

Desarrollo local y descentralización del Estado

Tres años de administración Flores

Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez

Introducción

En febrero de 1999, cuando apenas faltaba un mes para las elecciones presidenciales, la FUNDE planteaba que la administración del Dr. Calderón Sol le heredaba 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", que 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 de que ello contribuiría de manera decisiva a superar la pobreza, democratizar el Estado y darle más eficiencia y eficacia a la gestión pública".²

En marzo de 1999 las elecciones presidenciales fueron ganadas por el Partido ARENA y el Lic. Francisco Flores asumió en junio de ese año la presidencia de la República. Por eso, es oportuno, a tres años de su llegada al gobierno, hacer una evaluación, somera pero con seriedad, de su gestión en estos dos puntos fundamentales.

Para hacerlo, es bueno subrayar que a la hora de evaluar las acciones de un gobierno dentro de un período determinado, hay que

establecer los parámetros que se van a emplear para ello. Desde el punto de vista ético y técnico, lo más adecuado es comenzar tomando en cuenta lo que el partido de gobierno ofreció durante la campaña electoral, ya que no sería justo exigir que alguien cumpla con lo que no se ha comprometido. También es necesario, incorporar al análisis los sucesos no previstos cuando se elaboró el programa, como el caso de los terremotos de enero y febrero del 2001, ya que es lógico que acontecimientos tan radicales alteren los planes de gobierno. Por último, consideramos que la evaluación de la gestión presidencial debe referirse también al rumbo que le está dando al país, es decir, a la estrategia que está impulsando.

Partiendo de estas consideraciones, exponemos en primer lugar, cuáles son los compromisos que la gestión del Presidente Francisco Flores asumió ante la ciudadanía, mediante el programa de gobierno la Nueva Alianza, en materia de desarrollo local y descentralización del Estado. Posteriormente, analizaremos lo que en la práctica de estos tres primeros años de gobierno, son, en nuestra opinión, sus mayores logros hasta el momento, lo que se ha hecho a medias o se ha hecho mal y lo que está pendiente.

I. Lo prometido en el Programa de Gobierno

Haciendo una lectura del Programa de Gobierno "La Nueva Alianza", en junio de 1999, se destacaban en el componente Alianza Solidaria, cuatro grandes estrategias relacionadas con la descentralización del Estado y el Desarrollo Local:

- Convertir a los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional (no en meros ejecutores), transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros hacia las municipalidades.
- Promover la participación efectiva y responsable de los distintos actores locales (comunidades, empresas, gobiernos locales y fundaciones de servicios) en la prestación de servicios básicos.
- Institucionalizar mecanismos transparentes de participación ciudadana supervisión y contraloría social.
- Apoyar la armonización y sintonización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.

Para realizar estas estrategias, la Nueva Alianza se proponía llevar adelante las acciones que se detallan a continuación:

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 relacionados con la salud como prevención de enfermedades, saneamiento básico y ambiental;
- la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura social y económica básica;
- el ordenamiento del transporte público; y

El programa de gobierno prometía "convertir a los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional, transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros hacia las municipalidades."

- aspectos relacionados con la cultura, la recreación y el deporte.³

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

nacional.⁴

Impulsar iniciativas orientadas al desarrollo económico local, mediante:

- la promoción de proyectos de agroindustria, diversificación agrícola y ecoturismo, entre otros, que sean fruto de alianzas productivas locales; y

- la creación de un fondo para apoyar Alianzas Productivas Locales, entre empresarios, cooperativas, sindicatos, asociaciones de productores o comunidades.⁵

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 locales;
- el apoyo a la reubicación de comunidades ubicadas en zonas de riesgo;⁷
- la coordinación y el apoyo a las alcaldías del Gran San Salvador en iniciativas de gestión urbana, como la deposición final de residuos sólidos e industriales, el rescate de los ríos contaminados, la disminución de congestión vehicular, etc.⁸

Además de lo expuesto, el programa de gobierno se propone: redefinir competencias y funciones del órgano ejecutivo y adecuar su marco legal e institucional de acuerdo al nuevo rol del Estado;⁹

institucionalizar mecanismos participativos de supervisión y auditoría social en la provisión de servicios públicos;¹⁰

incentivar mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos por la gestión descentralizada.¹¹

Cabe señalar, a manera de recordatorio, que en su momento, la FUNDE apuntó que la mayoría de las medidas ofertadas por la entonces entrante administración de Francisco Flores, ya habían sido ofrecidas para no cumplirse, por las dos anteriores administraciones del partido ARENA.¹²

Sin embargo, se valoraba que la propuesta de Flores, se diferenciaba de las de sus antecesores, por la mayor relevancia que estas medidas tenían en el conjunto del programa de gobierno, por la cohe-

rencia con que se presentaban las mismas y por la presencia de algunas iniciativas nuevas, como la redefinición de las funciones del Poder Ejecutivo y la implementación de una política de alianzas que incluía a los gobiernos locales. Con todo, tales elementos no constituían ninguna garantía de su implementación. Por ello, se expresaba que era 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".¹³

El presidente Flores sorprendió positivamente al país cuando, en el XV Congreso Nacional de COMURES, encomienda al FISDL presentarle una estrategia nacional de desarrollo local

rencia con que se presentaban las mismas y por la presencia de algunas iniciativas nuevas, como la redefinición de las funciones del Poder Ejecutivo y la implementación de una política de alianzas que incluía a los gobiernos locales. Con todo, tales elementos no constituían ninguna garantía de su implementación. Por ello, se expresaba que era 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".¹³

II. Inicio innovador y sorpresivo: ¿un gobierno visionario y concertador?

El presidente Flores sorprendió al país cuando, en el XV Congreso Nacional de COMURES, celebrado en septiembre de 1999, nombra al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), como

instancia rectora del Desarrollo Local y le da el mandato de presentarle una estrategia nacional de desarrollo local. Con esto, iba más allá de lo prometido en su Programa de Gobierno, el cual según sus propias palabras, "no puede ser implementado con una institucionalidad concentrada y centralizada como la que tenemos".¹⁴

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local: un diseño inédito en sala de espera para su implementación

Para responder a tal mandato, en otra acción sorprendente, el FISDL convocó a un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y a COMURES, para constituir un Grupo Consultivo, que tendría por misión formular y acompañar la ejecución de una estrategia nacional de desarrollo local.

Cuatro meses después, en diciembre 1999, el presidente de la República aprobaba – a propuesta del Grupo Consultivo - la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), "...realizando con ello – como señaláramos en abril de 2000¹⁵ - un hecho sin precedentes en El Salvador. No porque no se hubiesen aprobado con anterioridad estrategias gubernamentales que llevaran el pretencioso apelativo de 'estrategia nacional', sino por la forma como fue diseñada". Por primera vez, "un gobierno

nacional aprobaba una estrategia tomando en cuenta la participación – aunque todavía limitada- de otros actores representativos de distintos sectores de la sociedad".¹⁶

En lo que se refiere a sus contenidos, la ENDL cuenta con un marco conceptual, un diagnóstico, objetivos y estrategias que permiten orientar un conjunto de 79 acciones para impulsar el desarrollo local en el país, las cuales se agrupan en cuatro ejes operativos, que tocan la médula del desarrollo local y que son: i) reorganización del marco institucional, ii) financiamiento para el desarrollo local, iii) desarrollo socioeconómico, y iv) desarrollo ambiental y territorial.

Ahora bien, ya en abril del 2000, se percibían algunas "señales poco alentadoras"¹⁷ enviadas por el FISDL sobre la actitud y el compromiso del gobierno central con respecto al impulso de la ENDL. Estas señales fueron la no publicación ni difusión de la Estrategia y la oposición del FISDL a presentar la ENDL a los alcaldes y alcaldesas electos en marzo del 2000 en el primer encuentro edilicio convocado por el mismo FISDL, a pesar de haberse sugerido esto en el seno del Grupo Consultivo por

COMURES y la Red para el Desarrollo Local (RDL).

Sin embargo, tales señales eran sólo el

Cuatro meses después aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, realizando con ello un hecho sin precedentes en El Salvador. No porque no se hubiesen aprobado con anterioridad estrategias gubernamentales que llevaran el pretencioso apelativo de "estrategia nacional", sino por la forma como fue diseñada

principio de una decisión gubernamental de no implementar la ENDL. Posteriormente, a raíz de los terremotos, el FISDL se volcó en su rol de Fondo de Inversión y engavetó el mandato de ser instancia rectora del desarrollo local, dando la razón a la RDL que siempre señaló que esos dos papeles son incompatibles dentro de una misma institución. El Grupo Consultivo tuvo un receso de varios meses, lo que motivó que la RDL expresara su "profunda preocupación ante la falta de reuniones del Grupo Consultivo del FISDL, que no ha sido convocado ni siquiera para hacer o compartir un diagnóstico de la situación de los municipios del país después de los terremotos de enero y febrero.

Tampoco se ha evaluado nuestra participación en la reunión del Grupo Consultivo en Madrid, donde hubo compromisos de concertación a los que habría que dar algún seguimiento".¹⁸

Ante esa situación y convencida "que hoy más que nunca, la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) cobra vigencia en el marco de la reconstrucción del país", la Red propuso "la realización de una reunión extraordinaria del Grupo Consultivo en la primera semana de mayo, con Agenda previamente acordada entre todas las instancias que lo integran".¹⁹

Sin embargo, el Grupo Consultivo fue convocado hasta junio del 2001 y sólo para

recibir la noticia de su cambio de naturaleza. Dejaba de ser una instancia de concertación para "elaborar, implementar y priorizar conjuntamente las acciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL)", en el marco de "una nueva cultura cívica, donde la participación no sólo se vea como exigir derechos, sino como compartir responsabilidades"²⁰ y se convertía en un Grupo Técnico del Fondo de Inversión Social. A raíz de esto, la RDL plantea en enero del presente año su retiro del mismo.

Es importante subrayar que ese cambio en la dirección del FISDL no se da de manera aislada, sino que obedece y es parte de una

política más amplia del gobierno de Francisco Flores, que cierra las puertas a toda concertación, no sólo con las fuerzas políticas de oposición, sino con la sociedad civil, lo cual se pone de manifiesto después de los terremotos del 2001.

A pesar de todo, la forma como se diseñó la estrategia y su difusión por parte de alcaldes y de organismos de la sociedad civil, han contribuido a seguir alimentando procesos de desarrollo local en diversos

municipios y regiones del país y acrecentando la conciencia sobre la necesidad de abrirle paso a un proceso de descentralización del Estado.

También hay algunas iniciativas que se están impulsando y que aunque no formen parte de una estrategia que las articule,

Tales señales eran sólo el principio de una decisión gubernamental de no implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, como parte de una política más amplia que cierra las puertas a toda concertación, no sólo con las fuerzas políticas de oposición

tienen importancia de cara a estimular dinámicas de desarrollo local. A continuación haremos una breve revisión de las mismas.

III. Iniciativas puestas en marcha

3.1 Impulso de la planificación local participativa

Una de las iniciativas que han tenido mayor impacto en la promoción de la participación ciudadana a nivel local, ha sido el condicionamiento de la transferencia de fondos FODES canalizados a través del FISDL, a que las municipalidades realicen ejercicios de planificación participativa en los que se definan el destino de estos recursos. Hasta ese momento, la planificación participativa sólo había sido implementada por una veintena de alcaldías, que había recibido el apoyo técnico de parte de diversas ONGs.

Se debe reconocer que este condicionamiento ha servido para despertar el interés de varios gobiernos locales en la planificación participativa y en promover un involucramiento ciudadano en la gestión local, como nunca antes se había visto.

Sin embargo, hay algunas objeciones por parte de autoridades municipales y sectores sociales que no se pueden pasar por alto. La

primera es que esa decisión constituyó en los hechos una transgresión a la ley del FODES, que no estipula este tipo de compromisos de parte de las municipalidades para hacerse efectiva, ni el papel supervisor del FISDL. La segunda es que estamos frente a un atropello a la autonomía municipal o al menos, frente a una forma artificial de promover la participación ciudadana, que ha conducido a que muchos planes de inversión

participativa sean más aparentes que reales.

Una de las iniciativas que ha tenido mayor impacto en la promoción de la participación ciudadana a nivel local, ha sido el condicionamiento de la transferencia de fondos FODES canalizados a través del FISDL, a que las municipalidades realicen ejercicios de planificación participativa

3.2 Concursos y fondos de contrapartida

El concurso de fondos para cofinanciar proyectos de infraestructura social y económica que se financia con un préstamo del BID, es otra iniciativa interesante. Dicho concurso consiste en que las municipalidades, organizaciones comunitarias, ONGs, u organizaciones de salvadoreños en el exterior, pueden presentar proyectos que habiendo sido priorizados en los Planes de Inversión Participativa y estando

ubicados en zonas rurales o marginales, cuenten con disposición de fondos locales y requieran de cofinanciamiento para realizarse. El criterio principal de selección, es el porcentaje de contrapartida que ofrecen las organizaciones solicitantes.

Hasta este momento se han realizado 6 convocatorias, con una oferta máxima de \$ 4

millones de dólares en cada oportunidad. En el 2001, fueron seleccionados 53 proyectos en 29 municipios, que movilizaron fondos locales por algo más del doble que lo solicitado al FISDL.

Esta modalidad de apoyo financiero al desarrollo local, ha sido cuestionada por el posible sesgo negativo que puede representar para las pequeñas municipalidades rurales, el peso relevante que tiene la contrapartida financiera. Sin embargo, debe admitirse que esta iniciativa representa una modalidad de transferencia que puede resultar estimulante para la concertación interinstitucional y la realización de esfuerzos locales. También debe destacarse que abre un espacio y oportunidad para una participación de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, a través de las remesas, en procesos concretos de desarrollo local.

3.3 Descentralización de los Sistemas de Agua:

Desde 1999 y especialmente durante los últimos 2 años, y dentro del marco del proceso de modernización del Estado y Reforma del Sector de los Recursos Hídricos, impulsado por la Administración Flores, uno de los programas anunciados y puestos en marcha, es la descentralización de los sistemas de agua potable del nivel central hacia operadores locales.

El modelo promovido por la creada Unidad

de Descentralización de ANDA, se ha desarrollado bajo un enfoque de transferencia de responsabilidades administrativas y operativas de sistemas de agua potable de ANDA hacia municipalidades pequeñas, empresas intermunicipales y a la iniciativa privada.²¹ La figura hasta ahora implantada, ha sido la firma entre las partes de un Convenio de Transferencia y Concesión de la Administración de los Sistemas, donde la propiedad de los activos siguen siendo de ANDA.

Hasta mediados del año 2002, al menos 14 sistemas de agua potable pequeños han sido sujetos de descentralización e iniciaron un proceso de regularización de los sistemas transferidos, contando con el apoyo a nivel de asistencia técnica de la mencionada Unidad de Descentralización.

El concurso de fondos para cofinanciar proyectos de infraestructura social y económica es una de transferencia que puede resultar estimulante para la concertación interinstitucional y la realización de esfuerzos locales

Bajo la modalidad desarrollada hasta ahora, el componente de promoción y apropiación social de dicha responsabilidad técnica-administrativa, tanto desde la participación de los usuarios y la comunidad, como desde las mismas autoridades locales, ha contado con serias limitaciones y enfoques reducidos que ponen en peligro la sostenibilidad de las iniciativas.

Entre las estrategias citadas por la Dirección de Descentralización de ANDA para el impulso de la iniciativa están:

- Mantener un proceso abierto a varias

modalidades de gestión de los SAPS

- Mejorar los servicios
- Promover la participación local.

El problema fundamental que presenta esta forma de "descentralización", es que se ha diseñado e impulsado al margen de una estrategia de largo plazo, sin contar con un marco legal que le de soporte y por consiguiente, sin asegurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, y ante la demanda directa por parte de los representantes de los gobiernos locales, como en los espacios políticos de análisis y discusión gremial (como el Congreso de Alcaldes), se plantea el reto de promover un genuino proceso de descentralización, que genere las condiciones que garanticen la sostenibilidad técnica-económica y político-social del proceso.

Esto requiere y supone:

- a) Voluntad política de los entes de decisión y que detentan el poder del Estado, o que conforman la correlación política,
- b) considerar a los agentes locales como sujetos de su propio desarrollo, pues son ellos quienes conocen su propia realidad, y quienes deben tomar sus decisiones,
- c) dotar a las municipalidades de asistencia técnica, asesoría adecuada en las distintas necesidades, apoyo financiero, facilitación de herramientas legales para su mejor desempeño, en función de mejorar su capacidad de gestión administrativa, dirigida hacia la búsqueda de la racionalidad empresarial de servicio

público y, finalmente, d) promover la participación responsable, activa organizada e informada de los usuarios de los servicios, sujetos de los mismos.²²

3.4 Descentralización sin municipalidades en Educación y Salud

Sin duda, es en el terreno educativo donde encontramos los mayores esfuerzos de descentralización, que han seguido vinculados al proceso de Reforma Educativa que se abrió en 1996.

El Ministerio de Educación (MINED) está impulsando lo que llama descentralización administrativa y organizativa, que va orientada a lograr mayores niveles de participación de la comunidad educativa local en la escuela, tratando entre otras cosas, que la comunidad educativa asuma la administración de la educación, y promover la participación democrática en los procesos educativos.²³

Es en el terreno educativo donde encontramos los mayores esfuerzos de descentralización, que han seguido vinculados a la Reforma Educativa que se abrió en 1996

En función de impulsar este planteamiento, el MINED desarrolla tres modalidades de administración escolar:

Las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) que funcionan en las escuelas rurales incluidas en el Programa EDUCO.

Los Consejos Directivos Escolares (CDE) que funcionan en las escuelas oficiales tradicionales.

Los Consejos Educativos Católicos (CECE) en escuelas parroquiales subsidiadas por el Estado.

El apoyo del MINED a estas instancias incluye una variedad de estrategias de transferencias de fondos y de capacitación. Además, está implementando una reforma institucional en apoyo a la descentralización, sustituyendo el sistema de supervisión escolar por un sistema de asesoría pedagógica.

Sin embargo, aunque los aspectos señalados son positivos, el modelo de autonomía escolar y descentralización administrativa "no contempla de manera estratégica o global la participación de los gobiernos municipales. Se trata más bien de una descentralización desde el MINED hacia las escuelas, que no pasa en ningún sentido, por la instancia local de gobierno".²⁴

En el campo de la salud, la principal iniciativa para la descentralización de los servicios de salud, ha sido la organización de Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). El SIBASI es para el Ministerio de Salud "la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la Atención Primaria de Salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del Primer y Segundo Nivel de atención, la participación ciudadana conciente y efectiva y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a

mejorar el nivel de salud de una población definida".²⁵

Sin embargo, una de las principales deficiencias en la visión y enfoque de esta iniciativa, al igual que las iniciativas que esta tomando el Ministerio de Educación, es que prescinde completamente de los gobiernos municipales. Se trata de una transferencia desde el Ministerio hasta los SIBASI, saltándose el escalón del gobierno local. En la práctica y hasta el momento, lo que en realidad se ha hecho es departamentalizar y desconcentrar algunas funciones, pero sin transferir poder de decisión ni recursos a los SIBASI. En rigor, hasta ahora no se puede hablar aún, de un proceso de descentralización.

3.5 Fuerte inversión y conflicto en conectividad vial

Otro de los principales esfuerzos del gobierno central ha sido incrementar la inversión en la construcción y mantenimiento de carreteras, las cuales presentan aún una de las peores situaciones de Centroamérica. Este esfuerzo no aparece mencionado en el Programa de Gobierno, pero sí lo hace la Estrategia Nacional de Desarrollo Local y ha sido subrayado reiteradamente por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), ya que el mejoramiento de lo que se ha dado a llamar la *conectividad*, es un factor clave para potenciar el desarrollo equilibrado de

Una de las principales deficiencias en la visión y enfoque de la descentralización en educación y salud es que prescinde completamente de los gobiernos municipales. Se trata de una transferencia desde el Ministerio que se salta completamente el escalón del gobierno local

todos los territorios del país.

De manera relacionada con la conectividad vial, el gobierno central ha trazado cuatro grandes iniciativas:

- El Programa Caminos Rurales Sostenibles,
- la introducción del FOVIAL (Fondo Vial),
- la reestructuración del Ministerio de Obras Publicas (MOP) y
- la construcción del Anillo Periférico de San Salvador.

De manera muy escueta, se puede afirmar que, el programa de Caminos Rurales Sostenibles, contratado por el MOP sin mayor relación con las alcaldías municipales, ha logrado rehabilitar en dos años y medio 473.76 Km. de carreteras rurales. El costo del programa es, según datos gubernamentales, de \$ 60.4 millones y los recursos provienen de USAID (donación), Gobierno de Taiwan China y Japón (donación), Banco Interamericano para el Desarrollo (préstamo) y fondos del Gobierno de El Salvador. El proyecto ha beneficiado a cerca de un millón de habitantes de 60 municipios a nivel nacional y ha generado 19,490 empleos / mes.

El FOVIAL por su parte, constituido con la introducción de un impuesto a los combustibles, dotará al gobierno central de aproximadamente 57 millones de dólares para el año 2002, que se invertirán en la

El proyecto del Anillo Periférico a San Salvador, cuenta con una fuerte oposición en las municipalidades del Área Metropolitana, que cuestionan tanto su diseño, su falta de participación en el mismo, como la alternativa de solucionar el problema del transporte urbano mediante la construcción de carreteras

construcción y mantenimiento de carreteras nacionales, de modo que se logre contar con una red vial competitiva y la generación de empleo constante en el ámbito nacional, dejando que las municipalidades autofinancien con recursos propios la construcción y mantenimiento de calles urbanas y caminos vecinales.

La reestructuración del MOP, ha consistido básicamente en que ha dejado de ser un ente constructor de obras, para transformarse en un ente planificador, contratante

de empresas y supervisor de obras a nivel nacional. En este marco, el MOP ha disminuido su personal en un 90% y distribuido su maquinaria entregando el 50% a las Fuerzas Armadas, el 25% a las empresas de los trabajadores y el 25% a las municipalidades. Por otro lado, se ha desentendido del papel que ha jugado tradicionalmente en el país, como ejecutor o apoyo en la construcción y mantenimiento de calles urbanas y caminos rurales.

Por último, se encuentra el proyecto del Anillo Periférico de San Salvador, el cual ha sido diseñado, por encargo del MOP, por la empresa DELCAN y se pretende ejecutar en los años venideros. Este mega proyecto, cuyo costo se estima en, por lo menos, 800 millones de dólares, consiste en la construcción de una carretera que rodeará los 14 municipios

que conforman el Área Metropolitana de San Salvador, mejorando y estimulando el tráfico automotriz. Durante los últimos meses, el MOP ha encargado a la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), la realización de una amplia consulta sobre el proyecto. A propósito de ésta, se ha detectado una fuerte oposición de parte de la mayoría de las municipalidades del Área Metropolitana (controladas por la izquierda política), que cuestionan tanto el diseño del proyecto, su falta de participación en el mismo, como la alternativa de solucionar el problema del transporte urbano mediante la construcción de carreteras y no a través de propuestas más integrales.

IV. Las promesas pendientes

De lo ofrecido por el gobierno del Presidente Flores, son bastantes las promesas que aún no se han cumplido y que deberían implementarse en los dos años que le restan de administración. Las más importantes son, a nuestro juicio:

- Redefinir competencias y funciones del órgano ejecutivo y adecuar su marco legal e institucional de acuerdo al nuevo rol del Estado. Esta es una cuestión clave para el desarrollo del país, que está directamente ligada a la cuestión del financiamiento.
- Armonizar y sincronizar el sistema fiscal de los municipios y del gobierno central

De lo ofrecido por el gobierno del Presidente Flores, son bastantes las promesas que aún no se han cumplido y que deberían implementarse en los dos años que restan de administración

- Impulsar iniciativas orientadas al desarrollo económico local.
- Redefinir los distritos educativos para facilitar su coordinación con los gobiernos locales
- Coordinar y apoyar a las alcaldías del Gran San Salvador en iniciativas de gestión urbana, como la deposición final de

residuos sólidos e industriales, el rescate de los ríos contaminados, la disminución de congestión vehicular, el problema del transporte público, el ordenamiento territorial o la zonificación del AMSS.

- Institucionalizar mecanismos participativos de supervisión y auditoría social en la provisión de servicios públicos.

V. El discurso presidencial del tercer año: ¿y el desarrollo local?

Como ya es tradición, el pasado 1 de junio, en el marco de una sesión solemne de la Asamblea Legislativa, el Presidente rindió informe de su tercer año de gestión. Este fue una ratificación de todo lo que hemos señalado anteriormente. El centro del mismo fueron la Ley de Integración Monetaria (dolarización) y los Tratados de Libre Comercio (TLC). Aunque señaló que con la pavimentación de 473 Kms. de caminos

rurales han sido conectados 60 municipios, que más de 55,000 familias de las zonas rurales han sido beneficiadas con acceso a agua potable y que han sido reconstruidas 7 escuelas por día desde la fecha de los terremotos, no hizo ninguna mención al desarrollo local – mucho menos a la Estrategia Nacional de Desarrollo Local - ni de la descentralización del Estado. Pero más grave aún, es la ausencia total del enfoque de desarrollo local a lo largo del discurso.

Es obvio que ambas temáticas han sido excluidas de las apuestas fundamentales y planes estratégicos del gobierno, en el marco de un gobierno que – según queda dibujado en el informe - piensa que todo el desarrollo viene de afuera, que se concibe como ejecutor de obras, que privilegia las políticas y acciones de gobierno sobre las políticas y acciones de Estado, que no da ningún valor a la concertación con actores del desarrollo como la sociedad civil y los gobiernos locales, que ha renunciado a ponerse a la cabeza de la construcción democrática del país, entendida ésta como obra de las diferentes fuerzas y sectores de la sociedad salvadoreña.

VI. Algunas valoraciones

- El gobierno del Presidente Francisco Flores ha desarrollado más y mejores iniciativas para el desarrollo local que los dos gobiernos anteriores de ARENA.

En ese sentido, se puede afirmar que el gobierno ha abonado a crear ciertas condiciones para el impulso del desarrollo local.

- Sin embargo, la relevancia que de hecho tienen el desarrollo local y la descentralización del Estado en la práctica gubernamental dista mucho de la que dibujó en su programa de gobierno. El balance de los tres años, nos muestra un gobierno con poca visión estratégica de país, con retrocesos en el campo de la democracia, escasas reformas del Estado, y mínimos logros en materia de desarrollo local.

La relevancia que de hecho tienen el desarrollo local y la descentralización del Estado en la práctica gubernamental dista mucho de la que dibujó en su programa de gobierno

- En cuanto a la visión de país, la administración ha estado caracterizada por una política de crecimiento económico que sustituye al desarrollo y que a su vez, se reduce a estrategias de inserción externa, como la apertura irrestricta, el fomento del comercio internacional y la inversión externa, sobre todo a través de Tratados de Libre Comercio (TLC) y por supuesto, el aseguramiento de las remesas familiares que nos llegan de los salvadoreños y salvadoreñas que viven y trabajan en los Estados Unidos. Esto explica, como dice Roberto Rubio, que se está abandonando el agro y la industria manufacturera volcada al mercado nacional, que se están marginando los esfuerzos de desarrollo endógeno y cercenando la posibilidad de articular

las estrategias de inserción externa a estrategias de desarrollo nacional.²⁶

En ese marco, es lógico que el desarrollo local tenga, en el terreno de las políticas y las estrategias, - no en el de los discursos y declaraciones - muy poco peso y sentido. La apuesta no incluye el desarrollo de la competitividad y la productividad de los municipios y micro regiones del país, a no ser de cara al sector externo.

Las políticas gubernamentales y del FISDL privilegian la competencia entre los municipios sobre la búsqueda de la equidad y de un mayor equilibrio territorial. Por ello, se han preocupado más por propiciar concursos que en el mediano y largo plazo serán mejor aprovechados por los municipios con mayores capacidades instaladas y con mejores condiciones para "enfrentar la globalización", que por estructurar una política pública más compleja que incluya el fomento de las capacidades endógenas y expresamente, la reducción de los desequilibrios territoriales.

- En consonancia con lo anterior, tampoco se ha logrado avanzar en resolver los problemas de la descentralización, en sus aspectos centrales: Las responsabilidades de los distintos niveles de

gobierno, las competencias regulatorias, y la asignación de los recursos públicos.

En declaraciones recientes a la revista ENFOQUES, el presidente del FISDL sostenía que "El FODES no está viniendo a fortalecer los municipios, los está haciendo más débiles"²⁷, en un intento por fundamentar que "sin duda alguna, cualquier transferencia del gobierno central va a generar lo que se llama pereza fiscal a nivel local".

Bajo ese tipo de razonamiento - que explica por qué la dirección de ARENA se opuso a subir las transferencias del 6% al 8% en el último Congreso de COMURES y por qué el MOP traslada a las municipalidades responsabilidades que hasta la fecha había cumplido sin

acompañarlas de los recursos necesarios -, habría que reducir o al menos congelar las transferencias y alentar que cada municipio y municipalidad genere sus propios recursos. Esta concepción resulta sumamente preocupante si se considera que proviene de la cabeza de la instancia responsable de rectorar la política gubernamental de desarrollo local, ya que parece desco-

Las transferencias desde el gobierno nacional a las entidades locales son una forma universalmente aceptada y aplicada en los estados más modernos del mundo, para compensar los desequilibrios territoriales

nocer que:

- las municipalidades y el gobierno central son eslabones de gobierno

que forman parte del mismo Estado y por lo tanto deben compartir los retos del desarrollo,

- el país presenta profundos desequilibrios territoriales, los cuales determinan la existencia de enormes diferencias en las potencialidades recaudatorias entre los distintos municipios,
- las transferencias desde el gobierno nacional a las entidades locales son una forma universalmente aceptada y aplicada en los estados más modernos del mundo, para compensar los mencionados desequilibrios. Para el caso, en el estado español, el 40% de los ingresos municipales están representados por transferencias desde el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

Pero el problema no termina allí. Si el partido ARENA y el gobierno plantean que la solución no está en las transferencias, sino en incrementar el esfuerzo fiscal de las municipalidades, llama la atención que tampoco se haya procedido a la comprometida "armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional"; así como la oposición de este partido a que el último Congreso de COMURES, aprobara una propuesta

relacionada con la implantación del impuesto predial. Pareciera que en la práctica no se aceptan las transferencias, pero tampoco se quiere dotar a las municipalidades de capacidad para incrementar su propia recaudación.

- El gobierno del Presidente Flores tampoco cuenta con una estrategia y metodología de negociación y concertación para la descentralización, debido a lo cual la relación entre gobierno central y gobierno locales se encuentra muy tensionada. Desde el segundo año de gobierno, cuando la Corporación de

Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), pasa a ser presidida por un alcalde de oposición y a pesar de las señales concertadoras de su Junta Directiva, la relación del Órgano Ejecutivo con ella se deteriora y se tensiona.

Pareciera que en la práctica no se aceptan las transferencias, pero tampoco se quiere dotar a las municipalidades de capacidad para incrementar su propia recaudación

Después de los terremotos de enero y fe-

brero del 2001, por ejemplo, y pese a que COMURES acompañó a la delegación a la misión gubernamental que participó en el Grupo Consultivo de Madrid, el gobierno se negó a tomarla en cuenta para diseñar e implementar un Plan Nacional de Reconstrucción - lo mismo que hizo con instancias de la sociedad civil organizada-. Otro ejemplo lo tenemos en la agresividad de las posiciones del gobierno central con

relación a las municipalidades, en asuntos como el financiamiento y la reestructuración del MOP.

Todo esto aparece bastante lejano a la oferta estratégica del plan de gobierno anunciada como la decisión de "convertir a los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo". Lejos de ello, se ha venido incrementando una politización partidaria que coloca las políticas y acciones del ejecutivo bajo la óptica de las próximas elecciones y entierra la capacidad gubernamental de negociación y concertación política, no sólo con los gobiernos municipales, sino con los diversos sectores y actores de la vida nacional.

Es importante recoger aquí un argumento que esgrimen algunos funcionarios del gobierno y es que el hecho de que la presidencia de COMURES sea ocupada por un político de oposición crea al GOES una situación más complicada que la que imperó desde 1989 hasta el 2000, cuando la gremial estuvo presidida y dirigida por una mayoría que formaba parte del partido en el gobierno. Esto es cierto, pero de ninguna manera puede ser pretexto para no asumir la responsabilidad del gobierno de buscar la concertación y unificación de esfuerzos de cara al impulso de asuntos estratégicos para el país como el desarrollo local y la descentralización. Un presidente, una instancia de gobierno o un poder ejecutivo que sólo pueden trabajar con interlocutores de su mismo partido, distan mucho de ejercer el mandato y la responsabilidad para los que fueron electos.

VI. Los desafíos para la sociedad civil

Frente a la situación anterior y para establecer los desafíos para la sociedad civil en estos próximos dos años que le restan al gobierno del Presidente Flores, es necesario señalar también que, como ha dejado claro el Informe de Desarrollo Humano, El Salvador 2001, el desarrollo local y la descentralización del Estado son dos temáticas que, durante los últimos años, han ganado espacio y fuerza en nuestro país y que "se ha producido un conjunto de cambios en la sociedad salvadoreña, que denota mayor conciencia sobre el problema de las disparidades territoriales".²⁸

En este marco, los desafíos para la sociedad civil y más en concreto para aquellas instituciones ciudadanas, que se vienen especializando en Desarrollo Local, siguen siendo los mismos que al inicio del período del Presidente Flores en 1999:

- Ante la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo, incidir para que el Desarrollo Local vaya subiendo escaños, articulando distintas dinámicas que se presentan a nivel local, regional y nacional y que se cuente realmente con un entorno nacional favorable.
- Lo anterior significa insistir en la necesidad de que el Desarrollo Local se asuma desde el Estado, gobierno central y gobiernos municipales. Esto implica recobrar la calidad de "gobierno", tanto a nivel nacional como local y aquí un desafío fundamental es que los gobiernos municipales se conviertan en tales, lo que pasa por transformaciones en

ambos niveles, que incluye la descentralización

- Continuar presionando para que la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) se implemente y para que se promueva un plan nacional de descentralización del Estado
- Seguir apoyando los procesos de desarrollo local, fortaleciendo la democracia y los planes de desarrollo, restableciendo y robusteciendo los tejidos productivos locales y regionales, ampliando la organización social en función del desarrollo económico de los hoy excluidos y marginados, impulsando la construcción democrática de micro regiones, la apertura de mayores espacios y mecanismos de participación, de manera que las transformaciones que se vayan produciendo desde abajo y desde los diferentes rincones del país, generen condiciones que obliguen el gobierno y al Estado a hacer las transformaciones necesarias
- En cuanto a los TLC y el Plan Puebla Panamá (PPP), son también dos desafíos, no sólo a la integración Centroamericana, sino al impulso de procesos de desarrollo local y descentralización de los Estados. Esto implica para las organizaciones e instituciones de la sociedad civil salvadoreña, crear vínculos con organizaciones ciudadanas y gobiernos municipales de México y los demás países de la región, para buscar la construcción conjunta de propuestas que fortalezcan los procesos de desarrollo de municipios y regiones así como de descentralización.

Notas

- 1 Enríquez Villacorta, Alberto: "Desarrollo local/regional y descentralización del Estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio". Alternativas para el Desarrollo. No. 57. Pág. 24. El Salvador. Enero - febrero 1999.
- 2 Idem.
- 3 ARENA, La Nueva Alianza: Programa de Gobierno, 1999-2004, Ed. Miemo, 1999, pp. 17.
- 4 Idem, pp. 21.
- 5 Programa de gobierno del Lic. Francisco Flores. La Nueva Alianza. pp.33.
- 6 ARENA, La Nueva Alianza: Programa de Gobierno, 1999-2004, Ed. Miemo, 1999, pp. 19
- 7 Ídem, pp. 29
- 8 Ídem, pp. 27.
- 9 Idem, pp. 32
- 10 Programa de gobierno del Lic. Francisco Flores. La Nueva Alianza. pp.32, 33.
- 11 ARENA, La Nueva Alianza: Programa de Gobierno, 1999-2004, Ed. Mimeo, 1999, pp. 32.
- 12 Rodríguez, Marcos: La nueva alianza, ¿continuidad o ruptura?, Alternativas para el desarrollo, No. 59, mayo/junio 1999, ed. FUNDE, pp 12.
- 13 Francisco Flores: Discurso de Inauguración del XV Congreso Nacional de Alcaldes. Revista Proyección Municipal. Pág. 13 a 15. COMURES. San Salvador, El Salvador. Octubre - diciembre 1999.
- 14 Idem.
- 15 Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos: "Desarrollo Local ante un nuevo escenario". Alternativas para el Desarrollo. No. 64. Pág. 10. San Salvador, El Salvador. Marzo - abril de 2000.
- 16 Idem.
- 17 Idem. Pág. 15.
- 18 RDL: Carta a Miguel Simán, Presidente del Grupo Consultivo. San Salvador, El Salvador. 18 de abril de 2001.
- 19 Idem.
- 20 Ver Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).
- 21 Las modalidades que se han aplicado son: Empresa Municipal (Suchitoto y San Isidro), Sociedad de Economía Mixta (Tetralogía y San José Villanueva) y Empresa privada (Plan de La Laguna).
- 22 Es importante que las autoridades locales fortalezcan los esfuerzos genuinos de participación ciudadana en la gestión local, como entes de decisión, en la gestión, autogestión y fiscalización del manejo de los recursos financieros.
- 23 Enríquez, Alberto: "Descentralización en Educación, Salud y construcción de Infraestructura Social Básica en El Salvador", en "Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos". Pág. 99 y 100. AMUNIC y Fundación Ebert. Managua, Nicaragua. Septiembre 2001.
- 24 IDEM. Pág. 104.
- 25 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: Marco Conceptual y Operativo del Sistema Básico de Salud Integral. Introducción, Pág. 2. San Salvador, El Salvador. 2000.
- 26 Rubio, Roberto: "Estrategias de Inserción Contra Estrategias de Desarrollo". La Prensa Gráfica. El Salvador. 20 de mayo de 2002.
- 27 ENFOQUES: "El FODES genera pereza fiscal en las alcaldías". Entrevista con Miguel Angel Simán. La Prensa Gráfica. San Salvador, El Salvador. 5 de mayo de 2002.
- 28 PNUD: Informe de Desarrollo Humano: El Salvador 2001. Capítulo 6. Pág. 41. San Salvador, El Salvador. 2001.