

Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador*

Antonio Orellana**

SU PROPOSITO ES IDENTIFICAR LAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION QUE SE HAN PLANTEADO DURANTE LOS DIEZ ULTIMOS AÑOS, ANALIZANDOLAS EN SUS TRES DIMENSIONES BASICAS: POLITICA, ORGANIZACIONAL Y FISCAL.

Presentación

En El Salvador, más allá de experiencias piloto de carácter sectorial con resultados interesantes, la primera propuesta más articulada que presenta una estrategia nacional de descen-

tralización fue formulada en 1993 en el documento preliminar de la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Este documento planteaba la reorganización de dos niveles de administración y configuraba claramente las funciones de gobierno y las de administración; y se pronunciaba por el traslado de competencias y atribuciones del nivel de administración central a los municipios. La descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal.

Es a partir de la formulación de esta estrategia bajo la administración del Lic. Alfredo Cristiani, que se ha comenzado a hablar en el país de la descentralización del Estado. Sin embargo, hasta la fecha el tema de la descentralización no ha estado en la agenda pública, razón por la cual el gobierno no ha informado ni promovido la discusión abierta de él; y más bien

* Versión resumida del Informe de Investigación elaborado para el Proyecto: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal", coordinado a nivel regional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa El Salvador, con el apoyo de la Fundación Ford, y realizado en El Salvador por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO. Este resumen ha sido elaborado para el proyecto coordinado por el Centro de Análisis Socio-Cultural de la UCA-Managua, para ser presentado en foros con alcaldes, organizados conjuntamente por FUNDAUNGO y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES.

** Gerente del Programa Municipal, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO.

ha sido un tema para la discusión de especialistas nacionales e internacionales, y funcionarios del gobierno central. Es por ello que la sociedad civil, y particularmente las autoridades municipales cuentan con poca información al respecto.

Este documento constituye una versión resumida de un documento derivado de la investigación coordinada a nivel regional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Programa El Salvador y que contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford, titulado: "América Central: Descentralización y Fortalecimiento Municipal". El estudio para el caso de El Salvador fue realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO. El propósito del estudio es el de identificar las propuestas de descentralización que se hayan planteado en los últimos diez años. Una vez identificadas estas propuestas, se ha buscado analizar sus tres dimensiones básicas: 1) la dimensión política del proceso, es decir, los motivos y objetivos de la descentralización y qué entidades la han pretendido llevar adelante; 2) la dimensión organizacional, es decir el nivel de gobierno a que se trasladan las competencias y recursos y el rol asignado a los municipios en la misma; y 3) la dimensión fiscal, es decir, los recursos que van a acompañar el proceso de transferencia de competencias y responsabilidades.

Para la elaboración de este resumen, se ha contado con la colaboración del Lic. Luis Alonso Reyes Benítez

y del Dr. Ricardo Córdova, quienes han hecho observaciones y sugerencias tomando como base el informe de investigación. Ellos, desde luego, no son responsables de cualquier error en la interpretación que se hace del proceso de descentralización salvadoreño.

Este resumen ha sido elaborado para el proyecto coordinado por el Lic. Manuel Ortega Hegg del Centro de Análisis Socio-Cultural de la Universidad Centroamericana de Managua, UCA-Managua, contando también con el apoyo de la Fundación Ford. El propósito del presente documento es el de contribuir a un mayor conocimiento del tema de la descentralización del Estado entre las autoridades municipales del país. Pretende difundir de forma resumida las propuestas y experiencias de descentralización que se han venido impulsando en el país en la última década. La idea es que una vez conocidas, las autoridades locales puedan dar su opinión sobre las propuestas de descentralización y aún sugerencias y recomendaciones que las mejoren. Para estos efectos, FUNDAUNGO y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, hemos programado una serie de talleres con alcaldes.

El documento está estructurado en cuatro apartados. En el primero se hace una breve revisión del contexto internacional de la descentralización. En el segundo se hace una revisión conceptual acerca de lo que debe entenderse por descentralización. En el

tercero se revisa el proceso de descentralización en El Salvador. Y en el cuarto se presentan unas conclusiones generales.

El contexto internacional de la descentralización

Las experiencias de descentralización en América Latina alcanzaron notoriedad a partir de los ochentas, a raíz del proceso de regionalización promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, en el campo educativo, considerando a la educación como uno de los sectores sociales cuyo desarrollo contribuye en forma decisoria al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por consecuencia con el desarrollo global de los países.

La idea de que el Estado debe organizarse en forma descentralizada, es decir trasladando más responsabilidades y recursos a otros niveles del Estado y dando mayor participación a la ciudadanía, ha comenzado a ganar mayor fuerza en los últimos años.

En las dos últimas décadas, los países de la región han encaminado esfuerzos, de acuerdo con sus propias realidades, para instaurar procesos

descentralizados de administración pública, con la finalidad de propiciar una mayor y efectiva participación ciudadana en acciones de su propio desarrollo y coadyuvar a la modernización del Estado.

En la actualidad, la descentralización forma parte de la agenda de la mayor parte de los países del continente. Así por ejemplo, en Ecuador, la concentración de recursos y de decisiones en el gobierno central, conformada a lo largo de la historia, incidieron en la creación de relaciones inter-administrativas desiguales y no equitativas para los gobiernos locales. Frente a dicha situación el Estado tomó importantes decisiones para impulsar un "proceso esencialmente político de transferencia de funciones, recursos, competencias y responsabilidades de la administración central hacia las inferiores".¹

En Colombia, en el Plan de Desarrollo Económico y Social propuesto por la administración Gaviria, se consideró necesario revisar los diferentes niveles de la administración pública, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de los mismos y el rol del sector público y privado. El planteamiento fundamental propuso dos niveles de administración pública: 1) el nacional, responsable de la planificación global, de la formulación de políticas y del diseño de normas y de lineamientos de dirección de la economía; y 2) el seccional, responsable de los planes de desarrollo departamental, que sirven como marco para el

1. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. XXI Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, coloquio técnico, Madrid, enero de 1992, p. 79.

desarrollo de las funciones de los municipios.²

En Centroamérica, aún cuando el proceso descentralizador ha sido más reciente y lento, se han producido algunas experiencias piloto con resultados interesantes, tal es el caso del Programa de Educación con Participación de la Comunidad, EDUCO, desarrollado por el Ministerio de Educación en El Salvador, el cual ha sido tomado como ejemplo exitoso y digno de imitar, en reuniones de Ministros de Educación de la región.

Sin embargo, a pesar de que aparentemente, hay un cierto acuerdo entre distintos tipos de regímenes políticos o entre fuerzas de distinto signo ideológico en torno a la conveniencia de la descentralización, no hay coincidencias en qué entender por ella ni tampoco en los papeles que debe jugar el municipio y las autoridades locales en la misma. Por esta razón, hemos considerado importante abordar en el siguiente apartado una definición que nos permita entender la naturaleza de este proceso y su diferencia con otros procesos similares.

Acerca del concepto de descentralización

La literatura sobre el tema, recoge una diversidad de maneras de entender el término descentralización, que básicamente puede ser analizado desde la perspectiva económica, política y administrativa. En los últimos años, el tema de la descentralización se inscribe en procesos más amplios de modernización del Estado. Sin embargo, esto ha llevado a que haya confusión entre los conceptos descentralización, desconcentración y privatización.

Es en este contexto, que para el proyecto de investigación: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal", se consideró importante el poder precisar la diferencia conceptual entre descentralización, desconcentración y privatización.³

Para este proyecto de investigación, se definió la descentralización como el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia, a fin de que, con la participación ciudadana y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios.

Esta definición básica permite identificar los elementos claves que distinguen a la descentralización de la desconcentración.

2. *Ibid*, p. 43.

3. Al respecto, véase: Ricardo Córdova Macías. Las Políticas de descentralización y desconcentración en Centroamérica. Mimeo, San Salvador, junio de 1997. Informe elaborado para el Proyecto de Investigación coordinado a nivel regional por FLACSO-Programa El Salvador: "América Central: descentralización y fortalecimiento municipal".

En primer lugar, la descentralización supone una reforma política y no simplemente una reforma administrativa. Lo cual significa decir que la descentralización implica una transferencia de poder político por parte del gobierno central.

En segundo lugar, la descentralización supone el traslado de competencias de nivel central a otras instancias estatales. A este respecto, resulta importante rescatar lo planteado por Dolores Rufián, en el sentido de que la descentralización es la "transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente".⁴ En este enfoque, la descentralización es un proceso que se desarrolla dentro de la lógica del Estado, siendo el municipio la unidad mínima a la cual se le pueden transferir responsabilidades y recursos.

En tercer lugar, esta definición aclara que los entes receptores de las competencias tienen independencia administrativa, es decir, son autónomos, no están sometidos jerárquicamente al ente que traslada la com-

petencia, lo que le permite tomar decisiones propias.

En cuarto lugar, la definición supone que los entes receptores de las competencias tienen legitimidad política propia, es decir, son entes electos por la población en procesos electorales transparentes y competitivos, y su actuación responde a los electores que ellos representan. En esta perspectiva, el nivel central pierde jurisdicción y atribuciones sobre los entes receptores de ese poder, los cuales son autoridades que poseen legitimidad propia.

La desconcentración supone en cambio, el traslado de competencias a otros niveles de la administración pública, pero subordinados jerárquicamente al nivel central, quien sigue siendo jerárquicamente el que decide. Por el contrario, como hemos señalado anteriormente, el proceso de descentralización supone el traslado de competencias a otras instancias estatales que tienen independencia administrativa, pero además, que tienen legitimidad propia, de manera que no sólo es un proceso administrativo de transferencia de competencias y recursos, sino que supone un traslado de poder del ente central al ente receptor.

En relación a la privatización, tenemos que las competencias abandonan la esfera pública y se le transfieren a particulares y no a otras instancias del Estado, con lo cual las competencias salen de la esfera pública e ingresan a la esfera de lo privado.

4. Dolores M. Rufián. *Gestión Municipal Descentralizada*. Santiago de Chile, CPU, 1993, p. 11.

El proceso de descentralización en El Salvador

Para analizar el proceso de descentralización en El Salvador durante la última década, hemos creído conveniente el dividir este apartado en dos partes. En la primera se comentan las experiencias piloto de descentralización en algunos servicios, como el de la educación y el agua. En el segundo se analizan las propuestas y estrategias más articuladas a nivel de políticas de descentralización, que se han expresado en dos documentos: la "Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal" de junio de 1993, y la "Política de Desarrollo Socio Económico Local y Estrategia Operativa" de setiembre de 1994.

Las experiencias piloto de descentralización

Durante la administración del Lic. Alfredo Cristiani (1989-1994) y en lo que va de la administración del Dr. Armando Calderón Sol, se han impulsado una serie de experiencias piloto de descentralización. A continuación resumimos brevemente las experiencias de la descentralización de los servicios de la educación y del agua.

La descentralización educativa

En 1991 cerca de medio millón de niños en el país sobre todo en las áreas

rurales, estaban fuera del sistema educativo. Para afrontar el problema, las autoridades del Ministerio de Educación, MINED, debían ampliar la cobertura de la educación básica. Era preciso sin embargo, apartarse del sistema educativo tradicional y ensayar nuevas modalidades de administración educativa. Varios factores concurrían o se conjugaban para animar un cambio de curso. Dos de ellos eran: 1) metas del Plan de Desarrollo Económico y Social que debían cumplirse; y 2) se había ratificado la Convención de Derechos de la Niñez.

Consecuentemente el Ministerio con el apoyo de la UNESCO, procedió a realizar una investigación la cual encontró varios aspectos sobre la situación educativa: 1) en las zonas conflictivas, las comunidades habían encontrado respuestas para las necesidades educativas de sus hijos; 2) las reacciones se habían logrado de manera informal, esto es, sin ayuda del Ministerio; 3) la modalidad ensayada presentaba varias ventajas: a) un compromiso de los profesores con sus funciones mayor que el de aquellos con el sistema tradicional; b) una relación escuela-comunidad más desarrollada; y 3) un mayor involucramiento de los padres de familia que en el sistema tradicional.

Se encontró un problema: la preparación de los profesores dejaba bastante que desear y coexistía con un sistema de gestión de los servicios donde la comunidad que solicitaba un maestro esperaba años para obtenerlo. Se constató que las comunidades

habían logrado resolver sus problemas con procedimientos simples, pero efectivos. Ello llevó a reflexionar sobre la conveniencia de intentar replicarlo de manera más sistemática.

Se consideró poner el control de la escuela más cerca de los padres, buscar su participación y trasladar algunas decisiones más cerca de las fuentes de información. Se pensó en llevar ciertas funciones a los padres de familia en las comunidades. Es decir, descentralizarlas aún cuando se ignoraba mucho de la modalidad administrativa. ¿Cómo hacerlo?, ¿qué antecedentes existían?

Estos cuestionamientos constituyen aspectos importantes en la formulación del Programa EDUCO: la novedad de crear como unidad responsable del Programa de la Comunidad a una entidad representativa de los padres de familia arraigados en ella y dotada de personalidad jurídica. Se optó, pues, por trabajar con un enfoque que se ha definido como de descentralización funcional cuyos rasgos son los de trasladar funciones a la entidad receptora que en el Programa son las Asociaciones Comunales para la Educación, ACE. Con ellas el Ministerio de Educación, MINED, establece un contrato mediante el cual las ACE quedan obligadas a conducir y operar la gestión educativa en el nivel local, correspondiendo al Ministerio la entrega de fondos mensuales para la administración, así como capacitar a los miembros de la Juntas Directivas y darle seguimiento a la gestión ejecutada por los padres de familia.

La descentralización del agua potable

De acuerdo con las políticas de modernización del Estado y dentro de las propias que impulsa la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA, para implementar nuevos mecanismos de participación comunal y de participación privada en la administración de los servicios de acueductos y alcantarillados, para 1996 se encontraba bastante avanzado en su formulación un proyecto piloto destinado a traspasar la administración del servicio de agua potable a un grupo de municipalidades a través de una modalidad de descentralización: la delegación.

El proyecto está localizado en una demarcación territorial que comprende los municipios de: Santiago de María, Berlín, Alegría, California y Tecapán, todos del Departamento de Usulután.

Allí, en la parte alta de la Sierra Tecapa-Chinameca, se encuentra el sistema de agua potable que ANDA ha considerado descentralizar. El sistema de abastecimiento comprende dos pozos ubicados en el Cantón Santa Anita, de la jurisdicción del Municipio de Mercedes Umaña que también pasó a formar parte del proyecto de descentralización. El agua subterránea de los dos pozos es bombeada a la parte alta donde se localizan las poblaciones, procedimiento que requiere de estaciones de bombeo; tres de las cuales son de rebombeo razón

por la que al proyecto se le conoce con el nombre de "Tetralogía".

El proyecto ha contado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, a través de RTI. Como resultado del proceso allí desarrollado se creó detrás del proyecto un Comité Consultivo Interinstitucional, formado por los cinco alcaldes originalmente considerados en el proyecto a los cuales se sumó el de Mercedes Umaña. El comité ha venido trabajando como unidad de coordinación entre ANDA, otras instituciones públicas y las agencias de cooperación; asimismo, ha preparado e implementado algunas actividades previas al alcance futuro.

Entre varias alternativas organizativas ANDA optó por una modalidad de descentralización que implica la creación de una empresa inter-municipal de capital mixto en donde participarían con aportes al capital; las municipalidades de los municipios mencionados, así como la institución ANDA y está contemplada la participación del sector privado.

Para materializar el traspaso del servicio de agua potable a la empresa, ANDA, ha formulado un plan gradual que comprende las fases siguientes: 1) traslado de la comercialización; 2) fase operacional (tres meses después); y 3) fase de la producción (seis meses después). El proyecto ha avanzado en lo básico con la creación del Comité Consultivo Interinstitucional. En lo técnico-administrativo se ha nombrado un gerente del proyecto; han completado las condiciones administrativas, técni-

cas y financieras; ANDA ha preparado también estudios sobre el estado de las redes, tuberías y válvulas, además existen arreglos para levantar la información con opiniones de los usuarios.

La formulación de una estrategia de descentralización

La idea de implementar una política de descentralización en el país, comenzó a plantearse por primera vez a partir de 1991. Los esfuerzos fueron animados por el Ministerio de Planificación, MIPLAN, que recibió asistencia técnica especial para apoyar la formulación de una Estrategia Global de Modernización del Sector Público. La estrategia formó parte del componente de apoyo y orientación para las medidas económicas y sociales del Plan General de Gobierno 1989-1994.

Las ideas descentralizadoras se fueron implementando con avances graduales, como resultado de varias reuniones de intercambio inter-institucional, destacándose las siguientes:

1. Mayo de 1991. Seminario sobre Desarrollo Municipal y Descentralización, al que asistieron representantes de las municipalidades y de las instituciones de apoyo a los municipios: Comisión Nacional de Reconstrucción de Areas, CONARA y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, así como MIPLAN. El objetivo fue definir, desde la perspectiva de los gobiernos locales, los elementos y

- acciones necesarios para impulsar el desarrollo municipal y la descentralización. Como primera medida se acordó convocar a un encuentro con las autoridades del gobierno central (ministerios y autónomas), a fin de iniciar un diálogo y buscar puntos coincidentes necesarios en una política de descentralización.
2. Junio de 1991. Encuentro sobre "La Descentralización de la Administración Pública". Asistieron miembros del Gabinete de Gobierno, representantes de los ministros, presidentes de autónomas e invitados especiales. El temario se organizó en tres partes: 1) La Experiencia Municipal en la Gestión del Desarrollo Local; 2) La Descentralización de la Administración Pública: Voluntad Política para Transferir Competencias y Recursos; y 3) La Cooperación Internacional y el Desarrollo Municipal.⁵
 3. Noviembre 14 de 1992. Seminario Taller: "Descentralización y Desarrollo Municipal", realizado por el ISDEM con el apoyo de la AID, para delinear los aspectos básicos de una estrategia de descentralización, así como recomendaciones para operacionalizar la formulación, su consenso y aprobación.⁶
 4. Noviembre 19 de 1992. Reunión de Representantes de COMURES, ISDEM, AID, la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, GTZ y Consultores del Programa de Modernización del Sector Público (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD/MIPLAN), para evaluar los resultados del seminario del 14 de noviembre de 1992; al mismo tiempo los asistentes conocieron un documento preliminar nominado: "Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial", el cual desarrolla los planteamientos básicos de una estrategia de descentralización, preparada dentro del marco del Programa de Modernización del Sector Público. Este trabajo generó muchas coincidencias entre las diferentes posiciones representadas en la reunión.⁷
 5. Posteriormente, el Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal, constituido por especialistas de varias instituciones del sector público, continuó trabajando con el material de base aportado por el proceso anterior, el cual sirvió de insumo para preparar un documento que fue entregado, como una propuesta, al organismo político de la estrategia constituido por la Comisión de Alto Nivel.
-
5. Comité Coordinador de Desarrollo Municipal. *Enfoque de Desarrollo Municipal*. Elementos de una propuesta, San Salvador, 1991. p. 1.
 6. *Idem*.
 7. El documento Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial inspiró en bastantes puntos a la Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Ver: BARRON, M. *Estrategia de Descentralización Administrativa Territorial*. Resumen de la propuesta preliminar, PNUD/CLAD, 1992.

La Estrategia de Descentralización efectuó un diagnóstico de la administración pública, que identificó deficiencias estructurales y funcionales en los ministerios, así como en los servicios públicos ofrecidos por las empresas del Estado. Señaló el carácter interventor del Estado en el pasado. Subrayó su sobredimensión estructural, así como la centralización, concentración de recursos y decisiones que caracterizaban a la administración pública salvadoreña. Indicó las dificultades existentes para la administración del personal del sector público debido a un sistema fragmentado y a la existencia de gerencias débiles en los niveles operativos.

Un elemento importante del diagnóstico fue el señalamiento de un viejo problema del aparato público salvadoreño: la falta de relación entre la estructura funcional vertical y la administración territorial.

El diagnóstico describió que el sector desconcentrado administrativamente contaba con "45 instituciones autónomas. Que existía una diversidad de oficinas desconcentradas desplegadas en regiones que no obedecían a criterios uniformes, cuya dispersión y diversidad organizativa volvían más compleja la coordinación de sus actividades".⁸

En cuanto a las condiciones específicamente municipales encontradas, se señalan las conocidas carencias relativas a: 1) limitaciones en los siste-

mas financieros, de administración, de planificación y de gestión; 2) restricciones de orden legal (a pesar de los avances hechos en este campo) e institucional; 3) las imprecisiones en cuanto a las competencias concurrentes, así como el corto período del mandato municipal (3 años); 4) ausencia a nivel legislativo de una Comisión Especial para tratar los asuntos de este nivel de la administración pública; 5) falta de concepto acerca del desarrollo integral del municipio, esto es, acerca de la articulación entre lo urbano y lo rural. Ello habría implicado dificultades en la elaboración de planes de desarrollo local; 6) débil articulación de la sociedad civil con el Estado; y 7) ausencia de mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos niveles de la administración del Estado.

El documento final del diagnóstico contiene las siguientes propuestas:

1. Organizar la administración pública en dos niveles:
 - o Un Nivel Central, conformado por ministerios, secretarías y entidades autónomas. Este nivel agruparía las funciones normativas, estratégicas y de definición de las políticas nacionales.
 - o Un Nivel Territorial Descentralizado, en donde se incluyó a las municipalidades en lo institucional y a los municipios en lo territorial. A este nivel se le consideró responsable de la ejecución de políticas públicas

8. Estrategia de Descentralización, *opus. cit.* p. 10.

y de la administración y operación de servicios.

2. Mejorar la metodología para tomar decisiones. La diferenciación de las funciones de gobierno requería además, mejorar la metodología para tomar decisiones. Esto provocó la necesidad de reestructurar la Presidencia de la República, agrupando varias unidades estratégicas que ampliaron la capacidad de asesoría de la Presidencia (creación de las Secretarías de Reconstrucción Nacional, Comunicaciones y de la Familia).
3. Transferencia de funciones desde el gobierno central hacia las municipalidades. El traspaso de funciones iría acompañado del traslado de los recursos financieros a los organismos receptores. Se consideró que con dicha medida la base territorial-poblacional podía realizar, con más eficiencia y equidad, los aspectos operativos locales. Que el tratamiento de los problemas en el lugar de su origen agilizaría las soluciones apropiadas y oportunas.
4. Reagrupar, modernizar y reordenar las instituciones del gobierno central. Asignando a éste funciones de alcance más global y menos operativo; encargado de las grandes orientaciones de política y de la visualización estratégica.

En cuanto al “por qué” de la descentralización, la estrategia aludió a objetivos de naturaleza filosófica y moral, relacionados con la voluntad de

contribuir con el logro del desarrollo autosostenible en lo económico, social, político y humano; capitalizando la influencia de las personas en la conducción de la sociedad local, mejorando las relaciones del Estado con la sociedad civil; y promoviendo el uso racional de los recursos naturales y económicos del país.

Con relación al “para qué”, el documento enumeró tres objetivos o metas intermedias:

1. Fortalecer la capacidad de las municipalidades para que puedan asumir con eficiencia y eficacia, las responsabilidades designadas dentro del proceso de descentralización.
2. Fortalecer la capacidad del gobierno central en el ejercicio de su rol normativo y estratégico. Papel que le correspondía jugar dentro del modelo de desarrollo que se ha estado impulsando en el país a partir de 1989.
3. Armonizar y articular las relaciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil, mediante la animación de su entusiasmo y potencial creativo y el propiciamiento del fortalecimiento democrático.

El documento identifica algunas de las competencias susceptibles de trasladarse a los gobiernos locales. En vista de que muchas de estas competencias estaban bajo responsabilidad de organismos del gobierno central, la propuesta recomienda trasladarlas a

las municipalidades (descentralización territorial), tomando en cuenta la gradualidad, progresividad y concertación.

Se reconoció, pues, el alto grado de centralismo en las instituciones del Estado y la complejidad del proceso descentralizador. Se buscó, en consecuencia, definir orientaciones de orden estratégico que aumenten las posibilidades de éxito. En tal sentido el documento de la estrategia enumeró las siguientes modalidades alternativas para ir acercándose a la descentralización propiamente dicha:

1. Desconcentración territorial en algunas instituciones del gobierno central. Esto es, traslado de responsabilidades y funciones a niveles inferiores de la misma organización, para reducir la dependencia del sector central y la creación de nuevos vínculos con el sector municipal.
2. Delegación de responsabilidades para cumplir determinadas funciones a organizaciones autónomas o privadas que funcionen fuera de la estructura burocrática, pudiendo ser controladas por el gobierno central en caso que tuvieran que manejar sistemas complejos y estratégicos.
3. Devolución de funciones desde el nivel central a las municipalidades.
4. Privatización de ciertas actividades públicas destinadas a la provisión de bienes y servicios para la

población, por la vía de varias modalidades ampliando el campo de participación privada en la gestión pública y municipal.

Como puede apreciarse, la propuesta estratégica no tuvo un contenido rígido. No se trató de órdenes o soluciones definitivas, pues se dejó abierta la posibilidad de incluir otras opciones particulares.

Es conveniente, comentar que la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios, en los municipios no es algo nuevo, pues ya estaba contemplada en la Ley del Régimen Municipal de 1908. Ahora lo nuevo era ampliar la participación del sector privado en la oferta de servicios municipales, dado que de acuerdo con la Ley, los municipios pueden sustentar la prestación de los servicios en forma directa, es decir, la gestión por la propia entidad municipal, por medio de organismos dependientes de ella (empresas municipales con o sin personería jurídica). Esta es una modalidad de prestación de los servicios públicos muy extendida en los municipios salvadoreños.

Los servicios públicos municipales pueden prestarse también por medio de gestión indirecta, o sea contratando agentes del sector privado por medio de licitación pública. En este caso, el servicio gestionado continúa bajo la responsabilidad del municipio, pero la oferta está a cargo de un agente independiente. Lo anterior demuestra que el municipio ha sido una jurisdicción que ha ofrecido espacios para la incor-

poración del sector privado como prestador de servicios. Ahora bien, la modalidad no implica venta de activos públicos municipales, sino la prestación de servicios públicos con gestión privada.

La Estrategia de Descentralización estuvo técnicamente terminada en junio de 1993, cuando se dio a conocer el documento preliminar: "Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal".⁹ Después de casi dos años de preparación y la primera vez en la historia de la administración política salvadoreña, el gobierno no sólo contaba con un futuro curso de acción en una área estratégica para la modernización del Estado, sino también con una coalición de sectores de la burocracia relacionada con el campo municipal. Sea porque se trató de un tema nuevo con el que los partidos políticos estaban poco familiarizados, o porque la atención estaba focalizada en otros intereses, el hecho es que la aparición del planteamiento gubernamental sobre la descentralización provocó pocas reacciones inmediatas. Una de ellas fue el foro organizado conjuntamente por el Centro de Investigaciones Científicas y

Tecnológicas, CENITEC, y el Instituto de Administración Municipal, ISAM, a principios de julio. En el foro también colaboró la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.

Entre los conceptos vertidos en el foro por el ISAM y CENITEC, se tiene: 1) en el país no se habían llevado a cabo políticas de descentralización, aunque en los últimos años se habían implementado programas de fortalecimiento municipal; 2) muchas funciones relacionadas con la prestación de servicios seguían concentradas en los ministerios; 3) era necesario delimitar claramente las funciones del gobierno y las funciones administrativas u operativas; y 4) la descentralización era un proceso que quería el consenso de los diferentes niveles involucrados, por tanto, debía ser gradual.¹⁰ FUNDE planteó que hasta entonces, los principales esfuerzos gubernamentales se habían puesto en experiencias piloto en los campos de la salud y educación. En opinión de FUNDE ambas medidas parecían apuntar más a enfoques de privatización y desconcentración que a procesos de descentralización.¹¹

En forma resumida, lo anterior representa las principales observaciones que inicialmente se hicieron al documento de la estrategia. Un año después aparecieron dudas sobre la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Asimismo, se comenzaron a comentar otras alternativas de descentralización.

La estrategia tuvo implicaciones políticas, organizativas y fiscales,

9. En noviembre de 1993, la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización de Desarrollo Municipal, dio a conocer un segundo documento preliminar "Propuesta del Plan Global de Descentralización y Desarrollo Municipal".

10. Seminario Internacional. *Centralismo y Descentralización en la Política Ambiental*. San Salvador, CIEDLA/CENITEC/ISAM, 1993, pp. 26 y 27.

11. FUNDE. *Boletín Alternativas para el Desarrollo*. San Salvador, Nº 13, julio de 1993, p. 3.

las cuales se desarrollan a continuación.

Dimensión política del proceso de descentralización

Terminado el documento de la Estrategia, se abrió otra etapa: la búsqueda del consenso con otras fuerzas sociales y políticas a fin de formular una estrategia nacional de descentralización. Hacia ese objetivo trabajaría la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, creada por el decreto legislativo Nº 52, del 13 de mayo de 1993.¹² Formaba parte de la Comisión la entonces Ministra de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaria General de Reconstrucción Nacional, el Presidente del ISDEM y el Presidente de COMURES. Como Secretario Ejecutivo de la Comisión funcionaba el Gerente General del ISDEM. Meses después, en marzo de 1994, se nombraría también como miembro de la CDM al Ministro de Hacienda.

Los miembros de la comisión representaban al régimen del Licenciado Alfredo Cristiani. Era una estructura desconcentrada, con ámbitos definidos de acción, responsable ante la máxima autoridad de la administración pública. Sus miembros eran representativos en un abanico de institucio-

nes municipalistas y del gobierno central. Algunos de ellos eran dirigentes políticos o muy vinculados al partido del gobierno.

Las responsabilidades asignadas a la comisión eran las de: desplegar acciones a fin de lograr consensos y gestionar la aprobación de la estrategia nacional de descentralización y desarrollo municipal.

La Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, desarrolló varios eventos políticos importantes y complementarios al propósito de difundir la estrategia y de generarle apoyo político. Entre ellos se tiene: 1) El VIII Congreso de Alcaldes; y 2) La Presentación de la estrategia a grupos de diputados de la Asamblea Legislativa. Todos considerados convenientes para la búsqueda de coincidencias en un escenario de mucha representatividad y de posibilidades para la transmisión de información y juego democrático que legitimara una decisión.

Respecto al VIII Congreso de Alcaldes, éste se desarrolló bajo el lema "La descentralización, parte integral del desarrollo municipal". Durante el Congreso la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM, presentó el documento de descentralización ante los candidatos a la Presidencia de la República del Partido Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, Partido Demócrata Cristiano, PDC, Coalición Convergencia Democrática, FMLN y Movimiento de Solidaridad Nacional, MSN, quienes firmaron

12. Publicado en el *Diario Oficial* Nº 115, tomo 319 del 18 de junio de 1993.

un documento de compromiso relativo a impulsar la descentralización y otorgarle verdadera autonomía a los municipios. Era indispensable que los partidos políticos se pronunciaran sobre la concepción de nuevas realidades como la descentralización y el fortalecimiento municipal.

En cuanto al segundo punto de la agenda política de la CDM, a principios de diciembre de 1993, cuando ya se estudiaba el Presupuesto General de la Nación, la CDM y COMURES sostuvieron una serie de reuniones con diputados miembros de la Comisión del Interior y Seguridad Pública, con la finalidad de analizar diversos temas de interés municipal y sensibilizar a los legisladores más próximos a la problemática municipal dentro del Primer Organismo del Estado. Se discutió el documento de la Estrategia de Descentralización y un estudio de descentralización de servicios. Los diputados de la comisión visualizaron el documento de Descentralización como un paso importante dentro de la modernización del Estado y ofrecieron darle continuidad a la política; no obstante, algunos legisladores expresaron reservas sobre los aspectos financieros de la propuesta.¹³

Las actividades con la Asamblea continuaron en febrero de 1994, al celebrarse un simposio denominado: "La Asamblea Legislativa: su papel en el desarrollo municipal, como parte inte-

grante de la descentralización". El evento tuvo la participación de diputados de todas las fracciones representadas en la Asamblea Legislativa en la legislatura 1991-1994, esto es: ARENA, PDC, PCN, CD, MAC y UDN, así como personal de ISDEM, COMURES, MIPLAN, SRN y representantes de agencias internacionales de ayuda al desarrollo.

El simposio celebrado con diputados de la Asamblea Legislativa fue prácticamente la última intervención pública de la CDM. El evento, realizado cuando ya se desenvolvía lo grueso de la campaña electoral de 1994, dejó claro la trascendencia económica y democrática de una política de descentralización en el país. Posteriormente sobrevino un enfriamiento de las actividades de la CDM debido en parte al calendario político.

Buena parte de 1994 transcurrió, sin que se adoptaran decisiones sobre la Estrategia de Descentralización formulada en el gobierno anterior. Entre el VIII Congreso y la víspera del IX, es decir, un año después de creada la CDM, la Estrategia de Descentralización continuaba congelada. No había sido rechazada, pero tampoco autorizada. Se encontraba en una situación de "no decisión".

La "no decisión" fue relevante para abrir un período de intercambios. Sin embargo, el sistema de trabajo anterior se había modificado. Comenzaba a desvanecerse el papel de liderazgo ejercido por MIPLAN en la etapa previa. Surgieron algunos documentos apor-

13. COMURES. *Revista Proyección Municipal*. San Salvador, N° 3, octubre-diciembre de 1993, p. 9.

tando aspectos operativos para implementar la Estrategia de Descentralización de la CDM. De entre los temas que implicaron cruce de argumentos destaca el punto de los organismos intermedios entre el nivel central y el municipal, responsabilidad que recayó en la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal, CDM.

En 1994 la Secretaría de Reconstrucción Nacional, SRN, formuló la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", recién iniciada la administración del Dr. Armando Calderón Sol. El documento recogió ideas del Plan de Gobierno 1994/1999 y del Discurso Presidencial de Toma de Posesión del 1^o de junio de 1994.

La aparición en setiembre de 1994 de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa" marcó el inicio de una nueva etapa de la descentralización, que se puede caracterizar por la proliferación de planteamientos. En ciertos casos, se trató de propuestas que combinaron ideas de la estrategia anterior, con planteamientos nuevos. Fueron impulsos de descentralización que no se prolongaron por lo que deben ser considerados como expresiones de políticas coyunturales. Esto es, políticas de emergencia tendentes a enfrentar los riesgos inmediatos de medidas adoptadas en otros campos. También en el período se afirmaron y ejecutaron experiencias de descentralización sectoriales diferentes.

No obstante, el importante avance realizado en materia de respeto a los derechos humanos y de desarrollo político, como consecuencia de los Acuerdos de Paz, sectores gubernamentales constataron retraso en lo relativo a la Modernización del Estado y en la Política de Descentralización y de Privatización. Medidas consideradas de gran proyección para reducir los desequilibrios estructurales existentes en el país.

De acuerdo con los agentes promotores de la política, El Salvador había acumulado una experiencia valiosa en términos del diseño de mecanismos de relación entre el gobierno central y las municipalidades. En las experiencias se habían obtenido logros importantes de desarrollo local, así como objetivos de índole política vinculados a la participación ciudadana y al fortalecimiento democrático. Este Modelo de Desarrollo Local fue financiado básicamente con fondos externos; lo que constituyó su principal debilidad, debido a la reducción previsible de los fondos externos en el corto plazo.

En los aspectos propositivos de la política se señaló un cambio de enfoque. La primera novedad se fundamentó en el ataque a la pobreza y la orientación hacia la generación de oportunidades socio-económicas para grupos marginados. Los componentes de la propuesta contenidos en la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", fueron tres:

1. El Desarrollo Socio-Económico Local. El gobierno central propiciará la incorporación a la dinámica del desarrollo, al 70% de la población que tradicionalmente ha sido marginada. Las acciones se canalizarían: 1) hacia los gobiernos locales individualmente; 2) hacia los gobiernos municipales asociados en el ámbito departamental; y 3) hacia el sector privado, que participe como agente y como beneficiario.

En cuanto a la infraestructura básica, la política señala que se atenderán proyectos, con fondos obtenidos por donación o transferencias del gobierno central. En el campo del comercio y servicios, se incluye la construcción de mercados, tiangués, lavaderos, rastrojos, cementerios, terminales de buses y otros, con el propósito de fomentar la actividad comercial local y crear oportunidades de ingresos propios a las municipalidades. Aprovechando los predios municipales sub-utilizados, la política recomienda construir techos industriales, que pudieran generar entradas inmediatas a las municipalidades por la renta de estas instalaciones a inversionistas o productores locales.

En el campo de la microempresa se propone crear sistemas de información acerca de líneas de crédito, condiciones, formas de acceso y difusión de tecnologías apropiadas. Vinculado a este elemento se plantea la fundación de una red de escuelas de empresas con el propósito de dinamizar la economía, fortaleciendo los procesos

de generación de empleo y de integración laboral, todo dentro de un enfoque de desarrollo endógeno. El funcionamiento de las escuelas de empresas implica la integración en lo local de los sectores privado y público, lo mismo que la participación de los vecinos de las localidades ya sea como propietarios o beneficiarios. Con el propósito de asegurar la transferencia de tecnología y la continuidad de las escuelas, se recomienda el manejo de éstas a través de Fundaciones Privadas para Escuelas de Empresas, FPEE, aprovechando las fundaciones ya existentes, a fin de beneficiarse con su experiencia.

En el ámbito de la agricultura, la política sugiere construir graneros modulares de 10 a 15 qq. de capacidad para mejorar el poder de negociación y comercialización de excedentes.

En cuanto al turismo, se propone la creación de infraestructura básica en regiones y zonas con potencial turístico, con facilidades para incorporar la artesanía local.

En resumen, este componente de la política, se propone buscar las potencialidades creativas y productivas de las zonas y fortalecer los recursos humanos. En este sentido deberá promoverse la coordinación y la orientación de las inversiones públicas en infraestructura mayor, con el fin de estimular la co-inversión privada en el desarrollo local.

2. Fortalecimiento Municipal. En este componente sobresalen la

Administración Tributaria, la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana. En este último aspecto se recomienda mejorar y perfeccionar los mecanismos ya existentes, así como crear otros nuevos como: Cabildos Sectoriales, Comités Consultivos Mixtos, etc.

3. La Descentralización. La política plantea que "idealmente la descentralización debería dirigirse hacia los municipios. Sin embargo, y en consideración a las restricciones de capacidades vigentes, infraestructura económica y administrativa de muchas municipalidades, recomendó iniciar el proceso bajo condiciones de viabilidad, menor costo y esfuerzo que asegure el éxito del mismo en términos de una mejor y eficiente entrega de servicios".¹⁴

Aquí se encuentra un giro importante en comparación con lo postulado por la estrategia de descentralización anterior, pues, se destacan las limitaciones del sistema municipal. Frente a ellas la política plantea apoyo técnico y administrativo para que los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, puedan cumplir los siguientes propósitos: 1) servir de operadores válidos de los servicios públicos que se descentralicen; y 2) administrar, operar y su-

pervisar la entrega de los servicios que les sean transferidos, particularmente en los aspectos de administración de personal, por ejemplo, maestros, enfermeras, médicos; así como en el mantenimiento de la infraestructura. Los ministerios seguirán como responsables de la provisión de los servicios y las municipalidades serían las ejecutoras finales. Este aspecto es muy significativo, pues subraya uno de los elementos que se recomendó modificar en la estrategia inicial de descentralización.

La política propone promover la planificación estratégica para estructurar planes de desarrollo local y departamental, con el fin de establecer un marco racional para la inversión pública y privada, recomendando que los planes sean presentados con representantes de los diferentes sectores de la sociedad local.

Se destacó la trascendencia de la formulación de estos planes, en cuanto que en ellos descansará la "base racional de inversión local, con fondos provenientes del impuesto predial", cuya recolección se localizaría también en los CDA, previa la capacitación correspondiente.

Un punto de especial importancia que surge del análisis de algunos contenidos de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", fue la orientación a señalar obstáculos al desarrollo de la política en función de insuficiencias administrativas de las municipalidades.

14. Gobierno de la República de El Salvador. *Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa*. San Salvador, setiembre de 1994, p. 45.

En ningún momento la política mencionó una transferencia directa de competencia a las municipalidades. Se inclinó más bien por un proceso de reducción de los déficit de capacidades identificados en las municipalidades, a través de la implementación de acciones de capacitación. Dentro de esta perspectiva figura el papel de los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, a los que se percibió como estructuras idóneas (mediante el fortalecimiento técnico y administrativo) para encomendarles la operación, administración y supervisión de los servicios que se descentralicen, particularmente la administración de personal y mantenimiento de la infraestructura y equipo.

Dimensión organizativa del proceso de descentralización

Los técnicos de la CDM propusieron que en una primera fase se pudieran crear mecanismos que fortalecieran las instancias ya establecidas por las gremiales municipales. Esto dio origen a los Concejos Departamentales de Alcaldes, CDA, integrados por todos los Alcaldes de un mismo departamento, y presididos por una Junta Directiva. Estas estructuras habían funcionado y funcionaban con el apoyo de la gremial de las municipalidades. Asimismo estaban los Comités Especiales Departamentales, CED, integra-

dos por todos los Alcaldes y el Gobernador Departamental. Estos comités se habían organizado para priorizar y gestionar proyectos de desarrollo a nivel departamental. Representaban una agrupación en función de los diferentes programas implementados por la SRN dentro de sus diferentes programas; algunos de ellos con carácter departamental.¹⁵ La no formalización de un nivel intermedio había creado cierta dependencia vertical de los municipios.

Los alcaldes desempeñaban dos roles: uno como miembros de los CDA, prolongación gremial de COMURES, y otro funcional, como participantes en los CED. Surgió, entonces, una cierta oposición inevitable dado el objetivo implicado en la decisión: optar entre estructuras existentes. Después de muchas discusiones entre COMURES, la SRN y el ISDEM, se acordó trabajar con los CDA, organismos ya existentes cuya funcionalidad podría probarse en un proyecto piloto de descentralización. Se consideró que estos organismos fortalecidos técnicamente, podrían transformarse más adelante en el Concejo Departamental de Desarrollo. Este Concejo podría obtener personería jurídica, a efecto de convertirse en sujeto de derecho público, pudiendo contar con tesorería departamental para recibir desembolsos y hacer erogaciones, y bajo la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República. Con la personería jurídica podría funcionar bajo una modalidad de descentralización como la delegación.

15. Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización. *Propuesta del Plan Global de Descentralización y Desarrollo Municipal*. San Salvador, CDM, p. 23.

Dimensión fiscal del proceso de descentralización

La Estrategia de Descentralización recomendó que las funciones trasladadas desde el gobierno central a los municipios, deberían ir acompañadas de los recursos que estaban financiando su funcionamiento. También deberían hacerse esfuerzos para mejorar las recaudaciones tributarias, así como las transferencias corrientes y los aportes comunitarios.

La estrategia indicó que la determinación de los costos era indispensable para materializar las transferencias por servicios prestados. Con ello se apuntaba a tomar providencias gerenciales a fin de preparar políticas destinadas a aumentar la capacidad de captación propia. Se sugirió asimismo, la necesidad de diseñar un sistema sostenible para el traspaso de recursos fiscales a las municipalidades.

Para el financiamiento de la "Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa", formulada en 1994, se propuso dos fuentes:

1. Recursos provenientes de instituciones que participan en la atención del área municipal, incluyendo fondos disponibles, como los provenientes de algunas operaciones como la propuesta de una transfe-

rencia de 50 millones de colones, a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social, FODES, manejado por el ISDEM. También se incluye aquí la disponibilidad de 60 millones de dólares provenientes del préstamo del BID para FIS/III, y

2. El Impuesto Predial, cuya recaudación se estimaba en 861.4 millones de colones anuales, se distribuiría así:
 - Un 10% para administración municipal.
 - Un 15% para fondo de garantía y servicio de la deuda, FSD.
 - Un 5% para asistencia técnica del proyecto.
 - Un 5% para la administración de la recaudación del impuesto.
 - Un 65% para proyectos de inversión.¹⁶

Para poder iniciar la implementación de la política en forma oportuna, se recomendó una estrategia de financiamiento que pudiera garantizar la disponibilidad de los recursos. Para ello se consideró la posibilidad de solicitar un crédito puente, al gobierno central, el cual sería pagado por los municipios a través del Fondo del Servicio de la Deuda, FSD, del Impuesto Predial (15% indicado antes).

En cuanto a escenarios posibles en función del proyecto gubernamental en su dimensión económica, la estra-

16. Gobierno de la República de El Salvador. *Política de Desarrollo Socio-Económico Local y Estrategia Operativa*. San Salvador, setiembre de 1994, p. 63.

tegia apuntó la conveniencia de que las municipalidades funcionaran como: promotores de la iniciativa privada, mediante el estímulo de la generación de riqueza a través de la privatización de servicios y generación de riqueza, garante de la construcción de la infraestructura básica y responsable de su mantenimiento y buen uso. Estos alcances suponían elevar la capacidad de gestión de las municipalidades, para cuyos efectos la estrategia previó un programa de fortalecimiento integral de las mismas por la vía de la intervención del ISDEM e iniciativa privada.

Conclusiones

Las conclusiones se refieren en primer término, a los impulsos de descentralización sectorial. De modo más concreto, el Programa de Descentralización Educativa, es un programa mucho más terminado que el Programa de Descentralización del Agua Potable.

Como se ha visto antes, el programa se trazó aumentar la cobertura; proponer el control de la escuela más cerca de los padres de familia y también buscar la participación de éstos en las actividades educativas. Algunas cifras contenidas en la información consultada para la elaboración del Informe de Investigación manifiestan que para 1994 la participación de EDUCO en la matrícula pública rural era de 52% en parvularia; 21% en primer grado; 13% en segundo grado y 8% en

tercer grado. Se registran también mejoras en la actividad estimulada por el programa en los maestros, así como signos de mejora en algunas áreas del aprendizaje estimulado en escuelas del programa.

Desde el punto de vista asociativo el programa ha incidido en la organización comunal. La cercanía de los actores locales a las situaciones de toma de decisión, han estimulado la participación.

Desde el punto de vista sectorial, la descentralización educativa ha contribuido a mejorar la funcionalidad de los programas del sistema público. Ahora hay una instancia en la comunidad dedicada a atender y a mantener relaciones con el sector educativo. El proceso de "descentralización funcional" animado por el programa ha favorecido la participación local.

A nivel de la formulación de las políticas públicas, tenemos que la estrategia de descentralización y fortalecimiento municipal de 1993 no sólo constituye el primer intento de formulación de política pública en el campo de la descentralización, sino también comprende muchos de los elementos claves de una forma de división y redistribución de tareas y poder político del gobierno central a los gobiernos locales. Modalidad completamente distinta a la desconcentración y a la privatización.

La estrategia, que por otro lado buscó complementarse con la variedad organizativa, de programas y de

procedimientos para tratar demandas y fomentar la participación ciudadana que se impulsó en una etapa anterior, MEA, no fue operacionalizada. Concurrieron otras coyunturas donde la descentralización cedió lugar a otras transformaciones, algunas de ellas dentro de las políticas de modernización del Estado.

En cierto sentido la estrategia fue inhibida. Perdió ritmo. Aparentemente

la coyuntura posterior a los acuerdos de paz y la urgencia de adaptar el aparato a cambios en el enfoque económico inciden con el rumbo que se debía seguir. Esta falta de claridad se mantiene aún. Han habido otros intentos, pero en definitiva impera la indefinición en cuanto a animar una estrategia global, porque en lo sectorial si se han animado transferencias de competencias △