

Desarrollo local/regional y descentralización del Estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio

Alberto Enríquez Villacorta

Introducción

Estamos a las puertas de las últimas elecciones presidenciales del Siglo XX y como fruto de ellas, de la nueva gestión presidencial que inaugurará el Siglo XXI. La administración del Dr. Calderón Sol le hereda a la siguiente, entre otras cosas, la tarea de enfrentar con visión de largo plazo y vigorosa voluntad política, problemas tan graves como los desequilibrios territoriales y la centralización del Estado.

Como está ya ampliamente comprobado a nivel mundial, ambas realidades son obstáculos de gran magnitud para avanzar hacia la democracia y la construcción de un desarrollo sustentable. En el caso de El Salvador, constituyen dos desafíos a los que no se ha dado respuesta, a pesar de la conciencia creciente en diversos sectores de la sociedad, que ello contribuiría de manera decisiva a superar la pobreza, democratizar el Estado y darle más eficiencia y eficacia a la gestión pública.

Por ello, el próximo plan nacional quinquenal, si pretende orientar la transición del país hacia una sociedad democrática, y un desarrollo sustentable, no puede prescindir de una estrategia que derive en políticas concretas de desarrollo regional/local, complementadas por el firme impulso de un proceso de descentralización del Estado.

Las desigualdades territoriales o regionales, que no son ningún secreto para la población salvadoreña, han sido puestas en evidencia por el Ministerio de Economía y el PNUD, en

el primer estudio sobre desarrollo humano hecho en el país a nivel departamental, desagregado por área geográfica (rural y urbana) y por sexo (masculino y femenino) y que fue realizado en 1997.

Tales desigualdades son resultado de un conjunto complejo de factores, entre los que destaca la ausencia de una política integral que incluya el desarrollo regional/local. No hay otra forma de corregir las consecuencias espaciales y de distribución de ingresos ocasionadas por el libre accionar de las fuerzas del mercado, cuya tendencia natural genera y profundiza las desigualdades.

La experiencia de muchos países nos enseña que las desigualdades regionales, si no son contrarrestadas por políticas públicas, se agudizan con la integración económica supranacional y con el proceso de globalización.

El gobierno que asuma la responsabilidad de conducir el país durante el próximo quinquenio deberá, por tanto, aprovechar la etapa de transformaciones democráticas y socio-económicas por las que atraviesa El Salvador, así como las tendencias y oportunidades que brindan los cambios mundiales y regionales, para impulsar una estrategia nacional de desarrollo sustentable, que incorpore como componente vertebral, el desarrollo regional/local.

Hacer esto implica una opción de alcances que difícilmente pueden preverse. Significa la decisión de construir nuestro país con una visión diferente a la que se ha tenido a lo lar-

go del Siglo XX. Introducir todas sus regiones y localidades como sujetos de desarrollo y factores de competitividad, conduciría a nuevos esquemas de generación de riqueza y distribución de la misma, y a innovar los mecanismos y formas como nuestro país se relaciona con la región Centroamericana y con el resto del mundo.

Algunos sectores organizados de la sociedad civil han venido tomando conciencia de ello y han comenzado a lanzar propuestas, tales como: la FUNDE desde 1995¹, la Red de Desarrollo Local² y la Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado³ en 1998 y las Mesas Especializadas⁴ conformadas en el marco de las Bases del Plan de Nación a inicios de 1999.

Dichas propuestas, coinciden en postular algunas tareas de primer orden que a nuestro juicio deben ser tomadas en serio y asumidas por el próximo gobierno y que exponemos de manera resumida a continuación.

Promover el desarrollo municipal o local como componente estratégico del desarrollo nacional

El desarrollo local está planteado como un proyecto común que combina crecimiento económico, equidad, mejora sociocultural, sustentabilidad ecológica, equidad de géneros, calidad y equilibrio espacial; todo esto sustentado por un proceso de concertación de los diversos agentes de un municipio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias que viven, trabajan e interactúan en dicho territorio.

Este planteamiento supone un reconocimien-

to de que las dinámicas determinantes de la competitividad del país no se pueden importar, sino deben generarse internamente y que esto sólo puede hacerse desde condiciones territoriales. En otras palabras, implica comprender que las posibilidades de desarrollo nacional estarán cada día más articuladas a las capacidades competitivas que tengan los diferentes territorios.

Impulsar el desarrollo local así entendido, en los diversos municipios del país, de manera que sean incorporados como sujetos y eslabones del desarrollo nacional, es indispensable para un desarrollo sustentable. Esto demanda, por una parte, transformar el munici-

pio actual dotándolo de capacidades, recursos y márgenes de decisión y, por otra, una profunda articulación de las políticas y planes locales con las nacionales, lo cual sólo es posible en un Estado moderno y descentralizado.

Avanzar en esa dirección plantea para el próximo quinquenio la adopción de una estrategia que fortalezca sustantivamente a los municipios, que incorpore su aporte económico, social, político y cultural, y genere hacia ellos el apoyo articulador del país en su conjunto, creando una dinámica en la que ambas dimensiones se complementen sin sustituirse.

Iniciar una reorganización territorial y político - administrativa del país, promoviendo la creación de regiones o entidades supramunicipales

La organización político administrativa del país ha dejado de ser funcional y es totalmente obsoleta, de cara a una estrategia nacional de desarrollo en el marco centroamericano y

El problema fundamental no está en el número o el tamaño de los municipios, sino en la definición de su papel y funciones y en la creación y aplicación adecuada de una política nacional de desarrollo

a una inserción adecuada en el proceso de globalización.

Es por ello urgente la definición e implementación de una nueva división político - administrativa. El próximo gobierno enfrentará la responsabilidad de abrir un proceso de reestructuración de los límites territoriales, de manera que respondan a las nuevas realidades. Esto, por supuesto, provocará un profundo cambio de los sistemas de poder local y pasa por la completa transformación del Estado.

El problema fundamental no está en el número o el tamaño de los municipios, sino en la definición de su papel y funciones y en la creación y aplicación adecuada de una política nacional de desarrollo. En la mayoría de los municipios del país, las perspectivas no están determinadas por el hecho de que hayan más o menos habitantes en un territorio de menor o mayor tamaño, sino por las condiciones económico - productivas y las oportunidades en las regiones.

Sin embargo, es innegable que, salvo contadas excepciones, los municipios constituyen espacios reducidos e insuficientes - cuantitativa y cualitativamente - de cara a desplegar un desarrollo sustentable. Por eso, necesitan trascender sus límites y fronteras y ampliarse por la vía de constituir regiones de desarrollo y entidades supramunicipales.

Partiendo de las actuales condiciones de nuestro país, se propone como la mejor alternativa para iniciar la construcción de dichas regiones, la asociación de municipios, que aparece consignada en la Constitución de la República y en el Código Municipal. Al mantener el

municipio como la unidad mínima irreductible, no se enfrentarán los problemas políticos y culturales que sin lugar a dudas se generarían con la supresión o partición de municipios.

Las asociaciones municipales, deberán incorporar la gestión conjunta de varios municipios, que ha mostrado en muchos países - incluyendo el nuestro-, ser vía de solución a problemas que trascienden la capacidad de un municipio y facilitar el proceso de descentra-

lización, pues la dotación de servicios públicos de varias instancias gubernamentales supera el ámbito municipal.

Estas regiones se constituirán entonces, en entidades supramunicipales, que pueden tener varias responsabilidades o misiones como la planificación del ordenamiento de su territorio, la concertación de los actores sectoriales (clave para el desarrollo económico y

social) y convertirse en una especie de cooperativa de servicios para las diferentes municipalidades de su territorio.

En esa perspectiva, el desarrollo municipal y regional deberán ser promovidos como factores inseparables que se potencian mutuamente. Constituyen así, una tarea estratégica nacional, que demanda la transformación y fortalecimiento de los municipios y la descentralización del Estado. Ambas son, además, condición de posibilidad de la construcción democrática y del desarrollo sustentable.

Pero las cosas no se deben quedar allí, sino trascender al ámbito internacional. Se debe apoyar desde el gobierno central y las políticas nacionales, a municipios y asociaciones municipales para que se proyecten interna-

La descentralización se debe impulsar en aras de construir un Estado que dinamice y promueva la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana

cionalmente. Como señalan Borja y Castells, la asociación de municipios o localidades, es un objetivo de importancia global. La democratización de las relaciones internacionales "supone asimismo el desarrollo de las asociaciones internacionales de ciudades y poderes locales y la unión entre ellas. La existencia de asociaciones fuertes y unidas es la mejor base para que se reconozca por parte de los Estados el derecho de los gobiernos locales a participar en la vida internacional y también a una mayor autonomía, a un poder urbano más efectivo y a competencias y recursos superiores en el marco nacional. Así se logró aprobar la Carta de la Autonomía Local Europea. La unidad de las asociaciones de ciudades y poderes locales es hoy un objetivo compartido por parte de las principales organizaciones mundiales"⁵.

Iniciar y desplegar un proceso de Descentralización del Estado

Como ya quedó establecido, las tareas planteadas hasta aquí, no son posibles si no se desencadena un proceso de descentralización del Estado. La Administración de Calderón Sol concluye su período sin haber abierto un proceso de descentralización, a pesar de haberlo planteado como necesidad impostergable desde el inicio mismo de su período presidencial. Aún concediendo que algunas acciones de ciertos ministerios y la elevación de la transferencia de menos del 1% al 6% del presupuesto nacional a los municipios, pueden contribuir a un proceso de descentralización, éste como tal no existe aún.

La descentralización se debe impulsar en aras de

construir un Estado que dinamice y promueva la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.

Descentralizar es, por consiguiente, un desafío de primer orden para la próxima administración presidencial. Significa abrir un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, asociaciones de municipios y departamentos o regiones.

En consecuencia, implica redefinir y reestructurar el gobierno central, analizar y evaluar cada uno de los ministerios, su interrelación con las instancias regionales, departamentales y municipales. Supone también un fortalecimiento del Estado, ya que descentralizarlo exigirá una enérgica y permanente acción de los entes centrales, tanto para garantizar el carácter articulador de las políticas y planes, como su regulación y coordinación.

Al mismo tiempo, la descentralización deberá conducir a dotar a las regiones, municipios y sociedad civil de poder de iniciativa, apoyo político, asistencia técnica, y apoyo financiero, para que, progresivamente, puedan dominar las condiciones que les permitan desarrollarse, aprovechando las oportunidades que les ofrece el mercado nacional e internacional.

En ese marco, en el próximo quinquenio se deberá, al menos:

- Levantar un diagnóstico de la situación actual del Estado

Alentar la participación democrática desde los municipios, es decir, dotar de mayor capacidad de decisión a las poblaciones y organizaciones civiles que les representan, fortaleciendo relaciones de cooperación y armonía entre los gobiernos locales

- Promover la elevación a rango constitucional de la característica de Estado descentralizado.
- Establecer la Agenda concertada de la descentralización y empezar a trabajar en su desarrollo.
- Alentar la participación democrática desde los municipios, es decir, dotar de mayor capacidad de decisión a las poblaciones y organizaciones civiles que les representan, fortaleciendo relaciones de cooperación y armonía entre los gobiernos locales y los diferentes sectores y actores civiles. Promover el establecimiento de sistemas de Contraloría Ciudadana, como instrumentos de supervisión sobre la asignación, administración, inversión y rendimiento de cuentas de los recursos.
- Contribuir a crear un marco legal e institucional adecuado a través de una revisión de todas las leyes relacionadas con el ámbito municipal para armonizarlas con el Código Municipal y con los principios constitucionales. Adicionalmente, se deberá apoyar la promulgación de:

una "Ley Especial de Descentralización y Participación Ciudadana", como una ley marco.

una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca los criterios y parámetros para el uso adecuado del suelo, la implementación de planes de desarrollo a nivel municipal y las formas de ensamblarlos con los planes de nivel departa-

mental o regional y nacional.

una Ley moderna de Servicio Civil y Fortalecimiento de la capacidad institucional de los Municipios, que institucionalice un sistema de carrera para los funcionarios municipales.

- Fortalecer las capacidades técnico-administrativas de las municipalidades, para que puedan impulsar la descentralización, para lo que se deben crear mecanismos descentralizados de asesoría y asistencia técnica a las municipalidades y la institucionalidad local.

En cuanto a las áreas estratégicas a descentralizar, la Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado y la Mesa Especializada por la Descentralización y el Reordenamiento Territorial, coinciden en proponer que una primera etapa abarque:

Obras Públicas: el mantenimiento y construcción de vías públicas del municipio, y el desarrollo de programas habitacionales.

Educación: la administración del nivel preescolar y primario, que incluye construcción y mantenimiento de la infraestructura física.

Salud: la atención primaria y seguridad alimentaria.

Medio Ambiente: que los municipios asuman la responsabilidad, el presupuesto y la capacidad institucional para la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio. Que apliquen con rigurosidad la normativa legal vigente.

El desarrollo local y regional, la reorganización territorial y la descentralización del Estado no serán posibles si se pretende impulsarlos exclusivamente desde el gobierno

Promover una vigorosa participación ciudadana y liderar una amplia concertación nacional

El desarrollo local y regional, la reorganización territorial y la descentralización del Estado no serán posibles si se pretende impulsarlos exclusivamente desde el gobierno. Son procesos cuya envergadura demandan acuerdos y compromisos entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En otras palabras, exigen la implementación de políticas de Estado y la construcción de un marco institucional que incentiven una creciente participación de la sociedad civil, fortalezcan el tejido socio-institucional de los territorios y se apoyen en una amplia concertación nacional.

El nuevo gobierno tiene el reto y la gran oportunidad de crear la institucionalidad nacional, regional y local para la participación de la sociedad civil, de manera que se abra para el nuevo milenio una nueva forma de gobernar con y para la gente. Institucionalizar la participación ciudadana, implica la creación de mecanismos innovadores y permanentes a nivel nacional, regional y municipal. En este último nivel, por ejemplo, será necesario superar el sistema de cabildo abierto e involucrar a la población en el ejercicio permanente del poder.

Las modalidades para desencadenar ese proceso de participación ciudadana y concertación nacional pueden ser varias. No existe una fórmula o una receta. Está, sin embargo, la reciente experiencia de la Comisión Nacional de Desarrollo y la consulta nacional en torno a las bases del plan de

Nación. También hay propuestas como las de FUNDE y la Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado, que plantean conformar un FORO Nacional como instancia amplia donde se generen insumos y recomendaciones de los diversos sectores y fuerzas sociales; y una Comisión Nacional, integrada por personas representativas de los sectores involucrados en el proceso de descentralización. Dicha comisión deberá ser coordinada por el Poder Ejecutivo y su misión será diseñar y orientar el arranque y despliegue del proceso de descentralización, tanto en sus contenidos como en su metodología.

Estructurar una nueva política Fiscal y Financiera

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe los procesos de descentralización y la generación de dinámicas de desarrollo local y regional. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias ejercen un impacto muy leve sobre los presupuestos municipales, debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño.

Resulta inconcebible un proceso de descentralización de la gestión pública, sin que se descentralicen los recursos financieros para hacerla posible. Esto implica no sólo descentra-

lizar, sino crear una política fiscal y financiera completamente nueva. Rediseñar el sistema de ingresos y transferencias de los municipios, construyendo, una nueva estructura de las finanzas municipales.

El nuevo gobierno tiene el reto y la gran oportunidad de crear la institucionalidad nacional, regional y local para la participación de la sociedad civil, de manera que se abra para el nuevo milenio una nueva forma de gobernar con y para la gente

Algunas medidas necesarias en esa dirección serán:

- Continuar elevando la transferencia del presupuesto nacional hacia los municipios con un porcentaje anual -establecido en base a un estudio- en los próximos 5 años, bajo criterios de población y pobreza.
- Fortalecer la soberanía fiscal como ingrediente fundamental de la autonomía municipal. Para esto, hay que potenciar el poder tributario originario del municipio, aumentando las tasas y contribuciones y creando el catastro y el impuesto predial.
- Crear y fortalecer un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional.
- Que las municipalidades tengan representación en las juntas directivas o consejos superiores de los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal.
- Canalizar créditos y donaciones de organismos bilaterales y multilaterales así como de agencias de cooperación a través de un abanico de programas. Esto demanda establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para que esos fondos sean más eficientes y se supediten a los planes de desarrollo municipal y regional.
- Crear Fondos de Contrapartida para el desarrollo local y regional, que se entregarían a municipios o regiones en base a la presentación de proyectos y con el compromiso de la municipalidad o la región de una contrapartida equivalente a un porcentaje determinado del costo del proyecto.

Apoyar la formación de capital humano para una Gestión Municipal Eficiente

El recurso clave de los municipios para modernizar su administración y elevar la calidad de sus servicios es el elemento humano. El personal calificado y con genuina vocación de servicio es la mejor fuerza motora para impulsar los cambios que necesita esa instancia de gobierno.

Una administración pública eficaz y eficiente es el brazo ejecutor de un Estado moderno y democrático. De aquí que la preparación y desarrollo de los recursos humanos debe formar parte del programa de trabajo del nuevo gobierno.

Se trata de redefinir y ampliar la formación y capacitación, dadas sus limitaciones actuales. La prioridad

debería apuntar hacia la formación de un nuevo liderazgo local, con visión amplia e integral, promoviendo la capacitación profesional que desarrolle destrezas gerenciales y técnicas.

Junto a lo anterior, se deberá proceder a modernizar las estructuras administrativas, mejorar sus sistemas y procedimientos y profesionalizar a sus servidores públicos, incluyendo, obviamente, a los municipios. Esto requiere también de la implantación de la carrera administrativa, debidamente formalizada en un nuevo esquema jurídico-normativo, orientado a la estabilidad y eficiencia del servicio público.

Reestructurar y democratizar la Institucionalidad nacional para el desarrollo regional/local, en la perspectiva de un Estado descentralizado

El desarrollo regional y local, como aquí lo hemos definido y en el marco de un Estado descentralizado, necesita -aunque parezca

paradógico-, de instituciones nacionales especializadas, que contribuyan a su impulso en todo el país.

Eso implica una revisión y reforma de instituciones como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), que fueron diseñadas en un marco centralista en el cual estaba ausente una concepción de desarrollo regional/local.

Algunas medidas que proponemos son:

- Crear un Consejo Nacional para el Desarrollo Regional/local, con participación de las instituciones del gobierno central, los gobiernos municipales y los entes civiles mayormente involucrados, que permita la articulación y formulación de una política nacional.
- Crear una entidad rectora del desarrollo local y regional, como una instancia del más alto nivel que permita ejercer y transmitir la voluntad política del Organo Ejecutivo para su impulso. Dicha instancia podría ser, en principio, un Ministerio de Planificación o de Desarrollo Humano. Sin embargo, mientras se diseña una instancia de esta naturaleza, se podría pensar transitoriamente en la Vicepresidencia de la República, bajo una modalidad más político - operativa, que la que actualmente tiene.

Algunas de las funciones que debería tener este ente son las de coordinar, liderar, facilitar, estimular, y regular las políticas y acciones del desarrollo municipal y regional. Debería coordinar la capacitación y la inversión en capital humano, la asisten-

Crear una entidad rectora del desarrollo local y regional, como una instancia del más alto nivel que permita ejercer y transmitir la voluntad política del Organo Ejecutivo para su impulso

cia técnica para el fortalecimiento municipal, la transferencia de fondos para la ejecución de obras de infraestructura económica y social, el financiamiento para el desarrollo y fortalecimiento municipal y el ordenamiento territorial

- El FISDL por su parte, deberá mantenerse como Fondo de

Inversión Social para el Desarrollo Local y en tanto Fondo, no puede ni debe ser rector, ni ejecutor; le corresponde la asistencia técnica para los proyectos que financia y la asignación de fondos para la ejecución de infraestructura económica y social. Desde esa función, debe ser un promotor del desarrollo local, lo cual implica democratizarlo, despolitizarlo y convertirlo en un generador de concertación local, con la función exclusiva de filtro técnico y canalizador de recursos financieros. Las inversiones se deben decidir a nivel municipal en forma consultada con la población y en base a un plan de inversiones que cuente con la aprobación de la población y los actores locales

- El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) debe ser completamente reestructurado y especializado como Banco Municipal, quitándole las funciones de asistencia técnica y capacitación. El nuevo ISDEM tendría como misión el financiamiento para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local y las funciones de un Banco para las Municipalidades
- Al quitarle al ISDEM las funciones de capacitación y asesoría técnica de los gobiernos municipales, habría que crear un instituto altamente especializado y

calificado que las asuma, que no sea dependiente del gobierno central, sino de COMURES en cuanto es la representación más calificada de los alcaldes y alcaldesas salvadoreños.

- Finalmente, hay que apoyar a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), para que juegue el papel que le corresponde, desde la representación de los intereses de sus agremiados, que son nada menos que los 262 gobernantes municipales.

COMURES debe ser una instancia cada vez más proactiva y propositiva a favor del Desarrollo Local. Debe convertirse en un sujeto nacional clave para la garantía del mismo y de la descentralización del Estado. Para ello, debe consolidar su personalidad ganando independencia con respecto a los partidos políticos, construir su agenda propia desde los desafíos del desarrollo municipal y regional, concertar con el gobierno central, el sector privado y la sociedad civil y velar por la asistencia técnica, el financiamiento adecuado, las relaciones nacionales e internacionales para el fortalecimiento municipal y regional.

Imprimir proyección y sentido Centroamericanos

La integración centroamericana será, sin duda, uno de los desafíos del próximo milenio para nuestros pequeños países, que cierran el Siglo XX con altos niveles de subdesarrollo, pobreza e inequidad, subrayados recientemente por el huracán Mitch.

Por ello, el próximo gobierno, si decide incor-

porar en su agenda de gobierno las propuestas aquí planteadas, debe imprimir a todas ellas un sentido y una proyección centroame-

ricanas. Esto supone no sólo retomar los espacios, conclusiones y compromisos adquiridos a nivel oficial e incorporarlos en las políticas nacionales, sino convertir a El Salvador en motor de la construcción regional a partir de incorporar esas mismas propuestas en la agenda regional

Implementar en todos los países de Centroamérica auténticos procesos de desarrollo local y regional, reorganización territorial y

descentralización de los Estados, bajo una misma lógica y en el marco de una misma visión estratégica, sería cimentar bases para una mejor y más profunda integración del Istmo, lo que a su vez permitiría a nuestras naciones mejores condiciones para participar en el proceso de globalización y en la economía internacional.

NOTAS

¹ Ver: Enríquez, Alberto y Alvarez, Carmen: Descentralización en El Salvador, Desafíos y Propuestas. Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDE. El Salvador. Agosto 1995; Enríquez, Alberto: Propuesta para el impulso de un Proceso de Descentralización e El Salvador. Cuadernos de Análisis y Propuestas. FUNDE. El Salvador. Mayo de 1998.

² Ver: Red de Intercambio de Desarrollo Local: "El Desarrollo Local y Regional: una Propuesta a la Nación". San Salvador, ES. Agosto 1998.

³ Ver: Comité Impulsor: "Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado". San Salvador, El Salvador. Noviembre 1998.

⁴ Ver: "Temas Claves para el Plan de Nación". Consulta Especializada. San Salvador, El Salvador. Enero 1999.

⁵ Borja, Jordi y Castells, Manuel: "Local y Global". Pág. 374. Taurus. Madrid, España. Junio 1998.

Implementar en todos los países de Centroamérica auténticos procesos de desarrollo local y regional, reorganización territorial y descentralización de los Estados
