

Editorial

Descentralización del Estado y desarrollo local: una estrategia de país

La descentralización y el desarrollo local son temas antiguos, en las agendas de modernización del Estado de los gobiernos de ARENA. Sin embargo, hasta ahora no han sido retomados en serio, al igual que otros temas importantes de esas mismas agendas. A raíz de los dos intentos fallidos para elevar la asignación presupuestaria del gobierno nacional a los gobiernos locales del 6 al 8 por ciento de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional, la cuestión fue debatida, en público, con gran intensidad. Esos intentos y la polémica que ha tenido lugar han abierto la puerta a la discusión de la descentralización efectiva del Estado. Aunque casi todos los participantes en la polémica están de acuerdo en la necesidad de descentralizar y de promover el desarrollo local, con toda probabilidad, la mayoría de ellos no sabe muy bien de qué está hablando o qué está favoreciendo. Prueba de ello es que la polémica actual se ha desarrollado en términos exclusivamente jurídicos y ha dejado de lado sus dimensiones políticas, sociales y culturales.

Asimismo, es muy dudoso que entre ellos haya acuerdo sobre qué deba entenderse por descentralización e incluso por desarrollo local. El gobierno de ARENA suele entender la descentralización como el debilitamiento del Estado. En cambio, para algunos sectores de la oposición legislativa es restar poder al gobierno central. El gobierno nacional es consciente que descentralizar implica delegar una cuota importante de poder, a lo cual no está dispuesto, porque entiende que se debilitaría —y no le falta razón. En el fondo, la discusión es sobre cuotas de poder. Pero los mismos que defienden el aumento de la asignación presupuestaria no están de acuerdo en cuánto poder delegar. No se trata sólo del monto de la transferencia del gobierno nacional al local, ni de un

simple conflicto de poderes, sino que, además, de por medio está el sistema político y la forma de ejercer el poder. Esta es, pues, una buena oportunidad para intentar ampliar los estrechos límites de la polémica.

1. Un proceso estratégico estancado por temor al cambio

La descentralización del Estado nacional y el desarrollo local cobraron relevancia durante la transición de los noventa. En esa década surgieron las primeras iniciativas de gestión territorial, en el ámbito municipal. Sus objetivos principales eran dos: la participación de la población y de sus organizaciones en la gestión de los recursos locales y una mejora sustantiva en sus condiciones de vida. Pero estas iniciativas, novedosas para la sociedad salvadoreña, algunas de ellas también exitosas, no han contribuido a clarificar los conceptos de descentralización y desarrollo local. La descentralización con frecuencia se confunde con desconcentración de funciones o competencias y el desarrollo local es concebido de una forma tan amplia que incluye cualquier acción local. Asimismo, es frecuente confundir Estado con gobierno nacional, con lo cual el gobierno local no es considerado como parte integral de aquél. De ahí que, para quienes así piensan, transferir fondos del presupuesto nacional al gobierno local sea debilitar el Estado; mientras que transferir funciones de uno a otro sería modernizarlo. Entre quienes favorecen la descentralización, y también entre quienes se oponen a ella, es frecuente entender por modernización del Estado la modernización de la administración del gobierno central, pero no la del gobierno local.

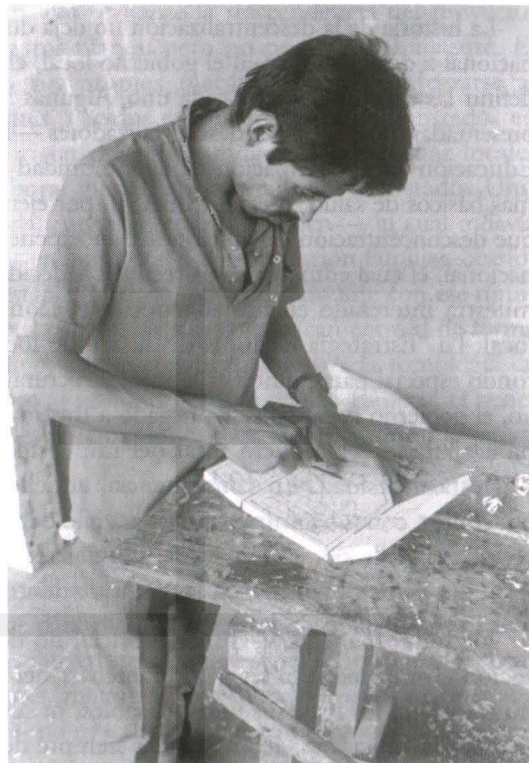
Al concluir su mandato, el segundo gobierno de ARENA dejó un plan de nación, resultado de varias mesas de discusión, integradas por especialistas, en diferentes temas de la agenda nacional. Pretendía ser la guía fundamental de los futuros gobiernos. La descentralización y el reordenamiento territorial eran temas claves. Se hizo un diagnóstico de la situación y se presentaron propuestas y un plan de acción. Pero el tercer gobierno de ARENA hizo a un lado este plan de nación y presentó su propio programa, "La nueva alianza". Se proponía hacer de los gobiernos locales aliados claves del desarrollo nacional, a través de la transferencia, gradual y concertada, de competencias y recursos. En otras palabras, impulsaría la descentralización del Estado como estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, casi cinco años después, esa estrategia no sólo continúa siendo un simple deseo, sino que el tercer gobierno de ARENA, en lugar de descentralizar, concentró más, y en vez de promover la concertación, procedió de manera autoritaria.

Al comienzo de su gestión, en 1999, este gobierno encargó al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) dirigir el desarrollo local. Convocaron a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y a la gremial de las municipalidades —el Consejo de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Conformaron un grupo consultivo para

elaborar la estrategia de descentralización y desarrollo nacional. Y, a finales de ese año, el presidente Flores aprobó la llamada “Estrategia nacional de desarrollo local”, la cual fue bien recibida, en los ámbitos nacional e internacional. Era una estrategia concertada entre los actores del desarrollo local. Pero el entusiasmo duró poco, pues la estrategia fue engavetada.

Después de los dos terremotos del año 2001, fue evidente que el gobierno nacional no estaba dispuesto a coordinar con los gobiernos locales las acciones de rescate y reconstrucción. Pero la población afectada acudió a los gobiernos locales y no al nacional, en busca de ayuda, con lo cual, de hecho, los reconoció como la instancia estatal más cercana. Durante la emergencia, algunas municipalidades coordinaron recursos y esfuerzos entre sí para atender estas demandas de la población damnificada. La experiencia resultó más valiosa de lo esperado, una vez pasada la emergencia, las municipalidades hicieron nuevos esfuerzos para coordinar la reconstrucción y el desarrollo de su localidad o región. En cambio, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local se olvidó de la misión encomendada y se concentró en los proyectos de infraestructura, con lo cual el grupo consultivo se quedó en el limbo.

La Asamblea Legislativa, cuyo discurso afirma la importancia y el interés en la descentralización y el desarrollo local, en la práctica, tampoco ha contribuido gran cosa. En el año 2002, con la colaboración de la gremial de municipalidades, organizó una consulta amplia sobre el tema, pero su interés se agotó con la publicación de los resultados de dicha consulta. De ella debió haber salido el marco legal que facilitara e incluso que animara el proceso. La Asamblea Legislativa se ha opuesto a los intentos de los gobiernos locales para aumentar sus ingresos y ganar en autonomía financiera con la excusa de que los anteproyectos de ley presentan incoherencias con la legislación vigente. Sin embargo, esos anteproyectos fueron elaborados de acuerdo a las directrices de la institución encargada de brindarles asesoría técnica, administrativa y financiera —el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).



La historia de la descentralización no deja dudas de la oposición del gobierno nacional a delegar poder en el gobierno local, el cual ni siquiera se ha atrevido a definir las competencias de cada uno. Algunas iniciativas del gobierno nacional, presentadas como avances descentralizadores —las escuelas rurales del programa Educación con participación de la comunidad (EDUCO) y los llamados sistemas básicos de salud integral (SIBASI), por ejemplo—, en realidad, no son más que desconcentración de funciones. Son experiencias dirigidas desde el gobierno nacional, el cual administra sus recursos y decide sus políticas. Mucho menos se muestra interesado en trasladar recursos económicos para facilitar la gestión local. La “Estrategia nacional de desarrollo local” planteaba la creación de un fondo especial para mantener la infraestructura vial en buen estado. Sin embargo, el gobierno nacional se ha negado a trasladar esos fondos al gobierno local y ha acaparado el producto total del impuesto, creado expresamente para cubrir esta necesidad. En consecuencia, aquellos gobiernos locales interesados en contar con una infraestructura vial, deben financiarla con sus propios recursos, ya de por sí limitados, lo cual reduce aún más su capacidad para impulsar otros proyectos, en las áreas de desarrollo económico y social.

De todas maneras, el discurso oficial no deja de insistir en la descentralización como una estrategia fundamental del gobierno, pero, en la práctica, no transfiere los recursos indispensables, ni cede poder al gobierno local; sólo le traspassa funciones, acompañadas siempre de la promesa de trasladarle también el financiamiento correspondiente. Pero los fondos que proporciona provienen del 6 por ciento del presupuesto nacional, es decir, su destino ya ha sido asignado con antelación. Dicho de otra manera, los fondos que el gobierno nacional traslada al local para financiar las nuevas funciones son parte de la asignación ya establecida, en el presupuesto nacional. Así, él se libera de la responsabilidad, mientras retiene su financiamiento. Para equilibrar su presupuesto, el gobierno local debe aumentar o ampliar su recaudación fiscal y pedir ayuda a las asociaciones de emigrantes, residentes en el exterior. Ahora bien, lo primero no es tan fácil, pues el gobierno nacional no se lo facilita, al mismo tiempo que le pide hacer uso de su creatividad y buscar fondos por su cuenta. La Asamblea Legislativa, por su lado, ha rechazado la mayoría de las propuestas de los gobiernos locales para elevar su recaudación fiscal. El impuesto predial, por ejemplo, sería una solución idónea para sanear y expandir las finanzas de los gobiernos locales, pero ARENA y su gobierno se oponen a él, no obstante que figura en su programa. El mismo procedimiento utiliza el gobierno nacional para disminuir el peso del gasto en educación y salud, cuyos servicios debieran ser completamente gratuitos; pero los usuarios han sido obligados a pagar unas mal llamadas cuotas voluntarias y sociales, que, en realidad, son obligatorias, destinadas a “recuperar” una parte de los costos de tales servicios.

El gobierno actual apuesta fuerte por la inserción de El Salvador en el mundo globalizado como el medio, casi mágico, para atraer la inversión extranjera y reactivar y ampliar la producción, aumentar las exportaciones y

elevant el crecimiento económico. No obstante la trascendencia del proyecto, el gobierno local no figura en estos planes; pero no por eso está ausente. El gobierno local ha desarrollado sus propios mecanismos para integrarse al mundo, a través de los emigrantes, nacidos en su territorio y organizados en el exterior, según el lugar de origen. Las comunidades salvadoreñas locales están insertas en el mercado laboral global, en particular el de Estados Unidos —pero también el de Canadá, Australia, Italia y México—, al cual todavía siguen alimentando y con nuevos emigrantes. La desintegración familiar, ocasionada por la emigración, lleva a establecer otro vínculo importante con ese mundo global, a través de la telefonía. Los familiares se comunican entre sí de forma periódica y constante; sin embargo, esto no significa acceso a la tecnología de punta —como Internet—, excepto al teléfono móvil o celular. Es decir, el beneficio del avance tecnológico no les abre opciones para la educación o la salud.

En El Salvador coexisten dos mundos muy diferentes, el área metropolitana de San Salvador, centralizado e integrado a la globalización, por medio del comercio, las finanzas y las telecomunicaciones, y el resto del país, cuyas comunidades también han establecido relación con ese mismo mundo globalizado, pero en condiciones desventajosas para ellas. En efecto, las ventajas y los beneficios del mundo moderno se distribuyen de forma desigual. Tienden a concentrarse en la capital y sus alrededores, mientras que el subdesarrollo se dispersa, a lo largo y ancho del país. Pero eso no es todo. El gobierno nacional ha transferido, de forma inescrupulosa, una parte de la responsabilidad estatal a estos emigrados, cuyas remesas son utilizadas no sólo para atender las necesidades más apremiantes de los parientes que permanecen en El Salvador, sino también para financiar el desarrollo local. No obstante que la Constitución establece que corresponde al Estado garantizar a la población los servicios básicos, en los últimos años, los sucesivos gobiernos de ARENA han trasladado una parte de esa responsabilidad a las asociaciones de emigrantes, las cuales aprueban, financian y supervisan, desde el exterior, proyectos de salud, educación, infraestructura, etc. Los proyectos comunitarios que el gobierno saca a concurso suponen una contrapartida del gobierno local, en el sobrentendido que ésta será cubierta por la asociación de emigrantes correspondiente.

Aunque el discurso oficial no cesa de enfatizar la descentralización como condición para el bienestar de la población, todavía no ha dado un solo paso, en esa dirección. Los intentos para aumentar la transferencia del presupuesto nacional al gobierno local, no pueden ser considerados como tales, en sentido estricto, ya que no han pasado de intentos y porque el simple hecho de facilitar más fondos no significa, automáticamente, descentralización. La única descentralización efectiva, que ha descargado en las asociaciones de emigrados una buena parte de la responsabilidad estatal, tiene un carácter grotesco.

[...] el discurso oficial no deja de insistir en la descentralización como una estrategia fundamental del gobierno, pero, en la práctica, no transfiere los recursos indispensables, ni cede poder al gobierno local; [...]

2. Un proceso desde abajo con gran potencial renovador

Al contrario de la descentralización desde arriba, la que nace desde abajo, desde el gobierno local, sus comunidades y sus organizaciones y sobre todo desde el apremio de las necesidades, ha hecho progresos importantes. No obstante el obstáculo que representan un gobierno muy centralizado y autoritario, y la ausencia de un contexto legal e institucional que apoye e impulse, esos esfuerzos desde abajo han sabido aprovechar los recursos disponibles para promover la descentralización efectiva y el desarrollo local, han generado dinámicas sociales y económicas beneficiosas para la población local y han conseguido que el gobierno local asuma, de una forma gradual, mayor protagonismo.

La gremial de municipalidades ha librado varias batallas para aumentar el volumen de la transferencia de recursos, desde el gobierno nacional, y ha promovido eficazmente la participación ciudadana. En efecto, la gremial se mostró unida, sin distinciones partidarias, y decidida a conseguir un aumento de la transferencia del presupuesto nacional; pero las presiones del poder ejecutivo pronto dieron al traste con esa unidad y alinearon a los alcaldes de ARENA a su lado. Tampoco existe unidad en cuanto a establecer un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, por la misma razón. Tal como lo demuestra un artículo, publicado en esta edición monográfica de la revista, es falso que los gobiernos locales más beneficiados con la transferencia del presupuesto nacional sean los del FMLN. Por ser los más poblados, reciben menos dinero. En cambio, los de ARENA se llevan la mayor parte, puesto que son los que tienen menos población.

Más significativo es el avance de la participación ciudadana, en el ámbito local. En oposición a la tendencia predominante en el gobierno nacional, donde no hay espacios para la negociación y la concertación, en la administración pública local, éstos son cada vez más amplios y utilizados por los diferentes sectores locales. En efecto, poco a poco, la población y sus organizaciones han ido asumiendo mayor protagonismo, en la toma de las decisiones y la contraloría social del gobierno local. Para ello han creado una serie de instancias como los comités de desarrollo local, las mesas de concertación, los comités comunitarios, etc. En ellas, la población se organiza y discute los asuntos relevantes. Varios gobiernos locales incluso han adoptado ya políticas y han emitido ordenanzas para proporcionar respaldo legal a dichas instancias de participación. El municipio de Santo Tomás, gobernado por el FMLN,

es un buen ejemplo de este progreso. Después de los terremotos de 2001, la población se incorporó al gobierno local y elaboró, de manera conjunta, un plan de desarrollo y reconstrucción. Por su lado, el gobierno local fortaleció la estructura organizativa con la conformación de comités comunitarios, en seis zonas diferentes, los cuales, a su vez, dieron paso al comité de desarrollo local, donde se encuentran los actores territoriales y sectoriales. De la misma manera, elaboraron la política y la respectiva ordenanza para la participación ciudadana, la cual fue aprobada a finales de 2002.

Más comunes son las sesiones abiertas del concejo municipal, en las cuales, entre otras cosas, los participantes deciden cómo invertir los fondos disponibles y cómo controlar su utilización, etc. Asimismo, desde hace ya bastante tiempo, la población se organiza alrededor de iniciativas económicas de desarrollo, en las cuales el mismo gobierno de la localidad invierte una parte de sus recursos. En Concepción Batres (Usulután), por ejemplo, el gobierno, controlado por ARENA, trabaja de la mano con la población, en la construcción y promoción de un parque recreativo. El proyecto aprovecha la riqueza de recursos hídricos del territorio para desarrollar actividades económicas, al mismo tiempo que respeta el medio ambiente. Cada año, el gobierno local convoca a la población para elaborar, de forma colectiva, su presupuesto, también organiza jornadas para rendir cuentas y, además, ha destinado el 2 por ciento de su presupuesto para financiar actividades que beneficien de forma directa a las mujeres. Estos casos son una pequeña muestra de la importancia que ha cobrado la participación ciudadana, en el ámbito local, pero impulsada desde abajo. Cerrar los ojos a esta realidad es contraproducente para el desarrollo nacional y para el bienestar de la población, pero eso es, precisamente, lo que hacen los partidos políticos y el gobierno de Flores.



Movidas por la necesidad y por la nueva conciencia de sectores importantes de la población, los gobiernos locales han asumido un nuevo rol. En realidad, El Salvador no es la excepción, pues este fenómeno se observa tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados. De ahí que la postura de quienes hablan de modernización, pero desconocen esta revalorización del espacio local, sea más absurda todavía. Hay que reconocer, sin embargo, que esta novedad tiene sentidos diversos, en los países industrializados y en los subdesarrollados. En los primeros, es considerada como una oportunidad para la inserción, en el mundo globalizado, mientras que en los segundos, El Salvador entre ellos, se ve más como una alternativa eficaz para suplir la incapacidad del gobierno nacional, el cual se niega a responder a las demandas de la ciudadanía, porque sus prioridades son otras. Cualesquiera que sean las razones que hayan llevado a esta revalorización del espacio local, es conveniente tener cierta claridad sobre su significado, pues es mucho más que una alternativa para suplir las deficiencias del gobierno nacional o para captar más recursos económicos. Es un asunto de competencias y poder locales frente a las competencias y poder nacionales.

Tradicionalmente, el espacio local ha estado vinculado al territorio. La mayoría de veces, es un territorio determinado por divisiones políticas y administrativas, algunas de ellas muy antiguas. De ahí la tendencia a relacionar lo local con el municipio, el departamento, la provincia o la región, hasta el punto de identificar lo local con una de ellas. El territorio, sin embargo, sólo es el punto de partida, es decir, lo local no se agota en él. En el territorio tienen lugar relaciones económicas, sociales y culturales, las cuales, a lo largo del tiempo, conforman la realidad local. Esta da identidad a sus habitantes, les abre o cierra posibilidades a otras realidades y crea la tradición local, en cuanto realidad que se recibe de las generaciones anteriores, se transforma o se conserva y se transmite a la generación siguiente. Dicho de otra manera, lo local es una realidad que sus habitantes reciben, transforman, o conservan, y transmiten, en el transcurrir del tiempo. Por consiguiente, lo local y, en su caso, lo regional, no están definidos de forma inexorable por los condicionamientos geográficos de su territorio, sino que es el resultado de una determinada actividad social. En cuanto punto de partida, el territorio es el espacio donde tienen lugar esas actividades sociales. Ahora bien, así como las condiciona, también ofrece posibilidades.

Aunque el peligro de entender la descentralización y el desarrollo local como alternativa al descuido o a la indiferencia del gobierno nacional es, en cierto modo, inevitable, hay que ir más allá y superar esta perspectiva negativa. Además de suplir deficiencias, la descentralización y el desarrollo local ofrecen una visión y una práctica nuevas. El pensar y hacer desde abajo, desde ahí donde la población es más próxima al Estado y desde donde las necesidades son más apremiantes es lo que trae la novedad. El desarrollo local no pretende atender necesidades urgentes, ni es un proceso exclusiva-

mente económico. Comprende una dimensión económica, sin duda importante, pero esa no es la única dimensión. Al potenciar lo existente, captar recursos externos y administrar el excedente, generado en su territorio, para beneficio directo de sus habitantes, el desarrollo local es más un proceso sociopolítico que económico. Tampoco se puede obviar, porque sin desarrollo local, el desarrollo nacional no es real. Es más, aquél condiciona a éste. Un desarrollo nacional auténtico implica superar las asimetrías y los desequilibrios existentes entre los diversos territorios y sectores sociales de un mismo país. Mas las acciones locales tampoco pueden desvincularse de las políticas nacionales.

La perspectiva local no significa, necesariamente, fragmentación, sino una visión más rica y, por ende, más compleja del país y de su realidad humana, la cual habita en diferentes territorios, regiones, municipios y comunidades, con características propias y recursos y necesidades diferentes, pero que un plan de desarrollo nacional bien articulado podría hacer complementarias. Así, en lugar de representar obstáculos, podrían ser transformadas en oportunidades. Por consiguiente, lo local no es sólo, ni mucho menos, una fuente de problemas o demandas, sino una oportunidad para el desarrollo económico, el bienestar comunitario y también la democratización de la comunidad y de la nación como un todo. No se puede negar, sin embargo, que lo local ha sido y, en buena medida, todavía sigue siendo, una fuente de exigencias para el gobierno nacional. Esto se explica por el apremio de las necesidades, la cultura autoritaria predominante, que tiende a prescindir de las instancias inmediatas y a privilegiar las superiores, y por la ausencia de perspectivas. Pero no tiene por qué seguir siendo así. Es más, ahí donde las novedades locales y comunitarias han irrumpido, ha dejado de ser así. La tendencia a la generalización puede ser contrarrestada por la diferenciación y la complejidad de lo local, pero sin perder la visión de la totalidad. Esta perspectiva se debe ampliar y abrir, desde el país, a la integración regional centroamericana.

La descentralización distribuye, de forma más equitativa, los recursos estatales disponibles y, en cuanto tal, es un proceso político. El desarrollo local, en cambio, enfatiza un mejor uso de esos recursos, una participación más amplia de la población y, por ende, una mayor integración. En este sentido, también es un proceso político y, por eso, es más que impulsar la dinámica económica de un territorio determinado. Ambos procesos se necesitan. La descentralización sin desarrollo local corre el peligro de convertirse en un simple mecanismo para reducir el tamaño del Estado, pero no para promover el cambio social. El desarrollo local sin descentralización queda aislado y sin posibilidades. No es apropiado, por lo tanto, identificar o confundir ambos procesos. Cuando se identifican o confunden, no se da cuenta ni de lo nacional, ni de lo local. La descentralización y el desarrollo local constituyen elementos fundamentales de un proceso con una dirección bien precisa, marcada por las necesidades de la gente.

Esta propuesta responde a una nueva lógica, arraigada en lo local, pero sin perder de vista la totalidad del país, ni de la región centroamericana, ni

del mundo. Esta nueva lógica no actúa en el vacío, sino desde un territorio y en unas comunidades específicas, que conforman su contexto. No es lo mismo la descentralización de un Estado con un territorio grande, habitado por grupos diferentes y con recursos naturales de gran potencial, que la de un Estado con un territorio pequeño, una población homogénea y pocos recursos naturales disponibles, tal como es El Salvador. En los primeros, las decisiones locales tienen una trascendencia mayor que en los segundos. En el último caso, las decisiones locales propenden a depender más del gobierno nacional o a ser más influenciadas por él. Aún así, en estados como el salvadoreño se observan desigualdades territoriales, que no pueden ser pasadas por alto. No es lo mismo trasladar competencias del gobierno nacional a uno local de la zona central que a otro de la zona oriental del país. Esto no debe entenderse, sin embargo, como oposición a la descentralización y al desarrollo local, sino como un factor que debe ser considerado, en toda su complejidad, al impulsarlos. Esas desigualdades hacen más necesaria la descentralización para promover el desarrollo de cada localidad, según sus potencialidades.

Aun cuando esta lógica parezca muy racional, su asimilación no es fácil para el poder tradicional. El gobierno salvadoreño entiende la inserción del país en el mundo globalizado como un simple medio para aumentar la tasa del crecimiento económico. En este contexto, nunca habla de desarrollo, lo cual significa que éste no entra en sus planes de globalización o de libertad comercial. De nuevo, el desarrollo local y, en concreto, la superación de las desigualdades quedan postergadas. En el mejor de los casos, el gobierno nacional esperaría que éstas fueran superadas de alguna manera no precisada, en un futuro indefinido. Mientras tanto, las comunidades languidecerían, a la expectativa de unos beneficios que, tal como se ha demostrado, nunca llegan hasta ellas. La nueva lógica de lo local plantea la globalización como un desafío para las comunidades locales, para lo cual sólo cuentan con sus propios recursos. Sin embargo, por imposible que pueda presentarse, ese desafío es superable, tal como lo demuestran ya algunas experiencias.

Una descentralización efectiva requiere autonomía administrativa y financiera, en la instancia a la cual se trasladan competencias o facultades, es decir, en el gobierno local. Sin embargo, este paso no es obvio para un gobierno tan centralizado y autoritario como el salvadoreño, porque significa, inevitablemente, pérdida de poder. Incluso la poca autonomía que ha concedido al gobierno local ha sido a regañadientes. La transferencia de recursos desde el presupuesto nacional no es directa, sino a través de instituciones intermediarias especializadas —y los gastos administrativo de esa intermediación son descontados del monto total transferido. El gobierno nacional justifica este procedimiento de manera equívoca. Acusa al gobierno local de debilidad institucional, lo cual es cierto, en parte. Pero es también evidente que sin recursos técnicos, administrativos y financieros es imposible fortalecer la institucionalidad local. Ni siquiera las instituciones estatales, a las cuales se

les ha encargado la asesoría técnica del gobierno local, han sabido desempeñar su labor de forma apropiada. Es hipócrita, por tanto, que la prensa nacional y la misma Corte de Cuentas de la República exijan a los gobiernos del FMLN una transparencia que no exigen a los de ARENA, ni al poder ejecutivo, donde hay más corrupción que en el gobierno local. Paradójicamente, y tal como se comprueba en un artículo de esta edición, éste suele ser bastante más eficiente que las dependencias nacionales. Está comprobado, además, que el gobierno local beneficia a una población fuera del alcance del nacional y lo hace de forma más barata y eficaz. De nuevo, la cuestión de fondo es la delegación de poder. El gobierno nacional y el partido que lo controla están muy poco dispuestos a asumir todas las consecuencias de una descentralización efectiva, puesto que perderían cuotas importantes de poder, aunque la población ganaría mucho en bienestar.

La descentralización sin desarrollo local corre el peligro de convertirse en un simple mecanismo para reducir el tamaño del Estado, pero no para promover el cambio social. El desarrollo local sin descentralización queda aislado y sin posibilidades.

Llevados por la necesidad y tal vez más por la intuición que por la racionalidad política, cada vez son más los gobiernos locales que se asocian para superar sus limitaciones institucionales. Se asocian para ejecutar un trabajo de forma conjunta, para desarrollar un proyecto de beneficio mutuo o para impulsar proyectos más estratégicos, orientados al desarrollo regional. En la microrregión sur del departamento de Usulután, once municipios se han asociado para elaborar un plan regional de dos años, el cual comprende cuatro áreas estratégicas: el desarrollo económico, a través del fomento del ecoturismo, la diversificación agrícola y el apoyo a la microempresa; el desarrollo social, con la formación de líderes y la formación vocacional; el medio ambiente, con proyectos de descontaminación de aguas superficiales y el desarrollo de áreas protegidas, educación, protección de cuencas y laderas, y la infraestructura, con la reconstrucción y reparación de caminos.

Los actores locales necesitan de la cooperación y las alianzas con la administración pública nacional, el sector privado, las instituciones nacionales, etc., pues sus estrategias de desarrollo local o regional no son viables en el aislamiento. Por consiguiente, la articulación de lo local con lo nacional es otro desafío. Sin embargo, la relación de estos actores con los partidos políticos deberá cambiar de forma radical, si en realidad pretenden asumir la dirección de su propio desarrollo. Si las estrategias son locales, los actores encargados de sacarlas adelante también deben serlo —o regionales, si fuera el caso. El cambio de perspectiva tendría repercusiones imprevisibles en los partidos políticos, tan poco acostumbrados a prestar atención a los acontecimientos y a las

necesidades locales. Los actores locales, o regionales, al definir sus apoyos institucionales podrían, por ejemplo, encontrar formas novedosas para influir en el poder central y asegurarse así la ejecución de políticas favorables a sus intereses. Una de esas formas podría ser la fundación de partidos políticos locales o abrir un espacio mayor a las instancias del poder local. Es claro que, cualquiera que sea la forma adoptada, en cuanto cuestione o intente transformar las estructuras nacionales del poder, despertará sospechas y reacciones negativas. No obstante, los actores locales necesitan expresarse políticamente para defender su agenda.

Los partidos políticos tradicionales no prestan mucha atención a lo local, que siempre está subordinado o incluso sometido a lo nacional. El desarrollo local implica una política local, la cual, no necesariamente, coincide o enfatiza las mismas cuestiones que la nacional, con la cual, sin embargo, debe mantener una relación dialéctica. Al dar a lo local el lugar que le corresponde, los actores nacionales y sus partidos tendrían que negociar sus apoyos con sus contrapartes locales —y viceversa. La política se volvería más compleja, pero también se democratizaría. Por otro lado, la política local podría contribuir también a la superación de la polarización, predominante en la actualidad en la política nacional. Es evidente que la polarización, que con tanta intensidad cultivan los actores nacionales, tiene una relevancia relativa para los desafíos de localidades y regiones. Es evidente también que el cultivo de esa polarización no contribuye a superar esos desafíos, una razón más para no tomar parte en la tragicomedia que los actores nacionales protagonizan a diario. Al contrario, aislarlos podría obligarlos a abandonar una actitud tan estéril como nefasta para la institucionalidad estatal. No es seguro que quienes se pronuncian a favor de la descentralización y del desarrollo local estén dispuestos a ir tan lejos.

3. Otra oportunidad histórica

La estrategia de la descentralización y del desarrollo local será un tema pendiente durante mucho tiempo todavía, en el país. Lástima que no se haya avanzado más antes de negociar el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Entrar en esta clase de asociación sin una descentralización sólida y sin un desarrollo local ya en marcha es una debilidad adicional que, con toda probabilidad, el país pagará muy caro. El progreso en este tema tan crucial depende de la madurez y la visión de quienes detentan el poder real. Para ellos debiera ser un imperativo no sólo económico, porque es indispensable impulsar el desarrollo nacional, sino también político, porque es una manera eficaz para abrir espacios a la democratización, y ético, puesto que está en juego el desarrollo de localidades y regiones y en ello va la vida de sus respectivas poblaciones. Esta estrategia es, pues, más que una moda política o un simple capricho de sociólogos.

Aumentar en un 2 por ciento la transferencia del presupuesto nacional al gobierno local no solventará las necesidades urgentes del desarrollo de éste.

Tampoco representa un avance serio en el proceso de descentralización. El monto que ese aumento representa es irrelevante, no sólo para las necesidades reales de las comunidades, sino también para impulsar el proceso de descentralización. Si en realidad el debate fuera sobre el financiamiento del gobierno local, las cuestiones relevantes serían cómo proporcionarle recursos propios y autonomía administrativa y cómo elevar el monto de las transferencias nacionales para superar los desequilibrios territoriales, en el mediano plazo. Por eso, el debate alrededor del 2 por ciento es más simbólico que real. Ha puesto a prueba la falta de voluntad del gobierno nacional y lo poco que los partidos políticos entienden de descentralización y desarrollo local. Tal como se ha visto, la cuestión es más compleja, de más largo plazo y sobre todo de mucho mayor envergadura que lo que los participantes del debate pueden vislumbrar, en estos momentos.

El debate político es otra tarea todavía pendiente. Pero tarde o temprano habrá que discutir en serio sobre las competencias de los gobiernos nacional y local, la conformación del concejo municipal, la participación ciudadana, incluidas las asociaciones de los salvadoreños residentes en el exterior, el control social sobre el gobierno, la autonomía administrativa, la polarización, las formas más idóneas para acceder al poder central, la asociación para conformar unidades regionales estratégicas, etc. Sin duda, la descentralización y el desarrollo local entregan al gobierno local un poder de decisión y un peso político específico nada despreciables y de los cuales, a su debido tiempo, debe dar cumplida cuenta. El proceso no es, por consiguiente, sólo económico, tal como sucede en Sudamérica y Europa, sino que es sobre todo político.

El gobierno nacional y el partido que lo controla están muy poco dispuestos a asumir todas las consecuencias de una descentralización efectiva, puesto que perderían cuotas importantes de poder, aunque la población ganaría mucho en bienestar.

El gobierno local sólo podrá asumir estas responsabilidades si su institucionalidad es fortalecida, una tarea pendiente, pero que debiera ser emprendida sin demora. El cuándo depende de una decisión política, que no es fácil. Pero, entre más preparado se encuentre para asumir la descentralización y dirigir el desarrollo de su localidad, más presión podrá ejercer sobre el gobierno nacional para que, finalmente, le delegue el poder indispensable. Hasta ahora, las organizaciones no gubernamentales son las que más han contribuido a fortalecer al gobierno local, pero esto no es suficiente. La tarea debe ser asumida por el Estado como parte integral de su reforma, o modernización, el término de moda. Esta debe proporcionar al gobierno local los instrumentos y mecanismos para ejercer el nuevo poder, para hacerlo de forma transparente y para asumir la obligación de rendir cuentas como una práctica ordinaria.



La decisión política para impulsar la estrategia de la descentralización y del desarrollo local demanda apertura y audacia, puesto que la cuestión de fondo es el poder. Sólo así se explica que los sucesivos gobiernos de ARENA no la hayan

impulsado todavía, pese a figurar en sus planes, desde hace mucho tiempo. Hasta ahora, ni siquiera se han atrevido a intentar una delegación moderada de poder. Su postura es inflexible, aunque contradictoria. Por un lado, justifican las privatizaciones como una exigencia de la modernización del Estado, pero, por el otro lado, temen las iniciativas orientadas a transformar la forma tradicional, autoritaria y centralista, de ejercer el poder. Si las privatizaciones son válidas para reducir el tamaño del Estado, también lo es la descentralización. Así como, en el primer caso, entregan el poder de buena gana a la gran empresa privada, en el segundo, no están dispuestos a ceder un ápice, por miedo a perderlo todo. Así como confían de manera ciega en la gran empresa privada, desconfían del gobierno local. Por eso, siempre se han resistido a aumentar las transferencias, aun cuando ese aumento podría haber sido beneficioso para las poblaciones más desprotegidas y abandonadas. Los gobiernos de ARENA han sacrificado el bienestar de la población al poder total.

Por lo general, la descentralización y el desarrollo local se enfocan desde sus aspectos jurídicos y económicos, y se suele hacer caso omiso de su dimensión política, excepto cuando se hace referencia a la relación entre el gobierno nacional y el local. Sin embargo, esta última dimensión es la que más peso específico tiene y, en consecuencia, la que mantiene el proceso detenido. De alguna manera, los poderes tradicionales son conscientes de sus implicaciones. Por eso, se resisten al cambio y dirigen la atención a las otras dimensiones, también importantes, pero menos trascendentales. Las asociaciones de salvadoreños residentes en el exterior, que financian proyectos de desarrollo comunitario, anuncian los cambios que, de hecho, ya se han comenzado a producir, en el ejercicio del poder local. En virtud de su poder económico, estas asociaciones ahora tienen algo que decir sobre los proyectos y su ejecución, de tal manera que el gobierno local está obligado a contar con ellas. Si esta tendencia se llegase a consolidar, tal como lo advierte un editorial del año pasado (*ECA* 648, 2002, p. 857), el poder de estas asociaciones, sobre todo si se reunieran para integrar unidades más grandes,

podría ser todavía mayor. La representación proporcional de los partidos políticos más votados en el concejo municipal podría contribuir a contrarrestar los temores justificados del poder tradicional. De esta manera, todos tendrían un sitio reconocido para influir en las cuestiones locales y el gobierno local ya no sería propiedad exclusiva del partido más votado.

La estrategia de la descentralización y del desarrollo local, en definitiva, cuestiona el poder tradicional, desde abajo. Así como la globalización lo cuestiona desde arriba. Pero la primera es rechazada, mientras que la segunda es aceptada con beneplácito, no obstante que también tiene implicaciones importantes en la manera tradicional de ejercer el poder. La primera es temida por su potencial para transformar al poder estatal tradicional de una forma radical, mientras que la segunda es considerada como una oportunidad única para la inserción en el mundo globalizado y para garantizar el crecimiento económico del país. Esta nueva contradicción confirma la desconfianza visceral que despierta la delegación de poder hacia adentro, mientras que en la gran empresa privada, el capital transnacional y el poder estadounidense la confianza es total. Quizás por su creencia ciega en las bondades de la libertad de mercado y comercio. La presión desde abajo debiera ser considerada también como una oportunidad para impulsar el desarrollo local y regional y para hacer realidad la repetida promesa de garantizar el bienestar colectivo.

San Salvador, 8 de noviembre de 2003.

