

# Un nuevo modo de gobernar los municipios

Lic. Ernesto Zelayandía  
Analista político

## Introducción: superando el anacronismo estatal y la forma de gobernar

**L**a necesidad de la modernización del Estado salvadoreño es ineludible por dos razones básicas: la nueva realidad nacional y las demandas de los cambios y tendencias en el mundo. Desde la fundación de la República el siglo pasado, hasta la década de los años 70s, el modelo de la administración del Estado-nación, se ha caracterizado por el *centralismo*, el *estatismo autoritario* y otros vicios burocráticos derivados de la **privatización del Estado**, como son la ineficiencia, el clientelismo político, el tráfico de influencias y la corrupción. Actualmente, esta forma de estructuración y funcionamiento del Estado, está fuertemente cuestionado aquí y en otras latitudes del mundo.

**"La máquina administrativa viciada e ineficiente, y la corrupción, son subproducto de la privatización del Estado y de la cultura del favorecimiento; a esto se propone una acción en el sentido de desprivatizarlo, de tornarlo público, de devolver a la sociedad el control del Estado, así como, la cultura de los derechos y la ciudadanía".**

Nuestra historia político-institucional está marcada por: el *elitismo* y la *exclusión política* en el ejercicio del poder "público"; el *excesivo centralismo* en detrimento del poder comunal local (característico de la época precolombina y de la propia Colonia); el autoritarismo primitivo y el militarismo, que se inauguró con la dictadura de Martínez en 1931 hasta 1944, la cual tuvo su "punto de inflexión", de "ruptura", con el golpe de Estado de la "juventud militar", apoyado por sectores progresistas, en octubre de 1979, y acabó con la solución política negociada del conflicto bélico, en enero de 1992. Y, finalmente,

tenemos la tradición presidencialista de nuestro sistema político, como los elementos típicos, de la forma de hacer política gubernamental.

Desde el punto de vista político-administrativo, ha existido una relación inversa entre la centralización del poder político en San Salvador y el debilitamiento del poder local (las municipalidades) en el resto del país. Este fenómeno sociológico y cultural se explica por razones económicas: la **abolición del régimen ejidal/municipal y comunal de la tenencia de la tierra** (1881-1882), para fomentar inicialmente la producción cafetalera;

posteriormente, se reforzó esta tendencia centralizadora, por el carácter concentrador de la economía, que aglutinaba en los principales centros urbanos, y especialmente en la ciudad capital, la mayoría de recursos humanos, financieros y de infraestructura, todo cerca de la sede del poder político. También, después de la Segunda Guerra Mundial, interna-

cionalmente se difundió el concepto de Estado paternalista, proteccionista e interventor para "garantizar el desarrollo económico del país". En nuestro caso, el estatismo se fortaleció también por la militarización de la política y del Estado, y por la visión parasitaria de los "barones del café" (la naciente burguesía cafetalera salvadoreña) a través de la dependencia e instrumentalización del aparato estatal para la acumulación de capital.

Pero, ¿cuál es la situación actual del gobierno local, de los municipios? Con la nueva Constitución de 1983, se consagró el régimen municipal: que garantiza legalmente su autonomía, se crea un "fondo de desarrollo de

## POLITICA

los municipios", y se establece la necesidad de formular un Código Municipal. Este Código se aprueba en 1986 y es considerado como uno de los más avanzados en la región en términos de municipalismo. En él se establece un conjunto de competencias que fortalecen la autonomía y el desarrollo municipal.

Precisamente este Código Municipal será uno de los fundamentos de la propuesta de **un nuevo modo de gobernar los municipios**. La Asamblea Legislativa también ha aprobado dos leyes que fortalecen el municipio: una es la creación, en 1987 del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), cuya misión es fortalecer y dar asistencia técnica a los municipios, y la otra, es la Ley General Tributaria Municipal, que fue aprobada en 1992, y da el marco legal para ejercer una mayor autonomía financiera.

La administración Duarte (1984 - 1989), le dio un impulso inicial al municipalismo, y la administración Cristiani (1989 - 1994), le dio continuidad a este esfuerzo, tal como se expresa en su propuesta de "modernización institucional, incluyendo reformas administrativas, operacionales y jurídicas", en la cual se plantean como uno de los componentes de la modernización, la "descentralización administrativa territorial", que significa, según la Vice-Ministra de Planificación de ese gobierno, la "transferencia de determinadas competencias, la capacidad de decisión y recursos, desde el órgano ejecutivo (el GOES) y sus agencias nacionales, a las municipalidades y entidades de la sociedad civil organizada para atender demandas de la población en el territorio".

Durante la guerra (1980 - 1992), esta tendencia de la descentralización y desarrollo municipal tuvo evidentemente un matiz y contenido contrainsurgente, pero con los Acuerdos de Paz donde se plantea en forma de consenso una reforma democratizadora del Estado, y del sistema político, se han generado nuevas condiciones favorables para el impulso del proceso de descentralización del gobierno central y fortalecimiento de la autonomía municipal, desde una perspectiva democrática. Durante la campaña de las primeras elecciones de posguerra todos los candidatos

presidenciales firmaron un documento de compromiso a favor de la descentralización y fortalecimiento municipal, en el marco del VIII Congreso de la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), en septiembre de 1993.

Finalmente, no podemos omitir que la descentralización y desarrollo local es una de las megatendencias a nivel mundial, la cual revaloriza el poder local como el espacio privilegiado para mejorar la eficiencia y eficacia del Estado en la prestación de servicios públicos, y la mayor participación de la ciudadanía en la solución de sus problemas, así como para ejercer un mejor control social del Estado.

La modernización del Estado, vale decir, la reforma democrática del Estado, demanda también una reforma administrativa y de cambio de mentalidad y de comportamiento de la burocracia del gobierno central, y de las municipalidades, así como de la propia comunidad y los ciudadanos.

### La ruptura del centralismo obsoleto

La descentralización es un componente importante de la reforma del Estado. Afortunadamente, en El Salvador hay coincidencia en la clase política sobre este asunto clave de la modernización. Evidentemente, existen matices diferentes de los actores políticos, pero en lo fundamental hay convergencia en la importancia de impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal. Veamos a continuación estas coincidencias de los diferentes actores.

#### 1. El Gobierno

El gobierno de Cristiani, a través de la Lic. María Teresa de Rendón, Vice-Ministra de Planificación, ya expresaba que: "La descentralización tiene que sustituir, en la base local, la lógica exclusivista, paternalista y dirigista del Estado, por una forma de permanente participación de la población en la identificación de los problemas, priorización de las propuestas de solución, ejecución de acciones operativas y fiscalización de los

## POLITICA

resultados de la gestión. Por tanto, deberá generar mayor democracia en el manejo de los asuntos públicos e innovación en la promoción de la iniciativa social". En relación al desarrollo municipal, la misma funcionaria manifestaba que "las áreas de gestión pública que se trata de fortalecer en su manejo local son, entre otras: salud y educación primaria; agua potable y alcantarillados; caminos rurales, vecinales y terciarios; riego de áreas productivas; infraestructura básica; investigación y extensión agropecuaria; explotación de recursos naturales y conservación del medio ambiente; aseo urbano y manejo de desechos sólidos; ordenamiento urbano y manejo del catastro; generación de unidades productivas para reconversión del empleo público prescindible mediante pequeñas y medianas empresas; reconstrucción de áreas afectadas por el conflicto: crédito y fomento a la producción de bienes y servicios".

## 2. *Los candidatos presidenciales*

Los principales candidatos para la elección presidencial del 94 también externaron sus puntos de vista y compromisos sobre el tema municipal. El Dr. Armando Calderón Sol, en calidad de candidato presidencial de ARENA, en el VIII Congreso de COMURES manifestó en su discurso que "reconocemos la necesidad de traspasar parte del poder central a los gobiernos locales, para que éstos, como expresión de la voluntad de las comunidades, sean los protagonistas centrales en la búsqueda de las soluciones de sus problemas. Así, estaremos creando condiciones para profundizar y validar la democracia; para dar garantías a una paz social permanente, al abrir y ampliar los canales de participación a las comunidades y de todo el pueblo en general".

El Dr. Rubén Zamora, como candidato presidencial de la Coalición (Convergencia FMLN), manifestó en dicho congreso de las municipalidades: "Quebrar el opresivo centralismo del Estado salvadoreño es una tarea democrática indispensable, si queremos que el concepto de participación del pueblo tenga sentido más allá de lo formal. De ahí la imperiosa necesidad política de la descentralización". Y continúa, en relación a la

concepción de descentralización: "En concreto, la descentralización es una transferencia o asignación de poder político y administrativo con el cual las unidades locales (municipios) adquieren un real poder para actuar. Su objetivo es el traslado de poder concreto a la ciudadanía a través de las municipalidades, para que ésta asuma más directamente la gestión de los servicios a los que tiene derecho y participe más activamente en la gestión pública, y pueda obtener beneficios directos y mayores".

También, el Dr. Fidel Chávez Mena, entonces candidato presidencial del PDC, expresó que: "La descentralización política significa crear contrapesos. Por ello, son importantes los gobiernos locales. Son factores clave de la coordinación de las comunidades. No hay municipios sin gente. Los gobiernos locales están más cerca de los que deciden, de los que tienen aspiraciones, de los que tienen necesidades, de los que tienen móviles para vivir y luchar. Es la gente que participa".

Como podemos observar, los diferentes sectores políticos están "conscientes" del problema de la centralización obsoleta del Estado, y esta preocupación los ha llevado a "identificar la política de descentralización administrativa territorial como posible motor para impulsar cambios transcendentales para el país en materia de modernización del Estado, reconociendo al plano local como un escenario de grandes potencialidades para contribuir al desarrollo futuro del país en los campos económico, social y político". (Documento: *Propuesta de estrategia de descentralización y desarrollo municipal*, MIPLAN, 1993).

La descentralización como instrumento político y administrativo, es decir, la democracia y eficiencia, tiene como contrapartida en el plano institucional: el desarrollo municipal, y la democratización de los municipios. Y esto a su vez requiere de la participación de la comunidad.

En la perspectiva de un Estado democrático, la descentralización es una medida que **desprivatiza al Estado**, dándole más transparencia a la administración pública y, al mismo tiempo, posibilita la participación de la población en la gestión pública local y en la fiscalización de la misma. Podemos concluir



que descentralización, transparencia y participación son tres elementos de un mismo concepto: **democratización**.

### ***El municipio y sus competencias***

Nuestra Constitución establece claramente la autonomía municipal y, en su artículo 203, dice que los municipios se regirán por un Código Municipal.

Comencemos con la definición de municipio. Según el Código Municipal es: "La unidad político-administrativa primaria de la organización estatal, de un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del municipio, está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y

autonomía suficiente".

Entre las competencias del municipio establecidas en el Código Municipal están las áreas de:

1. La planificación del desarrollo económico y social, urbano y rural, de la localidad;
2. Sociales: promoción de programas de salud, educación y vivienda;
3. La participación popular. Promoción de ésta en la solución de los problemas locales;
4. Culturales, tales como: promoción y organización de deportes, recreación, ciencias y artes, espectáculos públicos, ferias y festividades populares;
5. Económicas y medio ambiente. Promoción del desarrollo industrial, turístico, comercial, agrícola, artesanal y de servicios; regulación de establecimientos de esas

**POLITICA**

actividades; y de incremento y protección de los recursos naturales;

6. Prestación de servicios públicos municipales;
7. Obras públicas municipales.

El municipio regula las materias de su competencia y la prestación de servicios por medio de ordenanzas y reglamentos (art. 13). La competencia municipal no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública (art.5).

### **El gobierno municipal y sus competencias**

Según el artículo 24 del Código Municipal, el gobierno municipal es ejercido por un Concejo que tiene carácter deliberante y normativo, integrado por un alcalde, un síndico, y dos o más regidores, cuyo número es proporcional a la población. Los miembros de los concejos son elegidos para un período de tres años y pueden ser reelegidos. El Concejo es la autoridad máxima del municipio y es presidido por el alcalde.

El Concejo Municipal actual tiene una dualidad de funciones: ejecutivas y de tipo legislativo, ya que tiene un carácter deliberante y normativo. A este problema se le agrega que en el actual sistema electoral, no existe la elección proporcional para el Concejo Municipal, lo cual fortalece el autoritarismo, el caudillismo o caciquismo de los alcaldes y, en definitiva, refleja un modelo antidemocrático de poder local. Por eso se plantea la necesidad de acompañar la descentralización con la democratización de los municipios, de lo contrario, estaremos fortaleciendo un modelo autoritario, excluyente y hasta personalista del gobierno local.

El Concejo Municipal tiene, entre otras, las siguientes facultades:

1. Aprobar los planes de desarrollo urbano y rural.
2. Nombrar al secretario del Concejo, tesorero, gerentes, directores o jefes de las dependencias de la administración municipal de una terna propuesta por el alcalde en

cada caso;

3. Crear comisiones municipales que considere convenientes;
4. Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el gobierno y la administración municipal;
5. Aprobar los planes y programas de trabajo y presupuestos municipales;
6. Crear entidades municipales descentralizadas, fundaciones, asociaciones, empresas y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local. Además, el Concejo está obligado a:
  1. Elaborar y controlar los planes, programas y presupuestos municipales;
  2. Realizar la administración municipal en forma correcta, económica y eficaz;
  3. Prestar los servicios y construir las obras públicas municipales;
  4. Llevar un inventario de los bienes del municipio, protegerlos y conservarlos;
  5. Llevar buenas relaciones con las instituciones nacionales y regionales así como con los demás municipios;
  6. Informar a la comunidad de la marcha de las actividades municipales;
  7. Sesionar ordinariamente, por lo menos, una vez cada quince días y extraordinariamente las veces que sea necesario.

### **Características actuales de los municipios y la gestión municipal**

**Población y territorio.** A pesar del pequeño territorio que tiene El Salvador, existe un número elevado de municipios. Los datos del censo de 1993 muestran que más del 50% de los municipios tienen una población menor de 10,000 habitantes (a pesar de que el Código establece como condición para formar municipio una población no menor de 10,000 habitantes). Un poco más del 80% tienen menos

## POLITICA

de 25,000 habitantes y apenas un 3% cuentan con una población mayor a los 100 mil habitantes. La población se concentra, actualmente, en dos departamentos (San Salvador y La Libertad), que aglutinan cerca del 40% de la misma, en apenas el 12,2% de la superficie total de la República. Esta alta concentración urbana es producto de las tendencias expulsoras y concentradoras del modelo económico vigente en el pasado y que continúa vigente. Además, con el conflicto armado, en la década pasada hubo una fuerte migración del campo a la ciudad, y del interior del país hacia la capital o sus alrededores. Esto ocurrió también en ciudades como San Miguel, a donde migraron muchas personas de otros municipios de oriente. Actualmente, la mayoría de municipios están prácticamente abandonados por el Estado.

**Aspectos Legales.** A pesar del Código Municipal y la Ley General de Tributación Municipal que constituyen un avance significativo para el desarrollo municipal, las municipalidades afrontan todavía serios problemas como: competencias concurrentes del gobierno central y las municipalidades, como los casos del Ministerio del Interior, y de Planificación; organismos centralizadores como FIS, SRN, DIDECO, ISDEM, compiten con ventaja con las municipalidades y el gremio de los alcaldes COMURES; el Concejo no es representativo de la correlación de fuerzas políticas locales, este organismo de poder local (el Concejo) debería ser electo por el criterio de la proporcionalidad de los votos. A nivel de la Asamblea Legislativa debería existir una comisión de asuntos municipales para ser coherente con la política prioritaria de desarrollo municipal, esto, a la vez, le daría más armonía a la normativa local y con la nacional. Esta es una demanda del IX Congreso de COMURES de 1994.

**La gestión municipal.** A ocho años de aprobación del Código Municipal, éste no es ejecutado a plenitud por las municipalidades. La mayoría de municipios trabaja en condiciones precarias y de abandono y, en realidad, no se funciona como gobierno local. La poca autoridad gira en torno a la figura del alcalde.

Las características de las administraciones

municipales son:

1. La ineficiencia, ineficacia y corrupción, en estrecha relación con la visión privatizadora del Estado, así como se reproduce la centralización del poder, y hasta el caciquismo (el alcalde o alcaldesa).
2. El ejercicio de micropolíticas sintonizadas a la influencia del poder económico local.
3. Los sectores como la atención al público, prestación de pequeños servicios, fiscalización, están marcados históricamente por prácticas de clientelismo político, haciendo uso del secreto burocrático y estructurándose, no para servir al público, sino para servirse del público y utilizar su cargo para "vender facilidades".
4. El gerenciamiento ineficaz. En la mayoría de los casos no hay capacidad gerencial de los miembros del Concejo ni de los responsables de proyectos o áreas.
5. El burocratismo. En general, la atención es mala y lenta.
6. La ausencia o deficiencia de control de gastos. La mayoría de alcaldías no cumple con el Código que las obliga a publicar el presupuesto municipal de las cabeceras departamentales en el *Diario Oficial* o en un periódico de circulación nacional. La Corte de Cuentas recientemente ha detectado anomalías de las cuentas de varias municipalidades.
7. La descoordinación y hasta marginación del gobierno central e instituciones estatales hacia las alcaldías. COMURES, en su último congreso planteó claramente esta problemática así: "Coordinar activamente con el Fondo de Inversión Social, la participación y mayor involucramiento de los gobiernos municipales y sus mecanismos de participación, en lo referente a la ejecución de sus proyectos".
8. La falta de transparencia en la administración municipal; no hay una política de comunicación con la población.

## POLITICA

9. Una débil o nula articulación de la sociedad civil local con el gobierno municipal.
10. No hay una política de concertación con todos los sectores políticos y sociales para impulsar proyectos u obras.
11. No hay planificación urbana y de desarrollo local a nivel del área rural y urbana. Las ciudades crecen anárquicamente, no hay planes directores del desarrollo urbano, mientras, los cantones están totalmente abandonados, sin buenas vías de comunicación.
12. Un débil o nulo papel de la municipalidad en el desarrollo económico y social local. Tampoco se maneja el concepto de desarrollo integral del municipio, es decir, de articulación de lo urbano con lo rural.
13. El deficiente rol en la seguridad pública local.
14. La ausencia de política de medio ambiente y de participación en la protección y restauración del mismo.
15. Ninguna injerencia en las políticas sociales. No hay una fiscalización ni promoción de la educación, ni de la salud a nivel local, a pesar de que el Código le da esas facultades.
16. Los concejos municipales no funcionan como concejos de gobierno municipal. En sentido estricto, en El Salvador no hay realmente gobiernos locales. Teóricamente sí existen en el Código Municipal, pero al diagnosticar la realidad de las municipalidades éstos no existen.
17. Los recursos financieros son totalmente insuficientes. No hay autonomía sin recursos financieros propios o con transferencias del gobierno central. Es necesario una política fiscal a nivel municipal para hacer frente a las grandes demandas. Está pendiente de aprobación la ley del Impuesto Predial, así como existe la propuesta de que del presupuesto nacional se destine el 1% en 1995 y hasta el 3% en 1996 al Fondo de Desarrollo

Económico y Social (transferencia del gobierno central a los municipios). Si se logran estas medidas, vendrían a darle importantes recursos a los municipios y éstas podrían también motivar a la ciudadanía local a participar de los asuntos del gobierno local, porque tendrán más conciencia de que de sus bolsillos salen los recursos para mantener la municipalidad y, lógicamente, serán más exigentes con los gastos municipales. Los salarios, los equipos, las herramientas, la infraestructura de las alcaldías en la mayoría de los casos es paupérrima; algunas municipalidades, sin exageración, han subsistido gracias al subsidio de los contribuyentes norteamericanos vía AID, ya que el Fondo de Desarrollo Económico y Social hasta hoy ha sido menos del 0.5% del presupuesto ordinario. El problema de la dependencia de donaciones externas es que la ayuda está disminuyendo drásticamente y tienden a desaparecer esos programas en el corto plazo (1997).

Esta situación caótica en las finanzas municipales se debe a la ausencia de una decisión política de las autoridades municipales para actuar con criterios empresariales en la prestación de servicios, lo que los ha llevado a cobrar tasas por debajo del costo de los servicios y a mantener procedimientos de control y recaudación obsoletos.

18. Los recursos humanos: la ausencia de una política de recursos humanos explica la baja calificación profesional y desmotivación de los servidores públicos municipales, comenzando, con los miembros del concejo municipal y, terminando, con los "funcionarios municipales". La baja remuneración de los empleados y hasta la incapacidad de pagar un salario a los miembros de los concejos municipales, resulta en la inoperancia que caracteriza nuestros municipios. No existe una carrera de administración municipal, no hay capacidad gerencial. Además, esta falta de política de recursos humanos se refleja en: el clientelismo político para dar empleo; la contratación de personal se da vía "apadrinamiento", generalmente; es

común la corrupción en esta esfera del Estado (municipio), existe desvío de función; la inexistencia de políticas y servicios de salud ocupacional; la precariedad de las herramientas y equipamientos de trabajo; no hay política salarial; ausencia de la función social en la prestación de servicios; tortuguismo y falta de servicio público de los funcionarios; no hay espacios para el ejercicio de la libre organización de los empleados, lo que predomina es el autoritarismo de los alcaldes y la sumisión de los trabajadores.

19. En cuanto a la participación popular, que según el Código, establece la responsabilidad del gobierno municipal en promover la participación popular ciudadana, para resolver los problemas locales y el fortalecimiento de la conciencia cívica-democrática de la población, es deficiente o amañada y, prácticamente, nula en lo general. La conducta y la máquina municipal actual es contraria a la participación popular, es preciso un cambio de mentalidad y de una reforma administrativa.

En general, las municipalidades continúan "débiles" a pesar de la ayuda externa (como ejemplo, AID y GTZ), de las leyes aprobadas y del consenso de los actores políticos sobre descentralización y desarrollo municipal. Este "poder raquítrico" de las alcaldías es derivado de una marginación histórica a la que han sido sometidas en el pasado y que continúa en el presente en forma inercial, pero también es producto de la cultura política autoritaria, a la visión privatizadora del Estado y de la forma tradicional de gobernar.

### **Propuesta de un modo diferente de gobernar**

Esta propuesta de modo de gobernar, es coherente con la reforma democrática del Estado y con la necesidad de la descentralización del poder y de la democratización de los municipios, así como de la aplicación a plenitud del Código Municipal vigente con algunas reformas necesarias. La concepción de reforma de Estado que se propone es la que busca partiendo de las

estructuras y procedimientos constitutivos de la máquina estatal, su propia transformación con base en una cultura democrática de construcción de ciudadanía y ampliación de los derechos sociales. Este proceso requerirá necesariamente de una "presión ambiental" de la sociedad civil, de la opinión pública.

Esta reforma estatal propone la desprivatización del Estado, de tornar público lo estatal y darle sentido social a la iniciativa privada. La modernización democrática del servicio público debe de combinar la eficiencia y la calidad de la administración con la facilidad de control del Estado por la sociedad. Esta reforma busca también viabilizar el precepto constitucional que dice "el fin del estado es la persona humana".

El proyecto de descentralización y democratización del poder local tiene como eje político: la redefinición explícita del Estado y de sus funciones, una profunda reforma de la sociedad política, que implica un cambio radical de mentalidad y de comportamiento en relación al manejo de la cosa pública y, finalmente, una lucha en términos de valores y de ciudadanía en el campo popular.

El cambio del papel tradicional que los municipios ocupan en la vida política salvadoreña, requiere, en concreto, colocar el clientelismo y el corporativismo en la mira para atacarlo, luchando en el propio campo popular contra la apatía y la mentalidad asistencialista. La propuesta de un modo diferente de gobernar, para ser implementado, supone la interferencia radical en el modo como el Estado ejerce sus funciones: de reproducción y acumulación en el plano económico, y de coerción y legitimidad (es decir, buscar el bien común) en el plano político. Esta propuesta contiene elementos de ruptura político-cultural, de cómo se administra la "cosa pública" a nivel del poder local.

Los trazos centrales de esta propuesta son:

1. **La participación popular.** Esta es decisiva, tanto para garantizar la aplicación del plan de desarrollo local como, principalmente, para sostener una articulación entre democracia representativa (electoral) y las formas directas de representación de la



**POLITICA**

sociedad civil, a nivel de sectores (campesinos, comerciantes, jóvenes, mujeres, empresarios, trabajadores, etc.) y a nivel territorial (por cantones, caseríos, comunidades, barrios etc.). La participación no se debe limitar a las consultas o cabildos abiertos; el concepto significa convertirse en sujetos de la solución de los problemas locales y de la comunidad y esto implica la "apropiación" de la gestión pública municipal.

2. **La planificación y prioridades.** La planificación y la política de prioridades es una de las herramientas elementales para un buen gobierno al servicio de la gente. Esto permite maximizar los escasos recursos del municipio y jerarquizar las demandas de la población y, en definitiva, se convierte en instrumento de desarrollo integral, así se logra la eficiencia. El principal desafío es recuperar la calidad del servicio público y garantizar la igualdad de acceso a los servicios urbanos y rurales básicos.
3. **Desprivatizar el Estado.** Democratizarlo, transformar lo estatal en público, y combatir el clientelismo y la corrupción. Esto implica, también, la transparencia en la administración pública.
4. **La articulación con otras municipalidades.** Para impulsar iniciativas conjuntas y para "ganar fuerza" cuando se demande al gobierno central por recursos necesarios para el desarrollo local, y poner en práctica el proceso de descentralización.

La disputa por recursos financieros entre gobierno central y municipios es de naturaleza política, y, por lo tanto, debe politizarse en el sentido general y noble de la palabra, es decir, buscar el bien común y valorar el poder local como el mejor espacio de participación popular y mayor eficiencia del Estado en la prestación de servicios. La transferencia del gobierno central a los municipios no debe de plantearse como "favores", "ayudas", sino como derechos.

5. **La gobernabilidad democrática.** Esta se

sostiene con una política de concertación a nivel local.

6. **El municipio como espacio y motor del desarrollo local.** Esto significa valorizar lo local, la comunidad.
7. Convertir el concejo municipal en **consejo de gobierno local.**

**La administración democrática municipal y la democratización de la política: la participación popular**

La democratización de la política a nivel local significa un cambio radical de las relaciones tradicionales entre municipalidad y población. Ambas son fundamentales para la construcción democrática en la esfera y el territorio del municipio. Al gobierno municipal le corresponden aquellas acciones de gobierno para democratizar la institución, incorporar la participación popular en el proceso de decisión y de planificación, promover y ampliar las formas de consulta a la sociedad civil local. En cambio, a la comunidad organizada y al movimiento social, les corresponde crear espacios autónomos del gobierno para su auto-organización y realizar sus propias formas de institucionalizar su representación en las instancias de participación popular.

Esta acción, demanda una nueva cultura política entre gobernantes y gobernados, por un lado, la cultura de la democracia y del servicio al público, y por otro lado, la cultura de los derechos y de la ciudadanía. La democratización de la política significa, fundamentalmente, la conquista del status de ciudadanía, de tal forma que, a medida que la población reconoce sus derechos, se posibilita su participación en la gestión pública. Esto es lo que diferencia un gobierno democrático de un gobierno populista, clientelista y demagogo.

El proceso de construcción de una nueva política direcciona la propuesta de reforma administrativa, reorganizando sus estructuras para democratizar las informaciones sobre procedimientos administrativos, garantizando el acceso a los proyectos sociales y los concursos públicos idóneos, rompiendo con la práctica tradicional de la atención

**POLITICA**

"personalista" y clientelista. Es con esta dimensión de ruptura político-cultural, que se debe de encarar la relación entre la administración municipal y el partido de gobierno. La democratización del Estado y la garantía de la participación popular, como está consagrado en el Código Municipal en las decisiones y en la gestión es un papel de la administración. Le corresponde a la sociedad local, estimulada por los partidos, crear los espacios autónomos de organización.

Tanto la participación en la gestión municipal como la organización autónoma de la sociedad civil local chocan en el muro de la insuficiente cultura política democrática, vale decir, el analfabetismo político de la población, especialmente las mayorías populares, me refiero a los pobres, que han sido víctimas del autoritarismo y exclusión históricamente vigente, reforzado por el período del militarismo que va de los años 30 hasta la firma de la paz en 1992. La cultura autoritaria se revela en la aceptación del populismo, del clientelismo y del corporativismo, y en la diseminación de

valores como el individualismo y el oportunismo, así como en temor y miedo de la "autoridad gubernamental".

La participación popular tenderá a crecer en la medida en que la población pase a comprender el sentido político de este acto y evaluar el retorno en mejoramiento de su calidad de vida. Es un proceso lento de construcción de una nueva cultura política.

La descentralización posibilita la participación popular y esto, a la vez, viabiliza un mayor control social sobre el Estado y los servidores públicos. La nueva concepción de gestión democrática debe de afirmarse en:

1. La necesidad de alterar el propio modo de legitimación del poder político local, fundamentándolo en una cultura política de respeto de los derechos y de la participación popular.
2. El reconocimiento del pluralismo político y de intereses sectoriales en la comunidad.



**POLITICA**

Esto demanda una reforma electoral para garantizar la votación proporcional para los concejos municipales.

3. La práctica de la participación, combinando elementos de democracia representativa y participativa. En la última Cumbre de las Américas, se introdujo y consagró este concepto más amplio de democracia.
4. La convicción que nadie mejor que la propia comunidad sabe de sus problemas, de sus prioridades y, por tanto, de buscar soluciones posibles.

**Reforma tributaria y política social**

La ejecución de una política social, especialmente, para combatir la pobreza y la exclusión social a nivel local, requiere de recursos financieros municipales y esto demanda una reforma tributaria. La disyuntiva de esta reforma es quién pagará más y quién recibirá los beneficios directamente; esto coloca un conflicto de intereses y establece el perfil del gobierno municipal. La clave para ecuacionar este problema de intereses es colocar en primer lugar el interés público y enfocar el combate a la pobreza como un asunto, no sólo económico, sino ante todo, de compromiso ético.

Sin finanzas públicas municipales no es posible cumplir con las competencias de los gobiernos locales y, por tanto, no habrá autonomía real, ni desarrollo municipal. Resuelto el problema de los recursos, está otro desafío: el establecimiento de las prioridades locales para la asignación de los recursos presupuestarios. La nueva forma de gobernar demanda la participación de la comunidad rural y urbana en el proceso de elaboración del presupuesto municipal. La política social debe estar orientada a la valorización de la gente y su medio ambiente local.

**Desprivatización de lo estatal**

Tradicionalmente, los políticos locales ven la alcaldía como la oportunidad para "componerse", y gobiernan para beneficiarse

ellos y sus amigos de partido. Esta práctica corrupta está bastante enquistada y es una forma de utilizar el cargo público y el aparato estatal para beneficio privado o personal. El nuevo modo de gobernar significa un cambio radical de esta mentalidad y de esta praxis, de lo que se trata es de la ruptura de esta cultura por otra que trata de la desprivatización del municipio, es decir, de transformar el poder municipal (estatal) en poder público al servicio de la comunidad sin discriminación. Esto es modernización ética del municipio. El éxito de este cambio de comportamiento organizacional requiere del concurso, no sólo de las autoridades, sino de los propios empleados públicos municipales. Es necesario la capacitación de los trabajadores municipales, no apenas en la búsqueda de la eficiencia de la prestación de los servicios, sino también en la educación de valores democráticos y éticos en el ejercicio de la función pública. Los empleados municipales deben convertirse en verdaderos servidores públicos, el cambio consiste en servir al público y no servirse de éste.

La experiencia tradicional de la administración municipal es la apropiación privada de las inversiones y obras públicas, en la medida en que se practica el favorecimiento y el clientelismo político del partido que controla la municipalidad. Esta es una mercantilización de la política.

El sentido de la esfera pública, teniendo como referencia los servicios para la mayoría de la población, no está en la definición de estatal o privado; eso sí, está en el control que la sociedad civil tiene en co-gestión con el Estado de la calidad de los servicios públicos. El camino de la desprivatización, necesita convertir en públicos los beneficios que hoy son apropiados por sectores privados o de los que están en el gobierno. La burocracia viciada y la corrupción son subproductos de la privatización del Estado y de la cultura del aprovechamiento personal. A esta cultura, tenemos que anteponerle otra cultura: la de los derechos y la ciudadanía. En esta perspectiva es que planteo la lucha por la moralización de la administración pública municipal. Esta lucha se enmarca en una lucha mayor que es recuperar la dimensión pública de los servicios básicos de la administración

municipal.

### **Cultura política y administración municipal: la construcción de una identidad y zonas de desarrollo**

El establecimiento de prioridades y la participación popular son componentes obligatorios, pero insuficientes, de un proyecto transformador. Un proyecto de un modo diferente de ejercer el gobierno local, debe de considerar la conjugación de las acciones transformadoras en dos niveles: en el poder político municipal y en la sociedad local.

El desafío de una gestión democrática es configurar una nueva cultura política, construida en oposición a la falta de identidad municipal; a la historia oficial de las élites dominantes; a la visión de segregación (separación) de los barrios populares o cantones o comunidades marginadas; en la sobrevaloración de las grandes obras de fachada, como el monumento al "Hermano Lejano"; al populismo, al clientelismo y más recientemente a la ideología privatista.

De lo que se trata es de trabajar en la constitución de una nueva identidad, en la cual se valore el medio ambiente y la prioridad por la política social, así como recuperar el sentido público de lo estatal municipal y de la función social de la iniciativa privada.

Entre las líneas de acción para construir una nueva cultura municipal están:

1. Recuperar la historia (tradición local), rescatando los conflictos y oponiéndose a la historia oficialista, que confunde la identidad municipal con la vida del cacique político local.
2. Incorporar un proyecto de desarrollo económico social local, reflexionando y actuando sobre las vocaciones generalmente impuestas al municipio. Es preciso un proyecto de desarrollo integral local y de la zona en articulación con otros municipios cercanos. Es preciso definir el perfil y la vocación del municipio.
3. Producir una nueva identidad municipal

como síntesis de un proceso de reconstrucción de la historia, de la potencialización de sus vocaciones naturales, de la incorporación de las poblaciones en la construcción de una nueva cultura democrática, pluralista y basada en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía.

Este esfuerzo cultural necesita de una política de concertación con los diferentes sectores de la comunidad y tener como prioridad municipal la educación y la cultura. No hay desarrollo sin educación.

### **La reestructuración de la máquina municipal y la nueva forma de gobernar**

"La gestión democrática, como compromiso con la honestidad y el uso de métodos avanzados de gerenciamiento convierten el servicio público eficiente y compatible con los intereses de la población".

Al comparar lo que establece el Código Municipal y los que hacen en la práctica los "gobiernos" municipales, existe una gran incoherencia. Quizás el motivo de esto sea la tendencia burocrática inercial, reforzada por una cultura política anacrónica, autoritaria, corrupta e ineficiente y por una estructura de la máquina municipal, totalmente obsoleta, diseñada para un modelo antidemocrático de administrar la cosa pública. Esta constatación nos lleva a la necesidad de establecer las directrices principales para implementar la nueva forma de gobernar, en mi criterio y en base a experiencias en Brasil y Uruguay, podemos plantear las siguientes directrices que orienten la administración y la gerencia municipal en el día a día:

1. **La participación popular.** La democracia como valor universal, como medio y como fin, en síntesis, la democracia como forma de vida. Esto nos lleva a que los gobiernos locales deben facilitar para que la comunidad pase a ejercer un control del Estado, lo que implica, en el municipio, una "radical transformación de la relación de la alcaldía con la comunidad, bajo la óptica del respeto a los derechos y de la participación popular".

**POLITICA**

Esta transformación radical pasa a eliminar o al menos colocar obstáculos a la manifestación de los procedimientos adoptados por las alcaldías tradicionales, que se caracterizan por el populismo, el clientelismo y por el predominio y hasta control de la burocracia del Estado sobre la comunidad, y utilizar los fondos públicos para "donación" de obras, de derechos, para la cooptación y "comprar" votos en tiempos electorales, especialmente, y para fortalecer el famoso "compadrazgo", como forma tradicional de hacer política local.

2. **Priorizar lo social y volver público lo estatal.** Esto significa garantizar los derechos ciudadanos, desprivatizando al Estado y eliminando privilegios. La viabilización de esto exige necesariamente una reforma tributaria municipal, en este sentido el Impuesto Predial puede ser un valioso instrumento de política fiscal a nivel local, en la perspectiva de redistribuir la riqueza.

Se necesita de una política que redistribuya la renta y, por esa vía, mejorar la calidad de vida especialmente de la población marginada.

Los sectores prioritarios deberían de ser: la educación, la salud y la vivienda digna. En esto hay consenso de la clase política, por lo menos en el discurso, lo cual permite concretizar esta necesidad.

En conclusión, la idea-fuerza es que el Estado sea público y sea el motor del desarrollo social. En el proceso de formulación y aprobación de los presupuestos, tanto nacionales como municipales, debe de garantizarse la participación ciudadana y popular. Es necesario hacer público y transparente el presupuesto municipal.

3. **La reelaboración de la identidad local.** Para quien pretenda participar de la implementación de un nuevo proyecto de municipio, es fundamental recuperar la historia y los símbolos que lo identifican (un río, una edificación, un equipo deportivo, etc.), para reelaborar la "tradicional local" de

manera alternativa a la de las élites locales, y trabajar la cuestión del espacio geográfico local en forma a considerar:

- Su unidad (hay que fortalecer la integración entre la sede del municipio y los cantones o caseríos, a través del mejoramiento de caminos vecinales).
  - La síntesis de las múltiples identidades relativas a los varios segmentos (calles, barrios, colonias, caseríos, etc.) del municipio, pues son en los segmentos del municipio donde se tejen las relaciones de socialización cotidiana. Las políticas de "llevar el gobierno local a la comunidad a esos segmentos", fortalecerá la tendencia de profundizar los lazos de ciudadanía y de apropiación del municipio por parte de sus habitantes.
  - La lógica de apropiación de los espacios públicos (combatiendo la perspectiva de apropiación privada de esos espacios).
4. **La reforma administrativa.** La orientación general de la reforma debe ser el principio de transformar la administración municipal al servicio y al control de la comunidad.

En la búsqueda de la concretización de la "democracia territorial" (como sinónimo de descentralización, según Zamora) y el logro de la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios locales, la gestión democrática municipal debe necesariamente hacer una amplia reforma administrativa, que facilite la misión de servir a la gente, al público, y permita la realización de "una propuesta de municipio integrada por los valores de la democracia y de la eficiencia con calidad". Esta reforma no implica sólo el cambio de responsables, sino fundamentalmente, en transformar la alcaldía desde su interior, alterando de forma radical estructuras y valores que filtren el aparato administrativo, sobre la óptica de los derechos del ciudadano, partiendo del complejo de estructuras y culturas constitutivas del mismo.

Un factor adicional para la reforma es la necesidad de sensibilización y adhesión de



los empleados municipales. Debe de entenderse la reforma administrativa como medio y no como fin, pues lo que se busca es la creación de condiciones facilitadoras de la concretización de las otras tres directrices generales y, sobre todo, del cumplimiento del mandato que establece el Código Municipal.

La reforma administrativa estaría fundamentada por las siguientes premisas:

- Imprimir a la democracia territorial el componente de eficiencia y calidad en los servicios públicos.
- Orientar la acción prioritariamente a las metas sociales.
- Crear canales de participación capaces de permitir la influencia en las decisiones y el control de las mismas, inclusive en la planificación municipal.
- Democratizar el acceso a las informaciones a través de la transparencia y la credibilidad de la administración pública. No confundir información con propaganda.
- Implementar el control interno y la auditoría

interna y externa de los ingresos y egresos del municipio. Hay que tener una disciplina de gastos, con criterios de prioridades y austeridad. Las prioridades deben de partir de las demandas de la comunidad. Hay que hacer un presupuesto participativo a nivel local.

- Implementar una política participativa y clara para la descentralización de las decisiones y prestación de servicios, y de desconcentración de la máquina administrativa.

### **Conclusiones**

Entre las megatendencias mundiales de la posmodernidad está la revalorización del gobierno local, como espacio privilegiado de lograr la mejoría de la calidad de vida.

En la transición política del autoritarismo a la democracia real, debemos tener la audacia, la voluntad y la suficiente imaginación de intentar experimentar una nueva forma de hacer política, de reivindicar y desarrollar a la ciudadanía.

De cara al próximo proceso electoral para concejos municipales en 1997, los salvadoreños debemos de esforzarnos de dar un salto de calidad en la intervención en la vida social y proponer y hacer una política gubernamental decente y creativa. Este desafío es para todas las fuerzas políticas. La modernidad del siglo XXI demanda una reforma democrática y ética del Estado y, al mismo tiempo, de una nueva forma de gobernar la "cosa pública" a nivel municipal.