

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Desafíos del gobierno del presidente electo. Mauricio Funes para una propuesta democrática de la inversión pública y el desarrollo local desde la perspectiva de los gobiernos municipales.

Rigoberto Martínez.

Cita:

Rigoberto Martínez (2009). *Desafíos del gobierno del presidente electo. Mauricio Funes para una propuesta democrática de la inversión pública y el desarrollo local desde la perspectiva de los gobiernos municipales. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1011>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Desafíos del gobierno del presidente electo Mauricio Funes para una propuesta democrática de la inversión pública y el desarrollo local desde la perspectiva de los gobiernos municipales

Rigoberto Martínez

ABSTRACT

Las categorías de inversión pública y desarrollo local han estado sustancialmente vinculadas entre sí. Para comprender de una mejor manera esta vinculación es preciso considerar los procesos democráticos y de participación ciudadana, de acuerdo a los planes estratégicos que impulsan los Gobiernos Locales, con el apoyo de organismos no gubernamentales, gobiernos amigos, agencias de cooperación internacional, los actores locales del desarrollo, entre otros.

Según lo antes dicho, el desarrollo local visto como estrategia para el impulso económico, social, cultural, ambiental, territorial, etc., constituye la herramienta más inmediata para la promoción de procesos de modernización que incluyan la transparencia en la gestión pública y la creación de

espacios y mecanismos de deliberación local, como condición indispensable para que la descentralización contribuya efectivamente a la gobernabilidad democrática y a verdaderos procesos de inclusión desde la perspectiva endógena del desarrollo económico local.

Desde esta perspectiva, se intenta la realización de un análisis de los desafíos que enfrentaría el gobierno entrante del presidente electo Mauricio Funes con el partido FMLN desde la perspectiva de los gobiernos municipales junto a la influencia y el impacto que la inversión pública tiene en el desarrollo local de los Municipios que son gobernados por diferentes institutos políticos. Para ello, se ha intentado el establecimiento de una visión holística e integradora del desarrollo local, sin dejar de lado, que éste ha sido fuertemente cuestionado porque en algunos casos no ha respondido a las necesidades reales que se transformen en bienestar social y desarrollo integral de las comunidades.

La visión integradora a la que se hace alusión comprende diversos elementos imprescindibles al momento de hablar de desarrollo local: participación e inclusión social, económica y política, de carácter endógeno; respeto e integración de los pueblos y territorios, equilibrio con el medio ambiente y los recursos naturales y otros elementos que conlleven a la transformación y construcción de “Otro – Mundo – Posible”. Esta perspectiva del desarrollo local pasa por verdaderos procesos en los que debe entenderse la localidad como un todo entendido desde la visión cultural y local que los sujetos tienen sobre su propio desarrollo.

En otras palabras, el desarrollo local no es una receta que debe imponerse a los pueblos como estrategia generalizada, es más bien un proceso que nace desde abajo y se construye del mismo modo con verdaderos principios y procesos democráticos de inclusión y tolerancia de las diversas prácticas ideológicas, culturales, políticas, religiosas y de identidades locales.

Esta visión pasa por considerar que las necesidades de cada localidad son distintas y no debe aplicarse un mismo modelo de desarrollo local a todas, más bien debe comprenderse su socialización o contexto socio histórico para poder aplicar desde un proceso participativo y con inclusión social las características del desarrollo social para dichos municipios.

Ante esta afirmación, el gobierno entrante debe aplicar mecanismos de consulta ciudadana que pasen del mero institucionalismo para entrar en una nueva etapa de un desarrollo sostenible con inclusión social con una nueva visión desde la perspectiva de una Nueva América Latina construida desde la visión de los pueblos.

HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO LOCAL CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Considerando que el análisis de la inversión pública para el desarrollo local se aborda desde una perspectiva holística, dicho problema no puede ser interpretado al margen de la naturaleza del régimen político y de la estructura del sistema que funciona en el Estado. De ahí que, dicha temática tiene determinantes institucionales y político – estructurales que considerando la inversión pública y el desarrollo local como parte de las políticas públicas, éstas tienen que analizarse desde una orientación que vincule tanto el régimen político como la cultura política, la coyuntura política, e incluso, el modelo económico y de desarrollo en el que se definen las relaciones particulares entre Estado – Región, o Gobierno Central y Gobierno Municipal.

Lo anterior, lleva al establecimiento de que fundamentalmente debe verse el problema de la inversión pública – desarrollo local como variable dependiente del régimen político.

La inversión pública según las municipalidades en general, se destina a áreas tales como lo administrativo y los proyectos, que se limitan a la infraestructura considerada como una inversión social. Respecto a esto, también se considera la inversión en recreación y deportes, servicios básicos como son: agua potable, energía eléctrica (proyectos de electrificación), red vial, puentes, aguas negras, salud comunal, etc.

Desde la visión institucional, de los actores, la orientación de la inversión pública para el desarrollo local comprende el área de infraestructura y en muy pocos casos se destina a salud, educación, fomento cultural, apoyo al capital financiero y estratégico ni mucho menos al fomento de la investigación y del desarrollo cultural de los pueblos.

Por su parte, en las comunidades de diversos municipios, el tipo de proyectos que gestionan se limita a obras de infraestructura, lo que se reduce a un capital físico. Ante la realidad que las comunidades evidencian, según la cual carecen de la satisfacción de las necesidades de infraestructura más básica tales como: electrificación, agua potable, calles y caminos vecinales, alcantarillas, puentes, incluso servicios de transporte, entre otros.

LA PROBLEMÁTICA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO LOCAL COMO PRÁCTICA GENERALIZADA Y FOMENTADA POR LOS GOBIERNOS TRADICIONALES EN EL SALVADOR.

En este artículo se plantean algunas de las problemáticas que por práctica de las políticas públicas a nivel general han venido imperando como un *modus operandi* por parte de muchas municipalidades a nivel nacional.

Dichas prácticas se encuentran vinculadas a desarrollo de proyectos que se encuentran únicamente en el plano de la infraestructura física de mejoramiento de carreteras, parques, construcción de puentes, reparación de vías y caminos, proyectos de deportivos, entre otros.

No se trata de decir que este tipo de proyectos no sean necesarios para poder alcanzar las realidades que se vinculan al desarrollo local de los municipios, pero es preciso hacer una aclaración importante: por más de 20 años se ha sostenido una visión reduccionista del desarrollo local que no pasa de considerarlo como un mero proceso inerte que camina por sí sólo sin tomar en cuenta las bases de un proceso participativo de inclusión y participación democrática desde la visión endógena del desarrollo y desde la perspectiva que se vincula a las necesidades reales de las comunidades.

Buena parte de la inversión pública que se lleva a cabo a nivel local, es financiado con recursos de la transferencia del 7%, que se realiza del Presupuesto General de la Nación a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), del cual, las municipalidades tienen autorizado usar hasta un 25% en la conducción administrativa y el 75% en inversión o proyectos de desarrollo.

Cuando las municipalidades ejecutan sus obras, siempre que su monto supere los doce salarios mínimos, de acuerdo a la Ley de Adquisiciones y Contratación de la Administración Pública (LACAP), éstas son sometidas a licitación.

La realidad que se vivencia es que los contratistas transfieren a las alcaldías el 13% en IVA (Impuesto al Valor Agregado) y el 10% de renta, lo cual suma un 23% que se descuenta del monto de inversión total que se presupuesta a los proyectos. A esto se suma un porcentaje del 10% que según Sergio Bran, Director de la Maestría en Desarrollo Local de la UCA, debe ser “entregado a los respectivos representantes de la cartera del proyecto” como al Alcalde/sa, Concejales/as, Jefaturas, etc., que aunque no es legal, pero en este análisis de la inversión pública no puede quedarse fuera, ya que incluso se ha vuelto cotidiano el comentario al respecto, en los pasillos de los edificios municipales. De igual manera, mediante entrevista no estructurada con un profesional de la construcción y que a la vez mantiene “fuertes” contratos de trabajo a nivel de la ejecución de proyectos con varias municipalidades del país comentaba al respecto que prácticamente en toda licitación “hay que dejar algo que al menos es del 10%”, que va a parar directamente a las manos de determinadas autoridades edilicias o tiene otros destinos como el financiamiento de ciertas actividades de tipo político – partidaria o “eventos – servicios sociales”, como parte de los compromisos políticos de quienes dirigen las alcaldías.

Significa entonces, que al menos un 33% del monto de las obras o proyectos que ejecutan las municipalidades deja de ser invertido en las comunidades beneficiadas, de lo cual un 10% es

altamente cuestionable porque desde el punto de vista legal – administrativo es un tipo de corrupción, que según el *modus operandi*, se realiza en la impunidad total y que para bien del desarrollo local debería de ser combatido.

Esta práctica se ha sostenido por mucho tiempo en las municipalidades que son gobernadas por diversos institutos políticos a nivel nacional, de tal modo que el gobierno del presidente electo por el partido FMLN, tiene como reto llevar a cabo procesos de transparencia municipal en cuanto a lo que respecta al manejo de los recursos que el Estado otorga a los ediles desde el presupuesto general de la república.

No se niega que las municipalidades son la estructura del Gobierno más inmediata a la gente, por lo que apostársele a su fortalecimiento es altamente estratégico. Según el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), son “buenas ejecutoras de proyectos”. Sin embargo debe fomentarse el desarrollo de proyectos de carácter educativo, técnico y profesional que contribuya a procesos de inserción laboral en el ámbito público y privado. Debe de dejarse de lado la visión que “una Alcaldía es buena si realiza obras de infraestructura simplemente” para tomar una visión integradora del trabajo sobre desarrollo local que deben tener las municipalidades considerando la potenciación del capital físico, humano, natural, tecnológico, financiero y social que pasa por una verdadera planificación estratégica del desarrollo económico y social y se encuentre estrechamente vinculado al plan de gobierno que se busca implementar a nivel nacional. Este representa un reto que el gobierno de Funes debe afrontar, manteniendo una política de transparencia nacional y una contraloría de los procesos municipales que realizan las Alcaldías independientemente del instituto político al que pertenezcan.

La dificultad por la que atraviesan las municipalidades se haya vinculado al problema estructural de la pobreza en el país, pero a pesar de ello, son las instancias que generan mayor expectativa en la población para resolverle sus demandas. Esto se respalda con lo planteado por Córdova y Cruz (2006), quienes en el libro “Cultura Política de la Democracia en El Salvador” señalan que las municipalidades son el tipo de instituciones que gozan de significativa confianza a nivel político – administrativo, y en las cuales la población expresa su mayor expectativa para la solución de sus problemas en cuanto a lo económico, social, cultural, ambiental, etc.

Los Gobiernos Locales, tienen que cargar con demandas de la población, que económicamente las municipalidades no pueden satisfacer debido a la limitada cantidad de recursos en sus presupuestos de gestión.

Las municipalidades deben superar el problema de la burocracia para mejorar su gestión presupuestaria y alcanzar el 100% de la inversión de los recursos.

Así como las responsabilidades se descentralizan a las municipalidades, asimismo, debería de asignárseles más recursos financieros, elevando el FODES a por lo menos un 10%, desburocratizando el tema del aumento de impuestos en los municipios, facilitando la estimación y aplicación de nuevos impuestos. La empresa privada, asumiendo su verdadero rol de “compromiso social” sin esperar que las obras sean ejecutadas con fondos del pueblo para luego convertirse en las principales beneficiarias de las mismas, por encima del servicio en las comunidades beneficiarias.

Para la asignación del FODES deben considerarse además de los criterios de población, equidad, pobreza y extensión territorial, deben tomarse en cuenta otros como el esfuerzo en la recuperación del medio ambiente, la transparencia administrativa y el trabajo en obras que directamente corresponden a otras dependencias del Gobierno Nacional.

El FOVIAL debería descentralizarse financieramente vía decreto, de manera porcentual y separada de la asignación del FODES, bajo los criterios de distancia con respecto a la ciudad capital, extensión territorial y cantidad de kilómetros pavimentados, considerando que las alcaldías destinan la mayor parte de sus presupuestos en la construcción, reparación y mantenimiento de carreteras, calles y caminos vecinales. En consecuencia, debe propiciarse un amplio debate sobre esta situación problemática.

Asimismo, las municipalidades deberían preocuparse por el equipamiento y puesta en operación de una manera eficiente del Departamento de Ingeniería, que le permita ser lo suficientemente competente en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos; es decir, diseñar y supervisar obras de acuerdo a un plan de desarrollo territorial tanto urbano como rural, de manera que las municipalidades no tengan que licitar la formulación o diseño de proyectos, sino, limitarse a la licitación de materiales o productos para obras específicas, lo cual se transformaría directamente en beneficios mayores para las comunidades y dejaría de ser recursos en manos de contratistas privados.

Por otra parte, las municipalidades ejecutan proyectos de manera inconsulta con la ciudadanía. Algunos proyectos realizados en diversos municipios a nivel nacional, carecen de uno de los elementos sustanciales del desarrollo local como lo es la inclusión y participación ciudadana. Esto se da en el caso, en que dichos proyectos se amparan en políticas de emergencia que derivan de otros niveles de la administración pública o de parte de las mismas municipalidades; asimismo, situaciones, donde prevalece el interés privado sobre el interés social o comunitario, generando en muchas

circunstancias confrontación entre los Gobiernos Locales y las comunidades. La propuesta, para enfrentar o prever este tipo de conflictos es apostarle a un **desarrollo local desde abajo**, lo cual implica tomar en cuenta a los sectores y actores más empobrecidos de una comunidad local para fomentar un desarrollo en los ámbitos: social, económico, institucional, cultural, territorial, ecológico, etc.

En el desarrollo local también debe apostársele al fortalecimiento de un capital humano, lo que implica una reproducción material, intelectual y espiritual de la fuerza de trabajo que se traduce en conocimiento, creatividad, voluntad y un mayor rendimiento en la producción y rendimiento económico. Además debe apostársele a un capital financiero, socio – institucional y tecnológico, donde estos capitales son la garantía para el logro de la sustentabilidad e integralidad del desarrollo local.

Las municipalidades deben implementar mecanismos de diálogo permanente con las comunidades, organizaciones, trabajadores/as y entes privados, en los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones estratégicas para el desarrollo local, como medida de prevención de conflictos de interés entre las partes.

Deben propiciarse procesos de formación y capacitación permanente en los temas del desarrollo local y la inversión pública, lo cual pasa por el compromiso de las Universidades, Gobiernos Locales, empresas privadas, organismos no gubernamentales y las comunidades; lo cual facilitaría la cualificación en el manejo del tema y la comprensión práctica de su aplicación, a partir del acompañamiento de los actores del desarrollo local.

Concluyendo, puede decirse que, en el caso de El Salvador, la gestión y el surgimiento de alternativas al desarrollo no será un proyecto ni a corto, ni a mediano, sino a muy largo plazo. A este respecto, se deben articular iniciativas y alternativas nuevas en la superación del aislamiento territorial, en la absoluta necesidad de crear y fortalecer redes que permitan crear sinergias, aprender unos de otros y actuar de manera conjunta. Del mismo modo se deben construir procesos participativos de gobierno local, de planificación participativa del futuro, así como, se debe iniciar y consolidar los procesos de formación – organización de los diferentes sectores y sus integraciones horizontales.

Del mismo modo el nuevo gobierno tiene que romper el esquema de reproducción del sistema dependiente, considerando que esto pasa por despartidizar la institucionalidad del Estado y proceder realmente en una práctica desvinculante de toda la estrategia fomentada por los partidos políticos en general durante más de dos décadas a partir del cese de la acción bélica en el país.

Finalmente, habrá que enfocar los proyectos no sobre la base de solventar necesidades (aunque siempre habrá necesidades que solventar), sino alcanzar el nivel mínimo para vivir con dignidad, porque las personas son portadoras de derechos que les son inherentes por naturaleza. Habrá que transformar esos proyectos para que las personas “beneficiarias” dejen de serlo y sean de verdad los sujetos de su propia vida, para que participen activa y permanentemente en la toma de decisiones que afectan a sus vidas. Habrá que respetar, proteger y satisfacer sus derechos de tal forma que se conviertan en actores y sujetos de su propia historia. Se debe fomentar la equidad de género, la educación desde abajo, apostar por vivir en armonía con la naturaleza y con los vecinos, por la cultura del respeto, la tolerancia, el dialogo, la solidaridad. Habrá que aprender a construir ese “Otro mundo es posible” desde la base de un proyecto nacional estrechamente vinculado a los programas de desarrollo local que se caracterizan las particularidades y necesidades de cada municipio.