

## Las instancias de participación y concertación para el desarrollo local<sup>1</sup>

Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez  
pp. 1201-1221

### Palabras clave:

El Salvador, gobierno local, participación política, participación social, comunidades, desarrollo de la comunidad, desarrollo económico y social.

### Resumen

Este trabajo representa un esfuerzo para caracterizar las modalidades, los aportes y los desafíos de los comités de desarrollo local como instancias de participación ciudadana y de concertación, en los procesos de desarrollo local. Esta caracterización abre una brecha, tanto para profundizar en el análisis, como para dar paso a nuevas prácticas.

La caracterización de la que aquí se trata está referida a los comités de desarrollo local o comités de desarrollo municipal. Por consiguiente, no se refiere a todas las instancias de participación y concertación existentes o ensayadas en el país. El análisis se fundamenta en más de veinte experiencias, ya realizadas o en curso, en diferentes municipios. En algunas de ellas, tomamos parte de forma directa como *equipo facilitador*. En todos los casos, recogimos información documental y vivencial, en entrevistas y talleres, donde se dialogó sobre esta cuestión con los miembros de varios comités de desarrollo local y los respectivos concejos municipales. Asimismo, otros estudios sobre temas relacionados fueron muy valiosos. La interlocución sistemática con el equipo del Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) y el bagaje institucional sirvieron de fondo. De las experiencias se toman aquellos elementos que ilustran aspectos que, a nuestro juicio, contribuyen a tipificar la experiencia global de los comités de desarrollo local.

1. Este artículo se basa en el capítulo "Las experiencias de los comités de desarrollo local", publicado en Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez, *Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local*, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), San Salvador, 2005.

## 1. Surgimiento de los comités de desarrollo local

Aun cuando existen experiencias diferentes, es posible tipificar el fenómeno, al menos en cinco fases, que marcan una secuencia metodológica básica: preparación, convocatoria a los actores locales, planificación, propuesta y discusión de las características y constitución formal.

### 1.1. Fase preparatoria

La forma como se constituyen los comités de desarrollo local parece ser determinante de sus características posteriores. La mayor parte de experiencias comenzaron con un acuerdo entre el gobierno local y alguna organización no gubernamental o firma consultora, que proporciona la técnica del proceso. En las experiencias estudiadas, entre 1994 y 2002, aunque en algunas fueron actualizadas hasta 2005, se observa que la iniciativa surgió de alguna organización no gubernamental, a raíz de un proyecto pactado o de una gestión con la cooperación internacional, que propuso la iniciativa al gobierno local. Algunas de estas organizaciones tenían relaciones con los actores locales antes de lanzar la iniciativa; otras, en cambio, fue la primera relación con el municipio.

Después de la histórica reforma de la Ley del FODES, en 1997, entre 1998 y 2000<sup>2</sup>, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local condicionó la transferencia de recursos financieros a que el gobierno local diera prioridad a la participación en los proyectos. En consecuencia, este tomó la iniciativa para promover la participación ciudadana. En algunos casos, necesitados de apoyo, los gobiernos locales buscaron empresas consultoras autorizadas por el Fondo para que les facilitaran el proceso.

En la mayor parte de los casos, la iniciativa para constituir un comité de desarrollo local

no surgió como idea aislada, sino asociada a un ejercicio de planificación participativa, orientada al desarrollo local —Olocuilta y Puerto El Triunfo, 1996-1997— o de inversión, como en San Salvador (1997). La idea básica consistió en realizar, desde la municipalidad y, fundamentalmente, con las organizaciones ciudadanas y, a veces, con instancias del gobierno nacional, organizaciones no gubernamentales y con otras instituciones, un proceso de planificación local, cuya tarea consistía en elaborar un *plan de acción para el desarrollo local* o la inversión. Un organismo representativo de la sociedad local tendría por misión ejecutar dicha labor de manera concertada.

Un conjunto de actividades, en las cuales tomaron parte la instancia facilitadora y la municipalidad, tuvieron lugar en esta fase preparatoria. La extensión e intensidad de estas actividades son desiguales, según los casos. Cabe destacar, con todo, una o varias reuniones con el concejo municipal o con el alcalde o la alcaldesa, para acordar el alcance y las características del proceso; la identificación de las organizaciones y los líderes locales que serían invitados a participar, la elaboración de un programa de actividades y la definición de la función de cada uno de los participantes, y la firma de algún tipo de convenio, entre la municipalidad y la organización facilitadora.

Las reuniones de ambas varían, desde la realización de talleres con el concejo municipal y el personal de la municipalidad —los gerentes o el departamento de promoción social—, en los procesos más minuciosos, hasta reuniones puntuales con el alcalde o la alcaldesa, dejando a la organización no gubernamental o a los consultores los detalles del proyecto. Discutieron la idea ahí donde había liderazgo local o donde la instancia facilitadora lo exigió como condición previa e imprescindible para iniciar el proceso. Sin embargo, esta no es la experiencia más común, ya que la necesidad de construir espacios de interlocución con

2. La ley constituye un hito en el proceso de la autonomía municipal y del desarrollo local, pues por ella las municipalidades obtuvieron la transferencia del 6 por ciento del presupuesto nacional. De esta forma, los gobiernos locales rompieron con la dependencia tradicional del poder ejecutivo, a través del Ministerio de Gobernación y la oposición política obtuvo el acceso efectivo al gobierno local.

otros representantes de la sociedad local no ha calado aún en la cultura política nacional. Por lo general, los gobiernos locales tienden a transferir a la instancia facilitadora la responsabilidad del proceso.

No obstante, los datos empíricos muestran que las experiencias más exitosas son aquellas donde el gobierno local se ha colocado al frente del proceso o ha dado muestras de un apoyo activo, desde el comienzo. El mensaje es claro, la voluntad institucional es promover y apoyar la participación ciudadana —Olocuilta y Puerto El Triunfo (1997), Santo Tomás (2001), San Salvador (1997), Acajutla y otros—.

La identificación de las organizaciones y los líderes locales invitados al proceso participativo se ha limitado, en algunos casos, a dejar esta decisión en manos del alcalde o de la alcaldesa, o del departamento de organización social o su equivalente, en el entendido de que estas instancias tienen mejor conocimiento del municipio. A veces, es una decisión política del gobierno local. En otras ocasiones, es para no complicar la relación del gobierno local con la entidad que facilita el proceso. No faltan los casos en que el poder político desea hacerse al convocar a personas y organizaciones de su confianza.

Existen experiencias con un universo de actores participantes más amplio. Algunas incluyen a las organizaciones y los líderes que, sin ser de la oposición al gobierno local, tampoco comulgan directamente con el partido gobernante. Por lo general, son personalidades locales respetables y no partidistas con cierto reconocimiento comunitario. En otras experiencias participan organizaciones comunitarias o entidades del gobierno nacional políticamente contrarias al gobierno local.

La selección de las organizaciones locales que pueden ser invitadas a participar en estos procesos presenta también dificultades técnicas, en particular, en los municipios grandes y urbanos, cuyos tejidos sociales son densos y complejos. En estos casos, la alcaldía, por lo

general, desconoce cuáles son las organizaciones existentes en el municipio. Entre 1997 y 2000, la de San Salvador se enfrentó con el carácter nacional de muchas de ellas, es decir, esas organizaciones no necesariamente actuaban en el territorio municipal. En algunos casos, es necesario elaborar un directorio de las organizaciones que actúan en el municipio<sup>3</sup>. En los municipios rurales, la identificación de las organizaciones locales no representa, por lo general, un problema, porque la gente se conoce e interactúa. Aquí, más bien, la dificultad proviene de que la gente se conoce demasiado y tiene fuertes prejuicios hacia los demás. En todo caso, la experiencia parece demostrar que la calidad y, sobre todo, la viabilidad de este tipo de organismos dependen, en buena medida, de la identificación, desde el comienzo, de los agrupamientos y las personas que realmente representan la diversidad de la sociedad local.

Es importante establecer con claridad la voluntad política del concejo municipal para auspiciar un proceso amplio y pluralista de participación ciudadana y de concertación.

En los municipios medianos y pequeños, donde predominan las relaciones personales e incluso casi familiares, el acercamiento y la negociación bilaterales con los principales dirigentes políticos de la localidad son posibles.

Además de la convocatoria formal, no debería escatimarse esfuerzo para motivar de forma directa, personal y por agrupamientos. Aparte de las personas convocadas por representación, conviene asegurar la respuesta positiva de personas destacadas, independientes y simpatizantes de todos los partidos, reconocidas por su espíritu democrático y concertador. Si se tiene éxito en atraer a este tipo de personas, la iniciativa contará con una condición básica para generar confianza y con una base para desarrollarse. Ahí donde no hubo una cuidadosa labor de motivación y de construcción de

3. Así se hizo en los municipios de Nahuilingo, Sonzacate y San Antonio del Monte (2000).

confianza, las adhesiones y el carácter abierto del consejo de desarrollo local estuvieron restringidas desde el principio del proceso.

Se trata de salir adelante a la desconfianza mutua que, con frecuencia, oímos de parte de los actores claves de estas iniciativas: “Si ellos entran, se opondrán a todo, será imposible ponerse de acuerdo”; “Si nosotros entramos, si de verdad se abren, es porque quieren que los legitimemos y nos utilizarán”.

## 1.2. La convocatoria para los actores locales

Una vez preparada la iniciativa, la municipalidad, por lo general, convoca a las organizaciones locales a participar en un proceso de planificación. La invitación es formalizada en una carta del alcalde o de la alcaldesa, la cual es entregada a los destinatarios por personal de la municipalidad. Rara vez se da explicación detallada acerca de los propósitos y la metodología del proceso que se pretende iniciar. Estos aspectos son explicados en la primera reunión, por alguna persona perteneciente a la organización facilitadora. La explicación se hace luego del saludo y la introducción, que hace el alcalde o la alcaldesa, u otro integrante del gobierno local. Esas explicaciones sobre lo que se pretende realizar se centran en el proceso de planificación y rara vez hacen mención a la creación del consejo de desarrollo local o municipal, tal como se denomina después. La idea es dejar que su necesidad surja, de manera natural, a lo largo del proceso de planificación.

En las primeras experiencias, entre 1994 y 1997, se solía hacer una sola convocatoria, dirigida a todos los actores locales, quienes se reunían en una especie de asamblea general. Sin embargo, a medida que se adquirió experiencia y esta se extendió a los municipios más poblados y urbanos, y la metodología se perfeccionó, las convocatorias y las reuniones preparatorias se volvieron más complejas. En la actualidad, hay dos tipos de convocatorias, las territoriales y las sectoriales. Las primeras

convocan a las organizaciones comunitarias del municipio, todas de una sola vez, cuando este es pequeño, o por partes —urbano-rural, distritos, zonas, o cantones—, cuando es extenso. Las convocatorias sectoriales se dirigen a las organizaciones públicas, privadas o del sector social, que trabajan temas diversos, siendo los más habituales salud, educación, economía, medio ambiente, mujeres, jóvenes, tercera edad, transporte, deportes, etc. La cantidad de convocatorias sectoriales depende de factores como la complejidad de los sectores, la cantidad de actores, los recursos disponibles para planificar y ejecutar el plan.

Al analizar las características de esta etapa de convocatoria, se encuentra que el énfasis se pone en lograr la participación más amplia posible de organizaciones locales y no tanto en aclarar los alcances del proceso que se inicia. Esta falta de claridad tiene luego consecuencias negativas, porque los diferentes sectores convocados se comprometen a participar con sobreentendidos diferentes sobre los fines de dicho proceso. El gobierno local, a veces, entiende que se construye un grupo para apoyar su gestión. De ahí que reaccione negativamente cuando comienza a sentir que su labor es cuestionada. Las organizaciones del gobierno nacional asumen que se constituirá un mecanismo para financiar con recursos locales lo que, por ley, corresponde a sus respectivas dependencias. Por lo tanto, reaccionan mal si sus demandas no obtienen respuesta. Las organizaciones vecinales creen que se les abre un espacio para resolver sus problemas comunitarios. Por consiguiente, se sienten defraudadas cuando sus solicitudes no obtienen respuesta rápida. Por último, las organizaciones no gubernamentales, las cuales a veces participan, en calidad de actores locales, tienden a pensar que se trata de una oportunidad para resolver los requerimientos de los proyectos que están ejecutando en el municipio. Por lo tanto, tienden a desilusionarse cuando tampoco obtienen el apoyo solicitado.

Esta diversidad de expectativas es lógica, hasta cierto punto, dada la variedad de actores convocados. De hecho, en un principio,

su presencia es beneficiosa para la convocatoria misma, ya que cada cual posee un motivo para participar. Sin embargo, cuando no se aclaran las características del proceso y no se construye un entendido común sobre sus alcances, se tiene un caldo de cultivo de verdaderas crisis institucionales, las cuales explotan luego.

Otro aspecto relevante es la capacidad de la municipalidad para convocar a los líderes principales y a los colectivos sociales de la comunidad, independientemente de sus simpatías partidarias o personales. Sin embargo, la tendencia a convocar sectores y personalidades políticamente afines es habitual y, hasta cierto punto, natural en todo organismo político de gobierno, mucho más si este está controlado por un único partido, como es el caso de los gobiernos locales.

Por último, el nivel de organización social de base del municipio es un factor dado, el cual no puede ser modificado en la etapa preparatoria. No obstante, la experiencia demuestra que los municipios con tejidos organizativos más desarrollados, desde el punto de vista de su organización, legitimidad, representatividad y formación de sus líderes, tienen mejores condiciones para impulsar estas iniciativas y para asegurar su efectividad y continuidad.

Uno de los dilemas es la existencia de una organización comunal anterior a la convocatoria. En este caso, surge el dilema de si conviene tomar en cuenta su liderazgo, por lo general, considerado viciado, o si se excluye y se promueve uno nuevo. La primera opción supone aceptar la autodepuración gradual de los vicios de *representatividad*, en aras de una *representación* e inclusión mayor. La segunda opción abre la posibilidad de contar con dirigentes democráticos y representativos desde el comienzo del proceso, pero con el grave riesgo de una representación restringida y, por lo tanto, de oposición dentro de la comunidad local.

La *representación* y la *representatividad* son condiciones importantes del proceso. Cuando se trata de un organismo de participación general, la primera garantiza la representación de todas las organizaciones existentes en el territorio, así como también la participación de todos los sectores. La segunda garantiza la legitimidad de todas las representaciones y su legitimación constante, mediante su desempeño, en esta instancia participativa.

### 1.3. El proceso de planificación

La mayoría de los comités de desarrollo local son instancias de planificación. No obstante, se encuentran algunas variantes. En el municipio de San Salvador (1997), se conformaron mesas de concertación zonal (hoy distritales) para decidir sobre las prioridades de las demandas de las comunidades y distribuir los fondos de inversión disponibles, de acuerdo a ellas. Acajutla y Apastepeque convocaron para la refundación de los comités de desarrollo local, los cuales se habían disuelto por alguna razón.

No nos detendremos aquí en exponer las características de la planificación local participativa, la cual puede verse en el Capítulo IV del estudio ya citado<sup>4</sup>, sino que nos fijaremos en otras cuestiones importantes. A medida que la planificación va llegando a su fin, surgen las siguientes preguntas clave: quién es el propietario del plan, qué entidad lo ejecutará y qué mecanismos de la sociedad local contribuirán a su ejecución y le darán seguimiento. A estas alturas y para responder a estas cuestiones, suele surgir la iniciativa de constituir algún tipo de entidad local. En este contexto de construcción de acuerdos locales, la iniciativa de constituir una instancia de concertación y coordinación de esfuerzos y recursos locales es adoptada sin dificultad. Esto significa que el comité de desarrollo local no es un fin en sí mismo, ni surge como

4. Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez, *Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local*, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), San Salvador, 2005.

demanda ciudadana espontánea, sino que la experiencia de planificación participativa crea conciencia de su necesidad y abre la posibilidad de su creación.

Ahora bien, no siempre la planificación local da paso a un comité de desarrollo local o a una instancia similar. Este fenómeno ocurre cuando los dirigentes consideran que la ejecución del plan debe ser asumida por la municipalidad y, por lo tanto, la participación ciudadana se limita a su elaboración. En estos casos, se trata más bien de un plan de gestión municipal. En cambio, cuando el gobierno local amplía la participación ciudadana a la ejecución y auditoría del plan, el comité de desarrollo local es fundado como una consecuencia lógica, tanto que este es considerado como uno de los productos principales del proceso de planificación local participativa.

La municipalidad de Santo Tomás, en tres períodos consecutivos, ha ampliado, profundizado e institucionalizado la participación ciudadana, mediante un proceso de planificación, cuyos resultados constituyen el instrumento principal de la gestión municipal. Esta experiencia todavía enfrenta el reto de abrirse más, para incluir a todo el espectro político, social e institucional. Todavía no ha pasado la prueba de coexistir y entenderse constructivamente con una municipalidad de otro partido. Con todo, el esfuerzo de consolidación y de institucionalización de la participación ciudadana de esta municipalidad es uno de los más tesoneros.

#### 1.4. El diseño del organismo de participación ciudadana

Una vez decidida la conformación del comité de desarrollo local, tienen lugar varias reuniones para definir sus características. Los puntos principales abordados en esta discusión giran alrededor de cuestiones como sus objetivos, su integración, las formas de representación y su funcionamiento. En la discusión toman parte las organizaciones que participaron en la planificación local y la instancia que técnicamente la facilitó. En

pocos casos, el diseño del comité da lugar a reuniones sectoriales, una organización que, por lo general, no existe en los municipios. Tampoco es habitual que el gobierno local discuta estas cuestiones de manera aislada.

La discusión de las características de comité de desarrollo local está, por lo común, muy influenciada por las lecciones que arrojan otras experiencias, las cuales son transmitidas por la entidad facilitadora, ya que no existe ningún modelo prefijado, por ley o por tradición. Los actores locales tienen sus propios criterios, pero la instancia facilitadora, de alguna manera, transmite tanto esas experiencias como los conocimientos previos. Hasta la fecha no existe ninguna sistematización de los distintos modelos de organización de los comités de desarrollo local, ni tampoco una evaluación de la experiencia como para proporcionar a los actores locales distintas opciones organizativas sin la mediación de la experiencia de un actor externo.

#### 1.5. La constitución formal

El último paso del proceso de organización del comité de desarrollo local es su constitución formal, la cual se lleva a cabo mediante la realización de una actividad pública, donde se aprueban una carta de intenciones y, de manera más excepcional, sus estatutos. En la misma actividad de constitución, o poco después de las primeras experiencias, se designa su *junta directiva*, o bien su *comisión coordinadora o ejecutiva*. La necesidad de contar con una instancia directiva o coordinadora del comité emerge de la asamblea de representantes y, por lo tanto, actúa con su mandato.

En Olocuilta y Puerto El Triunfo (1997) se conformaron estas instancias las cuales, con el plan en la mano, hicieron una serie de presentaciones en todas las comunidades para validarlo y, hasta donde fue posible, hicieron lo mismo con los diversos sectores urbanos del municipio. Este esfuerzo de validación dio legitimidad e incorporó nuevos elementos al comité. Estos ampliaron la asamblea general de representantes rurales y urbanos y obliga-

### **Estatutos del comité de desarrollo local (CODEL) del municipio de Acajutla**

#### Capítulo II. Fines

- 1) Ser el referente de consulta para la toma de decisiones del Gobierno Municipal.
- 2) Promover la organización y participación ciudadana en la planificación e implementación del desarrollo del municipio de Acajutla.
- 3) Realizar las gestiones necesarias para el abordaje de los problemas que enfrentan las comunidades del municipio.
- 4) Promover y ejecutar planes de acción y proyectos en las áreas de medio ambiente, social, cultural, deporte, recreación, arte, economía y otras; en coordinación con las instancias estatales correspondientes y organizaciones no gubernamentales ubicadas en el territorio.
- 5) Promover la cooperación nacional e internacional enfilada a la búsqueda de apoyos políticos, técnicos y financieros.
- 6) Promover el estudio y análisis sobre la realidad municipal y nacional.

### **Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador**

#### Art. 52 Mesa distrital.

La Mesa distrital es un mecanismo de carácter consultivo y permanente, integrado por los delegados y delegadas de las Mesas de Concertación Zonal, Mesas Temáticas y representantes de sectores sociales, económicos, culturales y políticos de la respectiva demarcación distrital; por los concejales asignados al Distrito, el Director del mismo y el Jefe de Participación Ciudadana de la delegación distrital.

#### Art. 53 Funciones de la Mesa distrital.

Son funciones de la mesa:

- a) representar los intereses y propuestas de las organizaciones vecinales y sectoriales ante la delegación municipal del distrito y el Concejo Municipal;
- b) participar en la elaboración del diagnóstico distrital, el cual deberá ser actualizado periódicamente;
- c) participar en la priorización de los problemas y las necesidades del distrito y presentarlas al concejo municipal;
- d) participar en la elaboración y co-ejecución del programa de desarrollo distrital;
- e) participar en el plan de inversión distrital cada año.

ron también a reorganizarla. Así, de menos de veinte representantes, se pasó a más de 50. En ambos municipios, muestran la disposición del núcleo general para crecer y ser más representativo y cómo el plan se convier-

te en un instrumento para generar confianza y nuevas adhesiones. Estos elementos mejoran, amplían y activan la organización de la base, tanto territorial como sectorial.

Al igual que en otros aspectos de la vida social, la constitución de los comités es muy poco formal. Se firman pocos documentos y estos carecen de valor legal. La importancia, por lo tanto, no se encuentra en los papeles, sino en los entendidos, en las intenciones y en el entusiasmo, bastante emotivo, por cierto, existentes entre las personas y las organizaciones que se coaligan. Por otro lado, en el país no existe un marco legal adecuado para la constitución de estas organizaciones, las cuales reúnen, a su vez, a otras organizaciones de distinto carácter. Así, pues, aun cuando se las quisiera dotar de mayor formalidad legal, las posibilidades que ofrece la situación actual son limitadas.

Los comités de desarrollo local de Puerto El Triunfo y Nejapa, sin embargo, han adquirido personería jurídica, para lo cual adoptaron el camino más corto y natural. De esta forma, optaron por presentarse ante la misma municipalidad como asociación de desarrollo comunal (ADESCO). Esta alternativa no es idónea, ya que desvirtúa el carácter de organismo de concertación del comité de desarrollo local, al reconocerlo como asociación comunitaria.

## 2. Los objetivos institucionales

La pregunta básica de toda organización es su razón de ser, es decir, los objetivos que se propone conseguir. La importancia de esta cuestión radica en que define formalmente los motivos por los cuales trabajarán sus miembros y establece el punto de referencia principal para otras definiciones organizacionales que, aunque importantes, deben estar subordinadas al logro de los objetivos institucionales. Es indudable que el cumplimiento de los propósitos de una organización justifica su razón de ser.

En el ámbito de los comités de desarrollo local, los objetivos institucionales marcan la frontera respecto a otras organizaciones y especifican su valor agregado para la comunidad. Cuando existen varias organizaciones con funciones sociales idénticas, tarde o temprano, entran en conflicto entre ellas. Pocos comités tienen estatutos, aunque, por lo general, coinciden en señalar cuatro objetivos:

servir como referente de consulta para el gobierno local, participar en la identificación de las prioridades locales y en la búsqueda de sus soluciones, tomar parte en la elaboración de planes, programas y proyectos locales, y promover la organización de base en el municipio. Ahora bien, los distintos actores tienen expectativas diferentes sobre el rol del comité de desarrollo local.

La mayoría de los representantes de las comunidades en dichos comités considera que su función es “lograr proyectos para las comunidades”, es decir, participan, sobre todo aquellos que representan a las comunidades pobres, con la esperanza de conseguir que el gobierno o la cooperación internacional invierta en la precaria infraestructura social. No obstante, algunas voces hablan de profundizar la democracia local. Por lo tanto, los comités deben “hacer que el gobierno local escuche la voz de la gente”. En Tecoluca, por ejemplo, la organización social de base está bien arraigada. En Puerto El Triunfo y Nejapa, cuyos comités han servido como modelo a otras municipalidades, la relación de las comunidades con el gobierno local ha evolucionado de manera conflictiva. En el primero, el conflicto fue superado con el cambio de los integrantes del gobierno local. Al mismo tiempo, la experiencia contribuyó a que el comité madurara y definiera mejor sus funciones, iniciativas y relación con la municipalidad.

Los integrantes de los gobiernos locales consideran que los comités de desarrollo local son útiles para conocer “qué necesidades de proyectos tienen las comunidades” y para que “la gente pueda apoyar el trabajo del gobierno local”. Para esta visión, el comité es un ente subsidiario del gobierno local, el cual puede proporcionarle información y apoyo para promover el desarrollo. También en este ámbito existen opiniones más avanzadas. Algunos gobiernos locales consideran que los comités pueden ser instrumentos para organizar, concertar, negociar, estimular iniciativa, elevar la autoestima local, apoyar la gestión municipal, estimular su apertura, convertir la municipalidad en lugar de encuentro ciudadano y para elaborar más y mejores proyectos.

El funcionario del gobierno nacional, en concreto, el del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, está más interesado en los comités de los proyectos que en los de desarrollo local. No obstante, reconoce que un mecanismo participativo como este último comité contribuye a una mejor identificación y ejecución de los proyectos municipales. Su enfoque es más práctico, ya que su interés prioritario es que los recursos transferidos al municipio sean bien invertidos.

Las organizaciones no gubernamentales consideran al comité de desarrollo local como espacio idóneo para que los sectores sociales del municipio se conviertan en agentes de su propio desarrollo, lo cual pasa por una visión compartida del mismo y por la coordinación de esfuerzos y recursos. Estas organizaciones también enfatizan la opinión de los grupos sociales, porque “los partidos políticos y los concejos municipales unipartidarios no siempre reflejan fielmente el pensar y sentir de la gente”. Su insatisfacción sobre el funcionamiento de los mecanismos representativos del sistema político es indudable, la cual, además, cada vez se extiende más entre estas organizaciones.

Llama la atención cómo esta serie de opiniones evita referirse a la necesidad de concertar, lo cual implicaría reconocer la existencia de entidades locales privilegiadas. Asimismo, obvian o subestiman las ideas y los intereses diferentes, los cuales pueden y deben ser manejados de mejor manera en beneficio de la sociedad local. Es normal que en una asociación de actores distintos haya diferencias. Su desconocimiento manifiesta inmadurez del organismo o una relación disímil de poder, la cual no permite la expresión de esas diferencias. Las rupturas radicales ahí donde han aflorado las discrepancias entre los representantes de las organizaciones de vecinos y el gobierno local muestra la dificultad de la cultura nacional para gestionarlas.

Otro aspecto que no siempre aparece de forma explícita entre los objetivos de los comités de desarrollo local es su potencial para contribuir a la contraloría social, no solo del

gobierno municipal, sino que también de las organizaciones representadas en ellos. Se considera, equivocadamente, que hablar de contraloría social supone mala administración de los recursos públicos, cuando, en realidad, se trata de fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno y las organizaciones locales. En cualquier caso, las funciones de los comités de desarrollo local que han pasado por diversas administraciones municipales, gestionadas por partidos políticos diferentes, han evolucionado de tal manera que su relación con estas, así como también con los sectores y las comunidades, ha madurado. Estos comités han asumido roles e iniciativas innovadoras con mayor incidencia y legitimidad.

### 3. La integración

La evidencia empírica muestra cómo los comités de desarrollo local integran a los actores locales más importantes, o sea, al gobierno municipal, a las organizaciones de vecinos, a las organizaciones sociales y empresariales, y a algunos representantes locales del gobierno nacional. En todos los casos examinados, las principales organizaciones que conforman los comités son las de vecinos, las cuales se presentan como organización comunal, comunitaria o bien como asociación de desarrollo comunal. Los representantes de estas organizaciones constituyen casi en su totalidad las asambleas y directivas de los comités. En algunos casos incluso, este es presidido por un representante comunitario. Así, pues, el comité es una entidad conformada por los representantes de las comunidades, el cual mantiene relaciones con la alcaldía y algunas organizaciones locales. Ahora bien, no todas las organizaciones de vecinos participan de la misma manera en el comité. En los municipios pequeños, la mayoría de ellos rurales, las comunidades urbanas están menos representadas; en cambio, en los municipios grandes y urbanos predominan los representantes de las comunidades marginales y pobres sobre los de las clases medias y alta. En Santo Tomás (2002) se consiguió cierto equilibrio entre el sector rural y el urbano con el establecimiento de representantes “intercomunales” —cuatro

rurales y dos urbanos—, donde se integran las organizaciones de los barrios y las colonias. En 2005, en una asamblea se decidió integrar al comité de desarrollo local a siete mesas “sectoriales”.

La organización comunal tiene treinta años de existencia en el país. Su arraigo y solidez explican, en parte, su preponderancia en los comités. La otra parte de la explicación estriba en que la actividad principal de los gobiernos locales son los servicios y la mejora de la infraestructura social y de espacios públicos, lo cual, de alguna forma, está más relacionado con la organización territorial o de vecinos que con la organización sectorial. En estas circunstancias, los habitantes de los vecindarios con más demandas de servicios o equipamiento poseen una motivación más fuerte para participar en las actividades locales, de las cuales pueden derivarse proyectos beneficiosos. Desde hace mucho tiempo, esta ha sido la relación más fuente y sólida de las comunidades con el gobierno local. La presencia mayoritaria de representantes de las organizaciones comunitarias también puede explicarse por la ausencia de organizaciones de comunidades de segundo nivel. Las comunidades federadas pueden asumir la representación de las organizaciones vecinales ante el gobierno local. De esta manera y desde la perspectiva institucional, los comités de desarrollo local se han transformado en un espacio donde las organizaciones de vecinos establecen vínculos horizontales.

En los últimos años, se han hecho esfuerzos para ampliar la composición de los comités de desarrollo local con la inclusión de otros actores, fortaleciendo la representación sectorial. Para ello, se han conformado mesas de salud, medio ambiente, juventud, desarrollo económico, etc.

La presencia de los funcionarios del gobierno nacional que inciden en la vida del municipio es destacada, sobre todo los representantes del centro educativo, de la unidad de salud y de la casa de la cultura. Sin embargo, la integración no es la misma. Participan más los funcionarios del sistema educativo que los del

de salud, tal vez porque los primeros mantienen vínculos más intensos con la realidad local y porque el Ministerio de Salud es más renuente a permitir mayor autonomía a sus dependencias locales. Esto no significa que este ministerio no haya intentado vincular sus actividades a los territorios. De hecho, en los últimos años, ha trabajado en el establecimiento del sistema básico de salud integral (SIBASI) en varios municipios de una misma zona. Sin embargo, este sistema es un buen ejemplo de cómo se puede hablar de descentralización, participación y territorialidad, al mismo tiempo que se replica el enfoque sectorial y egocéntrico, característico de los ministerios. El plan presupone que los actores territoriales están dispuestos a trabajar alrededor de la salud y el ministerio nacional, pero al mismo tiempo demuestra muy poca sensibilidad y comprensión para coordinar el manejo de la salud con el quehacer de los territorios y sus actores. Si todos los ministerios se “descentralizaran” de esta forma, habría que formar una organización territorial para cada uno de ellos, lo cual, en última instancia, es ajeno al planteamiento de la descentralización.

Las organizaciones empresariales también tienen poca presencia en la mayoría de los comités de desarrollo local, aunque algunos entrevistados afirman que hay algunos empresarios entre sus integrantes. Esta ausencia se explica por el predominio de la organización sectorial, entre los empresarios, y por la poca influencia municipal en las actividades económicas locales. No es casual que la promoción del desarrollo económico local no figure entre los objetivos comunes de la mayoría de los comités de desarrollo local. La Asociación Salvadoreña de Industriales, por ejemplo, no registra el municipio de sus afiliados. En realidad, este dato no ha sido necesario, ya que como comentó hace unos años un reconocido empresario panificador: “por qué nos deberíamos de preocupar por mantener relaciones con las alcaldías, si la mayor parte de nuestras necesidades las solucionamos hablando por teléfono con quienes están al frente de los ministerios o entes autónomos del gobierno nacional”.

Las empresas agrícolas presentan una situación similar. Desde la reforma agraria de 1982, en muchos municipios existen varias cooperativas agropecuarias. Sin embargo, tradicionalmente, estas se han agrupado en distintas federaciones cooperativas nacionales y, rara vez, se relacionan entre sí en el ámbito municipal. Por otro lado, las municipalidades han carecido, por lo general, de recursos, poder de decisión y visión para emprender iniciativas que promuevan el empleo y la vida económica en el ámbito local. Sin embargo, existen algunas excepciones, como los comités de desarrollo local de Olocuilta, Puerto El Triunfo, Alegría y Tecoluca, donde los sectores comerciales y productivos, vinculados a actividades económicas especiales —comerciantes, pupuseras, lancheros, viveristas y pescadores—, se encuentran representados. En Puerto el Triunfo, por ejemplo, la constitución del comité de desarrollo local y la puesta en marcha del plan de desarrollo estimularon la organización del sector comercial, el cual llegó a contar con más de cien asociados (1997). Lo mismo ocurrió en Olocuilta. El sector productivo rural, así como otras organizaciones sectoriales y comunitarias, son parte de un rico tejido social acumulado en Tecoluca.

Las organizaciones no gubernamentales, sin ser estrictamente locales, se han integrado en algunos comités de desarrollo local —San Francisco Menéndez, San Antonio del Monte y Nejapa, en sus comienzos—. En otros municipios, estas organizaciones no forman parte del comité, pero se vinculan a él como instancia que facilita y apoya proyectos, lo cual les otorga una influencia considerable.

Por último, y de manera especial, es necesario considerar la relación de los comités de desarrollo local con las municipalidades. Desde esta perspectiva, se encuentran dos clases de comités. En algunos de ellos, la municipalidad forma parte del mismo, mientras que en otros, se mantiene al margen. Existen dos razones para que la municipalidad no esté representada en el comité. El gobierno local considera que el comité de desarrollo local debe estar integrado por los actores no estatales del municipio y así puede funcionar como contraparte autónoma de la alcaldía. Esta independencia no obsta para la coordinación y la colaboración constante, tal como ocurre en Acajutla o Tecoluca. Asimismo, el gobierno local no forma parte del comité cuando ha habido una ruptura entre ambos, como en Puerto el Triunfo y Nejapa.

**La evidencia empírica muestra cómo los comités de desarrollo local integran a los actores locales más importantes, o sea, al gobierno municipal, a las organizaciones de vecinos, a las organizaciones sociales y empresariales, y a algunos representantes locales del gobierno nacional. [...] En los últimos años, se han hecho esfuerzos para ampliar la composición de los comités de desarrollo local con la inclusión de otros actores, fortaleciendo la representación sectorial.**

Así, pues, existen enfoques diversos sobre la mejor forma de integrar los comités de desarrollo local. Hay quienes consideran que la presencia dominante de las organizaciones vecinales ha sido positiva, puesto que ha contribuido a desarrollar vínculos en el interior del sector. Pero otros opinan que su dominio es excesivo, al punto de concentrarse casi de forma exclusiva

en la provisión de servicios e infraestructura social y, por lo tanto, no consigue incluir los desafíos del desarrollo local. Hay quienes sostienen que las organizaciones externas al municipio no deben formar parte del comité, porque puede debilitar el protagonismo de los actores locales. Sin embargo, hay quienes piensan que todas las organizaciones, locales o externas al municipio, cuya actividad sea relevante para el desarrollo local, sobre todo si desarrollan proyecto en ella, deben formar

### Ordenanza para la participación ciudadana del municipio de Santo Tomás

Título IV. Capítulo I.

Art. 22. De la Organización Municipal o Comité de Desarrollo Local.

Art. 23. De sus responsabilidades.

- Conocer y validar las propuestas de Plan de Desarrollo Municipal, Política de participación ciudadana y Estrategias específicas que la respaldan.
- Proponer al Concejo Municipal las acciones y medidas necesarias para darle vida al plan de desarrollo, políticas y estrategias definidas.
- Fiscalizar en el ámbito municipal la transparencia con la cual se administran fondos y recursos municipales.
- Apoyar al Concejo Municipal en la gestión de financiamiento y aporte adicional a los proyectos.
- Organizar en coordinación con el Concejo Municipal las comisiones consultivas necesarias.
- Presentar al Concejo Municipal las propuestas y alternativas de solución emanadas de las instancias que representan así como las propuestas emanadas de las comisiones consultivas.
- Definir conjuntamente con el Concejo Municipal las inversiones a desarrollar con fondo municipal.
- Desarrollar en coordinación con el Concejo Municipal los espacios municipales de consulta, rendición de cuentas, toma de decisiones en forma cotidiana.
- Organizar en coordinación con el Concejo Municipal las comisiones consultivas necesarias.
- Asesorar al Concejo Municipal en la definición e implementación de medidas y acciones en el marco del plan de desarrollo, políticas, gestión, contraloría ciudadana, prevención y mitigación de desastres.

(*Diario Oficial*, Tomo 357, No. 226, 2 de diciembre de 2002.)

parte del comité. Finalmente, hay quien piensa que la inclusión de la municipalidad en el comité es condición necesaria para que el comité pueda considerarse una instancia para la participación ciudadana y la concertación local. Mientras que otros consideran que dentro del comité, la alcaldía adquiere una influencia tan determinante sobre las organizaciones sociales, que compromete su autonomía.

#### 4. El marco institucional

La mayoría de los comités de desarrollo local carece de estatutos, de carta de principios y de personería jurídica. Por consiguiente, su reconocimiento es más de hecho que de derecho. La falta de estatutos, en la mayoría de los casos, se explica por tratarse de una iniciativa novedosa, que carece de antecedentes a los cuales hacer referencia. Tanto es así que algunos estatutos existentes son una réplica de los de las “Asociaciones de desarrollo comunal”, las cuales, en realidad, tienen poca

relación con una organización conformada por entidades de distinta naturaleza.

Tampoco es fácil prever cual sería la figura legal que permitiría la legalización de los comités de desarrollo local, ya que el Código Municipal solo contempla la personería jurídica de las “asociaciones comunales”, las cuales deben estar integradas por “los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos”<sup>5</sup>. El Código Municipal también prevé que “el Concejo podrá requerir la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en: a) comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo; b) comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras; c) cualesquiera otra forma de organización o colaboración comunal”<sup>6</sup>. Sin embargo, el Comité de Desarrollo Local no es una comisión ampliada del gobierno local,

5. Código Municipal, artículos 118 a 122.

6. *Ibid.*, artículo 125.

sino un organismo de concertación municipal, el cual se relaciona de modo preferencial con dicho gobierno local, pero no constituye un anexo de este. No obstante, hay quienes afirman que la ausencia de la carta de principios o de los estatutos tiene, además de las razones señaladas, otras explicaciones como el temor de los gobiernos locales a un avance demasiado rápido en esta cuestión y el poco interés de las organizaciones encargadas de facilitar la institucionalización de esta experiencia.

Razonando de manera participativa sobre la institucionalización de los comités de desarrollo local, un alcalde se preguntó “¿qué necesidad hay de institucionalizar este tipo de organismo? ¿No se estará con esto encerrando en un modelo preestablecido la diversidad y flexibilidad que amerita la participación ciudadana y la concertación?”. No cabe duda de que este razonamiento tiene algún fundamento, ya que la institucionalización de comportamientos y organismos sociales casi siempre trae aparejado un cierto nivel de automatización y de pérdida de la riqueza derivada de la diversidad de las primeras experiencias. Sin embargo, el representante de una organización no gubernamental opinó en sentido contrario, al señalar que la ausencia de marcos institucionales y legales establecidos con claridad, por lo general, facilita los malos entendidos y posibilita el uso arbitrario de los comités, por quienes tienen más poder. Un ejemplo de esto pueden ser las crisis de algunos de dichos comités, en las cuales las partes en conflicto aluden a entendidos distintos, cuya única coincidencia consiste en no haberlos discutido y establecido con seriedad en algún momento del proceso. En estos casos, los gobiernos locales argumentan que los representantes sociales se han extralimitado en los alcances del comité, mientras que los representantes de las comunidades sostienen que el gobierno local ha utilizado mal o ha desconocido a la instancia de concertación. Ahora bien, en estos casos no es posible discernir la contradicción, porque las reglas del juego nunca fueron establecidas con claridad.

Pese a ello, la experiencia muestra que los gobiernos locales pueden contribuir a resolver este problema. En siete municipalidades —San Salvador, Santo Tomás, Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y El Carmen—, entre los años 2001 y 2002, aprobaron diversas ordenanzas sobre la participación ciudadana, que contemplan la presencia del comité de desarrollo local, con lo cual, de alguna manera, lo han institucionalizado.

Otro paso adelante, es la inclusión de los comités de desarrollo local como mecanismo de participación y concertación ciudadana en la propuesta de reforma del Código Municipal, presentada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y 43 organizaciones de la sociedad civil a la Asamblea Legislativa, en septiembre de 2002. Las reformas aprobadas en diciembre de 2005, después de una larga resistencia y escamoteo, representan un avance importante, pero todavía vulnerable, pues la voluntad política se negó a introducir los cambios amplios e integrales propuestos.

## 5. La estructura organizativa

Los comités de desarrollo local utilizan distintos modelos de organización, según las características de cada municipio, la influencia de la organización facilitadora y la deliberación de sus integrantes. Al analizar los casos concretos, se pueden identificar las siguientes estructuras: la asamblea general, la junta directiva y las mesas sectoriales.

Todos los comités tienen alguna asamblea, conformada por representantes de las organizaciones comunitarias. La asamblea se reúne con bastante frecuencia, desde una vez al mes —Nejapa y San Antonio del Monte— hasta cada seis meses —Tecoluca—. En algunas localidades, las asambleas se reúnen irregularmente —Puerto El Triunfo, El Carmen, Candelaria de la Frontera—, según se presenta la problemática y la necesidad de tratar los puntos en espacios más representativos. En estos casos, la junta directiva convoca la asamblea.

### Frecuencia de las asambleas

Comité de Desarrollo Local	Reunión por mes
Corinto	2
Nejapa	1
Puerto El Triunfo	Irregular
Olocuilta	3
San Francisco Menéndez	4
El Carmen	Irregular
San Antonio del Monte	1
Candelaria de la Frontera	Irregular
Tecoluca	6

Los temas tratados por las asambleas, por lo general, están relacionados con los proyectos en desarrollo o con problemas generales del municipio. Cada año, la asamblea elige a su junta directiva, mientras que los representantes de la municipalidad, de las instituciones del gobierno nacional y de los empresarios son elegidos por sus respectivas organizaciones, de acuerdo con sus propios procedimientos. La asamblea general, conformada por los representantes comunitarios y de los sectores organizados, contribuye con la elaboración del presupuesto municipal, ahí donde esta participación está permitida.

La asistencia de los representantes a las asambleas varía, según el municipio. En Corinto y Nejapa, la cantidad de representantes se corresponde con la de comunidades. En otros municipios, en cambio, la participación es mayor, porque cada comunidad se hace representar por varios directivos. En algunos lugares, la representación está reglamentada o ha sido acordada de forma expresa; en otros, no existe ninguna norma al respecto. Ahora bien, independientemente de la cantidad de representantes, votan por comunidad. Los municipios con tejidos sociales muy organizados, como Tecoluca, en la asamblea participa una persona por cada 44 habitantes. El promedio general es de un asistente por 248 habitantes. En cualquier caso, los asistentes a las asambleas de los comités son muchos más que los concejales que conforman el gobierno local. Además, por lo general, son representantes de las organizaciones de base del municipio. Cabe destacar que la participación de la mu-

jer en la asamblea es bastante alta (46 por ciento), lo cual confirma que la presencia de la mujer en las organizaciones de vecinos es mayor que en otro tipo de organización social.

### Participación de la mujer en los comités y gobiernos locales (2002)

Mujeres	%
Gobierno local	27
Asamblea del comité	46
Junta directiva del comité	43

La junta directiva de los comités de desarrollo local está conformada por diez o doce personas, en su calidad de representantes de las directivas de vecinos y de otras organizaciones. Pero siempre, la mayoría de los representantes corresponde a las organizaciones de vecinos. Los gobiernos locales de Corinto, El Carmen, San Antonio del Monte, Candelaria de la Frontera y Santo Tomás forman parte de la junta directiva; pero los de Olocuilta y San Francisco Menéndez, aun cuando se consideran parte del comité, no son parte de esta. El gobierno de Puerto El Triunfo está representado en el comité, en la asamblea y en la junta directiva, pero solo para impulsar actividades, concertar y concretar acuerdos, para coordinar y comunicar.

La junta directiva se organiza de forma tradicional. Cuenta con un presidente, vicepresidente, tesorero, vocales, etc. Sin embargo, algunas responsabilidades —salud, educación, medio ambiente, cultura y deportes— son asignadas a personas determinadas. Los presidentes de los comités son elegidos de forma específica, pero, a veces, el cargo se asigna a quien obtuvo la mayor cantidad de votos para integrar la junta directiva. La participación de la mujer en la junta directiva es ligeramente menor que en la asamblea (43 por ciento), excepto en El Carmen, donde la jefatura del gobierno local la detenta una mujer.

La reunión de junta directiva tiene lugar semanal o quincenalmente. Por lo general, discute las propuestas o los proyectos de las comunidades. La de Tecoluca, sin embargo, discute cuestiones generales y complejas. Las

de Olocuilta y Puerto el Triunfo trata, además, los problemas relacionados con el desarrollo económico municipal. En el proceso electoral, la incidencia ciudadana en la política local fue importante en Puerto el Triunfo.

En los últimos años, los comités de desarrollo local han enfrentado dos problemas. Uno de ellos está relacionado con la representación territorial y sectorial, mientras que el otro, con la representatividad de la junta directiva. El primer problema apunta a la primacía de la representación comunitaria sobre otros actores que, como las mujeres, los jóvenes y los empresarios, aunque menos organizados, son importantes en el desarrollo de la vida local. Así se explica que la lógica de las organizaciones comunitarias, más centrada en los proyectos de infraestructura social, domine sobre otras lógicas, las cuales también forman parte de un desarrollo integral.

Bastantes comités han corregido este sesgo con las mesas sectoriales o temáticas sobre salud, medio ambiente, niñez y juventud, desarrollo económico, etc., en las cuales estos sectores están representados, pero, por lo común, no forman parte de la junta directiva. Desde su conformación, el comité de Santo Tomás tuvo claridad de la necesidad de integrar estas dos realidades, la territorial y la sectorial. Pese a ello, solo intentó tres años después de haber montado una subestructura intercomunal. A la fecha, aún no ha conseguido que esa integración sea real y funcional para ambas. Las mesas de economía local, medio ambiente y mujeres han trabajado de forma sistemática y han arrojado algunos resultados, pero las otras mesas se desenvuelven con un ritmo mucho más lento.

Los comités tienen problemas de representatividad debido al protagonismo de sus juntas directivas. Al igual que en la mayoría de las instituciones salvadoreñas, la junta directiva toma casi todas las decisiones, con lo cual la representatividad del organismo sale debilitada. No parece haber mucha diferencia entre una junta directiva integrada por doce personas, elegidas por una asamblea de representantes comunitarios, y un concejo

municipal, también conformado por doce personas, elegidas localmente, por pertenecer a determinado partido político.

La reducción progresiva de la participación está relacionada con las características autoritarias de la cultura nacional, la cual opera de la misma forma en el gobierno local. Por otro lado, el abstencionismo participativo de las bases, por lo común, deja la responsabilidad en las personas más activas con liderazgo y compromiso. Al final, estos liderazgos se desgastan, en medio de la indiferencia de la mayoría de la población, el exceso de trabajo y la crítica constante, a veces injusta, o la acusación infundada. La falta de incentivos y reconocimiento agrava la situación, todo ello con menoscabo de los intereses personales y familiares de los dirigentes. El hecho mismo de que sea un comité ya implica una reducción de la participación, la cual se profundiza cuando su organización interna gira alrededor de su junta directiva.

Acajutla, Sonsonate, Zacatecoluca y San Salvador, para ampliar la participación de personas y organizaciones y, en consecuencia, para ampliar la representatividad de los comités, han subdividido el territorio municipal en zonas o distritos o cantones, para conformar más directivas o incluso comités. De esta forma, han conseguido mayor representación de la mayor parte de las organizaciones de vecinos. Estas directivas eligen representantes para la junta directiva municipal del comité de desarrollo local, excepto en San Salvador, donde esta instancia no existe. Con todo, los resultados, tanto de las mesas sectoriales y de la subdivisión del territorio y de la organización, no han sido del todo satisfactorios. Es necesario, por lo tanto, explorar otras alternativas organizativas.

## 6. Las actividades

Los comités de desarrollo local se dedican a identificar las necesidades de las comunidades y a definir los proyectos. Para ello, incorporan en el proceso de planificación a la población local o bien retoman sus iniciativas. La mayoría de los proyectos son dedicados a la construcción de infraestructura —servicios

de agua, mejora o construcción de edificaciones escolares, líneas de conducción eléctrica, reparación de calles, etc.— y son financiados por las transferencias provenientes del presupuesto nacional. Los comités cooperan con la municipalidad en el desarrollo de estos proyectos, recogiendo información para elaborar carpetas y coordinando la movilización de las comunidades, que pone mano de obra o contribuye financieramente, cuando las beneficiadas son determinadas familias.

La labor de los comités no se limita a estos proyectos, sino que colaboran con otros, patrocinados por organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional o las dependencias del gobierno nacional. Estas últimas, a menudo, desarrollan proyectos orientados a aumentar el capital social de los municipios o buscan contrapartes que representen a las organizaciones sociales ante el gobierno local el cual, con frecuencia, aparece demasiado vinculado a un partido político. En 1999, por ejemplo, la agencia de cooperación alemana (GTZ) se planteó la reconstrucción de quince municipios, afectados por el huracán Mitch. El proyecto debía ser ejecutado por medio del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, pero exigía contrapartes locales, tanto las municipalidades como los comités de desarrollo local.

Después del huracán Mitch y de los terremotos de 2001, muchos de estos comités asumieron tareas de emergencia y luego se dedicaron a la reconstrucción. Los de Tecoluca y San Antonio del Monte colaboraron con el gobierno local y con otras organizaciones de cooperación externa, de manera que facilitaron los diagnósticos de la situación local y la distribución de la ayuda de emergencia a los damnificados. El alcalde de San Antonio del Monte, en la práctica, dejó en manos del comité la distribución de la ayuda y la coordinación de la ayuda externa, ya que “era importante que la comunidad viera que en ese momento todos trabajábamos juntos. Los resultados fueron sorprendentemente buenos, la ayuda fue bien administrada y la gente quedó conforme con la manera en que trabajamos”.

Algunos comités promueven acuerdos y movilizan recursos para la ejecución de los proyectos prioritarios del plan de desarrollo local. El de Puerto el Triunfo trabajó arduamente para desarrollar un proyecto turístico, que comprendía la recuperación de un antiguo malecón con vistas a promover el desarrollo económico local. La Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa coordinó varios cursos de formación laboral con el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. Otros comités promueven proyectos para impulsar la democracia local. En el año 2000, los de Zacatecoluca, Tecoluca, Olocuilta y Suchitoto y una mesa de distrito de San Salvador participaron en una contraloría social, promovida por un consorcio de organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de los respectivos gobiernos locales. En este contexto, los gobiernos locales rindieron cuentas a la sociedad local sobre el uso de los fondos.

Ahí donde el gobierno local no cuenta con promotores sociales, los comités de desarrollo asumen esa tarea entre las comunidades. La mayoría de estos comités están integrados solo por representantes de esas comunidades, ya que las otras carecen de organización. De ahí que una de sus actividades principales consista en visitar las comunidades desorganizadas, convocarlas y motivarlas para que constituyan su propia organización. A veces, el comité, apoyado por alguna organización no gubernamental, capacita líderes locales y brinda asesoría para que las nuevas organizaciones obtengan su personería jurídica.

Desde hace algunos años, muchos comités participan, de alguna manera, en los procesos de constitución de las microrregiones o en asociaciones de municipios, cuyo fin es crear mecanismos de gestión integrada del territorio. No obstante que el papel principal está asignado a las municipalidades, algunos comités participan en la definición de las características de la asociación y en la elaboración de los planes de desarrollo. De esta forma, existen algunas iniciativas microrregionales con espacio para los comités de desarrollo local de

los municipios incluidos. Los comités de ocho municipios del departamento de Usulután, junto con otros actores sociales, participan en la elaboración, promoción y seguimiento del Plan de desarrollo turístico de la bahía de Jiquilisco-Sierra Tecapa Chinameca.

El comité de desarrollo local de Puerto El Triunfo, después de pasar por la experiencia de tres gobiernos locales distintos, impulsó una actividad para incidir en la política municipal durante el proceso electoral. Organizó un foro para presentar a los candidatos a alcalde y para comprometerlos con “Las diez cualidades que debe tener el concejo municipal que queremos”, un perfil construido a partir de un sondeo sistemático en la mayoría de las comunidades del municipio, “que deberá servir para elegir, para exigir y para evaluar la gestión del ganador”. Asimismo, hizo que los seis candidatos suscribieran un acuerdo de campaña limpia, respaldado por testigos de honor y supervisado por el comité de desarrollo local, las iglesias y la junta electoral municipal.

El comité de desarrollo local ha sobrevivido a los conflictos con dos gobiernos locales por la fortaleza relativa, derivada de su pluralismo y de su capacidad para dirigir actividades o promover iniciativas. La iniciativa electoral, mencionada arriba, lo fortaleció en ambos aspectos, es decir, le dio mayor pluralismo y legitimidad, al mismo tiempo que le otorgó reconocimiento y legitimidad, en un terreno nuevo, la educación ciudadana y la incidencia política.

Por último, los comités más desarrollados, como los de Puerto El Triunfo y Tecoluca, discuten sobre la realidad y el desarrollo. De alguna manera, constituyen un espacio para la formación política y social de la dirigencia local, lo cual representa un aporte importante para la formación de una nueva cultura cívica.

## 7. La infraestructura y el financiamiento

Todos los comités de desarrollo local funcionan de forma voluntaria. Aparte que la

mayoría de ellos carece de recursos. Por lo tanto, sus dirigentes deben costearse los viajes y los otros gastos que estos suponen. No hay que perder de vista que se trata, por lo general, de representantes de comunidades rurales y pobres, por consiguiente, implica una cuota de sacrificio importante para los dirigentes de estas comunidades.

Comité de desarrollo local	Lugar de reunión	Personal propio
Corinto	Alcaldía o casa comunal	No
Nejapa	Alquilado	Sí
Puerto El Triunfo	1997-99, alcaldía 2000-03, casas 2005, alcaldía	No
Olocuilta	Alquilado	No
San Fco. Menéndez	Alcaldía	No
El Carmen	Alcaldía	No
San Antonio del Monte	Alcaldía o auditorio	No
Candelaria de la Frontera	Alcaldía	Sí
Tecoluca	Alcaldía	No

Los recursos de la mayor parte de los comités provienen de pequeños aportes de las comunidades afiliadas o de actividades como las rifas, los “turnos”, etc. En algunos casos, han recibido apoyo externo de alguna organización no gubernamental o de la cooperación internacional para funcionar, en concreto, los comités de Nejapa, Jiquilisco, Tecoluca y Zacatecoluca. En cambio, los de San Antonio del Monte y Olocuilta reciben apoyo de la alcaldía.

La mayoría de comités no posee local propio ni personal remunerado. Se suelen reunir en la alcaldía o en la casa comunal. El de Puerto El Triunfo, al comienzo, se reunía en la alcaldía, pero después del conflicto, se reunió en las viviendas de sus integrantes. En la actualidad, recuperaron el local en las dependencias de la alcaldía. La precariedad de recursos financieros impone serias limitaciones para su desarrollo institucional, pero, por

otro lado, suscita la creatividad y el compromiso de sus integrantes más activos, lo cual garantiza la calidad del trabajo. La alternativa para contar con recursos financieros estables es el Estado, lo cual remite a la independencia institucional, la cual se vería comprometida, salvo que, al igual que en los países del primer mundo, la contribución estatal estuviera tan reglamentada que imposibilitara la manipulación política.

## 8. Los logros obtenidos

Las personas entrevistadas coinciden en que son más los beneficios obtenidos con los comités de desarrollo local que los obstáculos. Con todo, siempre hay matices importantes, según el rol desempeñado. Todos están de acuerdo en que los comités han abierto la posibilidad para que la gente común influya en los proyectos de las alcaldías, en elevar la autoestima de la población, dado que esta puede expresar sus problemas y es tomada en cuenta, en estimular la organización social, en que hay mayor disposición a aportar recursos y cuidar de los proyectos, en proporcionar mayor conocimiento de las necesidades municipales y no solo de la propia comunidad, en aumentar la credibilidad y legitimidad del gobierno local y en proporcionarle más apoyo y comprenderlo mejor, en multiplicar los recursos locales y hacer posible más y mejores proyectos y en suscitar el surgimiento de un nuevo sujeto y de nuevos agentes de desarrollo en cada localidad.

El logro más importante de los comités de desarrollo local y el más apreciado por los representantes de las comunidades es, sin duda, el haber abierto espacio para que la gente común pueda influir en los proyectos de la alcaldía. Este mérito, sin embargo, es compartido con otros mecanismos de participación ciudadana, como la planificación y el presupuesto participativo, los cuales, a veces, operan de forma paralela en algunos municipios. De esta forma, la población siente que

puede influir en cómo se invierte, al menos una parte, de los pocos recursos estatales por medio de los gobiernos locales.

La elevación de la autoestima de la población es el segundo logro más apreciado por los representantes entrevistados de las comunidades. El comité de desarrollo local les permite reunirse, discutir los problemas comunes y actuar para mejorar su entorno. "Hoy nos toman en cuenta no solo cuando hay elecciones" es una expresión constante en las entrevistas. Manifiesta una ampliación del concepto tradicional de ciudadanía.

### Un gobierno local que promueve y apoya la participación ciudadana, gana en legitimidad y credibilidad.

Otro aspecto valorado es la organización social. En efecto, muchas comunidades que antes se mostraban indiferentes, han comenzado a organizarse, gracias a los comités. De hecho, ahí donde estos operan, hay más organizaciones comunitarias que antes. Consecuencia de lo anterior es una mayor disposición de la población para contribuir con recursos y cuidar los proyectos ejecutados con ellos. El cambio de actitud es indiscutible.

En la actualidad, el conocimiento de las necesidades del municipio y de sus recursos es mayor. Por lo tanto, se ha superado el límite comunitario. Antes, la alcaldía se relacionaba con aquella organización de vecinos que se acercaba a ella para presentar sus proyectos o asistía al cabildo abierto con el mismo propósito. En este contexto, tenía lugar una especie de mercado de oferta y demanda entre quienes tenían el poder de decisión sobre el proyecto y quienes demandaban su ejecución. Así, las comunidades no tenían mayor conciencia de conformar una colectividad municipal, sino que se limitaban a buscar la satisfacción de sus propias necesidades y en la alcaldía veían la posibilidad para satisfacerlas. En este sentido, los comités de desarrollo local y sus largas reuniones de representantes han creado conciencia entre ellos de la existencia de otras comunidades con sus propias necesidades, las cuales también deben ser satisfechas, porque todas ellas son importantes. El diálogo sobre los proyectos incluye el

intercambio de información entre el gobierno local y la sociedad civil sobre sus recursos reales. Así, se ha superado la relación bilateral entre la alcaldía y la comunidad, y se ha abierto espacio para relaciones múltiples e incluso horizontales entre las mismas comunidades. Esta es una forma eficaz de contribuir a la construcción del tejido y del capital social municipal.

Los comités de desarrollo local y otros mecanismos de participación ciudadana han creado una nueva dinámica, no solo en cuanto a la forma, sino también en cuanto al contenido de las relaciones entre el gobierno local y la población. De esta forma, las necesidades de las comunidades son mejor conocidas, con lo cual es posible responder de forma más adecuada que antes. En el régimen actual, cada comunidad o sector presenta sus demandas y hace sus propuestas junto a otras comunidades y sectores, lo cual obliga a dialogar y a determinar prioridades. El proceso comprende la justificación del proyecto, la presentación de alternativa viable, la responsabilidad compartida en la ejecución, el seguimiento y la auditoría.

Esto, además de contribuir a mejorar la calidad, ha llevado a la población a brindar más apoyo y a mostrar más comprensión, con lo cual el clientelismo y el compadrazgo políticos han disminuido, así como también ha disminuido la discrecionalidad de las autoridades locales. Ahora es más difícil “atribuir o negar proyectos”, según deseen premiar o castigar. Pese a haber perdido un instrumento político muy valioso, varios alcaldes y alcaldesas han reconocido de forma reiterada que el cambio representa, en sí mismo, un avance. Dado que las decisiones para atribuir proyectos con unos recursos limitados están en manos de la población, alcaldes y alcaldesas se ven libres de conflictos con esta. La oportunidad de participar en la gestión de los problemas y las soluciones hace que la población se muestre más comprensiva a la hora de decidir. Una decisión que no es fácil por la disparidad de recursos disponibles y la complejidad y magnitud de la problemática social del municipio. Ahora hay mayor solidaridad con los problemas comunitarios y los grupos menos favorecidos.

Un gobierno local que promueve y apoya la participación ciudadana, gana en legitimidad y credibilidad. En la población existen anillos determinantes de la participación ciudadana. Uno de esos “anillos es el de quienes, no perteneciendo al partido gobernante, se declaran o actúan con independencia partidaria, son ‘apolíticos’ o simples ciudadanos, que no quieren ser ‘ni de uno ni de otro lado’”. El gobierno local que se propone y logra atraer a esta clase de personas, superando la tentación de “trabajar solo con los de su misma capilla”, rompe una barrera importante, al mismo tiempo que avanza en legitimidad y credibilidad.

Antes de la existencia de los comités de desarrollo local, el desarrollo era un concepto ajeno a la realidad local, ya que los gobiernos solo hablaban de hacer obra, mientras que las comunidades se limitaban a solicitarlas. Actores locales como los jóvenes y los empresarios tenían pocas expectativas y, de hecho, contaban con pocas posibilidades de participación. Pero el comité de desarrollo local ha introducido el desarrollo como una cuestión que concierne a todos y, por lo tanto, como desafío que debe ser enfrentado de manera colectiva y coordinada por parte de todos los actores sociales. De esta forma, los comités han suscitado el surgimiento de nuevos agentes de desarrollo en cada localidad.

Los comités de desarrollo han permitido multiplicar los recursos locales y han hecho posible más y mejores proyectos. De hecho, muchos proyectos han sido posibles gracias a la cooperación de los comités, por ejemplo, la reconstrucción del malecón de Puerto El Triunfo, el cual llegó a ser considerado como “el proyecto estratégico”, que aglutinó a los actores sociales que compartían una misma visión de desarrollo integral y sostenible.

A algunos alcaldes, por ejemplo, los de Olocuilta y Puerto El Triunfo (1999), la participación de la población en los comités de desarrollo local les da tranquilidad, porque legítimas decisiones que, si las tomaran en solitario, serían potencialmente conflictivas. El caso típico son las demandas comunitarias, las

cuales no pueden ser incluidas en su totalidad en el plan anual de inversiones, dada la limitación de recursos. De esta forma, los comités de desarrollo local contribuyen a legitimar el gobierno local.

Ahora bien, los comités de desarrollo local enfrentan dificultades y conflictos, algunos de los cuales pueden llegar hasta la ruptura con el gobierno local. Uno de los problemas principales es la falta de financiamiento para el funcionamiento del comité. En efecto, la mayoría de los comités carecen de recursos para financiar un local, personal permanente, transporte y viáticos. Esta necesidad es superada, por lo general, con el aporte de la población, del gobierno local o de una organización no gubernamental. Con todo, las posibilidades económicas de los líderes locales son muy limitadas. El aporte de la organización no gubernamental solo se materializa cuando existe un proyecto de por medio. Por otro lado, la dependencia económica del gobierno local puede dar paso a una influencia indeseable, por excesiva.

En algunos casos, en particular, en los comités de más larga trayectoria, los representantes de las organizaciones locales critican la poca atención que el gobierno local les presta, "la alcaldía no nos escucha". Por el otro lado, los gobernantes locales se quejan de que los comités de desarrollo local se extralimitan en sus funciones y tienen la pretensión de incidir en el gobierno, en pie de igualdad. Aparte que en los comités hay representantes con pretensiones políticas, que utilizan la instancia como instrumento para satisfacerlas. Pareciera que, el final de la luna de miel y las demandas crecientes de las organizaciones locales generan una crisis de poder, lo cual demuestra que los alcances de este organismo no están suficientemente claros. La crisis

interna tampoco falta. Algunos consideran que el comité de desarrollo local es un anexo del partido político que controla el gobierno local.

En muchos casos, la población dice desconocer la actividad desarrollada por el comité de desarrollo local y, por lo tanto, no se identifican con él. Este hecho se puede explicar por la ausencia de una cultura de representación. Cuando la estructura de poder no satisface alguna de las necesidades de la gente, esta no se siente representada por aquella. Tampoco falta el comité que, una vez constituido, reproduce el comportamiento autoritario de la estructura tradicional de poder. Cuando el comité funciona con pocos representantes y, además, no abre espacio suficiente para la participación social puede suscitar cuestionamientos sobre su existencia.

Tanto alcaldes como observadores externos señalan que los comités de desarrollo local, por lo general, se concentran de forma casi exclusiva en los proyectos de infraestructura social, en menoscabo de proyectos estratégicos, en especial de naturaleza económica.

El énfasis excesivo en la infraestructura social entorpece la visión estratégica. Este problema puede estar relacionado con el poco interés del Estado en la descentralización del gobierno y también con la preponderancia de las organizaciones comunitarias en los comités de desarrollo local.

Algunas de las organizaciones no gubernamentales que han promovido la conformación de comités de desarrollo local, en los últimos años, tienen la impresión de que no existe claridad sobre si esa instancia es un mecanismo de concertación entre los diversos actores locales o más bien es una instancia de representación de las organizaciones comunitarias,

**El logro más importante de los comités de desarrollo local y el más apreciado por los representantes de las comunidades es, sin duda, el haber abierto espacio para que la gente común pueda influir en los proyectos de la alcaldía. [...] De esta forma, la población siente que puede influir en cómo se invierte, al menos una parte, de los pocos recursos estatales por medio de los gobiernos locales.**

las cuales no poseen una instancia que las agrupe en el municipio. En consecuencia, el comité de desarrollo local, que surge como mecanismo de concertación, evoluciona hasta convertirse en una organización intercomunal, el cual mantiene alguna relación con la municipalidad.

Los directivos del comité de desarrollo local de algunos municipios ven con recelo que el gobierno local lance iniciativas participativas que no pasan por él. En San Salvador, por ejemplo, los representantes de una mesa distrital sugirieron que la alcaldía no debía relacionarse con las comunidades de forma independiente, sino a través de ella.

Los logros y los problemas de los comités de desarrollo local son muchos más y, además, son más complejos. El propósito de estas páginas no era listarlos en su totalidad, sino mostrar la riqueza del fenómeno, así como también sus debilidades, pero sobre todo su potencialidad. No hay que olvidar que los procesos de participación ciudadana, sus instancias y sus mecanismos son relativamente recientes. Muchos de los casos citados aquí son frágiles, aparte que su entorno es muy cambiante, puesto que está sujeto al ciclo trienal de las elecciones locales. Así, lo que pudo ser válido, en un determinado momento, puede no serlo después.