

## *Gobiernos municipales y gobierno central durante la gestión de Flores*

Entre críticas y desaciertos, el presidente Francisco Flores cumplió su primer año a la cabeza del Estado salvadoreño. Lejos de darle al país todo cuanto ofreció durante su opulenta campaña electoral —“*Tu futuro es mi compromiso*”, aseguraba entonces—, el joven mandatario ha presenciado cómo los reclamos de diversos sectores de la población se han visto fortalecidos durante su igualmente joven gestión. Dos períodos de gobierno en manos del partido que le colocó como candidato —Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)—, una transición política inacabada y un modelo económico incapaz de mejorar la calidad de vida de la gran mayoría de los salvadoreños lo recibieron con grandes retos derivados, a su vez, de grandes males estructurales.

Una pobre gestión en el área social, herencia del trabajo de sus predecesores en el ejecutivo, comprometían a Flores a elegir entre dos caminos, cada uno de ellos capaz de definir diferentes “formas de hacer política”: el de la administración de la cosa pública en función de la estabilidad macroeconómica, o el de la preocupación —traducida necesariamente en acciones concretas— por el bienestar de la población, cuyas necesidades fundamentales continúan sin resolver. Pero las esperanzas siguen siendo defraudadas. Según los últimos sondeos de evaluación de su primer año de presidencia, gran parte de la población no alcanza a percibir esos beneficios que tanto se han publicitado en las últimas semanas. Así, ni problemas tan estructurales como la pobreza han encontrado el camino de su solución ni sus efectos más sentidos

(la delincuencia, la violencia o la apatía social) han reducido sus alarmantes niveles en la sociedad salvadoreña.

En este desafortunado contexto, los más incondicionales medios informativos nacionales hicieron —y siguen haciendo— lo suyo para presentar a Flores como un presidente fuera de serie, merecedor de halagos por encima de las críticas y, sobre todo, de la confianza de la población; además, una Feria del Progreso se sumó a las artimañas gubernamentales para alimentar la imagen de un Estado eficiente, moderno y con gran voluntad de trabajo. En suma, el presidente y su camarilla de ministros y allegados estaban preparados para montar un espectáculo digno de su primer año en la administración pública; los balances y las evaluaciones más críticas del trabajo realizado serían bienvenidos, pero nada ni nadie debería perturbar la esperada y merecida celebración.

Evidentemente, la visión oficial que la prensa se ha encargado de difundir acerca del aniversario de la actual gestión presidencial no coincide con la de una gran parte de la población. De hecho, no es nada alentador observar esa ya tradicional actitud de Flores de atender las observaciones que más le convienen, mientras descalifica las que no le favorecen. Entre estas últimas bien se puede incluir (sin distinciones de ningún tipo) a quienes protestan por la incorporación del IVA a los granos básicos y las verduras, a los empresarios del transporte, a la cúpula de la ANEP, a los disidentes del partido de gobierno y a todos aquellos que exigen del Estado un trato más equitativo. Y, por

supuesto, a los municipios que exigen un aumento en su asignación presupuestaria para promover, con mayor efectividad, su trabajo en el área social.

En las líneas que siguen se pretenden evaluar las implicaciones que la convergencia de estos dos debates —el primer año de gobierno de Flores y la negociación de los fondos para los gobiernos municipales— tiene sobre la evaluación de la coyuntura actual. Sobre todo, se pretende extraer de la relación que existe entre ambos debates aquellos elementos de juicio que ayuden a confirmar las actitudes características del gobierno a la hora de “cruzar los puentes” que se le ofrecen para acompañarse de múltiples esfuerzos en la construcción de un mejor país. ¿Habrá que dar por supuesta la proclamada voluntad del presidente para entablar un diálogo franco y respetuoso con todas las fuerzas del país? ¿Qué tanto estará dispuesto a sacrificar para ese trabajo conjunto al que tanto se le invita? ¿Existe la posibilidad de que el gobierno de Flores se separe de la línea seguida por sus antecesores y, por qué no decirlo, de su partido, en lo que a administración estatal se refiere? Estas y otras son las interrogantes que guían las reflexiones que a continuación se exponen.

### La opción por el poder local

Hace pocos días, al debate que se generó alrededor de la aprobación de un millonario desembolso para educación se incorporó un elemento que avivó los ánimos de las principales fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa, ARENA y el FMLN: condicionar la aprobación de dicho crédito a la concesión del 12 por ciento del presupuesto nacional para los gobiernos municipales y a un préstamo para la alcaldía de San Salvador. Sujeta al relativo dominio político de ARENA y sus aliados en el parlamento<sup>1</sup>, la fracción legislativa del FMLN vio en la negociación de los préstamos para educación una herramienta para presionar la discusión del refuerzo presupuestario destinado a las municipalidades. La propuesta no era nueva. De hecho, la legislatura pasada la dejó pendiente, junto con un buen número de reformas a la Constitución que buscaban, entre otras cosas, modificar

los tiempos en que alcaldes y diputados ejercerían sus cargos.

La postura oficial fue ambivalente. Mientras la ministra de Educación, Evelyn Jacir de Lovo, congratulaba a los diputados por el apoyo concedido, criticaba la posibilidad de hacer del dinero para educación un nuevo objeto de canje político. Tanto el Presidente de la República como los diputados de ARENA se mostraron en extremo cautelosos a aceptar de buenas a primeras los términos de la negociación. Evidentemente, la situación que se creó alrededor del dinero para las alcaldías tenía todo para convertirse en un nuevo pulso de fuerzas entre el oficialismo y la oposición, representada por el FMLN. Justamente aquí radica la importancia del debate en la comprensión de la coyuntura actual: en lugar de evaluar con un mínimo de sensatez la viabilidad del refuerzo presupuestario planteado, lo que se recibió del Presidente y sus comparsas fue el recelo y, no en pocos casos, el exabrupto.

Hasta la fecha, la relación del ejecutivo con los gobiernos municipales, aunque no ha sido conflictiva, tampoco se ha caracterizado por la disposición a colaborar. Esta ha sido una de las constantes del gobierno de Flores. Habiendo asumido el cargo a las puertas de las elecciones municipales y legislativas, nada parecía garantizar que éste se despojaría de su carácter partidista para propiciar un clima de confianza entre las fuerzas políticas que competían en dichos comicios. De ahí que su relación con las municipalidades se haya presentado como uno de los puntos débiles de la gestión de Flores desde el principio. Durante sus primeros meses de gobierno, el mandatario se mantuvo prácticamente al margen de las actividades de los gobiernos locales. Se trataba de no entregar ningún beneficio a quienes, en su mayoría, formaban parte de la oposición política, que quería desprestigiarlo.

Flores sólo pudo mover una pieza en el complicado juego político que se le presentaba y anunció —con toda la grandiosidad que le es característica— la creación de una comisión que serviría de nexos entre la presidencia y las alcaldías. Hasta

1. Ver “Una transición agotada” y “El rol de la Asamblea Legislativa en la actual coyuntura”, en *Proceso*, 900, 3 de mayo de 2000, así como “La nueva Asamblea Legislativa: (in)augurando males”, en *Proceso*, 901, 10 de mayo de 2000. Para un mejor panorama de las implicaciones políticas que tuvo el debate sobre los préstamos para educación, ver “La educación al servicio de los «políticos»”, en *Proceso*, 902, 10 de mayo de 2000.



la fecha, de las funciones de la comisión no se han divulgado mayores detalles y, como más de alguno adelantó entonces, ni el ejecutivo hizo sentir su apoyo al trabajo municipal ni los alcaldes encontraron en las instituciones de este poder del Estado más respaldo del que ya tenían. De hecho, en lo que va del mandato de Flores, el gobierno ha tenido que entablar relaciones con las municipalidades únicamente en lo relativo a proyectos muy particulares, y de eso se encargan casi exclusivamente los ministerios y las autónomas respectivas. A estas alturas del gobierno de Flores, sería ingenuo no pensar que la comisión de enlace entre las municipalidades y el ejecutivo sirvió más para despertar falsas expectativas que para fortalecer el trabajo de las primeras.

Pasada la coyuntura electoral, Flores tuvo que enfrentarse a los 262 alcaldes electos democráticamente. No se mostró incómodo y los invitó a concertar y a trabajar unidos por el beneficio del país. Su gobierno —dijo— estaba abierto a dialogar con quien se lo pidiera. Empero, la ausente comisión de enlace no figuró en su discurso. Pero ni aún con esa apelación se ha logrado observar una diferencia significativa en las intensiones del presidente hacia las municipalidades. Y, aunque éste no tiene la obligación de meter mano en lo que una alcaldía pretende hacer, la discusión a la que aquí se hace referencia —la de un posible incremento a la capacidad económica de las alcaldías— no se reduce a esta omnipresencia del máximo funcionario de la nación en los asuntos locales. El debate sobre los fondos municipales pretende, a la larga, despertar conciencia de la importancia del trabajo local como un medio para responder con mayor

efectividad a las necesidades de la población.

En este sentido, la institucionalización de algunos trámites burocráticos entre entidades públicas de diferente naturaleza (el poder ejecutivo y las alcaldías) sólo constituye un requerimiento formal para procurar un objetivo de alcances mucho más amplios: el fortalecimiento del poder local como herramienta para modernizar los servicios que el Estado está obligado a ofrecer. Este objetivo debería formar parte de las prioridades del actual gobierno, sobretodo si se atiende a los limitados alcances que ha tenido el proceso de modernización es-

tatal iniciado por Alfredo Cristiani durante su gobierno (reducción de las funciones del gobierno en el mercado, privatización de empresas públicas y recortes de personal, entre otras cosas). Pese a ello, Flores no ha sido capaz de aprovechar su lugar dentro del aparato estatal para replantear el rumbo que ha seguido esa modernización. ¿Acaso el poder local no se podría convertir en un apoyo para proceder de una vez por todas a hacer ese necesario replanteamiento?

#### **Municipios y presidencia: ¿enemigos políticos?**

A Flores no sólo se le achaca tomar distancia de los políticos que no comulgan con sus principios ideológico-partidistas y su gestión. Se le reclama, a un año de comprometerse a dar a El Salvador un "mejor futuro", que sea tan indiferente a un proyecto que puede impulsar el desarrollo nacional. Antes de desautorizar el fortalecimiento presupuestario de las alcaldías, debería reflexionar sobre la viabilidad de la propuesta, sobre los mecanismos para fiscalizar una correcta utilización de esa inyección de fondos y sobre los medios para fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos municipales. Precisamente por todo esto, lo que menos se debería esperar de la presidencia es el silencio y la indiferencia. ¿Qué es lo que ciega al mandatario para, al menos, reflexionar sobre las posibilidades que ofrecería aceptar la concesión del 12 por ciento a las municipalidades?

Lo más probable es que sea su incapacidad para separar aquello que se dirime en el plano estrictamente político de lo que pertenece a la cuestión meramente administrativa. Esta incapacidad

ha sido característica no sólo del actual presidente, sino también de sus predecesores y descansa en la concepción que los sectores más conservadores del país tienen sobre el "adversario político". En el juego de la política, el adversario es tal únicamente en virtud de la posibilidad que ofrece para su anulación absoluta. Durante la guerra, esa anulación se expresaba en la determinación de las fuerzas en pugna por aniquilar militarmente a su oponente. Ahora se expresa en la confesa voluntad de los bandos por marginarse los unos a los otros, de tal manera que se puedan asegurar la mayor parte del pastel, en el ajedrez del dominio estatal.

En este sentido, Flores, como presidente y a la vez como miembro del conservadurismo político expresado en el partido ARENA —del cual no ha tenido intenciones de separarse—, desempeña una función determinante en la definición de qué actores de la escena política deberán ser blanco de la anulación. Ante los ojos del mandatario, los gobiernos municipales administrados por la oposición no pueden ser sustraídos de su carácter de "enemigos en lo político". Independientemente de que se presenten como opciones mínimamente viables para el fortalecimiento del poder del Estado y, por qué no, de la confianza que la población poco a poco le ha ido restando. Como un calco de sus predecesores, Flores se ha limitado a criticar la capacidad y la preparación técnica de los alcaldes para administrar recursos a gran escala. En un intento por sustentar su planteamiento, se ha esforzado por demostrar que su gobierno sí está capacitado para administrar, departamento por departamento, el presupuesto para las obras que tiene proyectado realizar. Las alcaldías no le parecen un medio calificado para impulsar un modelo de administración descentralizada de los servicios públicos. Flores, iluminado por la tradición ideológica que lo ha formado, no puede concebirlas como herramientas para el desarrollo.

### **La orfandad de la política social**

En el debate generado por la propuesta del 12 por ciento para las alcaldías, quedó pendiente la discusión de un punto crucial para evaluar las acciones de Flores desde la Presidencia de la República: la política social. Desde que Alfredo Cristiani se ganó el derecho a colocar a su partido en la presidencia, las tendencias de la inversión en el área social han sido fuente de controversia. En la práctica, la política social no ha constituido una

prioridad para las gestiones areneras. En determinadas coyunturas, los ofrecimientos han sido ambiciosos, pero los resultados no han sido los esperados. Lo que interesa resaltar es la ausencia de una dirección comprometida con el bienestar de la población más necesitada en el área social. De hecho, los esfuerzos para llevar bienestar a la población se han concentrado en los rubros de educación y —en menor medida— seguridad social y seguridad pública. La ampliación de los servicios del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), programas de educación rural como EDUCO, la tan celebrada reforma educativa y los esfuerzos por hacer parecer a la Policía Nacional Civil como una corporación moderna y profesional en la lucha contra el delito, son "logros" gubernamentales que se han convertido —no siempre con el éxito deseado— en los caballitos de batalla de los gobiernos areneros de los últimos once años.

Pero nada de esto ha desembocado en mejoras sustanciales para la calidad de vida de la mayoría de los salvadoreños. A los programas de acción en el área social les falta, hay que insistir, una conducción que demuestre poseer no sólo la habilidad administrativa suficiente como para aprovechar el poco financiamiento que el Estado les otorga; hace falta también un mínimo compromiso frente a las necesidades de la población... las mismas necesidades que, en ocasiones, se convierten en reclamos imposibles de ignorar. Desde esta falta de conducción, la exitosa administración del edil capitalino, Héctor Silva, se ha convertido en una presión difícil de superar para la propia gestión de Flores. No sólo porque el éxito pertenezca a un alcalde de la oposición, sino porque ello contribuye a superar las dudas que pueda haber sobre la capacidad administrativa de un gobierno municipal, llevado por la oposición de forma transparente y eficaz.

Reconocido por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo como un administrador modelo, Silva ha sido capaz de colocarse a la altura de otros funcionarios gubernamentales de mayor rango a la hora de solicitar ayuda financiera. Y hasta ha superado a muchos de ellos, en cuanto a su credibilidad en la comunidad internacional. Un solo alcalde con un plan de acción concreto y con un equipo de trabajo que ha demostrado su eficiencia en la ejecución de las tareas, ha sido capaz de negociar por su cuenta —y con mucho éxito— un millonario desembolso con dos instituciones financieras internacionales. El

financiamiento está destinado a impulsar proyectos de desarrollo para las comunidades de las zonas marginales de la capital.

Ese es un mal precedente para Flores: al menos en las áreas que le competen, un alcalde sí ha demostrado que posee la capacidad y la preparación técnica necesaria para administrar sus recursos de manera limpia y eficiente. Al mismo tiempo, se convierte en un llamado de atención bastante comprometedor: ya es tiempo de que la política social se coloque en manos de quienes tienen las mejores posibilidades para ofrecer resultados concretos. Con mecanismos efectivos de fiscalización sobre el uso de los fondos públicos y con la aplicación de las recomendaciones emanadas de la Comisión Nacional de Desarrollo con respecto al reordenamiento territorial (reducción de municipios), probablemente se podrían sentar las bases para echar a andar proyectos tan ambiciosos como los propuestos por San Salvador. Aquí es donde cabe esperar un compromiso por parte del presidente. La oferta es tentadora —hacer de las alcaldías los principales protagonistas del bienestar social, proporcionándoles los recursos necesarios—, ¿cuánto más hay que esperar para tener una respuesta positiva?

Ya es tiempo de que el presidente Flores abra los ojos ante la posibilidad de apoyar el trabajo de los gobiernos locales, al menos procurándoles la preparación técnica —de la que tanto se jacta su equipo de gobierno— para administrar mejor el dinero del que disponen. Al rehuir a estos compromisos mínimos, el presidente Flores confirma su tendencia a descalificar *a priori* las posturas que difieren de la suya y de las de sus asesores. La sociedad salvadoreña merece que las experiencias de modernización institucional y gestión de proyectos sociales, impulsadas en San Salvador, puedan extenderse hacia otros municipios. Mejor aún, necesita que alguien retome como suya la misión

de procurar bienestar social a la población, área en la que el gobierno de Flores, al igual que sus predecesores, sólo ha hecho lo ineludible. Pero este es un anhelo que no se alcanzará guardando silencio frente a las potencialidades del poder local en relación con la eficiencia del Estado.

Así, la relación de Flores con las municipalidades durante su primer año de gobierno ha sido pobre en dos sentidos. Por un lado, no ha podido desligar las alcaldías de sus opositores políticos y, por el otro, no ha conseguido que los alcaldes dejen de formar parte de una estructura pública aislada, incapaz de ir más allá de las tareas puramente administrativas. En este sentido, desde el endeble nexo que los une, ni el Presidente de la República logra trabajar como un verdadero rector del bienestar nacional ni las alcaldías logran demostrar todo de lo que podrían aportar al desarrollo nacional. Dos caras de una misma moneda que se traducen, en definitiva, en menos oportunidades para un mejor futuro para el país.

Del debate sobre la propuesta de asignar el 12 por ciento para las alcaldías, se desprenden importantes elementos de juicio para establecer un perfil más o menos objetivo de lo que cabe esperar del presidente Flores. Desgraciadamente, dentro de ese perfil ya no parecen tener cabida todos los ofrecimientos hechos durante y después de la campaña que lo colocó en el poder ejecutivo: la nueva forma de hacer política, la voluntad de diálogo y escucha, la independencia política. Flores no ha demostrado poseer capacidad organizativa para garantizarle a todos los sectores de la sociedad el lugar que se merecen en la consecución del bienestar social. Lejos de ello, ha sido un año lleno de publicidad, giras departamentales inútiles y tolerancia de un mandatario que se desenvuelve sólo a la altura de lo que le permite su adscripción política.

**Christopher Estrada**