

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

La nueva alianza ¿Continuidad o ruptura?

La descentralización del Estado y el desarrollo local en los gobiernos de ARENA

Marcos Rodríguez

En este número:

Reforma económica y política social en El Salvador

José Angel Tolentino p.13

Propuestas para el rescate y el desarrollo de la pesca artesanal de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Pescadores Artesanales de El Salvador

Daniel Flores p. 24

Encuentro Internacional de ONGs sobre Centroamérica
Estocolmo, 23-24 de mayo de 1999

p. 33

La toma de posesión de un nuevo gobierno nacional es por lo general una buena oportunidad para abordar los temas que se consideran fundamentales para el desarrollo del país. Mucho más, si estos temas constituyen al mismo tiempo postulados relevantes del programa electoral que el partido de gobierno ha ofrecido a sus electores. Estas características de relevancia y pertinencia, están presentes en los temas de la descentralización del Estado y de la participación local, que están incluidas en el programa de gobierno 1999-2004, conocido como La Nueva Alianza.

Sin embargo, no es posible analizar la oferta de la Nueva Alianza en materia de descentralización y desarrollo local sin contextualizarlo en el marco de lo realizado por las gestiones del partido ARENA durante la última década. Es preciso recordar que mientras la descentralización del Estado fue una política de gobierno en las gestiones de los presidentes Cristiani y Calderón Sol, el desarrollo local constituyó una política relevante del Plan de Gobierno de este último.

En este artículo se pretende entonces hacer un primer análisis de los componentes de descentralización y participación local de la Nueva Alianza, como un proceso de continuidad o ruptura con el estilo de las administraciones anteriores de ARENA. Como antecedente inmediato a las mismas se realizará un somero recuento de lo realizado durante la conflictiva década de los años 80.

1. El fortalecimiento municipal en la década de los 80.

La descentralización del Estado y el desarrollo local no fueron temas de la agenda nacional durante la conflictiva década de los años 80. No obstante, en aquel período se dieron algunos pasos orientados al fortalecimiento de las municipalidades, bajo el influjo de diferentes factores, como fueron: la visión municipalista demócrata cristiana; la presión política que generaba el conflicto armado para demo-

cratizar la sociedad; y, la necesidad que tenía el sistema político de defender las expresiones locales del Estado, ante su debilitamiento causado por la insurgencia revolucionaria. Entre estos pasos cabe destacar:

- 1983** El planteamiento de la autonomía municipal en la nueva Constitución Política, aprobada ese año.
- 1986** La aprobación de un nuevo Código Municipal.
- 1987** La creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- 1988** La aprobación de la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) para las municipalidades, con un monto de 25 millones de colones.

2. El gobierno de Alfredo Cristiani y la descentralización del Estado.

La descentralización del Estado no aparece tampoco formulada como tal durante los primeros años de Gobierno de Alfredo Cristiani. Sin embargo, entre 1989 y 1991 se implementaron algunas medidas orientadas al fortalecimiento de instancias locales como las municipalidades y las organizaciones comunales. Entre esas medidas cabe destacar:

- 1989-1995** La implementación del Programa Municipalidades en Acción (MEA) que ejecutó 17,574 pequeños proyectos de infraestructura durante seis años, constituyó posiblemente la mayor transferencia de recursos que las municipalidades recibieron desde su fundación. Este programa vinculado originalmente a un esfuerzo de tipo contrainsurgente, se transformó con posterioridad a los Acuerdos de Paz (1992) y ejecutó, por medio de las

de reconstrucción física en los 115 municipios del Programa de Reconstrucción Nacional. El programa MEA fue financiado casi totalmente con 150 millones de dólares donados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) de los Estados Unidos.

- 1991** La promulgación de la Ley General Tributaria Municipal, orientada a dotar a los poderes locales de mayor autonomía financiera, aunque siempre considerablemente subordinada a la decisión del Poder Legislativo, en lo que se refiere a la fijación de impuestos municipales.

Ese mismo año el Ministerio de Educación comenzó a implementar el Programa EDUCO, que promovió la organización y trasladó, a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), algunos aspectos de la gestión educativa en las escuelas que ofrecían educación parvularia y primer ciclo de educación primaria en zonas rurales. Las funciones transferidas fueron: contratación de los maestros, manutención de una matrícula mínima, administración de los registros contables de la escuela y cuidado de los bienes adquiridos. Entre 1991 y 1995 el Programa EDUCO atendió 113,728 niños, por medio de 2929 maestros, que fueron contratados por las ACE.

Es hasta 1991 cuando la idea de la descentralización del Estado aparece planteada por primera vez por el Ministerio de Planificación (MIPLAN), como un componente de apoyo a las medidas económicas y sociales del Plan de Gobierno (1989-1994)¹. Desde entonces la administración Cristiani llevó adelante las siguientes iniciativas:

ración holandesa, de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), en distintas zonas del país. En los SILOS confluían los entes del Estado en la zona en cuestión y principalmente el Ministerio de Salud, así como los entes no gubernamentales (ONG's) y las distintas organizaciones comunales y sociales. Durante los años siguientes se constituyeron SILOS en los municipios de Juayúa, Metapán, La Palma, Nueva Concepción, Ilobasco y Moncagua; también en las zonas norte, sur y oriente de la región metropolitana y sur del departamento de Morazán.

1993 La creación, por el Presidente de la República, de la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM), que fue integrada por la Ministro de Planificación, la Secretaria de Reconstrucción Nacional, el Presidente del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), el Presidente de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Ministro de Hacienda. A esta comisión se le encomendó la formulación de una Estrategia Nacional de Descentralización, un Plan Quinquenal y un Proyecto Piloto que debía iniciar el proceso².

Se puede afirmar que el principal mérito de la primera administración del gobierno de ARENA, en relación con la descentralización del Estado, fue haber introducido por primera vez la temática en el ámbito gubernamental. No obstante, en cuanto a realizaciones concretas no se encuentran en este período avances sustanciales

Ese mismo año se presentó, en el 8° Congreso de COMURES, la Propuesta Preliminar de la Estrategia de Descentralización. Esta estrategia contemplaba iniciar el proceso de descentralización a partir de una fase experimental de dos años, que se desarrollaría en 39 municipios de los departamentos de Usulután y Sonsonate. Entre los sectores susceptibles a trasladar competencias a las municipalidades se consideraban salud, educación, agua potable, caminos y administración territorial³. En el Congreso de COMURES, los candidatos que competían para la Presidencia de la República en las elecciones de 1994 se com-

prometieron a implementar el proceso de descentralización del Estado.

A modo de conclusión se puede afirmar que el principal mérito de la primera administración del gobierno de ARENA, en relación con la descentralización del Estado, fue haber introducido por primera vez la temática en el ámbito gubernamental. No obstante, en cuanto a realizaciones concretas no se encuentran en este período avances sustanciales.

El programa EDUCO fue la medida más significativa de transferencia de atribuciones del Estado central a las comunidades rurales. Sin embargo, ésta no deja de ser una experiencia excepcional, con cobertura limitada, que no traspasa los límites de la desconcentración funcional de algunas activi-

dades de apoyo a las escuelas rurales, de forma muy poco articulada a las municipalidades.

Por otro lado, si bien es cierto que en este período se incrementó considerablemente los recursos destinados a la ejecución de los proyectos de infraestructura por las municipalidades, también lo es que estos recursos no provinieron del Estado, sino de los organismos internacionales interesados en promover la descentralización.

En lo que se refiere a los recursos propios del Estado, debe decirse que la asignación del presupuesto nacional al FODES se mantuvo inalterada (25 millones de colones) desde su constitución en 1988, pese a que el presupuesto del Estado central creció considerablemente durante el mismo período. Tampoco se ampliaron sustancialmente las atribuciones recaudatorias de las municipalidades, debido a que La Ley General Tributaria Municipal mantuvo la subordinación que tienen las municipalidades a las decisiones tomadas por la Asamblea Legislativa en materia fiscal.

3. El gobierno de Calderón Sol y el desarrollo local.

La administración de Calderón Sol incorporó la descentralización del Estado como una política de su Plan de Gobierno (1994-1999) en cumplimiento con los compromisos tomados por los candidatos a la Presidencia de la República en el VIII Congreso de COMURES.

Con ánimo de no abundar en detalles sobre la formulación de esta política de gobierno, nos limitamos a señalar sus medidas más relevantes⁴:

- La implementación de modalidades descentralizadas de prestación de servicios como educación, salud, agua potable, alcantarillado, mantenimiento y cons-

trucción de infraestructura.

- La desconcentración de las actividades de los Ministerios de Educación y Salud hacia los departamentos.
- El fortalecimiento de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), así como de las instancias del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) de los municipios.
- El fortalecimiento financiero e institucional de los municipios y la canalización de recursos para la ejecución de proyectos ejecutados por las municipalidades.
- La ejecución de programas pilotos de descentralización.

Junto a la Política de Descentralización, y de forma complementaria a ésta, el Plan de Gobierno (1994-1999) formuló por primera vez en el país una Política de Desarrollo Local, explicitada con mayor precisión por la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) cuando se cumplieron los 100 primeros días de gobierno. Las medidas más importantes del segundo gobierno de ARENA para promover el desarrollo local desde el Estado central fueron⁵:

- La creación de una institución de primer nivel, que coordinara, estableciera los marcos de acción y se responsabilizara de los programas de bienestar social y superación humana con impacto a corto plazo.
- La dotación a las comunidades de infraestructura social básica y la introducción, como nuevo componente, de la construcción de infraestructura económica y servicios de apoyo para las micro y pequeñas empresas locales.
- El fortalecimiento financiero de la gestión local mediante el establecimiento de transferencias del Gobierno Central, la

ampliación de la base tributaria local (para lo cual se proponía la implantación del Impuesto predial), la coinversión privada-municipal para el desarrollo local, los préstamos y las donaciones externas.

- El fortalecimiento de la participación ciudadana, mediante la ampliación de los espacios de participación y la optimización en el uso de los mecanismos locales existentes, como cabildos abiertos, consultas populares, secciones abiertas de Concejos Municipales y asambleas generales departamentales.
- El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, mediante el rediseño y modernización del sistema de coordinación interinstitucional entre el sector público y las instituciones privadas de acción local.

A continuación se exponen los resultados más sobresalientes de las abundantes medidas planteadas por la Administración Calderón Sol para descentralizar al Estado y promover el desarrollo local:

1995 Este año comenzó a desarrollarse un proceso de fusión de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) con el Fondo de Inversión Social (FIS). Este proceso culminaría con la constitución del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), en 1996, luego de transitar por escándalos financieros y por un tortuoso camino de transformaciones, en el

que nuevamente representaron un importante papel los organismos financieros internacionales.

A pesar de que el manejo de las ideas sobre la descentralización y el desarrollo local es considerablemente mayor en la administración gubernamental de Calderón Sol que en su predecesora, se percibe una considerable distancia entre lo planteado en el discurso y las realizaciones efectivas de esta administración gubernamental

Las principales transformaciones del FISDL con respecto al FIS se centraron en tres aspectos: la constitución del organismo de dirección (Concejo de Administración), su misión y su modus operandi.

El Concejo de Administración, por ejemplo, pasó de ser designado totalmente por la Presidencia de la República, a ser elegido con la participación de las instituciones privadas para el desarrollo (ONG's) y las alcaldías.

No obstante, el nuevo mecanismo de elección fue diseñado de tal forma que los miembros del Concejo terminaron siendo designados indirectamente de la misma manera que antes. De los cuatro directores del FISDL, uno permaneció nombrado directamente por el Presidente de la República; otro pasó a ser nombrado por el Comité Social del Gobierno, el cual estaba constituido por cuatro ministros designados por el Presidente de la República; otro, en representación de las ONG's, pasó a ser elegido de una terna (que nunca se determinó cómo se conformaría) por el mismo grupo de ministros del

Comité Social del Gobierno; y, un último miembro pasó a ser elegido por los alcaldes, según un mecanismo de convocatoria implementado por ISDEM, cuya presidencia también dependía de la Presidencia de la República.

En lo que se refiere a las transformaciones de la misión y del modus operandi del FIS, los principales aportes del FISDL fueron en el orden de la ejecución de una metodología de trabajo más territorializada, que pretendía promover la participación ciudadana. Esta transformación se plasmó en la publicación y difusión de un manual de proyectos⁶ que norma las características que deben tener los proyectos presentados por los gobiernos locales, con criterios considerablemente más participativos que los del antiguo FIS. Esta metodología se implementó de forma experimental en 18 municipalidades durante 1998 con recursos financieros financiados por el PNUD.

1995 Se implementó por parte de ANDA (Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados), un proyecto experimental llamado "Tetralogía", que consistía en el bombeo y cogestión del agua potable con participación de cinco municipalidades (Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapán) del departamento de Usulután. Adicionalmente, ANDA elaboró tres anteproyectos de ley (Anteproyecto de ley de agua, Anteproyecto de Ley de autoridad hídrica y Anteproyecto de ley del ente regulador) que contemplaban de alguna manera modalidades de desconcentración y descentralización.

cipación ciudadana, en igual número de municipalidades. Estos proyectos, que contaron con el aval de COMURES y el involucramiento de los distintos gobiernos municipales, una ONG norteamericana y distintas ONG's salvadoreñas, fueron financiados enteramente por USAID.

1997 Se incluyó en el presupuesto del Estado y se aprobó por la Asamblea Legislativa un incremento de 100 millones de colones al FODES que paso de contar con 25 millones de colones a 125 millones. Esta cantidad representó en términos relativos apenas el 0.95% del gasto total del Estado central durante ese año.

1998 El ministerio de Salud tomó control de los SILOS de forma tal, que excluyó la participación de las organizaciones civiles y comunales de los mismos.

1998 El Poder Ejecutivo se opuso al Decreto Legislativo 271, según el cual las municipalidades recibirían a partir de ese año el equivalente al 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, lo cual representaba en términos absolutos 728 millones de colones durante el ejercicio fiscal de 1998. Sin embargo, debido a un veto presidencial, se determinó que el 38.7% de la transferencia fuese sufragada por medio de proyectos del FISDL, financiados con fondos externos. El resultado de este "tire y afloje" entre el partido ARENA y la oposición, fue que el desembolso que el Estado salvadoreño realizó efectivamente en 1988 no sobrepasó el 3.7 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado.

que a pesar de que el manejo de las ideas sobre la descentralización y el desarrollo local es considerablemente mayor en la administración gubernamental de Calderón Sol que en su predecesora, se percibe una considerable distancia entre lo planteado en el discurso y las realizaciones efectivas de esta administración gubernamental. Como demuestra el cuadro N° 1, de las 17 medidas

expuestas en el Plan de Gobierno, se avanzó considerablemente en dos de ellas, se avanzó muy poco en otras 6 y no se registra ningún avance relevante en 9. Vale mencionar, además, que los logros más sustanciales se realizaron con el financiamiento y a veces la presión de la cooperación internacional y por el empuje de los gobiernos locales, la oposición política y la sociedad civil.

Cuadro No. 1
EVALUACION DE MEDIDAS DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL, EXPUESTAS POR EL PROGRAMA DE GOBIERNO DE CALDERON SOL (1994-1999)

| Medidas | Nivel de Avance | | |
|--|-------------------|-------------|---------------|
| | Avance sustancial | Poco avance | Ningún avance |
| Establecimiento de transferencias del Gobierno. | X | | |
| Creación de una institución de primer nivel para promover el desarrollo local. | X | | |
| Desconcentración del Ministerio de Salud. | | X | |
| Desconcentración del Ministerio de Educación. | | X | |
| Descentralización de la educación. | | X | |
| Descentralización, mantenimiento y construcción de infraestructura. | | X | |
| Ampliación de los espacios de participación ciudadana. | | X | |
| Descentralización del agua potable y alcantarillado. | | X | |
| Descentralización en salud. | | | X |
| Fortalecimiento de los Consejos Departamentales de Alcaldes. | | | X |
| Ampliación de la base tributaria local. | | | X |
| Fortalecimiento institucional de los municipios. | | | X |
| Ejecución de programas pilotos de descentralización. | | | X |
| Dotación a las comunidades de infraestructura social básica. | | | X |
| Construcción de infraestructura económica y servicios de apoyo para las micro y pequeñas empresas locales. | | | X |
| Optimización de los mecanismos existentes de participación ciudadana. | | | X |
| El rediseño y modernización del sistema de coordinación interinstitucional entre el sector público y las instituciones privadas de acción local. | | | X |

Fuente: Construcción propia con base en el Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994-1999. Pp 49-50, GOES, 1994.

Con respecto a la transformación del FIS en FISDL, debe decirse que si bien esto constituye un salto de calidad, no se llegaron a percibir en la práctica los resultados de los cambios operados. Esto se debió a que el proceso de transformación ocupó casi todo el período presidencial de Calderón Sol. Como demuestra el cuadro No.2, menos del 6% de los fondos para proyectos locales desde 1998 se han invertido con la modalidad del FISDL, ya que incluso los

1,2 millones de dólares facilitados por la cooperación alemana en 1997, fueron destinados a financiar las transformaciones institucionales de FIS a FISDL y no a la ejecución de proyectos. Por otro lado, debe señalarse que dicha transformación no ha dejado ver con suficiente claridad la implementación de modalidades operacionales y de dirección institucional, más participativas y descentralizadas.

Cuadro No.2
MODALIDAD DE EJECUCION Y FUENTES DE LOS RECUSOS FINANCIEROS
DESTINADOS A PROYECTOS IMPLEMENTADOS A NIVEL LOCAL ENTRE
1989 Y 1998

| MODALIDAD MEA (Millones USA \$) | Fuente | MODALIDAD FIS (Millones USA \$) | Fuente | MODALIDAD FISDL (Millones USA \$) | Fuente | MODALIDAD FODES (Millones USA \$) | Fuente |
|------------------------------------|---------|------------------------------------|----------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|--------|
| | | 210.00 | BID | | | | |
| | | 20.00 | GOES | | | | |
| | | 13.00 | Alemania | | | | |
| | | 6.00 | Suiza | | | | |
| | | 8.30 | China | | | | |
| | | 3.40 | Japón | | | | |
| | | 1.20 | INICEF | | | | |
| | | 1.00 | PNUD | | | | |
| | | 3.00 | BCIE | 1.2 | Alemania | | |
| 150.1 | USA-AID | 15.01 | BID | 32.0 | BID | 87.7 | GOES |
| 150.1 | | 280.91 | | 33.20 | | 87.7 | |
| 27% | | 51% | | 6% | | 16% | |

¹ Proyectos desarrollados por el FISDL según modalidad FIS

Fuente: Construcción propia con base en datos de Lichtenstein y Jones, Fondo de Inversión Social, su función en el desarrollo y en alivio a la pobreza, Ed. Centro para la Educación Democrática, USA, 1995 y Nogales, Gottret & Asociados, El Salvador, Programa de Generación de Empleo y Desarrollo Local, Mimeo GOES, 1996.

Por último, debe subrayarse que la oposición gubernamental a la aprobación del "6%" y la poca cristalinidad de los criterios empleados para distribuir este fondo entre las municipalidades echan sombra sobre la voluntad del gobierno para verdaderamente descentralizar de forma cristalina los recursos públicos. La oposición política, por ejemplo, que lideró la movilización de los gobiernos locales para que fuese aprobado el "6%", ha argumentado

que los criterios de distribución del FODES fueron definidos con la intención de asignarle fondos en menor proporción que a las municipalidades gobernadas por el partido oficial. Esta afirmación se fundamenta en que, pese a que ésta sólo gobierna el 21% de las municipalidades del país, resulta gobernar el 69% de las alcaldías que recibieron del FODES menos de 100 colones por habitante en 1998.

4. La descentralización y el desarrollo local en la Nueva Alianza

Si bien no existe todavía un Plan de Gobierno que permita establecer comparaciones definitivas entre la flamante gestión de Francisco Flores y las anteriores gestiones del partido ARENA, es posible percibir que el Programa de Gobierno 1999-2004 (La Nueva Alianza) otorga una relevancia significativamente mayor a la descentralización del Estado y al espacio local; al mismo tiempo que introduce nuevos enfoques, como por ejemplo, la necesidad de articular las políticas del gobierno nacional y la de los gobiernos municipales.

Es este sentido, vale señalar que la Nueva Alianza parece considerar la descentralización del Estado como un vehículo para potenciar lo local. Y a este último como un espacio privilegiado para lograr "la generación de oportunidades de empleo, ampliar el acceso y calidad de los servicios básicos y fortalecer la participación social"⁷. La relevancia de lo local en la Nueva Alianza se manifiesta también cuando se lo considera como espacio que permitirá medir tres de los cuatro resultados básicos que se propone lograr esta gestión gubernamental⁸.

De forma coherente con este enfoque, la Alianza Solidaria se propone un conjunto de estrategias, entre las cuales se destacan:

1. Convertir a los gobierno locales en alia-

dos claves del desarrollo nacional (no en meros ejecutores) transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros hacia las municipalidades⁹.

Todo parece indicar que la actual administración de gobierno está interesada en evidenciar una ruptura con la ineficacia que mostraron los anteriores gobiernos de ARENA, en la ejecución de medidas orientadas a descentralizar el Estado y promover el desarrollo local

2. Promover la participación efectiva y responsable de los distintos actores locales (comunidades, empresas, gobierno locales y fundaciones de servicios) en la prestación de servicios básicos y su mantenimiento.
3. Institucionalizar mecanismos transparentes de supervisión y contraloría social.
4. Apoyar la armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.

Pese a que el programa esta estructurado sobre la base de estrategias, debido a lo cual no se explicitan las medidas que se tomarán, se exponen a continuación algunas de las ideas que aparecen formuladas con mayor claridad.

- **Transferir del nivel nacional a los distintos actores que conforman el espacio local:** la producción y distribución de sistemas de agua potable y alcantarillado; aspectos de la salud (prevención de enfermedades, saneamiento básico y ambiental); y, la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura social y económica básica¹⁰. También se menciona el ordenamiento del transporte público y aspectos

relacionados con la cultura, la recreación y el deporte¹¹.

- **Fortalecer financieramente la gestión local**, mediante la transferencia de recursos financieros del gobierno central y la armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional¹².
- **Impulsar iniciativas orientadas al desarrollo económico local** que incentiven las innovaciones productivas y fomenten la inversión¹³.
- **Fortalecer los niveles de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales**, con medidas como: la redefinición de los distritos educativos para facilitar su coordinación con los gobiernos locales¹⁴; el apoyo a la reubicación de comunidades ubicadas en zonas de riesgo¹⁵; la coordinación y el apoyo a las alcaldías del Gran San Salvador en iniciativas de gestión urbana, como son la disposición de los desechos sólidos e industriales, el rescate de los ríos contaminados, la disminución del congestionamiento vehicular,¹⁶ etc.
- **Redefinir competencias y funciones del Organismo Ejecutivo** y adecuar su marco legal e institucional de acuerdo al nuevo rol del Estado¹⁷.
- **Incentivar mecanismos de monitoreo y evaluación** de los resultados obtenidos por la gestión

descentralizada¹⁸.

La reducción de los complejos procesos sociales a la estrecha lógica del mercado no permite comprender la insostenibilidad endémica que presentan muchas de las iniciativas que hasta ahora se han tomado desde el gobierno central en los municipios

Como se puede observar, la mayoría de las medidas planteadas ya han sido formuladas por las administraciones anteriores del partido ARENA. Tal es el caso de: el incremento de las transferencias a los gobiernos locales, las medidas fiscales para asegurar ingresos a los gobiernos locales, la descentralización de algunas competencias en salud y educación, la descentralización de los servicios de agua, la promoción del desarrollo económico local y la participación ciudadana, etc.

Otras medidas son nuevas, como el establecimiento de alianzas con los gobiernos locales, la redefinición de funciones del Poder Ejecutivo, la incentivación de mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos por la gestión descentralizada, etc.

Sin embargo, la mayor diferencia entre lo que plantea la Nueva Alianza sobre la descentralización y desarrollo local y lo realizado por los gobiernos anteriores, no estriba, como ya se ha dicho, en las medidas que se plantean; sino en la relevancia que tienen estas ideas en el conjunto del programa y en la coherencia con que están formuladas. Esto parece ser un positivo reconocimiento a la madurez que ha adquirido la temática durante los últimos años, gracias, en parte, a la iniciativa que han tenido diversos organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional; así como al incremento de la lucha política alrededor de los gobiernos locales.

Durante los primeros treinta días del actual gobierno se han tomado tres medidas que están relacionadas de alguna forma con la descentralización del Estado y el desarrollo local. La primera fue la designación para la presidencia del FISDL de un acaudalado y joven empresario que sin embargo carece de alguna experiencia en la materia. La segunda fue el anuncio del gobierno de un Plan de Rehabilitación de Caminos Rurales para mejorar 306 km de caminos rurales en 131 municipios que fueron seleccionados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tomando en cuenta su potencial de desarrollo económico. Y la tercera tiene que ver con la transferencia de ANDA a una sociedad formada por cinco municipalidades las comunidades involucradas en el proyecto de bombeo y co-gestión de agua potable llamado Tetralogía, que ya se había implementado de forma experimental durante el anterior período de gobierno.

Todo parece indicar que la actual administración de gobierno está interesada en evidenciar una ruptura con la ineficacia que mostraron los anteriores gobiernos de ARENA, en la ejecución de medidas orientadas a descentralizar el Estado y promover el desarrollo local. La dirección del FISDL ha sido entregada aparentemente a un "hombre de acción". El anuncio del Plan de Rehabilitación de Caminos Rurales ha sido presentado públicamente como un esfuerzo que busca reactivar el agro y favorecer el desarrollo local. Mientras que la transferencia del proyecto Tetralogía, parece más una medida publicitaria que presenta algo que ya se tenía, pero que positivamente pretende dar una señal de voluntad política descentralizadora.

Sin embargo, junto a este esfuerzo positivo de ruptura con la pasividad, se asoman algunos signos de continuidad. Uno de

estos signos es la presentación de acciones que desarrolla el Estado central en los municipios, como es el Plan de Rehabilitación de Caminos Rurales, como acciones de desarrollo local. Desde esta perspectiva, habría que aceptar que siempre ha existido una política de desarrollo local en el país, puesto que el gobierno central siempre ha desarrollado obras en los municipios. En realidad, la esencia del desarrollo local, el fortalecimiento de las capacidades que tienen las sociedades locales de gestionar su propio desarrollo, está ausente en este plan, que ha sido elaborado según criterios tradicionales sin que se conozca cuál es el nivel de participación que tendrán las sociedades locales en el mismo.

Se podría argumentar con cierta razón que no ha habido tiempo para hacer consultas sobre los mecanismos de participación local en el Plan de Rehabilitación de Caminos Rurales, debido a la premura de la agenda política. Situación que invariablemente conduce a otro signo de continuidad: la falta de procesos consultivos en los que realmente se tome en cuenta los aportes de los actores locales. Esta renuencia hacia la consulta, característica en ARENA, está fundada en la creencia de que hacer eficaz y eficiente al Estado, pasa por manejarlo como si fuese una ágil empresa privada ejecutora de proyectos. Esta reducción de los complejos procesos sociales a la estrecha lógica del mercado no permite comprender la insostenibilidad endémica que presentan muchas de las iniciativas que hasta ahora se han tomado desde el gobierno central en los municipios.

Esta posición, quizás extremadamente perspicaz para evaluar las primeras medidas del nuevo gobierno, se sustenta en la considerable distancia que ha existido tradicionalmente entre lo que dicen los programas políticos o planes de gobierno y lo

que finalmente se hace. Es de esperar que en esta oportunidad el gobierno demuestre la misma capacidad y coherencia para ejecutar su programa de descentralización y participación local, que ha demostrado el equipo que lo ha elaborado.

Mientras tanto, es necesario que la sociedad civil, los gobiernos locales y los organismos internacionales, mantengan una posición positivamente activa para impulsar la descentralización del Estado y el desarrollo local, en el entendido que si la actual administración de gobierno quiere actuar de forma consistente con las formulaciones de su programa político, se puede conformar un verdadero torrente de transformaciones nacionales.

- 1 Orellana, Víctor Antonio, Políticas y propuestas de descentralización en El Salvador (1980-1996), Ed. FLACSO, El Salvador, 1997, pp. 34.
- 2 Hirezi, Miriam, El Proceso de descentralización en El Salvador.
- 3 Idem. pp. 51
- 4 GOES, Plan de Gobierno de la Republica de El Salvador, 1994-1999. pp. 49-50.
- 5 Idem. pp 179-180.
- 6 Desarrollo Local (PDL) 1998, Gobierno de El Salvador, 1999.
- 7 ARENA, La Nueva Alianza: Programa de Gobierno, 1999 - 2004, 1999, pp. 17.
- 8 Idem. pp 4.
- 9 Idem. pp.18.
- 10 Idem. pp. 20
- 11 Idem. pp. 21
- 12 Idem. pp. 18.
- 13 Idem. pp. 19.
- 14 Idem. pp. 19.
- 15 Idem. pp. 29.
- 16 Idem. pp. 27.
- 17 Idem. pp. 32.
- 18 Idem. pp. 32.