

problemas económicos y los problemas sociales. En la planificación las políticas contienen medidas, las medidas no pueden sustituir las políticas.<sup>13</sup>

Frente a la complejidad de la dinámica de la pobreza y el rol del Estado en una coyuntura que aún está por definirse, salta la interrogante sobre las medidas sociales en el PAE, y la disyuntiva de la pobreza coyuntural y la pobreza estructural.

Hasta el momento es clara la posición de emergencia, de corto plazo, del Estado frente a lo social, también es claro la progresiva tendencia de reducción de la inversión y gasto social durante los años 80.

GASTO DEL SECTOR PUBLICO POR PERIODOS Y SECTORES  
(en porcentaje)

SECTOR	1979-1983	1984-1988	1989-1993
ECONOMICO	33.71	22.15	24.76
SOCIAL	29.91	24.29	22.80
DEFENSA	16.71	27.19	16.69
DEUDA PUBLICA	11.71	21.28	16.41
RESTO SECTOR PUBLICO	8.45	5.09	14.26
TOTAL	100.00	100.00	100.00
Total abs	8,812.614	15,806.277	29,849.821

Fuente: elaborado en base a, Ministerios de Hacienda, presupuestos nacionales por año.

<sup>13</sup> Una de las particularidades de la política neoliberal es la de desmembrar la acción del Estado en acciones no articuladas a políticas globales de intervención, sino a medidas particularizadas a determinados aspectos de los fenómenos, ello es coherente con el sustento filosófico de minimizar la acción estatal para que no distorsione la acción de las fuerzas en el mercado, por ejemplo el instrumento de la focalización como principio metodológico de acción social del Estado es necesario pero desarticulado de lo que son los proceso que generan la pobreza puede a su vez generar mas pobreza y con el riesgo de hacer retroceder en los avances que han logrado desde las ONG's y en algunos casos desde el Estado mismo con proyectos de carácter mas integral.

Resulta preocupante la combinación del carácter temporal y de emergencia de la compensación social, y que por otro lado la estrategia de mediano plazo se centre en las reformas funcionales e institucionales del sistema social, y no en estrategias más amplias que incluyendo las propuestas de reforma institucional, contengan programas y proyectos que apunten a revertir las condiciones que generan la pobreza: la generación y desconcentración de la riqueza, la redistribución del ingreso nacional, la tenencia de los medios de producción, acceso a instrumentos, servicios, recursos de trabajo.

El proceso de ajuste estructural tiene como condición intrínseca la reducción de los gastos del Estado para enfrentar el déficit fiscal, siendo una tendencia principal la reducción del gasto social desde los años ochenta.

La literatura que argumenta el programa de ajuste estructural en el Salvador, pone de manifiesto contradicciones que en el plan mismo no se resuelven adecuadamente al ser la única óptica adoptada la reducción del Estado para priorizar los mecanismos de mercado, no obstante el conocimiento de que el gasto público en relación al PIB no ha sobrepasado en los últimos 14 años del 23% y que en relación a América Latina no sobrepasa el límite inferior del rango en que se ha movido el gasto público en toda la región (entre 25 y 30% del PNB).

*"Es cierto que el gasto público real ha disminuido notablemente sin embargo las áreas donde se han realizado las economías incluyen salud, educación, justicia, inversión de capital físico de infraestructura."*<sup>14</sup>

Partimos de la necesidad de la modernización y eficacia que debe lograr el Estado y sus necesarias adecuaciones para enfrentar la nueva coyuntura que abre el país en el marco de las transformaciones en el proceso de acumulación mundial y los acuerdos de paz, estos acuerdos ponen al país en una situación de exclusividad con el resto de países de la región Latinoamericana y de hecho en materia social quiebra los esquemas del neoliberalismo.

Por vivir un proceso político particular de flujo, de fuerzas sociales no activas en otros escenarios del continente, puede trascenderse el modelo neoliberal si se trasciende la concepción de una política social para reproducir la pobreza y se opta por una política social y económica para el desarrollo nacional, que no sólo pasa por la satisfacción de necesidades básicas y generación de ingresos y empleo para los pobres, sino fortalecer el crecimiento económico nacional a partir del crecimiento de la

---

<sup>14</sup> Wisecarver Daniel. El tamaño del sector público en la economía salvadoreña. FUSADES, Documento de trabajo No. 1, San Salvador. julio 1989.

oferta y demanda nacional y regional para hacer crecer la renta nacional, dejando de privilegiar únicamente una política de exportación que incluye a limitados grupos económicos y se basa en las ventajas de los bajos salarios de la población.

#### 4. Criterios de acción en el Sector social desde la perspectiva neoliberal.

##### 4.1 Redefinición del papel del Estado.

La política gubernamental es parte de la estrategia global de reacomodamiento de las estructuras productivas y sociales propuestas para salir de la crisis de acumulación del sistema capitalista a nivel mundial. Además de las medidas económicas se apunta a un proceso político de transformaciones profundas en el Estado a partir de los procesos de descentralización y privatización. Cuyos criterios más destacados se enuncian en términos propositivos hacia el sector salud y educación por ser las áreas más débiles en la acción gubernamental y que afectan a las mayorías de la población. Un marco propositivo que se enmarca en la llamada la economía social de mercado, asumida por el Estado como marco global de política gubernamental.

*...El Salvador vive el comienzo de una nueva era, Con el logro de la paz el fortalecimiento de la democracia, y la implementación de una economía social de mercado el país tiene una oportunidad para lograr un mayor grado de desarrollo económico y social que sea sostenido en el tiempo y que permita erradicar poco a poco el problema de la pobreza. Sin embargo, esta enorme tarea de reconstruir y desarrollar al país no será en el futuro una responsabilidad exclusiva del Estado, sino mas bien de todos los sectores de la sociedad salvadoreña es decir, del Gobierno, de los empresarios, del sector laboral y de la sociedad civil organizada.*

*...El programa de ajuste estructural destinado a implantar una economía social de mercado en el país, y un verdadero sistema de libertad empresarial que pudiera revertir la grave crisis económica y social que atravesaba, desde hacía mucho tiempo.*

*...El PAE que se lleva a cabo en El Salvador intenta también afianzar un proceso de desarrollo duradero a través de la formación de capital humano y la recuperación ecológica del país. Además a través de los programas compensatorios, se procura minimizar los costos del ajuste en los sectores de menores ingresos.*

*...En esta estrategia de economía de mercado al Estado le corresponde cumplir un papel esencialmente subsidiario, es decir que debe asumir solamente aquellas actividades que por*

su propia naturaleza no pueden ser llevadas a cabo adecuadamente por el sector no gubernamental, principalmente en aquellas áreas tales como la educación básica, la salud primaria preventiva, la vivienda mínima, la introducción de agua potable y alcantarillado en el sector rural, etc.

...El papel del Estado debe ser de carácter normativo y regulador capaz de delinear las reglas del juego que promuevan la inversión y participación eficiente de las empresas privadas, ONG's, asociaciones comunitarias, etc, en todas las actividades bajo condiciones de igualdad y competencia. Esto significa que el estado pierde su papel de proveedor de aquellos bienes y servicios que pueden ser entregados mas eficientemente por otros sectores, pero asume un papel de "arbitro" en las actividades económicas, sin embargo el estado conserva su papel de financiar las actividades sociales, como la educación y la salud, pero a través de subsidios directos focalizados hacia los sectores mas pobres. En otras actividades la energía eléctrica, el agua potable, y las telecomunicaciones se deben buscar mecanismos que permitan la participación eficiente del sector privado. y en aquellos casos en que el Estado se mantenga como proveedor de los servicios se deben buscar las condiciones de competencia y descentralización que lo induzcan a entregar dichos servicios con eficiencia.

...Un crecimiento económico sostenido que pueda ser liderado por el sector privado requiere de continuas inversiones y de una mayor productividad y competencia. Por lo tanto, deben identificarse aquellas restricciones que impiden el desarrollo de las empresas en estas tres dimensiones. El salvador se han identificado seis áreas en las cuales el gobierno debe asignar máxima prioridad. estas son: 1- asegurar un marco macroeconómico que ayude a mantener la estabilidad de precios y un crecimiento económico duradero. 2- aumentar y mejorar la calidad de las inversiones en las áreas de educación y salud, y asegurar que en esta se beneficie a las personas mas pobres. 3- modernizar el sector publico principalmente lo que concierne a las inversiones publicas, administración tributaria y simplificación de trámites y procedimientos burocráticos. 4- acelerar la modernización de un sistema financiero que sea eficiente principalmente a través de un mas competitivo. 5- diseñar soluciones privadas a los problemas públicos que existen actualmente en la entrega de los servicios básicos como telecomunicaciones energía eléctrica agua potable y 6- establecer un marco jurídico general que estimule la competencia y promueva la eficiencia de todas las actividades productivas del país. <sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> FUSADES. El papel del gobierno y del sector privado en la posguerra. Boletín Económico Social No. 76, marzo 1992, pag 4 y 5

Sobre la base de las propuestas neoliberales, el marco propositivo local para las transformaciones políticas del Estado se presentan y fundamentan sobre la base de una combinación entre descentralización y privatización. La primera para desconcentrar los servicios del Estado excesivamente centralizados e ineficientes en coberturas, y a la vez crear las condiciones para transferir funciones públicas al sector privado entendido éste de una manera más amplia (empresas comerciales, ONG's y miembros de comunidades; para dejar al Estado un papel de regulador e intermediario financiero y la segunda para lograr eficiencia y focalización a partir de empresas que por obtener ganancias o grupos humanos que por estar involucrados en los problemas estarán dispuestos a sumir tareas sociales hasta ahora potestad del Estado.

*...manteniendo el Estado la responsabilidad de financiar los servicios básicos de educación salud, vivienda, etc, en sectores de escasos recursos dichos objetivos estatales pueden ser mejor cumplidos a través de un proceso amplio de descentralización que permita involucrarse al sector privado en la provisión final de los servicios sociales directamente a la población.*

*...El sector no gubernamental puede perfectamente administrar recursos financieros provenientes del sector público destinados a atender a la población pobre. De esta forma el Estado, es responsable de fiscalizar el uso de dichos recursos y supervisar la operación de las actividades a través de mecanismos de control eficiente que permitan determinar el grado de cumplimiento con respecto a los objetivos.*<sup>16</sup>

#### 4.2. La Descentralización.

La propuesta del Gobierno sobre la descentralización<sup>17</sup> se presenta en los criterios siguientes:

*...El mercado por sí sólo, genera un crecimiento unilateral, desequilibrios macroeconómicos y profundización de la pobreza.*

*...El Estado, no puede desresponsabilizarse de la creación de igualdad de oportunidades y asegurar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.*

*...Identificación de la descentralización y modernización del Estado como necesaria para el desarrollo nacional, y el*

---

<sup>16</sup> FUSADES. El papel del gobierno y del sector privado en la posguerra. Boletín Económico Social No. 76, marzo 1992, pag 4 y 5

<sup>17</sup> MIPLAN, Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal. "Documento Preliminar Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. San Salvador julio 1993.

reconocimiento del plano local, como escenario de gran potencial en ese propósito.

*...La necesidad imperiosa de combatir la pobreza. Si bien es cierto, los resultados de los programas son mejores cuando se involucra a los pobres en la solución, no hay que olvidar, que los pobres no han querido ser pobres, no es su voluntad, les tocó ser pobres por un modelo de desarrollo nacional excluyente y concentrador.*

A pesar de argumentar con una concepción amplia las necesidades ante las cuales la descentralización se convierte en un instrumento urgente y necesario; de la propuesta gubernamental, se desprende que la descentralización se enfoca principalmente al fortalecimiento municipal. Se ve al proceso de descentralización exclusivamente como un instrumento de fortalecimiento de los municipios, la estructura de gobierno focalizada en este caso es el gobierno municipal, dejando por fuera el resto de estructuras centralizadas del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

*Objetivo Superior: La descentralización y el Desarrollo Municipal persiguen coadyuvar al logro del desarrollo económico, social, político y humano autosostenible del país, dando apertura a la participación de la base de la sociedad en la conducción de los destinos locales, armonizando y legitimando la relación Estado-sociedad civil y propiciando el uso racional de los recursos naturales, a fin de asegurar la preservación del ecosistema.*

*Objetivos Generales: Fortalecer y mejorar la capacidad de las municipalidades para que asuman las responsabilidades que les competen en el proceso de descentralización. Redimensionar y fortalecer la capacidad de gestión del gobierno central en el ejercicio de su rol normativo y estratégico, que le corresponde en el modelo de desarrollo que se impulsa actualmente en el país. Armonizar y articular las relaciones entre Estado y el sector privado y la sociedad civil, estimulando su entusiasmo y potencial creativo y propiciando con ello el fortalecimiento del proceso democrático.*

*Objetivos Específicos: Mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión municipal en la prestación de servicios y en el mantenimiento y buen uso de la infraestructura básica necesaria para el desarrollo, de acuerdo a las necesidades locales. Propiciar el fortalecimiento financiero de las municipalidades, sobre todo la obtención de nuevos y mayores recursos de inversión para el desarrollo local en las áreas urbana y rural. Desarrollar la capacidad municipal para la formulación de planes de desarrollo y formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de proyectos productivos, sociales y de infraestructura. Reducir la congestión y burocracia administrativa operativa del gobierno central,*

*ajustando el aparato institucional al nuevo rol que le corresponde, dentro de la concepción de un Estado moderno. Promover y consolidar los niveles de organización y participación de la población, estimulando su rol activo en los esfuerzos del desarrollo. Crear nuevos espacios y opciones de participación del sector privado, tanto en la provisión de bienes y servicios básicos, como en la promoción de la actividad económica privada, a fin de crear y/o fortalecer los circuitos económicos locales, regionales y nacionales.*

No se menciona entre los objetivos la descentralización de organismos tan importantes como el ministerio de salud y educación, que por su importancia estratégica en la satisfacción de necesidades básicas de la población deberían tener mención explícita dentro de la estrategia.

Se hace referencia a la necesidad de ampliar las relaciones Estado-Sociedad Civil, sin embargo en el diagnóstico al hablar de descentralización y experiencias de desarrollo local, sólo se menciona a instituciones públicas: ISDEM, COMURES, CONARA, SRN. En ningún momento, se rescata la experiencia de desarrollo local que organizaciones civiles con apoyo internacional han desarrollado desde la guerra, y hoy se constituyen el campo más fértil para la nueva acción del Estado.

Entre las organizaciones responsables del proceso de descentralización, llama la atención, la ausencia de la representación civil. Cuando la democratización del Estado también es una responsabilidad civil. *"La comisión de descentralización y desarrollo municipal, constituida por el Ministerio de Planificación, Secretaría de Reconstrucción Nacional., Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador."*<sup>18</sup>

Por otro lado, llama la atención la mención de las agencias internacionales como fuentes de soporte del proceso; cuando, en el diagnóstico de la propuesta se menciona la dependencia del recurso externo como factor de vulnerabilidad e insostenibilidad.

Se plantea la descentralización como factor de democratización. Sin embargo entre los mecanismos de participación sólo se hace referencia a los cabildos abiertos y la necesidad de crear nuevos.

En general se desarrolla más la parte de responsabilidades ciudadanas en el proceso de fortalecimiento y desarrollo municipal; la ausencia de los derechos ciudadanos es notable así como la

---

<sup>18</sup> Op cit, MIPLAN, julio 1993

minimización del Estado en su conjunto y no sólo la parte municipal.

El riesgo de la no integralidad, se menciona como debilidad del municipio la falta de un concepto de desarrollo integral municipal y metodologías de focal aplicación. Sin embargo, en primer lugar no podrá haber un concepto de desarrollo municipal coherente si no se desarrolla un concepto alternativo de desarrollo nacional. La política de ajuste estructural como política macro económica, el encauce nacional, no da una buena base de sustentación al desarrollo municipal.

En segundo lugar: la descentralización sólo se enfoca en términos formales institucionales. No se retoman experiencias concretas del país, que ya tienen significativos avances hacia una descentralización democrática del Estado y participación ciudadana. Chalatenango cuenta ya con una experiencia nada despreciable, probablemente con proyección internacional, en el proceso de negociación y concertación entre: Estado, sociedad civil y el papel de los organismos internacionales en materia de salud y educación, y como departamento, a partir de la concertación local está la descentralización bajo un enfoque integral en lo económico, en lo social y el gobierno municipal.

#### 4.3. La privatización.

Parece ser que la respuesta de largo plazo se orienta hacia la privatización como estrategia principal, (en educación el diseño de proyecto de traspaso de la administración de servicios educativos al sector privado EDUCO, traspaso de la administración del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) a FEPADE; en salud, privatización de algunos servicios del ISSS incluyendo la consulta externa, y en vivienda, liquidación del Instituto de Vivienda Urbana, y el proyecto Nuevo Amanecer y en sectores muy sensibles a la cuestión social como las empresas públicas de agua y luz eléctrica.

*...Además hay que recordar que la privatización no significa que el gobierno deje de financiar los servicios de la población más pobre o de las zonas de menor desarrollo relativo. Por el contrario esto significa que el gobierno debe asegurarse que los montos asignados a subsidiar a esta población sean utilizados de la mejor manera.*

*...Este es el caso de los servicios de salud, la seguridad social, la administración de los fondos de pensión etc, lo mismo puede decirse de monopolios naturales como el agua, la energía eléctrica, y las telecomunicaciones, donde el sector privado debería jugar un papel fundamental en la solución de los problemas de escasez que actualmente afectan la competitividad de las empresas y el bienestar de la población.*

...Finalmente cabe decir que el papel del sector privado en la reducción de la pobreza no se limita a la creación de empleos productivos o al pago de asociaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Por el contrario en los últimos años algunos países han demostrado que el sector privado puede jugar un papel muy importante en la prestación de los servicios sociales, por ejemplo. la educación gratuita puede ser entregada con mayor eficiencia por agentes privados a través de un sistema donde el estado asigna los subsidios de acuerdo a la calidad que ofrecen las escuelas privadas a los alumnos mas pobres. De esta manera se genera una competencia por los recursos del Estado que redunde en servicios de mejor calidad y mayor cobertura.

...El sector privado puede participar en mayor o menor grado en estos servicios sociales en la medida que el estado implemente efectivamente sistemas de subsidios a la demanda o subvenciones a la oferta. para que así el sector privado compita sanamente para desarrollar los programas sociales gubernamentales y para que la población objetivo (los usuarios pobres) puedan elegir libremente el proveedor que mas les satisfaga sus necesidades y les entregue una mejor calidad en la atención del servicio. por eso resulta de vital importancia que se aseguren condiciones de competencia en el sector privado para captar los recursos del Estado, pues eso produce un efecto positivo en la calidad de los servicios ofrecidos debido a que se estimula la eficiencia en la asignación y administración de los recursos.

...Así también se logra disminuir la dependencia de personas pobres del aparato del Estado, y evitar el asistencialismo y el paternalismo que se produce cuando el sector publico adquiere el rol monopólico de proveedor de los servicios sociales.<sup>19</sup>

Llama la atención que el sector privilegiado para este proceso es la empresa privada, en la creación de la comisión de privatización sólo se incluye representantes de la empresa privada<sup>20</sup> excluyendo otras formas de organización civil que de hecho ya han asumido la responsabilidad de ejecutar proyectos de desarrollo social.

Pareciera que en el recurso de la privatización, como mecanismo de optimización del uso de los recursos, y evitar las

---

<sup>19</sup> FUSADES, Reformas estructurales en el sector industrial, Boletín Económico Social No. 69, agosto 1991, pag 5

<sup>20</sup> FUSADES, Reformas estructurales en el sector industrial, Boletín Económico Social No. 69, agosto 1991, pag 5

trabas burocráticas del Estado, sólo se tiene en mente, al sector privado comercial. Se olvida, o no se toma en cuenta la enorme experiencia del sector privado social, que en medio de la guerra, pudo crear los mecanismos de apoyo a la población.

La estrategia social del Estado y las políticas neoliberales que mayor claridad presenta es la de la privatización, y probablemente es el componente que le dé sentido e intencionalidad de largo plazo al papel que se pretende deba asumir el Estado frente a lo social.

*...En la estrategia de economía social de mercado, al Estado le corresponde cumplir un papel esencialmente subsidiario, es decir, que debe asumir solamente aquellas actividades que por su propia naturaleza no pueden ser llevadas a cabo adecuadamente por el sector no gubernamental, principalmente en aquellas áreas tales como la educación básica, la salud primaria preventiva la vivienda mínima, la introducción de agua potable y alcantarillado en el sector rural, etc. Ahora bien, como los recursos son escasos, el Estado debe asumir la responsabilidad de asegurar una provisión lo más eficiente posible en estos servicios sociales.*

*...El papel del Estado debe ser de carácter normativo y regulador, capaz de delinear las reglas del juego que promuevan la inversión y participación eficiente de las empresas privadas, ONG's, Asociaciones Comunitarias, etc, en todas las actividades bajo condiciones igualdad y de competencia. Esto significa que el Estado pierde su papel de proveedor de aquellos bienes y servicios que pueden ser entregados más eficientemente por otros sectores, pero asume un papel de arbitro en las actividades económicas.<sup>21</sup>*

El proceso de privatización tal y como se plantea en la actual política, está en el marco de principios, medidas y procedimientos generales de los cambios que se desean alcanzar dentro del marco de la estrategia neoliberal:<sup>22</sup>

Principios: El Estado, ha demostrado ineficiencia en la acción social, lograr la eficiencia estatal pasa por llevar a cabo reformas administrativas al interior del Estado, ampliar la base de su acción social dando participación a otros sectores (sector privado, ONG's, comunidades organizadas), generando mecanismos para focalizar y atender la demanda clasificada de mayor riesgo o vulnerabilidad por su condición de pobreza, en este sentido un

---

<sup>21</sup> FUSADES, Reformas estructurales en el sector industrial, Boletín Económico Social No. 69, agosto 1991, pag 5

<sup>22</sup> FUSADES, Reformas estructurales en el sector industrial, Boletín Económico Social No. 69, agosto 1991, pag 5

principio explícito es la erradicación "poco a poco" de la pobreza y lograr condiciones de eficiencia en la productividad de la fuerza de trabajo mejorando las condiciones de salud y educación de la población, (esto se contradice en parte como discurso con las medidas concretas de reformas al sector industrial de dar mayor oportunidad a la mano de obra menos calificada).

generar condiciones de competencia entre el sector privado para el acceso al financiamiento del estado para los servicios sociales.

Medidas: Reformas administrativas, de descentralización y desconcentración que permitan la privatización parcial o total de componentes, proyectos o programas de la acción social (como el caso de EDUCO que el Estado transfiere a la comunidad el financiamiento para que ésta pague los salarios de los maestros), la venta o concesión de licencias para brindar el servicio, venta de activos, etc.

Procedimientos: Subsidios directos a la demanda. Descentralización funcional en el proceso de toma de decisiones. Desconcentración geográfica de los recursos. Y apoyar estructuras de participación local.

Sin embargo, la privatización de los servicios sociales en sí no es una medida nueva, la educación, la salud y la vivienda ya han pasado por un profundo proceso de privatización cuya tendencia ha sido dejar por fuera a la población que no tiene las condiciones de pago o endeudamiento. Por lo tanto proponerla como la medida óptima y pilar de la acción social con miras a la erradicación de la pobreza, además de su comprobada tendencia de exclusión; podemos establecer que esta política lo que busca es responsabilizar individualmente a los núcleos familiares por la satisfacción de sus necesidades o dicho de otra manera la privatización no como un mecanismo de coresponsabilidad de Estado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades de la población sino únicamente como mecanismo de descarga de la responsabilidad estatal sobre la sociedad civil.

Bajo un enfoque de esta naturaleza lo único previsible es que el Estado y la sociedad pueden perder la oportunidad de una reestructuración de la institucionalidad que por haber estado funcionando mal no significa que deba desaparecer o minimizarse, justamente los niveles de pobreza alcanzados al término del siglo veinte requieren de un nuevo Estado fuerte y eficiente con capacidad de incluir y no de excluir los distintos intereses de la sociedad civil.

El modelo de Estado de Bienestar Social, desarrollado a partir del modelos económicos de intervención del Estado en América Central en la década de los 50 coincidió con dos procesos necesarios de puntualizar para poder ubicar el problema de la privatización:

1. El proceso de reestructuración de las economías nacionales hacia la modernización capitalista (diversificación de la estructura productiva de exportación y desarrollo industrial para la sustitución de importaciones.

2. El proceso de modernización estatal para generar las estructuras e instrumentos que le permitieran al Estado desarrollar las condiciones de expansión y desarrollo capitalista generando un sistema de intervención estatal en las distintas esferas de la sociedad, especialmente en lo económico, en infraestructura y en lo social.

En lo económico significó consolidar estructuras y actores económicos incentivando especialmente el sector industrial de sustitución y el sector agroexportador.

El reto actual pasa por atender las demandas de la población que dejaron de satisfacerse por que el Estado tenía otras prioridades que incluían a los grupos económicamente dominantes. Lograr una acción eficiente y racional en la ejecución del gasto público que no compita con los gastos de legitimación necesarios para un Estado débil por su orientación y priorización de intereses privados empresariales, por lo que debe legitimarse o imponerse ante los que quedan excluidos de los beneficios del desarrollo nacional.

Saber articular y representar la diversidad de intereses que se conjugan en el marco de las contradicciones del desarrollo nacional sin sobreproteger los intereses de los que siempre han estado incluidos en la política gubernamental.

Fortalecer los mecanismos de participación adecuados que agilicen las respuestas a los problemas que vive la población bajo un sistema de cooperación y coordinación entre Estado y sociedad civil, pero entendiendo a la sociedad civil en su diversidad y no sólo a un grupo de la sociedad civil, los empresarios.

SEGUNDA PARTE:

## DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

1. Introducción.

Estamos frente a un complejo proceso de reforma política del Estado, no sólo en su dimensión administrativa y funcional, sino de coherencia con una propuesta de desarrollo nacional conectado a la dinámica internacional de globalización y privatización; que en sus bases centrales tienen dos componentes: por una lado los cambios necesarios para una articulación ágil de la economía nacional al entorno y demandas de las formas de acumulación internacional, y por otro solventar los impactos negativos acumulados sobre la población tanto del modelo anterior como de los resultados inmediatos de las medidas de estabilización y ajuste.

La propuesta actual de desarrollo socioeconómico nacional y en especial los componentes de municipalismo y descentralización no pueden ser analizados fuera de esta dinámica. Si el análisis es fuera de ese contexto las apreciaciones resultantes son las del simplismo unilateral traducido en los programas de reforzamiento municipal y desconcentración administrativa, que parte del supuesto de que al no funcionar un Estado centralizado la respuesta está en la base, el Municipio.

Bajo el supuesto de que ha sido el Estado interventor centralizado el que no tuvo capacidad para manejar las contradicciones del proceso de acumulación y en el menor de los casos que no tuvo capacidad para aliviar las consecuencias de esas contradicciones, la pobreza. Se presume que la descentralización del Estado y fortalecimiento municipal es el instrumento idóneo para asumir las contradicciones entre crecimiento y desarrollo, la concentración de la riqueza y la profundización de la pobreza, y así mantener el equilibrio necesario para el funcionamiento de las redes internacionales sobre las que opera la acumulación del sistema.

*"...A pesar de que la economía y la civilización mundiales ganan una autonomía creciente delante de las realidades nacionales, son dependientes, sin embargo, de esas bases nacionales y locales, de las estructuras productivas del proceso de mundialización y globalización".<sup>23</sup>*

Si partimos de la complejidad de la dinámica nacional inmersa en el reordenamiento internacional; encontramos principios

---

<sup>23</sup> Dos Santos, T. De Oliveira, I. 1993

coherentes de las nuevas políticas de reorganización internacional-nacional.

El problema de la acumulación se pretende resolver concentrando los procesos de toma de decisión en las redes internacionales de agentes privados que controlan el mercado (financiero, productivo, comercial y de servicios). El papel del Estado en esta esfera es la de eliminar las trabas jurídicas normativas y de procedimientos que limiten el funcionamiento de esas redes de intermediación desnacionalizadas (no tienen como referencia un país determinado). Salvando la responsabilidad de asegurar los niveles mínimos para el equilibrio del sistema en su conjunto, ecológicos, poblacionales, democracia y acumulación que sí cuenta con un referente de lo nacional.

El equilibrio del funcionamiento del sistema en su conjunto pasa y es parte de los factores nacionales sobre los cuales se han montado esas redes de intermediación internacional donde se hacen evidentes las contradicciones entre la acumulación y la reproducción humana y de la naturaleza. Contradicciones que se conjugan y manifiestan en la esfera nacional, su asiento es un Estado-nación particular, de allí que la política de desarrollo socioeconómico, en este caso la descentralización y fortalecimiento municipal, sale de la esfera de la globalización de la economía y se coloca en la esfera del Estado-nacional como el referente y actor con incidencia en esas contradicciones.

En base a estos dos principios generales, la coherencia de la propuesta neoliberal permite encontrar lógica a la estrategia de desarrollo socioeconómico nacional más allá de la crisis funcional administrativa del Estado, se trasciende esa parte del problema que si es importante pero no se determina en si mismo. En otras palabras, la necesidad de trascender los supuestos de la estrategia en el plano estrictamente nacional para ubicarla en su dimensión de doble articulación lo nacional y lo internacional, lo local y lo nacional lo estatal y lo privado.

## 2. La Estrategia de Desarrollo Socioeconomico.

En la presente década y dentro de la nueva era que se abre para América Central, uno de los pilares de la estrategia de desarrollo socioeconómico prevista para la región es el municipalismo y la descentralización. Esta se engloba en los cambios de la desterritorialización y desconcentración de la industria a nivel mundial (industria maquiladora), la liberalización de las economías nacionales al mercado internacional y la privatización para revertir el proceso de presencia y regulación del Estado en las economías nacionales.

Propuesta que también es parte de un profundo proceso de reformas estructurales al Estado centralizado, desarrollado en los

últimos 40 años de: intervencionismo estatal, desarrollo y crisis de la industria sustitutiva, de la integración del mercado común y de los modelos agroexportadores basados en productos tradicionales y una política social también centralizada.

Este modelo trajo sus consecuencias en cuanto a organización territorial y administrativa de los procesos sociales, políticos y económicos; siendo la tendencia a concentrar los procesos de desarrollo capitalista en determinadas áreas geográficas del territorio centroamericano. En Guatemala y El Salvador se desarrolló el valle central y el pacífico, en Honduras la franja central que cruza el territorio desde la costa atlántica a la costa del pacífico, Nicaragua en el pacífico y Costa Rica el valle central. En el caso de Panamá el desarrollo se da en torno al canal y la actividad financiera.

La localización territorial del fomento al desarrollo capitalista en el marco de la división internacional del trabajo de estos 40 años determinó a su vez el fenómeno del desarrollo urbano concentrado en las 6 ciudades capitales y San Pedro Sula en Honduras; y un tímido desarrollo de conjuntos de pequeñas ciudades intermedias que ofrecen servicios básicos estatales y privados a las regiones agropecuarias. Y un cuantioso número de pequeños municipios y poblados rurales en su mayoría con carencias totales o parciales de servicios básicos de agua, luz eléctrica, servicios sanitarios, comunicación, centros educativos, de salud, etc.

Las dinámicas del desarrollo nacional y de la administración pública se dio bajo un patrón de concentración territorial según la localización de las estructuras productivas de exportación, concentración de la mano de obra, concentración de los servicios públicos en su mayoría centralizados (Anexo 1) y servicios privados a la producción (redes de servicios financieros, comerciales y servicios).

A nivel Centroamericano, el sistema de administración pública en su conjunto, el ejercicio de las funciones públicas, es preponderantemente centralizado acorde y producto del proceso de fomento a la modernización y desarrollo capitalista formulado en la post guerra a nivel mundial.

CENTRO AMERICA: EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS

SECTOR	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO CENTRAL
Salud.		X
Educación.		X
Industrial.		X
Comercio.	X	X
Agropecuario.		X
Vivienda.		X
Comunicaciones.		X
Transporte.	X	X
Obras Públicas.		X
Servicios Públicos.*	X	X

\* Servicios Públicos: construcción de vías. Sistemas de Agua Potable. Sistemas de Drenaje. Recolección de Basura. Limpieza de Calles. Alumbrado Público. Planeación de Desarrollo Urbano. Parques y Recreación. Cementerios. Mataderos. Mercados públicos. Expedición de Licencias y Terminales de Transporte

El modelo de intervención centralizado generó todo un sistema que poco a poco fue minimizando y sustituyendo las funciones de los gobiernos municipales, no sólo de los municipios pequeños sino de las ciudades grandes como las capitales que por ser sede administrativa y política del gobierno central sus problemas pasaron de la esfera local a una problemática considerada en el orden de lo nacional, las demandas no siempre se hacían y resolvían desde la alcaldía sino desde el poder ejecutivo y las entidades autónomas.

Por ejemplo, los servicios públicos: el alumbrado eléctrico en su mayoría es un servicio nacional a través de las empresas de energía eléctrica, el servicio de agua y saneamiento en ciudad Guatemala es municipal, en el resto también es una empresa nacional, las telecomunicaciones no sólo son empresas estatales sino que fueron controladas como parte de la política de seguridad nacional.

CENTRO AMERICA: EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS

SECTOR	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO CENTRAL
Salud.		X
Educación.		X
Industrial.		X
Comercio.	X	X
Agropecuario.		X
Vivienda.		X
Comunicaciones.		X
Transporte.	X	X
Obras Públicas.		X
Servicios Públicos.*	X	X

\* Servicios Públicos: construcción de vías. Sistemas de Agua Potable. Sistemas de Drenaje. Recolección de Basura. Limpieza de Calles. Alumbrado Público. Planeación de Desarrollo Urbano. Parques y Recreación. Cementerios. Mataderos. Mercados públicos. Expedición de Licencias y Terminales de Transporte

El modelo de intervención centralizado generó todo un sistema que poco a poco fue minimizando y sustituyendo las funciones de los gobiernos municipales, no sólo de los municipios pequeños sino de las ciudades grandes como las capitales que por ser sede administrativa y política del gobierno central sus problemas pasaron de la esfera local a una problemática considerada en el orden de lo nacional, las demandas no siempre se hacían y resolvían desde la alcaldía sino desde el poder ejecutivo y las entidades autónomas.

Por ejemplo, los servicios públicos: el alumbrado eléctrico en su mayoría es un servicio nacional a través de las empresas de energía eléctrica, el servicio de agua y saneamiento en ciudad Guatemala es municipal, en el resto también es una empresa nacional, las telecomunicaciones no sólo son empresas estatales sino que fueron controladas como parte de la política de seguridad nacional.

En cuanto a estos servicios en las capitales Centroamericanas, en varias investigaciones<sup>24</sup> se ha puesto en evidencia que no sólo es notoria la ausencia de la autonomía del Municipio frente al Gobierno Central sino las contradicciones y competencia entre la Municipalidad y las entidades autónomas por el modelo de gestión de proyectos de inversión (en este caso del agua, luz, teléfonos, etc); que frente a la ausencia de planes de desarrollo urbano y la descalificación de la autoridad municipal, las entidades autónomas hacen sus propios planes sin consideración de las necesidades reales de la ciudad, la conocida práctica de la gestión financiera por compromisos institucionales y no por proyecciones de desarrollo urbano.

Si esto ha sido la realidad de las ciudades capitales que por su importancia como sede política han tenido relevancia, el panorama de aproximadamente unos 1000 municipios, a nivel regional, en su mayoría población rural, sobre la cual es muy poco lo que se ha investigado en términos de su situación socioeconómica, (dado que los estudios sobre pobreza han privilegiado la población urbana) y por su tamaño y menor relevancia política y económica han estado prácticamente en el abandono por parte de las políticas públicas.

Estos pequeños y dispersos municipios presentan situaciones comunes en términos de las deficiencias en cuanto a las capacidades técnico administrativas y financieras de las alcaldías, ausencia o deficiencias de servicios públicos como salud, educación, saneamiento básico,

En Costa Rica es donde los municipios presentan mejores condiciones por la tradición que la ha caracterizado en cuanto a su sistema de seguridad social y de educación en particular, y su sistema institucional centralizado que en general posee una mayor estabilidad.

Para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua las condiciones de los municipios con poblados preponderantemente rurales y las ciudades intermedias, a pesar de las variantes particulares a cada país, su situación puede estar compartiendo en general aspectos comunes en términos de índices de salud, educación, servicios básicos, vivienda, empleo e ingresos. Y para todos ellos, los indicadores a partir de datos globales indican que las peores condiciones de vida de la población se dan en las áreas rurales.

Sobre este ambiente recae la estrategia propuesta por los organismos internacionales (BM, FMI) de cara al desarrollo socioeconómico de la población, saldo negativo del modelo de intervención estatal centralizada y del profundo proceso de

---

<sup>24</sup> Coloquio CIUDAGUA, San José, Costa Rica. 1991

concentración de la riqueza, que ahora se pretende revertir con una estrategia que focaliza el gasto público para volverlo más eficiente, que a criterio de estas entidades, propugna por el fortalecimiento municipal y la descentralización para reforzar las estructuras de poder que aparentemente están más cerca de los problemas y por tanto con mayor potencial de solución que las centralizadas e inoperantes estructuras del Estado Interventor del modelo de sustitución de importaciones.

### 3. Las Bases Institucionales de la Estrategia.

La crisis política generalizada de la década de los 80 en Centroamérica, determinó por un lado la deslegitimación de la institucionalidad pública (pérdida de credibilidad institucional), pero a su vez y combinada con los esfuerzos de democratización, se empezó a retomar la democratización del Estado en sus diferentes niveles (poder central y poder local). Así se inició un proceso de reforma del marco jurídico para devolver jurídicamente las facultades y funciones a los municipios. (El Salvador 1985, Nicaragua 1986, Guatemala 1988 y Honduras 1990, los códigos municipales de Costa Rica y Panamá son de 1971). En todos ellos se define a las municipalidades como entes autónomos con funciones amplias para el proceso de gobernabilidad en la jurisdicción municipal.

Sin embargo las evidencias apuntan a que en materia de ejercicio gubernamental, a pesar de haberse declarado jurídicamente la autonomía y auto gobierno municipal el peso del gobierno central sobre los municipios es determinante y se mantienen atadas a estructuras del ejecutivo, del legislativo y del judicial que contradicen y contrarrestan el mandato jurídico de la autonomía de los gobiernos municipales.

En este orden resulta necesario revisar no sólo la red institucional del ejecutivo que se tiende sobre los municipios (ministerios y entidades autónomas y los nuevos programas creados a partir de la compensación social), sino también la red de leyes, normas y disposiciones jurídicas, el papel de los jueces, gobernadores y diputados, como parte de un complejo y contradictorio entramado de relaciones e instancias que encubren y ahogan la autonomía municipal e incluso el ejercicio de las funciones municipales más elementales.

Desde esta perspectiva, las bases institucionales de la nueva estrategia de desarrollo económico-social no sólo atañe a los municipios (una legislación y fortalecimiento de las capacidades municipales) cómo la entidad focalizada para el despegue de nuevo tipo, y por lo tanto no puede quedar en una visión simple de fortalecimiento municipal en la esfera de reforzamiento y creación de capacidades técnico administrativas en ese nivel, y de desconcentración de recursos a nivel central para lograr una mayor