medida que se fortalezca el sentido de pertenencia y los valores culturales, disminuirá la violencia. Al manejarse racionalmente los recursos forestales (leña) o al disponer de una alternativa energética sostenible, se recuperarán los recursos naturales.

En síntesis, para progresar se requiere de la animación económica local, del uso duradero de los recursos naturales y del fortalecimiento de las iniciativas locales. La vinculación y complementariedad de los aspectos sociales, económicos y ambientales tiene una expresión territorial. La viabilidad de El Salvador está en quitarle la presión socio-demográfica al Gran San Salvador (incluyendo La Libertad), potenciando los recursos humanos, naturales e institucionales de los restantes doce departamentos dentro de un programa nacional e integral.

### **3.4 Perspectivas y retos**

#### **3.4.1 Perspectivas del apoyo externo**

Este apartado pone en perspectiva la asistencia externa prestada a El Salvador. Organismos de Naciones Unidas han cooperado técnicamente para fortalecer las capacidades nacionales de países en desarrollo, mejorar los servicios sociales básicos, atender a los grupos más vulnerables y respetar los derechos humanos. Hoy día, dichos organismos se esfuerzan por ayudar a combatir la pobreza, aumentar la integración de la mujer y las comunidades en el desarrollo, lograr la sostenibilidad ambiental y alentar el espíritu empresarial.

James Gustave Speth, administrador del PNUD, afirma que las operaciones de paz son penosos recordatorios del precio que los países y la comunidad internacional deben pagar

por no hacer frente a la pobreza y a las desigualdades profundamente arraigadas que contribuyen a las situaciones de conflicto. En efecto y a más de 7 años de la firma de la paz, las necesidades de los salvadoreños son mayores que nunca. Pero en este momento de transición y esperanza, muchos países y organismos están reduciendo su cooperación, quedando el país en manos de las instituciones financieras internacionales (IFI).

El Banco Mundial y el BID optaron por impulsar el programa de ajuste, la modernización del Estado, el proceso de privatización y el desarrollo del sector privado. Al no atacar directamente las causas socio-económicas que estaban a la base del conflicto, la estrategia seguida por las IFI en El Salvador refleja una falta de visión. Los problemas mencionados en las encuestas de opinión pública hablan por sí solos (pobreza, desempleo y violencia). El Salvador está perdiendo la oportunidad de consolidar la paz cuando no profundiza la esencia de la democracia ni promueve el desarrollo sostenible.

Al debilitarse la capacidad nacional para el desarrollo (gobierno, universidades y sectores empresarial y laboral) se reduce el margen de negociación internacional, lo cual coadyuva a que la corriente económica-financiera predomine en las relaciones externas. Las empresas transnacionales se apoderan del mundo. Las naciones pierden independencia.

De reafirmarse esta nueva correlación de fuerzas, los políticos nacionales irán perdiendo capacidad de gobernar y credibilidad ante la ciudadanía. Los gobiernos elegidos democráticamente decidirán cada vez menos acerca de qué políticas de desarrollo aplicar en sus países. Por ello, la integración regional es crucial para el futuro de los países de Centroamérica. De igual manera, si los organismos de Naciones Unidas ceden a la lógica económica mundial, los principios humanitarios dejarán de regir a la asistencia para el desarrollo. El sistema de Naciones Unidas está en un momento de reflexión, reforma y acción.

Para tratar seriamente estos asuntos, Naciones Unidas debería invitar a líderes políticos, sociales, empresariales, laborales y profesionales salvadoreños para analizar el entorno externo e interno. A nivel mundial, los bancos, ONG y empresas internacionales están ofreciendo servicios técnicos similares a los que han brindado organismos de Naciones Unidas mediante subvenciones. De aplicarse las reglas del mercado mundial en el campo de la asistencia para el desarrollo, los principios de equidad y solidaridad serían relegados a un tercer plano. Ello explica el debilitamiento de los organismos públicos internacionales y su probable privatización, así como la preocupación de que países y poblaciones de escasos recursos queden más desprotegidos en el futuro. Algo que puede ayudar a revertir esta tendencia son los fenómenos globales; el sida, la contaminación, las drogas y los cambios climáticos amenazan al mundo y su lucha demanda la intervención de todos los países.

A nivel nacional, las capacidades técnicas e institucionales han sido debilitadas. La brecha entre gobernantes y gobernados ha aumentado. La pobreza rural supera el promedio nacional. La inseguridad ciudadana es un problema cotidiano. El deterioro

ambiental amenaza la salud humana y el progreso. La hipótesis es que de continuar la actual dinámica de debilitamiento institucional para el desarrollo, los principales problemas nacionales aumentarán y amenazarán la transición democrática de fin de siglo.

Si la institucionalidad para el desarrollo es débil, habría que fortalecerla. Convendría crear espacios de acercamiento entre el Estado, los actores locales y la comunidad internacional para establecer prioridades y compromisos para la solución de los principales problemas nacionales. Si hay poblaciones y localidades excluidas del progreso, la comunidad internacional (IFI, Unión Europea, sistema de Naciones Unidas, países y otros) debería apoyar la descentralización y la integración plena de la mujer, los jóvenes y los pobres. Ello implica flexibilizar y ampliar la cooperación a la sociedad civil y al nivel territorial.

### 3.4.2 Probables cambios en las políticas

Este numeral es un esfuerzo por identificar oportunidades para promover el desarrollo sostenible en El Salvador, a partir de los probables cambios en las políticas provenientes de la ineficacia de los vigentes programas de cooperación externa.

James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, afirma que mientras hablan de la crisis financiera, en todo el mundo 1.300 millones de personas subsisten con menos de un dólar al día y 3.000 millones carecen de servicios de saneamiento. Hay que ir más allá de la estabilización financiera, es preciso abordar los problemas del crecimiento con equidad a largo plazo, base de la prosperidad humana. Se necesita un esquema de desarrollo que incluya la dimensión social, que se ocupe del medio ambiente, de la mujer, y así sucesivamente. Son los países y su gente quienes tienen que decidir sus prioridades. No podemos ni debemos imponer el desarrollo por decreto desde arriba, o desde el exterior.

Jeffrey Sachs, profesor del Instituto de Harvard, afirma que E.U.A ha tratado de vender la idea de que los ricos no necesitan ayudarle a los pobres, en vista de que los pobres pueden -algún día- convertirse en ricos por su propia cuenta. Este argumento le ha permitido a E.U.A ejercer un liderazgo mundial a bajo costo. No obstante, a partir del colapso de los mercados emergentes y sus efectos en las economías en los últimos meses, los países en desarrollo deberían pensar diferente, dialogar con el norte y adquirir conocimientos para superar sus problemas, teniendo presente que el capital y la tecnología necesarias para progresar vienen del exterior y de una economía globalizada (The Economist, 1998, pg. 23-25).

Vito Tanzi, director de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional, destaca el consenso que hubo acerca de que una mayor equidad no obstaculiza el crecimiento, en la conferencia celebrada en Washington en 1998 con altas autoridades económicas y sectores académicos y sociales de todo el mundo. En lugar de frenar el crecimiento a largo plazo, una mayor equidad podría, de hecho, fomentarlo. Lawrence Summers, Subsecretario del Tesoro de E.U.A, indicó que hay una clara relación inversa entre una

distribución muy desigual de los activos y las tasas de crecimiento futuras (FMI, Sept. 1998, pg. 6-9).

El contenido social de lo expresado por miembros del Banco Mundial, Instituto de Harvard y FMI refleja los problemas aún pendientes que estaban a la base de los recientes conflictos bélicos en C.A. También coincide con los acuerdos logrados en las cumbres mundiales promovidas por la ONU. Ojalá que ahora los tomadores de decisión tengan la visión y la valentía necesarias de combatir la pobreza y profundizar la democracia.

Antes de la caída del muro de Berlín, 1989, todo problema y propuesta de solución era valorada desde la dicotomía Este-Oeste. Hoy día, esos análisis no tienen sentido alguno, como tampoco lo tiene seguir con el esquema de desarrollo patrocinado por las instituciones financieras internacionales, por lo que, una nueva era para el progreso pudiera estarse gestando en estos momentos de incertidumbre.

De esto se derivan varias cosas. Una, para lograr el bienestar de las presentes y futuras generaciones hay que aplicar los principios de equidad y sostenibilidad en las políticas económicas. Dos, la participación de las mujeres, el nivel local y la sociedad civil en la toma de decisiones es la base de la democracia y del progreso. Tres, para lograr lo anterior es preciso fortalecer la capacidad humana, tecnológica e institucional del país.

### 3.4.3 La participación para el desarrollo local

Este libro saldrá a la luz pública en un período electoral. Se acaba de elegir un nuevo presidente, y en el 2000, alcaldes y diputados. Ello significa varias cosas. Una, los medios de comunicación estarán enviando constantes mensajes al público salvadoreño. Dos, los institutos políticos estarán haciendo un esfuerzo de mercadeo por obtener el voto de los ciudadanos para ganar las alcaldías y la Asamblea Legislativa. Tres, el comienzo del próximo siglo (2001) podría encontrar a El Salvador en plena implementación de una agenda nacional de desarrollo.

Por su parte y a lo largo de 1999-2000, la mayoría de personas buscarán la manera de llevar los alimentos diarios, salud y educación a su familia. La realidad nacional no cambiará por lo que digan los políticos. Para derrotar a la pobreza, inseguridad y violencia es preciso que además de la voluntad real de quienes sean elegidos y de los institutos políticos de respaldo, se convenza a las comunidades y a los jóvenes para que participen en lo que las ofertas electorales anuncian.

Hay conciencia pública de la urgencia de mejorar el acceso al trabajo y a los servicios sociales básicos de la población rural y urbano-marginal. Lo que hace falta es generar compromisos y contribuciones de los grupos de poder económico y político, para combatir la pobreza y profundizar la democracia. Una forma de hacerlo es implementando una política de descentralización y creando mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones y actores para solucionar problemas específicos del ámbito municipal, micro-regional, departamental y/o regional. Esta estrategia permitiría avanzar

con acciones y soluciones a problemas concretos, pero requiere de voluntad política y de recursos para construir una institucionalidad territorial para el desarrollo.

Al escuchar los mensajes electorales, es probable que al ciudadano promedio le cueste diferenciar y optar por alguna de las ofertas partidarias y por ende, no le encuentre tanto sentido a su voto. De nuevo, el punto básico para los lugareños es superar sus preocupaciones cotidianas y participar en la decisiones que les afectan sus vidas.

El Salvador ha madurado y sabe lo que quiere. Lo que no encuentra es el medio para lograr sus metas. La interrogante está en el cómo hacerlo. Además, la sociedad salvadoreña está consciente de lo que sucede en el mundo, de la influencia de E.U.A. y de los problemas globales (SIDA, cambio climático, contaminación y otros). En consecuencia y dada la poca confianza que el ciudadano promedio le tiene a la forma tradicional de gobernar, 1999 puede convertirse en un puente hacia la organización y integración social en el proceso de desarrollo.

La hipótesis es que los próximos funcionarios de elección popular tendrán un doble reto: por un lado, frenar la violencia y reducir la pobreza, y por otro, profundizar la democracia. Por ello, se considera pertinente promover la intervención propositiva de la sociedad civil organizada y el efectivo involucramiento de la empresa privada en la solución de los principales problemas nacionales.

En resumen, 1999 podría convertirse en un año puente hacia el desarrollo sostenible. Para lo cual, los tomadores de decisión deberían poner en su agenda:

- 1) la construcción de una visión común,
- 2) la creación mecanismos de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y la empresa privada para solucionar problemas concretos, y
- 3) la promoción de la participación para la descentralización y el desarrollo local.

De lo contrario, El Salvador correrá el riesgo de fracasar en su esfuerzo por hacer progresar la democracia y lograr que nuestros hijos e hijas vivan en un país más sano, seguro y próspero. Lo que podría derivar en una clara invitación a formas de gobierno cada vez más autoritarias o a una inestabilidad socio-política.

## Referencias bibliográficas

- Albuquerque Llorens. Espacio, territorio y desarrollo económico local. ILPES/CEPAL.
- Alianza para el Desarrollo Sostenible. Cumbre de Presidentes de Centroamérica, 1994.
- ANEP. El manifiesto salvadoreño. 1996
- Ascher, William y Hubbard, Ann. Recuperación y desarrollo de C.A. Duke University, 1989.
- Baxter, Scott. Impacto ambiental en el río Las Cañas, El Salvador. BANCASA, 1995.
- BID/FCE/PNUD/PNUMA. La América que queremos. 32 ensayos en defensa de la vida. México, 1998.
- CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, 1991
- Claude, Marcel. Cuentas Pendientes. Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 1997
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (BID, FCE y PNUD). Nuestra Propia Agenda, 1990.
- Comisión Nacional de Desarrollo. Bases para el Plan de Nación. El Salvador, 1998
- Córdova Macías, Ricardo y Lara, Carlos Benjamín. Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana. FUNDAUNGO. El Salvador. Septiembre de 1996.
- El Colegio de México y PNUMA. Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe. Ponencias presentadas en el Primer Foro de Ajusco. 1995
- Estepa Llaurens, José Manuel. Catecismo de la Iglesia Católica. Librería Juan Pablo II. 1992
- FMI. Revista Finanzas y Desarrollo. Política Económica y Equidad. Septiembre 1998, Vol. 35.
- FUSADES/CEDES. El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible. Mayo de 1997
- Fundación Friedrich Ebert, ILPES, SERCA. Desarrollo Económico Local: ¿alternativa necesaria de modernización productiva?. 1997. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Galdamez, Ernesto. Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico y social. Friedrich Ebert Stiftung/FUNDE, noviembre de 1997
- Góchez, Rafael Ernesto. Artículos de opinión publicados en La Prensa Gráfica, 1997-98.

Góchez, Rafael Ernesto. Rol de los Gobiernos Municipales en el Desarrollo Sostenible. Revista Proyección Municipal No. 16, marzo 1998, COMURES, El Salvador.

Greenpeace. Evidencias del calentamiento global en Centroamérica y la corriente del Niño, 1998.

ICLEI/PNUMA. Manual de planificación para la Agenda 21 Local. 1996

IHE/PNUD. Una estrategia para la formación de capacidades en el sector de los recursos hídricos, Simposio celebrado en Delft, Países Bajos, junio de 1991

Informe Comisión Kissinger. Editorial Norma. 1983

Informe Comisión para la recuperación y el desarrollo de Centroamérica. Duke University, 1989.

López Ornat, A, 1995, América Latina: Estrategias para el desarrollo sostenible. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

Ministerio de Economía. Proyección de la población de El Salvador. Diciembre 1996.

Ministerio de Educación. Historia Natural y Ecología de El Salvador. Marzo 1996

Naciones Unidas. Programa 21: Un plan de acción en pro del Desarrollo Sostenible. Marzo 1998

Orellana, Víctor Antonio. El Salvador: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. FLACSO, El Salvador, octubre de 1997.

Programa GENESISS. Políticas de atención a la economía informal urbana. Octubre de 1995. San Salvador.

PDHS. Desarrollo Humano Sostenible: Una Opción Metodológica a Nivel Local. PNUD, El Salvador, noviembre de 1998

PNUD. Ajuste hacia la Paz. El Salvador, Mayo de 1995

PNUD. Cooperación Política para la Descentralización del Estado. Santiago de Chile, 1996

PNUD. Informe anual PNUD 1996/1997. Octubre de 1997

PNUD. Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados. EPE, 1997.

PNUD. Informes sobre desarrollo humano 1990-1997.

PNUD/UNOPS. Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana. 1996.

PNUMA. Nuestro Planeta. Tomo 9 Número 1, 1997

PRISMA. El Salvador: Dinámica de la degradación ambiental, 1995

PRISMA. Cambio climático global y revegetación: retos y oportunidades. No. 28, 1998  
República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano. El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia. Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

Rubio, Roberto., Germain, Anne. y Góchez, Roberto. La situación ecológica de El Salvador en cifras. UCA Editores, 1996.

Sachs, Jeffrey “Global capitalism, making it work”. The Economist, September 12<sup>th</sup>, 1998.

Segura, Olman. Desarrollo sostenible y políticas económicas en América Latina. DEI. 1992

UNICEF. Una nueva propuesta de UNICEF para el nuevo consenso nacional. Octubre de 1997

Weinberg, Stephanie, y Ruthrauff. Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador. 1998. CED



