

La perspectiva de nuestro país

POR: SANDRA DE BARRAZA*

El análisis sobre las perspectivas del país en el corto plazo, merecen reflexionar sobre ciertas áreas: una democracia en proceso; la concentración de recursos y oportunidades; el crecimiento urbano y el ordenamiento territorial; nuestro principal producto de exportación; y los principales retos.

Una democracia en proceso

Durante 15 meses la nación vivirá un largo proceso electoral. El primer ejercicio inició con las elecciones de diputados y de Concejos municipales, de Marzo de 2003, los resultados serán claves durante el tiempo que resta de la administración del Gobierno Central (1999/2004), porque en este periodo el tema priorizado por el gobierno de El Salvador, la negociación del Tratado de Libre Comercio USA / Centroamérica (CAFTA), tendrá vicisitudes dependiendo de la correlación de fuerzas en la nueva Asamblea Legislativa.

Los partidos políticos iniciaron la carrera electoral en octubre del año pasado. La campaña se realizó, aún en contra de las normas que dicta la normativa electoral, con la aprobación o con la indiferencia del Tribunal Supremo Electoral (TSE), instancia responsable de regular y organizar las campañas electorales, sin embargo al interior de esta institución los intereses de los partidos políticos mayoritarios se sobreponen a la misión de mantener y fortalecer la credibilidad del sistema.

El segundo ejercicio, será la elección del Presidente del Órgano Ejecutivo. El futuro evento adquiere relevancia al interior de todos los partidos políticos, especialmente de los dos



Foto: Thirza Ruballo

se refieren a la forma y sistema de gobierno (del 83 al 89), al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República". En consecuencia, estamos obligados a asegurar que los partidos funcionan como tal, que los políticos son los mejores, que los candidatos a puestos de elección popular son los más competitivos y que elegimos con nombre, apellido, formación, compromiso y proyección. Esto significa que debemos hacer las reformas pertinentes y que no tenemos un tiempo ilimitado: de lo contrario el colapso de la democracia es una potencial perspectiva.

La concentración de recursos y oportunidades

La histórica tendencia hacia la concentración de recursos y oportunidades en la Región Metropolitana de San Salvador no se ha modificado; más bien se ha intensificado en detrimento de un desarrollo equilibrado en el ámbito territorial. Las cifras sobre inversión pública, el número de empresas formalmente registradas en el Ministerio de Hacienda como contribuyentes fiscales y la recaudación fiscal, reflejan que San Salvador y La Libertad son los departamentos más favorecidos y en ambos, un número limitado de municipios registran las tasas más altas en los tres aspectos mencionados. Ante esto, los US\$172,7 millones disponibles en el Fondo de Desarrollo Social (FODES) para las transferencias a las alcaldías municipales y los US\$71 millones del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), son insuficientes como instrumentos para superar el desequilibrio territorial.

Los criterios de distribución del FODES afectan al municipio de San Salvador, del 6 por ciento que determina la ley recibe un monto menor de transferencia que cuando el monto se limitaba al 1 por ciento del presupuesto de la nación, es un hecho que como instrumento financiero no permite crear condiciones para el desarrollo en municipios con indicadores desfavorables. Y esto es así, porque en estos municipios la capacidad de recaudación fiscal por la vía impositiva o tasas municipales es escasa o nula porque carecen de base empresarial.

Adicionalmente y no obstante que muchos municipios atraen a la cooperación internacional bilateral o multilateral, por su condición de pobreza la agenda se orienta hacia los proyectos de carácter distributivo como servicios básicos o infraestructura social y no para crear condiciones que construyan entornos de competitividad en el territorio.

De cara al futuro, entonces, es indispensable profundizar esfuerzos para impulsar la micro regionalización y la asocia-

ción de municipios como condición necesaria para lograr una visión integral de desarrollo, un aprovechamiento estratégico y eficaz de los recursos, y sobre todo, capacidad de participación e injerencia en el uso del financiamiento de proyectos adicionales para el desarrollo local.

Simultáneamente es también indispensable repensar los criterios de asignación del FODES si real y efectivamente se quiere descentralizar las oportunidades de desarrollo en el país. Es importante reflexionar sobre el significado que tiene una transferencia de US\$8 millones para una alcaldía de la región metropolitana e imaginar el impacto que tendría una inversión de esta magnitud en una microregión del norte de Morazán o La Unión.

Así, para descentralizar las oportunidades debemos repensar el ordenamiento territorial del país, evaluar y definir las atribuciones y competencias de los gobiernos locales y sobre esta base, diseñar una nueva clasificación de municipios para los efectos de transferencia de fondos y responsabilidades. Por ejemplo, los municipios que se consideren del tipo "A" porque tienen más de 100 mil habitantes y cuentan con una base empresarial instalada y financian su presupuesto de gasto e inversión en un 80 por ciento con recaudación fiscal, de-



Tipología de municipios

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Población	150,738	81,793	21,466	13,954	9,277
Grado de urbanización	77%	65%	40%	29%	21%
INBI	15 puntos	27 puntos	40 puntos	46 puntos	58 puntos
Población total	1,658,124	1,145,113	1,395,328	1,437,352	640,120
Extensión territorial	396 Km2	1.817 Km 2	5,175 Km2	8,405 Km2	5,2512 Km2
Número de municipios	11	14	65	103	69

Fuente: PROMUDE/GTZ: Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador, enero 2002

berían de asumir todas y cada una de las atribuciones y competencias que establece el Código Municipal. Existen 13 municipios (5% del total nacional) que tienen dicho perfil y por tanto, podríamos asegurar que son expresiones reales de la autonomía de los gobiernos municipales.

Pero aquellos municipios clasificados como tipo E, es decir que no tienen más de 5 mil habitantes, que dependen en un cien por cien del FODES porque no cuentan con recaudación fiscal ya que no tienen a quien cobrarle, y acceden a la asistencia de la cooperación internacional, cuyo número asciende a 59 (23% del total nacional), deben ser objeto de revisión de sus competencias y atribuciones; así, se aseguraría el cumplimiento de la ley que establece la obligatoriedad del gobierno central de asumir aquellas para las cuales los municipios no están capacitados o no tienen recursos para cumplirlas.

El país cuenta con información importante para superar el discurso sobre descentralización y avanzar eficazmente en el proceso. Para el caso, el programa PROMUDE de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) publicó recientemente la Propuesta de Tipología de Municipios que es un aporte para tomar decisiones técnicas y políticas (ver siguiente cuadro) Si continuamos abordando el tema como hasta la fecha, es decir, de manera superficial pero con estrategias orientadas a fortalecer la concentración, difícilmente lograremos tener un territorio más equilibrado. Es un riesgo que debemos enfrentar y resolver en el corto plazo.

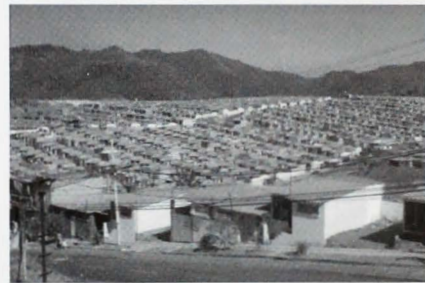
Distribución de municipios según población

Población	No. de municipios
Menos de 5,000	9
5,000 a 9,999	67
10,000 a 19,999	63
20,000 a 99,999	60
100,000 y más	13
Total	262

Fuente: elaboración propia con datos de DIGESTYC, 1992

El crecimiento urbano y el ordenamiento territorial

Tomando en cuenta el nivel de desarrollo, la concentración de recursos, la articulación y proyección territorial en el ámbito urbano, el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT) ha establecido 31 centros urbanos que se integrarán al sistema de ciudades propuesto inicialmente en las Acciones Territoriales del Plan de Nación (ver siguiente cuadro) .



Con este aporte, la visión inicial de crear una red de ciudades desconcentradas, a lo largo y ancho del país, tiene mayor fundamento para hacerle frente a un proceso de urbanización que se ha caracterizado por la improvisación y el desorden que continúa y depende de las iniciativas de construcción de nuevas carreteras. Debemos tomar conciencia que dentro de 12 años la población crecerán 2.5 millones de habitantes más, que el parque vehicular se incrementará desde 93 mil vehículos ligeros circulando diariamente a 321 mil, y por tanto es imprescindible quitar de las manos de los lotificadores la "responsabilidad" de la urbanización porque llegaremos al caos total y la inviabilidad de país.

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) financió con fondos del BID los Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) para las ciudades de San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Usulután y

Sistema de Ciudades

Categorías	Número	Municipios
Capital	1	San Salvador
Primer nivel	2	San Miguel, Santa Ana
Segundo nivel	2	Sonsonate, Nuevo San Salvador
Centro local nivel A	10	Usulután, La Unión, San Vicente, Cojutepeque, Zacatecoluca, Ahuachapán, Chalchuapa, Colón (Lourdes), Apopa, San Martín
Centro local nivel B	13	Metapán, Aguilares, Chalatenango, Ilobasco, Sensuntepeque, San Francisco Gotera, Santa Rosa de Lima, Santiago de María, Jiquilisco, La Libertad, Acajutla, Iralco, Quezaltepeque
Centro local nivel C	3	Ciudad Arce, Chinameca, Atiquizaya
TOTAL	31	

Fuente: Propuestas iniciales del Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT), San Salvador, dic. 2002

Sonsonate. Y también el estudio del Valle de San Andrés. Estos estudios se realizaron durante los años 1995 y 1997 y tuvieron un costo de US\$6.2 millones, los primeros y el del Valle de San Andrés de US\$1.4 millones.

Además, la GTZ financió en 1998 el estudio del plan de desarrollo urbano de Santa Rosa de Lima. Pero, han tenido poca difusión y escasa utilidad para el reordenamiento urbano de las ciudades debido al reducido involucramiento de los actores claves en el proceso, es decir, los gobiernos locales, los empresarios y los habitantes. El que ha tenido mejor suerte es el del Valle de San Andrés porque ha servido para aglutinar a algunos municipios alrededor de una oficina de planificación, centralizada en su gestión pero desconcentrada territorialmente.

Está en proceso una inversión millonaria en la construcción del puerto de La Unión, el que funcionaría como puerto de tercera generación, si se integra con una ciudad competitiva, que cuente con zonificaciones y regulaciones sobre el uso del suelo y con los servicios fundamentales, particularmente el de manejo de desechos sólidos y líquidos. Hay gestiones del VMVDU para superar el vacío de planificación urbana en el espacio conformado por los municipios de Conchagua y La Unión, en donde tendrá un impacto inmediato la construcción del nuevo puerto La Unión y que cubren un territorio de 353.5 Km² y 85 mil habitantes, población que crecerá el 52 por ciento para el año 2015.

Nuestro principal producto de exportación

Según información del Banco Central de Reserva en el año 2001 el valor total de las exportaciones fue de US\$2,865 millones; cifra que tuvo una reducción de US\$76 millones respecto del año 2000. El 58 por ciento del valor total de las exportaciones en el año 2001, lo representó la maquila y el principal destinatario de la producción fue Estados Unidos. El mismo año el sector de electricidad atrajo

el mayor porcentaje de la inversión extranjera directa (37%); seguido por la industria manufacturera (17%) y las comunicaciones (16%) La maquila atrajo el 8 por ciento del total nacional. Los principales inversionistas provienen de Estados Unidos, Venezuela, Francia y España.

Las remesas familiares son el rubro que mayor tasa de crecimiento registra. En 1991 el monto fue de US\$790.1 millones; en el año 2001 fue de US\$1,910.5 y fueron superados los US\$2,000.00 millones en el 2002. Las remesas son el reflejo de la emigración de los salvadoreños, fenómeno y proceso que ha sido calificado como la principal política contra la pobreza.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2000, el 19.7 por ciento de población recibió remesas con un promedio anual por familia de US\$1,448.00 (US\$120.00 mensuales). Si esto se compara con el promedio del salario mínimo que oscila en el orden de los US\$144.00 mensuales y se considera que en el ambiente son escasas las oportunidades de empleo formal, con facilidad se entiende que la principal aspiración de muchos salvadoreños es emigrar al norte enfrentando las iniciativas y esfuerzos coordinados por detenerla, particularmente después de septiembre del 2001 y las acciones terroristas en los Estados Unidos. Mientras la población no tenga oportunidades concretas para desarrollarse dentro del país, la meta seguirá siendo el norte.

En una reciente publicación de FUSADES¹ se analiza el comportamiento de las exportaciones durante la década del noventa y afirman que los esfuerzos por reconvertir y ampliar la base exportable no han tenido el éxito que se esperaba. A casi tres décadas de iniciadas las reformas estructurales para lograr una mejor inserción en el mercado mundial, la situación no es la esperada. Lamentablemente lo que se ha conseguido es la expulsión de ciudadanos sin oportunidades. No obstante, en otro ambiente logran una inserción exitosa, y más aún, con su trabajo financian la economía salvadoreña

La perspectiva de nuestro país

y han ayudado a disminuir sustancialmente los índices de pobreza, en algunas zonas del país.

Con esta realidad de la base productiva, con los desafíos que presenta el mercado mundial y con las implicaciones y oportunidades que el CAFTA planteará al país, es difícil posponer la asunción e impulso de una política y estrategia para la producción que permita acumular riqueza y desarrollo a lo largo y ancho del país. Y debe recalarse a lo largo y ancho del país, porque de lo contrario, aún cuando se logre atraer mayor inversión extranjera al país, se agudizarán los desequilibrios porque el beneficio no se acumula ni se aprovecha para beneficio nacional.



De cara al futuro, la elección presidencial, tendrá que incluir en su agenda no sólo el tema redistributivo sino la principal pregunta y reto nacional, ¿Qué debemos producir? ¿Para cuál mercado? Y además ¿Qué debemos hacer para aprovecharlo?

Los principales retos

El primer reto que debe enfrentarse se refiere a la producción. Es lo más importante porque el país tendría condiciones favorables de crecimiento y desarrollo si contamos con una política industrial que permita insertarnos en el mercado mundial. Esto significa construir la competitividad territorial y empresarial con productos que tengan demanda en el mercado mundial y así, generar riqueza a lo largo y ancho del país. La desconcentración territorial de las oportunidades de inversión empresarial demandará, tarde o temprano, de incentivos para atraer y retener capital. La generación de oportunidades concretas, atractivas y rentables nos dará la capacidad de retener a nuestro recurso humano y también de atraerlo, sobre todo a aquellos que han demostrado una inserción exitosa en otros países del mundo.

- El segundo reto se refiere a la política distributiva. Reconocemos que el gasto y la inversión pública son la clave para crear condiciones atractivas para el inversionista privado. Debemos revisar y priorizar el presupuesto general de la nación sobre la base de la información disponible en el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT). De igual manera, debemos reestructurar la institucionalidad del país. Estas son decisiones que deben ser asumidas en las esferas de los Órganos Ejecutivo y Legislativo. Ventajosamente las decisiones estarán sustentadas en este millonario estudio que está desarrollado el MARN y el VMVDU.

- El tercer reto se refiere a la institucionalidad. La democratización pasa por la eficacia y pertinencia de las atribuciones del Estado en cuanto a asegurar y velar por el bienestar de toda la población. Debemos dar inicio a la revisión, precisión y adecuación de las atribuciones y competencias de los distintos niveles de gobierno (central y local) y sobre este acuerdo, viabilizar el proceso de descentralización como base para la modernización del Estado.
- El cuarto reto se refiere al ordenamiento territorial. Este es la base para el desarrollo de la producción y productividad con relaciones armoniosas con el territorio. El debate sobre el ordenamiento territorial como base para la planificación y la reforma política electoral, son temas que deberán introducirse en la agenda ciudadana y política en el corto plazo.
- Y el quinto reto se refiere a la reforma político electoral. Es una tarea ineludible asumir inmediatamente la reforma del sistema electoral para que la democracia no colapse. Supone la revisión de la ley del Tribunal Supremo Electoral y dividir las funciones administrativas y jurisdiccionales; creación de nuevas circunscripciones electorales para asegurar la representatividad de los diputados; creación de una ley de partidos políticos. Los ciudadanos necesitan certeza acerca del sistema político en el sentido de que responde a las aspiraciones de desarrollo y progreso de la nación.

* Sandra de Barraza, analista política, directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo.

Cita

1 Franco, Carolina Alas de. Política comercial y evolución del sector exportador durante los noventa en El Salvador. FUSADES. San Salvador, 2002

