

¿Qué hizo la administración Flores por el desarrollo local y la descentralización del Estado?

Alberto Enríquez Villacorta

I. Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial

1.1. Del discurso y la apariencia a la práctica y la realidad

El gobierno del Presidente Francisco Flores inició su gestión anunciando que le daría mucha importancia al desarrollo local. En el Congreso Nacional de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), en septiembre de 1999, parecía que esto sería una realidad cuando el propio Presidente, ante la sorpresa de alcaldes y alcaldesas de todo el país, nombró al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) como instancia rectora del Desarrollo Local y le dio el mandato de presentarle una Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).

El FISDL, en otra medida sin precedentes, 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 la ENDL. En diciembre de 1999, el Presidente Flores

aprobó la ENDL, que contaba con un marco conceptual, un diagnóstico, objetivos y estrategias que permitirían orientar las acciones para impulsar el desarrollo local en el país.

Pero eso fue todo para la iniciativa y el esfuerzo del gobierno en este campo, ya que hasta ahí llegó. Ni la ENDL ni la concertación serían más una apuesta de la administración Flores. Como señala la Red para el Desarrollo Local, a raíz de los terremotos, el FISDL se volcó en su rol de fondo de inversión, engavetó el mandato de ser ente rector del desarrollo local y transformó el Grupo Consultivo de una instancia de concertación en un Grupo Técnico del Fondo de Inversión Social.¹

Después de los terremotos y de haber abandonado su papel rector del desarrollo local, el FISDL focalizó toda su acción en proyectos de infraestructura. Con ello le daba la razón a la RDL, que siempre señaló que esos dos papeles (ejecución de proyectos y rectoría del desarrollo local) son incompatibles dentro de una misma institución del Estado, no solo porque la convierte en juez

y parte, sino también porque debilita a la larga las tareas estratégicas que le han sido conferidas.

Pero el cambio en la dirección del FISDL no era un hecho aislado, sino efecto de una política más amplia del gobierno del Presidente Francisco Flores, que marcaría el resto de su mandato: por un lado, la concertación se reducía a su mínima expresión, no sólo con las fuerzas políticas de oposición, sino con los gobiernos locales y con diversos sectores de la sociedad; y, por otro, se lanzaba una apuesta al desarrollo concebido como producto de importación y no como algo que debe generarse desde el territorio salvadoreño. En ese marco, se estrechaba el espacio al desarrollo local, se perpetuaban las condiciones que provocan la expulsión de salvadoreños y salvadoreñas y la economía del país se abría sin restricciones ni condiciones a la inversión extranjera.

Fue precisamente esa perspectiva la que llevó a la RDL en enero del 2002 a retirarse del Grupo Consultivo, por considerar que las nuevas condiciones impuestas a éste por parte del FISDL “no permiten implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo Local en forma coordinada e impiden un aporte constructivo de nuestra parte”.²

A pesar de todo, la forma como se diseñó la estrategia y su difusión por parte de algu-

La concertación se reducía a su mínima expresión, no sólo con las fuerzas políticas de oposición, sino con los gobiernos locales y con diversos sectores de la sociedad; y, por otro, se lanzaba una apuesta al desarrollo concebido como producto de importación y no como algo que debe generarse desde el territorio salvadoreño

nos gobiernos municipales y de organismos de la sociedad civil, contribuyeron a seguir alimentando procesos de desarrollo local en diversos municipios y regiones del país.

1.2. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)

A lo largo de los años 2002 y 2003, bajo la responsabilidad del Vice Ministerio de Vivienda, fue elaborado por el consorcio español Edipsa-Iberinsa, el llamado Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT),

con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El trabajo incluyó también una propuesta de anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Como acertadamente señalan FUNDE y CARE, el PNODT “constituye un paso hacia la sistematización de la información sobre el estado del desarrollo territorial del país, analiza los usos y potencialidades del territorio, propone una reestructuración territorial del país en tres regiones, 14 subregiones y 35 micro regiones.

Sin embargo, el PNODT parte de una visión lineal y centralista de la planificación que supedita lo local a lo nacional dentro de un marco legal y técnico excesivamente rígido, no plantea un verdadero modelo de gestión del territorio, contiene algunos

elementos que podrían atentar contra la autonomía municipal y su proceso de confección adolece de dos debilidades características de la administración Flores: la preeminencia de una visión técnica que menosprecia el factor político y social en la formulación del esquema de ordenamiento territorial y la falta de participación de los gobiernos locales y la sociedad civil.³ De no superarse esto, el Plan puede quedar como un documento más, tal como sucedió con la ENDL. Esta tarea pendiente le ha quedado en herencia al nuevo gobierno.

II. Descentralización del Estado

2.1. Crítica al Estado centralizado

A pocos meses de iniciado su mandato, el Presidente Francisco Flores afirmó frente a los 262 alcaldes y alcaldesas del país que su Programa de Gobierno no podría ser implementado con “una institucionalidad concentrada y centralizada como la que tenemos”.⁴

Por ello, tenía lógica que el primer objetivo estratégico de la ENDL fuera promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para *asegurar una gestión descentralizada*, eficiente y eficaz.

Para hacer efectivo tal objetivo, la ENDL planteaba el impulso de un proceso de descentralización entendida como “trans-

ferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal”.⁵

2.2. Algunos esfuerzos aislados y paralelos

A lo largo de los cinco años, la administración Flores siguió una política similar a la de los gobiernos anteriores, es decir, no diseñó ni impulsó un proceso ni una política de descentralización del Estado, aunque se hicieron algunos esfuerzos aislados.

La Secretaría Técnica de la Presidencia llenó el requisito formal de formular y emitir una Política de Descentralización a finales de 1999, que contiene una definición de descentralización, nueve principios para impulsarla y algunos lineamientos generales. En realidad no se trata de una política pública con sus metas y lineamientos concretos, con su presupuesto y con su financiamiento asegurado. Se trata de un docu-

mento que el gobierno podía presentar a los medios de comunicación y los organismos multilaterales, pero que nada tenía que ver con la realidad.

Dentro del marco de modernización del Estado y Reforma del sector de los Recursos Hídricos, uno los programas puestos en marcha fue la descentralización de los sistemas de agua potable del nivel central hacia operadores locales. Al menos 14 sistemas de agua potable pequeños fueron objeto de descentralización.

La ENDL planteaba el impulso de un proceso de descentralización entendida como “transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal”

En el terreno educativo, el Ministerio de Educación (MINED) impulsó lo que llamó “descentralización administrativa y organizativa”. Desarrolló 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.

Aunque los aspectos señalados son positivos, el modelo de autonomía escolar y descentralización administrativa en ningún momento contempló de manera estratégica la participación de los gobiernos municipales. Se buscaba una descentralización desde el Ministerio de Educación hacia las escuelas que no pasara por la instancia local de gobierno.

En el campo de la salud, la principal iniciativa para la descentralización de los servicios de salud fue la organización de 27 Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI).⁶ Al igual que en las iniciativas del MINED, se prescindió de los gobiernos municipales. Se trata de una tímida transferencia desde el Ministerio

hasta los SIBASI, saltándose el escalón del gobierno local.

Otro esfuerzo gubernamental fue el incremento de la inversión en la construcción y mantenimiento de carreteras. De manera relacionada con la conectividad vial, el gobierno de Flores impulsó el Programa Caminos Rurales Sostenibles, introdujo el Fondo Vial (FOVIAL) y reestructuró el Ministerio de Obras Públicas (MOP).

El FISDL, por su parte, descentralizó el ciclo de proyectos, lo que se tradujo en introducir en dicho ciclo una planificación participativa y la formulación de un plan de inversión. Se trasladaron a una ejecución más descentralizada algunos proyectos de mayor envergadura.

2.3. Gobierno central vrs. gobiernos municipales

Otra de las características del gobierno del Presidente Flores fue su oposición a incrementar el financiamiento de los gobiernos municipales.

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) es un mecanismo establecido en 1988 para la transferencia directa de recursos del gobierno central a las municipalidades. En octubre de 1997 se aprobó una reforma a la Ley FODES, por medio de la cual se incrementó el monto de la transferencia al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación.

Otra de las características del gobierno del Presidente Flores fue su oposición a incrementar el financiamiento de los gobiernos municipales

A pesar de que un estudio realizado por FUNDAUNGO y FUNDE sobre el uso que las municipalidades han hecho del FODES durante los años 2000 y 2002, mostró, entre otras cosas, que el FODES está contribuyendo a hacer más equitativa territorialmente la inversión de los recursos públicos, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo la gobernabilidad democrática en el país, contribuyendo a generar empleo de manera más equitativa y descentralizar las actividades económicas, el Presidente Flores vetó en el 2003 el decreto legislativo a través del cual se incrementaba el financiamiento del FODES del 6% al 8% de los ingresos corrientes del gobierno nacional.

Para la Red, dicho incremento “es una medida que contribuye a una inversión mejor distribuida y eficiente de los recursos públicos en todo el territorio nacional”.⁷ Obviamente, esta afirmación presupone que el gobierno central y los gobiernos locales forman parte del Estado salvadoreño y por lo tanto son co-responsables de impulsar el bienestar social. Ello requiere que coordinen sus esfuerzos, deslinden competencias y se asignen y obtengan, de manera racional y concertada, los recursos necesarios.

El gobierno central, sin embargo, asumió, como señaló la RDL en un comunicado público, “una posición que considera a los gobiernos locales más como adversarios que buscan entorpecer su labor que como parte consubstancial del Estado, tal como lo concibe nuestra Constitución Política. Mientras prevalezca esta concepción y continúe la disputa por los recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales, será muy difícil lograr el desarrollo local sostenible que tanto necesita el país”.⁸

Otro factor que incidió sin duda, en que el gobierno del Presidente Flores no fuera más allá en el impulso de la descentralización del Estado, fue la visión equivocada de que la implementación de esquemas descentralizadores fortalecería al FMLN, en tanto que éste gobernaba la mayor parte de los principales municipios del país.

III. Un gobierno sin visión estratégica ni voluntad política

El balance de la administración de Francisco Flores nos revela un gobierno con poca visión estratégica en materia de desarrollo local, con falta de voluntad política para impulsar la descentralización y que produjo, en consecuencia, escasas reformas del Estado.

Más aún, dicho gobierno logró establecer una lógica de competencia –en el sentido de enfrentamiento– entre el gobierno central y los gobiernos municipales, erosionando al Estado al buscar, por encima de todo, el fortalecimiento del gobierno central y de las dinámicas centralistas y no tanto la mejora del Estado en su conjunto para elevar la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas. No había una óptica de cara a la ciudadanía, sino de cara al gobierno central. Esta visión explica por qué no hubo avances en materia de descentralización del Estado.

IV. Hacia una Agenda para el gobierno del Presidente Antonio Saca

A partir de lo anterior, es evidente que el nuevo gobierno presidido por Elías Antonio

Saca tendrá que enfrentar los desafíos que el gobierno de Flores evadió o ignoró:

- La necesidad de que el Desarrollo Local y la descentralización del Estado se asuman desde el gobierno central, los gobiernos municipales, la ciudadanía y el sector empresarial y que sean producto de un pacto entre los principales actores nacionales y locales. Sólo así tendrá el respaldo social y político necesario para emprender las transformaciones del Estado que la descentralización implica y el desarrollo local requiere.
- Retomar con visión de país el impulso de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) e implementar, con base en ella, un plan nacional de descentralización del Estado.
- Crear una instancia rectora del Desarrollo Local que, como plantea la RDL, podría ser un Ministerio de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se apoye para su trabajo en un Consejo Nacional para el Desarrollo Local integrado por los actores principales en el tema.
- Definir la naturaleza, funciones y competencias de la nueva municipalidad salvadoreña en un marco descentralizado.
- Impulsar el desarrollo económico local, de manera que la generación de riqueza y competitividad vayan siendo atributos de cada vez más municipios y micro regiones del país.
- Establecer la complementariedad y combinación entre la generación de

recursos propios en cada municipio y las transferencias del gobierno central.

- Crear un mecanismo que permita las transferencias de manera directa, gradual y sostenida, mejorando sus criterios de distribución.
- Aprobar el impuesto predial.
- Determinar los ingredientes de un buen sistema de financiamiento municipal, en el que se establezcan tanto las actividades que mejoren la demanda, como las que mejoren la oferta de los recursos.
- Crear un fondo para financiar proyectos asociativos intermunicipales e incentivar procesos de desarrollo micro regional.
- Contribuir a que el desarrollo local y la descentralización del Estado se conviertan en factores que contribuyan a la integración centroamericana.

Notas

- 1 RDL, El Salvador, *Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación Actual y Desafíos*, San Salvador, El Salvador, Mayo de 2003, págs. 109 y 110.
- 2 RDL, *Carta del Directorio de la RDL a Miguel Simán, Presidente del FISDL*, San Salvador, El Salvador, febrero 4 de 2002.
- 3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2003*, San Salvador, El Salvador, 2003, págs. 214 a 218.
- 5 Grupo Consultivo del FISDL, *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, San Salvador, El Salvador, 1999.
- 6 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, *Organización de los servicios de salud: impulsando la descentralización y modernización del sector salud*, San Salvador, abril de 2004.
- 7 Idem.
- 8 RDL.