

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Elecciones Municipales: ¿Hacia una Gestión Municipal de Nuevo Tipo?

Alberto Enríquez V. y
Flora Blandón de Grajeda

En este número:

Red Internacional de Sociedad Civil y Banco Mundial Iniciarán un Proceso Participativo de Revisión de los Programas de Ajuste
FUNDE p. 6

Reflexiones sobre el Programa Agropecuario del Gobierno
A. Goitia, R. Rivera y P.J. Hernández p. 8

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación p. 16

Ánalisis Estructural de la Economía Salvadoreña
J.V. Aguilar y R. Goitia p. 21

Avances y Retrocesos en la Política Fiscal
F. Lazo p. 28

Estamos nuevamente a las puertas de elecciones municipales. Obviamente el contexto en que se desarrollarán ha cambiado con respecto a las anteriores. Las elecciones de 1994 fueron dominadas por las expectativas presidenciales y legislativas más que las municipales, así como por la entrada del FMLN al escenario político-electoral del país.

En este momento, si bien es cierto, las elecciones de diputados revisten vital importancia en función del equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo, para la mayor parte de la población lo más importante está referido a quiénes serán las personas que regirán sus municipios durante los próximos tres años.

Sin embargo, cada día resalta con más fuerza la necesidad de que todos los niveles de gobierno en el país funcionen armónicamente, no en el sentido de ausencia de problemas y diferencias, sino de trabajar en función de una visión estratégica común sobre el desarrollo que se quiere para el país. No se va a profundizar en este artículo sobre esto, pero consideramos oportuno dejarlo planteado como recordatorio especialmente para aquellos que tienen o tendrán responsabilidades en la conducción de este país en cualquiera de los tres niveles mencionados.

1. Una ausencia sentida: la evaluación de la gestión municipal

De sobra es conocido que no existen mecanismos ni instrumentos institucionales que permitan, después de tres años, evaluar la gestión municipal que los alcaldes junto con sus concejos han realizado en cada uno de los 262 municipios del país, mucho menos tener una visión de conjunto de los avances, problemas y perspectivas del municipio en El Salvador. Entonces cabe hacerse la pregunta ¿Qué orienta a los electores a la hora de dar su voto?

Este es un punto importante a retomar, pues está relacionado, por una parte, con la cultura política del país y por otra con la urgencia de avanzar hacia mayores niveles de participación ciudadana.

Hasta ahora, la tradición es que las campañas de algunos partidos políticos se desarrollan en base a una lista de promesas que nada tienen que ver con un auténtico diagnóstico del municipio y un programa de trabajo que se piensa desarrollar responsablemente. Por eso, después de tres años de gobierno, nadie se acuerda qué es lo que el alcalde prometió hacer durante los tres años de su gestión y no hay criterios para evaluarlo juntamente con su concejo municipal. Se inicia una nueva campaña y comienza otra vez a funcionar el círculo vicioso.

No es de extrañar por lo tanto que, ante la ausencia de mecanismos e instrumentos evaluativos, las campañas electorales confundan al votante quien vuelve a dar su

voto por la persona y/o el partido que poco o nada hizo por el municipio durante su gestión. Obviamente hay casos evidentes de incapacidad o corrupción en la gestión municipal que ninguna campaña electoral puede ocultar y, en esos casos, el voto se vuelve un instrumento de castigo más que un instrumento del ciudadano consciente que busca lo mejor para su municipio.

Incluso, el creciente uso de encuestas de opinión que se realizan para conocer los puntos de vista de la población sobre sus expectativas electorales, aún está bastante restringido a temas nacionales y a la capital y muy poco o nada se conoce sobre lo que piensa la población en el interior del país sobre sus asuntos y gobiernos municipales.

2. El desarrollo local: un reto para los municipios

En los últimos tres años, 1994/1997, en el país han cobrado fuerza los temas del desarrollo local y la descentralización del Estado. Esto se ha reflejado de muchas maneras: desde el discurso de toma de posesión del Presidente de la República, la reestructuración de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social y la Estrategia de Desarrollo Local del gobierno,¹ hasta la realización de múltiples foros y debates públicos en el seno de la sociedad civil.

Todo lo anterior permite inferir que el desarrollo local (léase municipal) y la descentralización del Estado, deberán irse convirtiendo en puntos obligados de discusión y propuesta de las campañas electorales, empezando por la que se abrirá el próximo 15 de febrero de cara a las elecciones de marzo/97. Pareciera que los signos de los tiempos indican que está terminando la “época” de realizar acciones municipales aisladas y fuera de una visión estratégica de desarrollo local. En consecuencia, el tema del desarrollo municipal debe ser un punto central o eje de las plataformas políticas, que como se anotó anteriormente va más allá de la gestión

municipal y debe estar articulado a la estrategia de desarrollo nacional, en donde el ejecutivo y legislativo tienen mucho que ver.

No se trata, por lo tanto, de una exigencia a los gobiernos municipales exclusivamente. El impulso de un auténtico desarrollo local necesita ir acompañado por un proceso de descentralización del Estado que implica, en el caso de nuestro país, una profunda reforma del mismo. No puede haber desarrollo municipal y regional al margen del desarrollo nacional, que necesita a su vez, para su concreción, recuperar –en calidad de sujetos de desarrollo– cada municipio, departamento o región del país.

Es importante recordar aquí que dado que uno de los puntos fundamentales para la construcción e impulso de una estrategia de desarrollo sustentable tiene que ver con que la mayoría de agentes o sectores asuman los retos que implica, a través de su participación activa, la importancia de los municipios radica principalmente en que son espacios suficientemente pequeños para facilitar procesos que permitan alcanzar niveles importantes de participación de la población.

Por lo tanto, los partidos políticos contendientes tienen el reto de transformar sus programas de campaña tradicionales, en plataformas programáticas orientadas por una visión estratégica de desarrollo.

Hasta el momento, ningún partido ha presentado un verdadero enfoque de

plataforma municipal, un planteamiento en torno al papel del municipio en el desarrollo nacional y al proceso de descentralización del Estado. No se quiere decir con esto que los partidos no tengan este enfoque global. Lo que se quiere destacar es que éste poco o nada se ha conocido en lo que va de la campaña electoral.

3. En torno a la plataforma municipal

En un intento por contribuir, desde nuestro punto de vista, a modificar el estilo de gestión municipal que se ha estado desarrollando en la mayor parte de los municipios del país, se presentan a continuación algunos elementos que deberían tomarse en cuenta a la hora de construir una plataforma municipal.

Partir de la realidad municipal y nacional.

Ya sea que se trate de alcaldes que van por la reelección o nuevos postulantes, es importante contar con un análisis y diagnóstico del espacio en que les va a tocar realizar su gestión; sin olvidar que ese espacio está inserto y de alguna manera articulado a un espacio mayor que es el país en su conjunto, con sus problemas, sus retos y un estilo de conducción definido.

Reconocimiento de la importancia del desarrollo municipal en el desarrollo nacional.

Los vientos de cambio en los últimos años, están obligando a los países a dejar de lado las prácticas de centralistas y centristas.

El primer aspecto está referido a que los gobiernos centrales están delegando cada vez más responsabilidades a otras instancias, una de las cuales es el municipio, a partir de complejos procesos de descentralización. Si bien es cierto que en El Salvador no se cuenta con un concepto y aplicación claros de la descentralización, es evidente que es un proceso en marcha, ante el cual los municipios tienen que prepararse. Debe contarse con

visión y propuesta.

El segundo aspecto nace de algo que la experiencia ha demostrado abundantemente, y es que ningún país alcanza el desarrollo exclusivamente desde el centro, entendido como su capital y ciudades principales, y que las experiencias descentralizadoras, por el contrario, contribuyen al desarrollo. Por lo tanto, cada una de las regiones y municipios o localidades al interior del país cobra una importancia vital en función del desarrollo nacional.

La afirmación anterior se sustenta en lo siguiente:²

- El desarrollo de procesos agroindustriales es un eje central para el desarrollo a nivel nacional y estos procesos tienen su sustento y se concretizan a nivel local.
- El desarrollo local es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria a nivel nacional, en tanto el espacio local permite y estimula la articulación de productores en función de este objetivo.
- La excesiva concentración de población en los principales centros urbanos, producto de la migración campo-ciudad, requiere del desarrollo de procesos de desconcentración de actividades productivas y esto tiene a su base el nivel local.
- La problemática ambiental existente es difícil enfrentarla sólo a nivel nacional, ya que requiere de la participación de los agentes locales involucrados, por lo tanto el espacio local se vuelve importante en la

solución de esta problemática.

- La construcción de un tejido social/organizativo, como una condición para el desarrollo, parte en gran medida de los espacios locales.

Esto implica cambios en el rol del municipio, para contribuir a superar los graves problemas por los que atraviesa la población: la enorme magnitud de la pobreza, la falta de servicios básicos y de infraestructura, débil capacidad productiva, el aislamiento de zonas importantes del país de los programas gubernamentales, la falta de participación de la población en las decisiones que atañen a su propio desarrollo. Estos, entre otros aspectos, constituyen los retos a enfrentar para construir bases sólidas para el futuro.

Obviamente, y de acuerdo a lo expresado anteriormente, los municipios tienen en esta etapa por la que atraviesa el país, un papel sumamente importante de cara al desarrollo no sólo de ellos mismos sino del país en su conjunto.

La gestión municipal debe estar orientada a solucionar los problemas prioritarios señalados por la población.

Este tiene que ser un proceso que introduzca la elaboración de diagnóstico y planificación participativa. Esto va más allá de la realización de cabildos abiertos, ya que implica desatar todo un proceso de incorporación de la población, principalmente en las decisiones estratégicas de cara al desarrollo. Este proceso debe incluir la definición de prioridades en todos los ámbitos de la vida municipal: social, ambiental, productivo, infraestructural, etc.

Una administración transparente y eficiente de los recursos.

El desarrollo de mecanismos informativos que den cuenta de manera permanente y sistemática de lo que tiene y hace la alcaldía, da señales inequívocas a la población sobre la

transparencia en la gestión. Por otro lado, de todos es conocido que la mayor parte de municipios del país cuenta con pocos recursos para realizar la gestión planificada, por lo que un uso eficiente de los mismos redundará en más obras realizadas y mayor credibilidad de la alcaldía frente a la población.

Por otra parte, la sociedad civil debería contar con mecanismos propios de fiscalización de los programas y proyectos implementados no sólo por la alcaldía sino también por parte de la cooperación internacional y el gobierno central.

Participación de la población en la gestión del municipio.

Esta participación inicia con la definición de los problemas prioritarios y propuestas de solución, mencionados anteriormente, y continúa con el involucramiento de la población organizada en comunidades, barrios, colonias, etc. en procesos de gestión de proyectos junto con la alcaldía. Es clave establecer mecanismos múltiples, estables y efectivos que institucionalicen y aseguren la participación ciudadana.

Concertación y coordinación de actividades.

En todo municipio se encuentran presentes un conjunto de instancias, tanto gubernamentales, no gubernamentales, así como organizaciones propias de la sociedad civil desarrollando actividades en pro de la población del municipio; ante esta diversidad de agentes, la alcaldía debe convertirse en un agente facilitador de la concertación y coordinación entre dichas instancias, con el objetivo que las actividades que realizan se enrumben en función de la solución de los problemas definidos como prioritarios.

En algunos municipios se han establecido los llamados Comités de Desarrollo Municipal, que precisamente tienen la función de concertar visiones y coordinar actividades tendientes a sentar las bases para el desarrollo local. Es

importante que dichas instancias puedan articularse con otras de carácter departamental como las corporaciones o coordinaciones de desarrollo, las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) u otras que existan en el departamento y que tengan una visión estratégica de desarrollo.

Mejorar la eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos a la población.

Muchas veces, aun cuando las alcaldías cumplan con lo planteado anteriormente, la oferta de sus servicios cotidianos deja mucho que desear. En ese sentido, una revisión a fondo, no sólo de los mecanismos y procedimientos que se siguen para dar un servicio, sino de la forma en que el personal atiende a la población, puede elevar considerablemente la valoración positiva de la población con respecto a las autoridades municipales.

Una descentralización necesaria.

Para que una plataforma municipal que contenga los elementos mencionados pueda sea puesta en práctica es necesario que los municipios cuenten al menos con:

- una estructura administrativa y técnica fortalecida y moderna con alta capacidad de gerencia y gestión;
- suficientes recursos financieros;
- infraestructura y recursos humanos.

Estos tres aspectos sólo podrán ser obtenidos a través de una genuina política nacional de descentralización impulsada por el estado y la sociedad civil, que transfiera a los municipios poder y recursos financieros en el marco de un proceso gradual de educación y capacitación.

4. Una reflexión final

Con este pequeño artículo no se pretende dar una receta sobre la gestión del municipio, sino que subrayar la importancia nacional que para el futuro del país cobran el desarrollo local y el proceso de descentralización del Estado y la urgencia de que los partidos políticos y los candidatos a alcaldes y concejales municipales aborden esta problemática a profundidad, desde una perspectiva nacional y con visión de mediano y largo plazo.

A futuro, el escenario que debemos construir es aquel en que la misma población municipal organizada elabore su plan y programa de desarrollo municipal y lo presente a los candidatos y partidos políticos, para que ellos a su vez expliquen cómo lograrán un mejor impulso e implementación de dicho plan. De esa manera, la población elegirá a quien le ofrezca el mejor camino de solución, establecerá con él o con ella un compromiso claro firmado

y sellado y tendrá, en su momento, los parámetros e instrumentos para evaluar la gestión municipal después de cumplido el período de gobierno. Lógicamente, para que esto se dé, la sociedad civil deberá asumir un papel más protagónico en función no sólo de la solución de sus problemas principales y más inmediatos, sino con una visión y un sentido crecientes de contribución estratégica a la democracia y el desarrollo de la nación en su conjunto.

Notas:

¹ Para una valoración más amplia sobre la estrategia de desarrollo local del gobierno véase: "El desarrollo local del gobierno: mas allá del discurso", de Flora Blandón de Grajeda en boletín *Alternativas para el Desarrollo* No. 42, FUNDE.

² FUNDE, Proyecto "Formulación de una estrategia de desarrollo para el sur del departamento de San Vicente, El Salvador. 1996-1997".