

1997: Un paso adelante hacia el desarrollo local

Marcos Rodríguez

El año 1997 ha sido especialmente fructífero en hechos que pueden auspiciar la ejecución de verdaderas políticas de desarrollo local y descentralización del estado en el país. Los resultados electorales de marzo, la aprobación de transferencias a los municipios por un 6% del presupuesto nacional realizada por la Asamblea Legislativa y un conjunto de iniciativas que diferentes actores están impulsando a nivel municipal, han imprimido un movimiento sin precedentes en la cuestión local.

Un nuevo mapa político municipal

Aunque los Acuerdos de Paz (1992) introdujeron importantes cambios sustantivos en el sistema político nacional, los resultados electorales de 1994 no lograron romper con el tradicional control que los partidos de gobierno han tenido sobre los diferentes niveles de gobierno nacional, poder ejecutivo, asamblea legislativa y gobierno municipales. El pluralismo político tuvo durante el período 1994-97 características cuasi decorativas, ya que el partido de gobierno logró controlar en estos años más de la mitad de los curules legislativos

y un 79% de los gobiernos municipales cuya cobertura poblacional alcanzaba al 89% de la población nacional (ver Cuadro 1).

Como consecuencia de esta hegemonía, las políticas del gobierno central sobre aspectos tan trascendentes como el desarrollo local y la descentralización del estado quedaron sometidas durante los últimos tres años a una especie de inercia conservadora, que entendía por desarrollo local: “las obras que hace el señor presidente con el apoyo de los gobiernos locales y las comunidades”¹; y por descentrali-

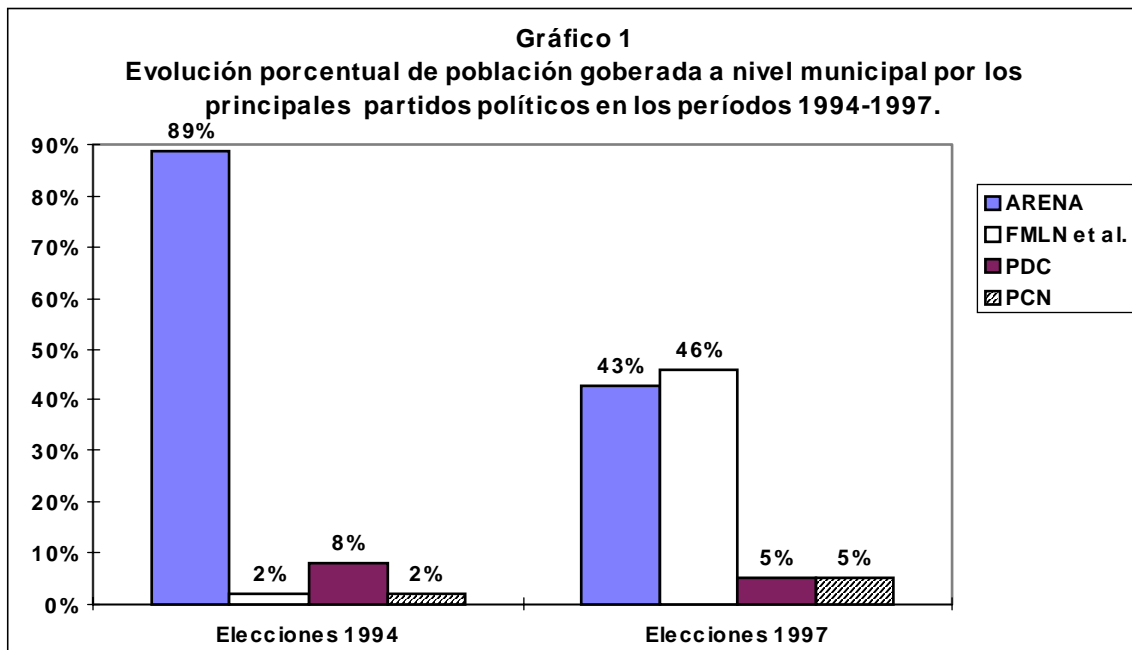
Cuadro N° 1								
RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 1994-1997								
Partidos	Período 1994-97				Período 1997-2000			
	N° de alcaldías	%	Población gobernada ¹	%	N° de alcaldías	%	Población gobernada ²	%
ARENA ³	208	79	4.532.628	89	161	61	2.552.899	43
FMLN ⁴	11	4	87.320	2	54	21	2.699.516	45
PDC	29	11	411.797	8	19	7	269.396	5
PCN	10	4	80.466	2	18	7	298.709	5
PD ⁵	3	1	6.388	-	1	0	1.076	0
MU	-	-	-	-	3	1	15.214	0
FRSC	-	-	-	-	6	2	71.547	1
Totales	262	100	5.118.599	100	262	100	5.908.357	100

Fuente: Cálculos propios con resultados proporcionados por el la Oficina Electoral del FMLN
¹Población estimada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992.
²Población proyectada para 1997 por la Dirección General de estadísticas y Censos.
³Se incluye un gobierno ganado por el MAC que se sumó a ARENA durante el período 1994-97.
⁴Se incluyen los doce gobiernos municipales que se mantuvieron al partido FMLN después del cisma con el PD.
⁵Gobiernos municipales que fueron ganados por el FMLN en 1994 pero que se plegaron al PD después de mayo de 1994.

zación del Estado: la privatización de los activos rentables del mismo. Es así que fuera de algunas actividades novedosas –pero aisladas– impulsadas por las municipalidades gobernadas por la oposición y algunos organismos de la sociedad civil, no existieron tampoco durante este período iniciativas locales que presionaran para hacer efectiva verdaderas políticas nacionales de desarrollo local y descentralización del estado.

Los resultados electorales de 1997 rom-

interpretaciones, que van desde un eventual castigo de la ciudadanía al partido ARENA por la recesión económica, hasta la pérdida del temor propio del período de la guerra por extensos sectores de la población. En todo caso, es de reconocer que la razón de tal fenómeno no radica en un juicio evaluativo de la ciudadanía sobre las capacidades de gobierno de la izquierda. Sin embargo, si se analiza el comportamiento del electorado de aprobación



pieron con el monopolio político que el partido de ARENA ejercía sobre el poder legislativo y los gobiernos municipalidades del país, debido a que este partido perdió el control de la Asamblea Legislativa y un número significativo de gobiernos locales. La izquierda, por su lado, resultó la gran vencedora de los comicios municipales, ya que pasó de gobernar el 1.6% de la población nacional en 11 pequeños municipios rurales, a regir 54 municipalidades que representan el 45.7% de la población nacional. El fuerte incremento de la población gobernada por el FMLN y sus aliados a nivel municipales adjudicable al hecho de que triunfó en 12 de las 15 municipalidades mas pobladas del país, incluyendo la capital.

Sobre los resultados electorales de marzo a nivel nacional se han ensayado diferentes

o desaprobación, de los gobiernos locales ejercidos en el período anterior, se observa que ésta constituye la única fuerza política que logró ser reelegida en todos los 11 municipios que estaba gobernando, con un incremento significativo tanto en la cantidad como en el porcentaje de votos obtenidos. Esta situación puede considerarse una muestra bastante fehaciente de la aprobación de la ciudadanía de estos municipios² al ejercicio de un nuevo estilo de gobierno local.

Este nuevo escenario político municipal que surgió de las elecciones celebradas en marzo ha traído nuevos vientos a la política local, haciéndola mas competitiva y novedosa, situación de por sí insuficiente pero necesaria para establecer políticas nacionales de desarrollo local y descentralización del estado.

El 6% del presupuesto a las municipalidades

Las consecuencias del cambio de la correlación política en el papel de los gobiernos locales no se hicieron esperar, ya que a mediados de año se gestó la iniciativa más importante y autónoma que alguna vez hayan tomado los gobiernos locales del país frente al gobierno central: la solicitud de establecer un 6% del presupuesto del Estado como base para la adjudicación de fondos de inversión a nivel local. La iniciativa, apoyada desde su fase introductoria por cuatro ONGs (FUNDE, ASCIA, FUNDAMUNI y FUNDAUNGO), fue aprobada sucesivamente por la directiva de COMURES, por la asamblea general de alcaldes y por la Asamblea Legislativa, luego de una intensa presión política ejercida por los municipios en ante los diputados de sus respectivos partidos políticos.

La importancia económica de tal medida consiste en que incrementa las transferencias del gobierno central a las municipalidades de 75 millones de colones, que fueron aprobados recién en el año 1995, a aproximadamente 700 millones de colones en el 1998. Esta asignación, aún tímida en comparación con los restantes

países latinoamericanos³, viene a pelear relativamente la situación de miseria en que se debaten la mayoría de los municipios salvadoreños ante la cual los discursos de descentralización del estado y desarrollo local resultaban un poco risibles.

Más allá de la importancia económica de esta medida es de resaltar dos aspectos que le confirieron particular trascendencia política. En primer lugar, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos donde las reformas han sido diseñadas y ejecutadas desde el estado central, en este caso se trata de una iniciativa surgida desde los gobiernos locales y la sociedad civil, lo que le confiere un carácter políticamente acumulativo en decisión y autonomía política, lo que es por demás indispensable para la gestación de verdaderos actores del desarrollo nacional. En segundo lugar, es de resaltar que más que una nueva disposición de fondos para la ejecución de proyectos por parte de las municipalidades, se trata de la primera descentralización significativa de poder de decisión sobre recursos nacionales que realiza el Estado de este país.

Las nuevas dinámicas del 97

Junto a los mencionados sucesos políticos, durante 1997 se ha desarrollado un conjunto de hechos menos visibles pero de indudable importancia que están contribuyendo a hacer de lo local un punto central en la agenda nacional.

□ En diversas municipalidades del país se están ensayando mecanismos y espacios de participación ciudadana y alianzas locales, que pretenden activar verdaderas dinámicas endógenas de desarrollo local. En San Salvador, por ejemplo, la nueva gestión municipal ha realizado por primera vez en la historia del municipio cabildos abiertos zonales, que han dado lugar a la constitución de Mesas Zonales como espacio para la participación ciudadana en el desarrollo de la ciudadanía. En forma más

generalizada, en otros municipios del país se está ensayando la formación de Concejos de Desarrollo Local, que pretenden articular a la municipalidad, con las comunidades y colonias, con los entes del gobierno central presentes en el territorio, con el sector empresarial y con las ONGs, en la construcción de un proyecto de desarrollo local. En este esfuerzo, se están invirtiendo con éxito recursos de organismos tan diversos como COMURES, varias ONGs y la cooperación internacional.

□ En el municipio de Nejapa, donde ya existe desde 1994 un exitoso Consejo de Desarrollo Local, se está ensayando la formación del primer Fondo de Desarrollo Local del país, que contará con recursos mancomunados de las empresas locales (Coca Cola y Nejapa Power), la

municipalidad, algunas ONGs y la cooperación internacional (Fundación Interamericana).

□ Al mismo tiempo, en muchas municipalidades se están desarrollando verdaderos esfuerzos de fortalecimiento técnico y administrativo orientado a incrementar los ingresos propios y ofrecer servicios más eficientes a la ciudadanía.

□ El fracaso del proyecto de la gasificadora y el actual debate público sobre el proyecto de tratamiento y reciclaje de la basura que impulsa el actual COAMSS (Cooperación de Alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador) ha contribuido a transformar los problemas municipales en temas de interés y debate público.

□ La formulación de una propuesta de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador, más conocido como PLAMADUR, está concitando un creciente interés alrededor de la imperiosa necesidad de la planificación territorial para el desarrollo.

□ En diferentes lugares del país se están ensayando, en forma incipiente, articulaciones intermunicipales que sirven como espacios intermedios entre el estado central y los municipios (regiones o microrregiones), y resultan imprescindibles para integrar eficazmente el desarrollo local y el desarrollo nacional.

□ En el campo de la reflexión y la propuesta para el desarrollo local, se han publicado durante el año cuatro trabajos que señalan la madurez que la temática está adquiriendo en el país⁴. A la vez, la temática del desarrollo local parece haber roto el círculo académico y es materia de permanente actividad de aprendizaje para gobiernos locales, organizaciones de base y ONGs.

□ Otro hecho positivo en el escenario político, que aporta a la legitimidad de los gobiernos locales, es el cambio de posición del partido ARENA en cuanto a aceptar la representación política pluripartidista en los Consejos Municipales como parte del paquete de reformas electorales para las elecciones que se aplicarán a partir de las elecciones del año 2000. El sistema de representación unipartidista que existe en los actuales Consejos Municipales es

una limitante para el ejercicio democrático y resta legitimidad política a los actuales gobiernos locales, de los cuales apenas el 25% contó en las elecciones municipales de marzo con un respaldo superior al 50% de votos válidos emitidos.

Los pasos dados durante 1997 han generado condiciones positivas para el diseño y ejecución de políticas nacionales y locales que realmente impulsen procesos de desarrollo local y descentralización del estado en el país. Para 1998 se hace necesario profundizar las experiencias comenzadas a nivel local durante el 97, así como emprender nuevos esfuerzos que permitan: 1) dotar al proceso de descentralización de un marco legal adecuado, 2) abrir nuevos espacios que faciliten e institucionalicen la participación ciudadana en la gestión municipal, y 3) profundizar el proceso de construcción de alianzas locales y regionales para el desarrollo sostenible. Para esto, será necesario que los principales actores de este proceso (gobiernos municipales, estado central, sociedad civil y empresa privada) desarrollen nuevas capacidades políticas y técnicas hasta hoy inexistentes.

Notas:

¹ Se cita el texto de una propaganda gubernamental sobre el desarrollo local que circuló profusamente por los diferentes medios de comunicación durante el año 1996.

² Especialmente, si se considera que los tres municipios donde disminuyó su caudal de votos, continúan bases de apoyo de la escisión que esta agrupación sufrió en mayo de 1994 para dar lugar a la formación del Partido Demócrata (PD).

³ El modo de comparación, las transferencias del presupuesto del Estado Central a los municipios son el 5% en Honduras, el 10% en Guatemala, el 20% en Costa Rica, del 8% en Ecuador, del 15% en 1994 al 22% en 2001 en Colombia, el 15% en Venezuela, y el 12% en Brasil.

⁴ *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI* (FUNDE); *Desarrollo regional/local en El Salvador, Versión Popular* (FUNDE); *Desarrollo Local en El Salvador: Recopilación de Materiales Vol. II* (FUNDE/FUSAD); y *Hacia una conceptualización de la participación y el desarrollo local: Aportes iniciales para el debate* (FUSAI).