

La descentralización y el desarrollo local como alternativa al autoritarismo*

En sus dos últimos editoriales (695 y 696), *ECA* reflexionó sobre la desarticulación del territorio nacional y la debilidad institucional del Estado, consecuencias directas de la política neoliberal rígida, que ha agudizado los problemas existentes con anterioridad. En estos editoriales se señalan algunas propuestas de solución ensayadas desde el potencial de lo local, cuyos primeros resultados son alentadores por su capacidad para integrar el territorio y garantizar la seguridad de sus habitantes. Esas iniciativas se caracterizan por abordar estos problemas desde la doble perspectiva del territorio y desde el liderazgo y la participación comunitaria. De esta forma, lo local se presenta, otra vez, como una posibilidad real, si sabe aprovecharse. Pero también observa que una verdadera solución pasa, necesariamente, por el territorio y por los dirigentes locales, lo cual tiene implicaciones de gran envergadura para un gobierno nacional, todavía prisionero del centralismo y del autoritarismo y de sus ineficiencias.

Las primeras experiencias de participación comunitaria y de liderazgo local han demostrado poseer un potencial enorme y, hasta cierto punto, imprevisible para transformar la realidad nacional. Pese a ello, es una alternativa poco explorada aún. Precisamente, por su potencial para transformar la estructura del poder tradicional, lo cual despierta recelos entre los políticos y también en el gobierno nacional. El centralismo predominante va de la mano con el autoritarismo. En cambio, descentralizar y promover el desarrollo local contribuyen a democratizar y, en esa medida, reintroducen la política, rectamente entendida, en la vida nacional. Esta edición monográfica de *ECA* explora algunas de las posibilidades más evidentes de lo local. Sirvan, pues, estas páginas como reflexión introductoria.

1. Local no es sinónimo de municipio

El tema de lo local es uno de esos tópicos que se cuela en la discusión pública y se convierte en moda, pero quienes más lo usan no se esfuerzan por entender el concepto, ni sus implicaciones prácticas para gobernar y hacer política. De ahí, que las referencias usuales a lo local sean bastante imprecisas. Local no equivale, necesariamente, a municipal, tal como suele

* Editorial, pp. 1103-1115.

suponerse, sino a territorios delimitados con características comunes, cuyos pobladores se identifican con una tradición y con una historia. Los dos elementos claves del concepto de local son un territorio determinado y una identidad compartida por sus habitantes, la cual ponen de manifiesto en actitudes, valores y normas. Esto, al mismo tiempo que los une, los distingue de los otros territorios y habitantes. En este sentido, hasta cierto punto, son únicos. En cambio, el municipio es una delimitación política y administrativa, con la cual lo local puede o no coincidir, dependiendo de si la identidad es compartida o no por sus habitantes. En consecuencia, no toda subdivisión del territorio nacional puede ser calificada con propiedad como local.

Estas distinciones no son simples agudezas teóricas, porque los límites político-administrativos actuales son obsoletos, ya que corresponden a una lógica de ocupación del territorio heredada de la colonia. Desde hace tiempo, esas delimitaciones no coinciden con la sociedad local, tal como la entendemos aquí. Hasta ahora, las múltiples propuestas para revisar esas divisiones han caído en el vacío, más por conservadurismo que por respeto a la tradición real. Así, hay municipios cuya población tiene mucha más relación con ciudades o territorios de otros municipios que con las propias. De igual forma, existen municipios que solo tienen sentido por su relación con un territorio mucho más amplio. La dinámica de la realidad económica, social, política y cultural empuja a esos municipios a asociarse entre sí o a conformar pequeñas unidades regionales, más allá de las demarcaciones formales. Por lo tanto, la fusión de municipios, además de reducir su cantidad para reunir a la población dispersa y así poder brindarle servicios públicos de mejor calidad, debe tomar muy en serio esta perspectiva, mucho más amplia que la administrativa.

Este no es, sin embargo, el único malentendido de lo local. A veces, lo local puede referirse a un ámbito intermedio entre lo municipal y lo nacional. Es lo que, por lo general, se conoce como región. Estas ambigüedades, a las cuales se presta lo local, con frecuencia son trasladadas de forma inconsciente a los liderazgos sociales y políticos. La falta de claridad sobre estos últimos crea confusiones y deficiencias a la hora de identificar a los interlocutores del desarrollo local. Otro peligro, este por exceso, consiste en reivindicar la realidad local a costa o en contra de la realidad nacional. Esta oposición, no pocas veces, es llevada al extremo de identificar lo local con lo municipal para luego considerar que el municipio no forma parte del Estado. De esta forma, bastantes funcionarios municipales se refieren a este último como una entidad ajena, lejana o contraria al gobierno municipal. Los gobernantes locales olvidan que su gobierno es tan estatal como el gobierno nacional, aun cuando sus competencias correspondan a ámbitos diversos, pero necesarios e incluso complementarios. Problemas como el transporte, el tratamiento de los desechos sólidos, el agua, la contaminación medioambiental, etc., están más allá de la frontera municipal. Es cierto que su solución debe incluir la dimensión local, pero también la nacional y la regional. Esta lógica también opera a la inversa. Los gobernantes nacionales adoptan una actitud similar respecto al gobierno local, es decir, no consideran a este como parte orgánica del Estado. Así, por ejemplo, son reacios a aumentar la transferencia de recursos del gobierno nacional al municipal o

a autorizarlo para que genere ingresos fiscales propios y así poder asumir, de forma eficiente, las competencias que se le atribuyen.

En este contexto, la realidad local debe ser entendida como un término referencial, existe porque pertenece a otra realidad más grande. El Salvador puede ser considerado como una realidad local de Centroamérica; así como la zona oriental o la zona norte del país puede ser considerada como realidad local del primero. Y Centroamérica puede ser considerada como realidad local de un universo más amplio como América Latina o del sur no industrializado. Estas precisiones son importantes para superar la tentación del localismo, en la cual se cae muchas veces, cuando se señala que el desarrollo local basta para satisfacer las necesidades de la población que reside en su territorio o cuando se piensa en un desarrollo sostenible. Ni la una ni la otra pueden existir de manera aislada. No es posible separar lo local de lo global, puesto que ambas realidades están relacionadas constitutivamente. Asimismo, es imposible pensar en el desarrollo de un determinado municipio, sin pensar, al mismo tiempo, en el desarrollo o las oportunidades de la microrregión o de la región de la cual forma parte, y, en un nivel más amplio, sin considerar la lógica nacional, centroamericana y mundial o global.

Ahora bien, en El Salvador, el desarrollo local debe tener al municipio como centro, porque al igual que en muchos otros países, es la unidad básica de la organización político-administrativa del Estado. Además, el municipio es la forma de gobierno más cercana a la población. No obstante su crónica escasez de recursos financieros y su limitada capacidad de gestión, por falta de formación y experiencia, es bastante bien apreciado por la gente, porque sabe responder a sus demandas de forma rápida y eficaz. De hecho, cuando alcanza esos mínimos, es incluso mejor valorado que el gobierno nacional. De esta forma, en su territorio tiene lugar el encuentro real entre el Estado y los actores sociales y económicos. El convivir en un mismo territorio con realidades e historias compartidas, aumenta las posibilidades para coincidir también en intereses y problemas, y, por lo tanto, en las soluciones viables. La cercanía facilita el surgimiento de los liderazgos locales y abre posibilidades para la convivencia humana. En las circunstancias actuales, cuando la violencia social está descontrolada, esa convivencia, así como la urgente necesidad de desarrollo económico o la provisión de servicios básicos, cuya cobertura sea general y cuya calidad no deje nada que desear, son sentidas de forma especialmente aguda en la comunidad local. Asimismo, desde ella y en ella surgen las iniciativas más exitosas. Ciertamente, en el caso de la violencia social. En las comunidades más organizadas y con liderazgos creíbles, la violencia tiende a remitir o nunca ha sido un problema grave. Otro ejemplo muy destacado por la opinión pública, es la respuesta municipal a las emergencias provocadas por los desastres, así como su empeño en reconstruir e incluso en prevenir, hasta donde sus escasos recursos se lo permiten. Sobran, pues, las razones y las experiencias para privilegiar lo local como espacio idóneo para atender las demandas de la convivencia, incluido el desarrollo sostenible del territorio.

No obstante, conviene insistir en que la reivindicación de lo local no debe hacerse en contra o con menoscabo de lo nacional. Ambas dimensiones deben ser asumidas de forma complementaria. Reconociendo, sin embargo,

que, en algunas ocasiones, la nacional predomina sobre la local y viceversa. En cualquier caso, el equilibrio no es fácil, debido a que es relativamente fácil perder la perspectiva. Se necesita madurez política y social para conseguirlo y mantenerlo. El criterio para determinar cuándo debe predominar una u otra dimensión viene impuesto por la dinámica de la realidad misma. En la práctica, la hegemonía de una u otra dimensión depende de la reivindicación local o nacional de los respectivos liderazgos. Sin embargo, no debe perderse de vista que el énfasis desproporcionado de lo local puede atentar contra el dominio de lo nacional. No se trata aquí de afirmar a ciegas lo nacional, sino de llamar la atención sobre la complejidad y la necesidad de la interacción de ambas dimensiones y sobre la responsabilidad de los liderazgos de una y otra en buscar el equilibrio. De la misma manera que el localismo contrarresta al nacionalismo, su afirmación extrema puede devenir en la fragmentación que, a largo plazo, resulta tan perjudicial para el interés local como su contraria.

Los dos elementos claves del concepto de local son un territorio determinado y una identidad compartida por sus habitantes, la cual ponen de manifiesto en actitudes, valores y normas. Esto, al mismo tiempo que los une, los distingue de los otros territorios y habitantes. [...] En cambio, el municipio es una delimitación política y administrativa, con la cual lo local puede o no coincidir, dependiendo de si la identidad es compartida o no por sus habitantes. En consecuencia, no toda subdivisión del territorio nacional puede ser calificada con propiedad como local.

Desde el espacio local es posible impulsar una estrategia de desarrollo eficaz, aunque diferente de la estrategia nacional. Adoptar lo local como plataforma para el desarrollo redundaría en bien del Estado, ya que lo fortalece en su expresión local. Es la presencia más real y eficaz para la ciudadanía. Así, pues, el gobierno local es pieza fundamental para impulsar un proceso sostenible, cuyo éxito depende de una serie muy variada de alianzas con instancias territoriales, con municipios vecinos y con el mismo gobierno nacional. Por consiguiente, se trata de que el poder del Estado pueda desplegar su potencialidad, o ejercer su autoridad, en la realidad local y así adquirir presencia, credibilidad y legitimidad. Esta alternativa se opone a la práctica actual, que deja las decisiones a las fuerzas del mercado, mientras el Estado permanece al margen, tanto en su realidad nacional como local. No obstante la racionalidad y la eficacia comprobada de la descentralización y del desarrollo local, sobre todo durante los tiempos de crisis, la resistencia es muy fuerte, porque la descentralización de competencias, junto con

los recursos necesarios, implica no sólo la descentralización del poder, sino que también una transformación de la forma de ejercerlo. Lamentablemente, las decisiones políticas de los funcionarios y de las cúpulas partidarias se rigen por esta lógica y no por la del gobierno eficaz y del bienestar de la comunidad.

Razón no les falta, porque al descentralizar e impulsar el desarrollo local, los intereses políticos locales harían su entrada en el escenario de la política nacional y, sin duda, cuestionarían los liderazgos nacionales, por su indiferencia y su desidia ante la realidad local. En este sentido, la práctica política actual no deja de ser una imposición, motivada por la ambición de poder y,

más en concreto, por el afán de ganar elecciones para retener una hegemonía incuestionable sobre lo local. Desde esta perspectiva, quince años después de los acuerdos de 1992, la democratización está en entredicho, pues esta es contraria a una centralización social y política tan exagerada como la actual. Es cierto que en los planes de los gobiernos nacionales de estos quince años figuran la descentralización, el desarrollo local, la participación ciudadana, etc., pero todos los intentos por llevarlos a la práctica han sido incompletos o no han trascendido el papel.

Las asociaciones entre municipios, los fondos de contrapartida y la elevación del monto de las transferencias son los avances más importantes de este largo período. Pero incluso estas últimas son insuficientes para satisfacer las demandas locales y, además, son distribuidas entre los municipios según un criterio irracional, porque guarda muy poca relación con su realidad. La descentralización no ha avanzado porque las competencias trasladadas no han sido definidas con claridad y por falta de financiamiento. Por otro lado, lo poco que se ha avanzado ha sido por presión desde abajo y no por iniciativa del gobierno nacional. En fin, su discurso sobre la descentralización y el desarrollo local es más avanzado que su concreción. Todavía persiste el divorcio entre lo nacional y lo local.

2. Una nueva forma para aproximarse a la realidad

La perspectiva local permite aproximarse a la realidad que las comunidades deben enfrentar a diario. La cercanía ayuda a un mejor conocimiento de ella, de sus problemas y de los recursos humanos y materiales disponibles para superarlos, aportes invaluable con los cuales es posible construir soluciones reales y también viables. Cuando las comunidades perciben posibilidades reales para participar, casi de forma natural surgen los liderazgos que no tardan en liberar su creatividad, y en la medida en que comprueban su poder para hacer y transformar, maduran y se consolidan hasta convertirse en referentes claves para la vida local y comunitaria. La eficacia del liderazgo local depende, en buena medida, de las oportunidades que encuentra para formarse y tener acceso a información pertinente, dos dimensiones que, por lo general, le son negadas a los no profesionales. En la medida en que hay espacio para participar y oportunidades para la formación y la información, en temas claves para el desarrollo territorio, como la equidad, sobre todo la de género, el desarrollo local y sus posibilidades, el medio ambiente, la vida social y cultural, ese liderazgo asume responsabilidades complejas y la administración local se vuelve más eficaz y eficiente.

Esta nueva forma de aproximarse a la realidad de las comunidades y, por lo tanto, del país, en su variedad y en su complejidad, pero también en su potencialidad y riqueza, no es totalmente desconocida. Existen experiencias exitosas y documentadas en el acervo bibliográfico nacional (ver en esta edición Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez, "Las instancias de participación y concertación para el desarrollo local"). Varias de estas iniciativas han creado oportunidades económicas para la población residente en territorios determinados. En el municipio de Alegría (Usulután), por ejemplo, desde 1997, se ejecuta un proyecto para recuperar la laguna de Alegría, uno de sus recursos estratégicos principales. El gobierno local, respaldado por la participación

ciudadana, elaboró una estrategia de desarrollo para aprovechar la riqueza natural de la laguna y, al mismo tiempo, dinamizar la capacidad productiva de la comunidad con la apertura de pequeños hostales y restaurantes. La ayuda internacional financió un programa de microcrédito y capacitación técnica para más de 150 pequeños viveros familiares, la mayoría de ellos a cargo de mujeres. Así, en la actualidad, hay más de catorce nuevas empresas —restaurantes, hostales, café *gourmet* y panaderías—, administrados por pobladores de la localidad. Algunos de ellos cuentan también con el respaldo de familiares de la diáspora. Ferias periódicas, patrocinadas por el gobierno local, promueven los viveros familiares y el turismo nacional alrededor de la laguna. Un grupo de jóvenes, debidamente capacitado, presta el servicio de guía al turismo. Aunque todavía no se cuenta con información para valorar el impacto económico de la experiencia, esta es un ejemplo de cómo un liderazgo local puede contribuir a que las comunidades aprovechen las posibilidades del territorio donde viven, con lo cual también contrarresta la tentación de emigrar a otro territorio, nacional o extranjero.

El ámbito local también ofrece posibilidades a los jóvenes. En dos microrregiones de San Vicente tiene lugar otra experiencia, que demuestra el potencial de esta aproximación a la realidad nacional. En once municipios del valle de Jiboa y de la microrregión norte de ese departamento, más de doscientos jóvenes han sido capacitados para tecnificar la producción de dulces de panela, las habilidades para dibujar y pintar, para elaborar artesanía de bambú y barro, para diseñar y fabricar telas en telares artesanales y para producir globos de papel. Estas áreas fueron identificadas por los mismos jóvenes, en coordinación con el gobierno de los municipios respectivos, los cuales promueven la producción en ferias locales. Todavía es pronto para apreciar el alcance de la experiencia, pero es otro ejemplo de cómo aproximarse al desarrollo de un determinado territorio con unos recursos específicos.

Al menos 54 municipios tienen alguna iniciativa para promover la equidad de género. Estas iniciativas son muy variadas, comprenden desde políticas locales, planes de acción y de igualdad de oportunidades, hasta la apertura de oficinas o dependencias de la mujer. Es otra forma para enfrentar uno de los problemas característicos de la sociedad salvadoreña. En esos municipios, las mujeres han encontrado un espacio para participar y abordar cuestiones difíciles como la violencia doméstica. El municipio de Concepción Batres (Usulután) hizo un interesante ejercicio. Estableció un “Tribunal de la mujer” para estimular la denuncia de la violencia contra ella. De esta forma, colocó buzones en diferentes sitios —la alcaldía, algunos centros educativos y los templos—, donde la población puede depositar sus denuncias de violencia doméstica o de cualquier tipo de violencia contra la mujer. Periódicamente, el gobierno local recoge esas denuncias y las canaliza a las instancias pertinentes. En una sociedad donde predomina el miedo no solo a denunciar, sino incluso a hablar de esta forma de violencia, por cierto, muy generalizada, esta modalidad constituye una iniciativa creativa, que abre la posibilidad para que las víctimas puedan expresarse, con lo cual también intenta romper la barrera del miedo al hombre.

Casi todos los municipios del país cuentan con algún instrumento de planificación, ya se trate de un plan de desarrollo local o de ordenamiento territorial, para gestionar el riesgo o impulsar el desarrollo económico, o bien para la inversión municipal. Por lo general, estos planes incluyen la participación ciudadana en sus diversas modalidades de comités o asociaciones de desarrollo local o municipal. Aun cuando esta experiencia de participación enfrenta algunas dificultades, el balance general es positivo. De ella han surgido iniciativas como la reforma del Código Municipal con vistas a promover y consolidar las alianzas de los liderazgos locales. Su Capítulo IX fue modificado para aclarar el alcance de la participación ciudadana. En esta misma línea, la Ley de la Carrera Administrativa Municipal pretende garantizar la estabilidad del personal de la municipalidad. De esta forma, el recambio de las autoridades locales no tiene por qué implicar, necesariamente, el reemplazo de un personal que ha acumulado experiencia en la administración local. Su permanencia es una ventaja para dar continuidad al proceso de desarrollo local. Por otro lado, la cooperación internacional, al considerar contraparte válida y, a veces, incluso indispensable, al gobierno municipal y a la organización ciudadana local ha sido determinante, en cuanto a fortalecer esta alternativa. La distribución de los recursos financieros y técnicos en territorios específicos, no solo ha ayudado a la solución eficaz de los problemas, sino que también, y a más largo plazo, ha contribuido a reforzar el liderazgo local institucional.

La perspectiva de lo local también ha demostrado poseer un potencial importante para enfrentar la violencia social. La proximidad del gobierno municipal a la población facilita mucho promover la participación de la población en las tareas de contención y prevención, lo cual fortalece su sentido de identidad y ciudadanía, elementos indispensables para la construcción de la convivencia humana. Por otro lado, el gobierno local dispone de autonomía suficiente como para proponerse controlar los factores de riesgo, asociados a la violencia, por ejemplo, está facultado para regular el uso y la circulación de las armas de fuego, el consumo de alcohol, los centros de diversión, como bares, prostíbulos, etc. A su vez, las estrategias de desarrollo local, orientadas a las áreas críticas del territorio, pueden tener un impacto positivo para contribuir a prevenir la violencia.

No es extraño, entonces, que la ciudadanía valore mucho el espacio abierto para expresar sus necesidades e incluso para proponer soluciones, y así participar de forma activa en algunas decisiones del gobierno local. Su participación es más destacada en los proyectos de desarrollo e incluso en la elaboración y ejecución del presupuesto en algunos municipios. En esos espacios, la ciudadanía constata la fuerza de su poder social y político. El gobierno municipal toma en cuenta su parecer antes de adoptar decisiones que la afectan directamente. Pocas decisiones son tan importantes como la inversión local o la elaboración y supervisión del presupuesto municipal. La participación compromete a la comunidad con las responsabilidades municipales. De esta manera, los proyectos tienen mayor garantía de éxito y de viabilidad en el tiempo, ya que sus beneficiados se sienten responsables de los mismos. La discusión de la problemática local con los representantes de las diversas comunidades que la integran, los ayuda a trascender la frontera comunitaria para comenzar a pensar desde una perspectiva municipal e

incluso regional. A lo largo de este proceso, construyen el sentido de pertenencia y de identidad municipal o regional.

De esta forma, ahí donde se ha dado esta posibilidad, se ha podido superar la relación bilateral entre el gobierno local y la comunidad. Donde todavía predomina este esquema, de hecho, en la mayor parte de los municipios, el gobierno se dedica a ejecutar las obras solicitadas por cada comunidad de forma aislada; pero la limitación de recursos no le permite atender todas las solicitudes presentadas. En cambio, en el municipio abierto a la participación ciudadana, cada comunidad tiene la oportunidad para presentar al conjunto de comunidades sus demandas, lo cual las obliga a escuchar, discutir y establecer prioridades. En este intercambio, construyen las nuevas relaciones sociales sobre las cuales descansa el gobierno local y que hacen viable la vida colectiva. El proceso no se desarrolla de forma lineal, ni sin sobresaltos; demanda de mucha paciencia y habilidad para escuchar, negociar y concertar. Pero, al final, el resultado es más sólido, duradero y eficaz, en cuanto responde a las necesidades reales de las comunidades, al mismo tiempo que las compromete. Por su lado, el gobierno local gana en credibilidad y legitimidad ante ellas, y, simultáneamente, disminuyen las críticas y los conflictos, un fenómeno común, dada la poca disponibilidad de recursos y la larga lista de solicitudes. En estos casos, el gobierno local es más consciente de sus responsabilidades ante la comunidad municipal, pero esta también profundiza en responsabilidad colectiva y en solidaridad. El predominio de la relación tradicional entre el gobierno local y las comunidades no obsta para ver con esperanza el potencial que encierra esta alternativa.

Las primeras experiencias han comenzado a mostrar su potencial, no solo para establecer una nueva relación entre las comunidades y el gobierno local, a partir de la discusión de los problemas comunes y de la exploración de sus posibles soluciones, sino también para transformar la actividad política nacional de manera imprevisible. El proceso está lejos de consolidarse, pero ya se puede barruntar su impacto transformador. En efecto, esas nuevas relaciones constituyen también un ejercicio novedoso de la ciudadanía, más allá del rito electoral. Fortalece la organización de la base y sus liderazgos, alrededor del interés local. Esta nueva relación entre la ciudadanía o las comunidades y su gobierno local es contraria al clientelismo y al compadrazgo políticos, vicios muy arraigados en la política nacional. Es una forma de gobernar que impide conceder o negar inversión para premiar o castigar determinados comportamientos partidarios. Por eso, los partidos políticos, que operan casi exclusivamente desde la perspectiva nacional, ven con recelo, cuando no se oponen abiertamente, a esta nueva forma de relación social y política. Algunos alcaldes son conscientes del instrumento político que han perdido con la superación del esquema tradicional, pero valoran más las ventajas obtenidas con este nuevo tipo de relación municipal.

Falta todavía que los alcaldes presionen con fuerza al gobierno nacional para que se abra a la realidad local, a su problemática y a su potencial. Deben exigir canales institucionales para transmitir sus inquietudes y hacer que su voz resuene en el ámbito nacional. Este debe prestar atención a las transformaciones que de forma gradual, pero constante, están ocurriendo en las comunidades, las municipalidades y las regiones.

3. Una alternativa que lucha contracorriente

La nueva dinámica territorial, en definitiva, fuerza a la municipalidad a adoptar nuevas modalidades de gestión pública. En este sentido, la descentralización se ha convertido en una estrategia política y técnica que proporciona capacidades y recursos al gobierno local, para responder mejor a las demandas de la población residente en su jurisdicción. En el otro extremo, el gobierno nacional también se ve enfrentado al desafío de descentralizar y del desarrollo local. Los conceptos, las estrategias y las medidas para ponerlos en práctica ya se encuentran en los cinco planes de gobierno de ARENA. Pese a ello, poco se ha avanzado en ambos temas. Hasta ahora, estos gobiernos se han limitado a desconcentrar competencias de un ministerio o dependencia nacional a otra, presente en el territorio local.

Un caso típico es la salud pública, la cual ni siquiera ha sido desconcentrada completamente, porque la unidad local depende de otra regional, más grande, y en cuyas operaciones no intervienen ni el gobierno, ni los actores locales. El agua, el último proyecto de desconcentración, reduce el papel de la municipalidad a simple administradora, que no gestora, de un recurso básico para la población. Tal vez educación sea la competencia nacional que más lejos ha llegado, pero todavía tiene mucho camino por recorrer. El Código Municipal, pese a reconocer la participación ciudadana en el gobierno local, no contiene ninguna disposición para sancionar su incumplimiento. Por consiguiente, tanto la descentralización como la participación ciudadana en el gobierno municipal están a discrecionalidad del gobierno nacional o local. En estas condiciones, la corrupción, que alimenta la apatía y la desconfianza ciudadana, respecto a la autoridad y los políticos locales y nacionales, tiene vía libre.

Después de no conocer más que el gobierno centralizado, el proceso contrario no es fácil. Aunque la falta de experiencia ha impedido avanzar en la transformación de la forma centralizada de gobernar, existen otras razones, tal vez tanto o más importantes. El gobierno nacional persiste en desconocer al gobierno local como parte fundamental del Estado y teme perder su poder, casi total, derivado de su alta concentración. Es imposible descentralizar el poder social y político, conservando la concentración creciente de la renta nacional y de la riqueza. En los planes del pequeño sector social que se beneficia de esta concentración, no entra la descentralización del Estado, pues sus intereses están mejor servidos con la centralización actual, desde la cual ejerce un control social y político casi absoluto. Un ejemplo clásico es la conservación de la gobernación departamental, una instancia prácticamente obsoleta, pero que, cuando conviene, es muy útil para anular la autonomía local. Se mantiene porque es un mecanismo opcional para ejercer el control político en ese nivel. Descentralizar, y lo que supone de democratización, es introducir la política en la vida nacional, una maldición para ese grupo, porque entonces, aquello que suele ser aceptado sin discusión, sería rebatido y surgirían propuestas alternativas.

La descentralización y el desarrollo local no han avanzado, en las líneas trazadas por los planes de gobierno de ARENA por este obstáculo, de momento, insalvable y contradictorio. Mientras el discurso del gobierno nacional exhorta a los gobiernos locales a generar sus propios ingresos fis-

[...] en el municipio abierto a la participación ciudadana, cada comunidad tiene la oportunidad para presentar al conjunto de comunidades sus demandas, lo cual las obliga a escuchar, discutir y establecer prioridades. En este intercambio, construyen las nuevas relaciones sociales sobre las cuales descansa el gobierno local y que hacen viable la vida colectiva.

cales, se cierra en banda a proporcionarles las herramientas institucionales para ello. La más necesaria es el impuesto predial la cual, además de ser una práctica fiscal universal —El Salvador es uno de los pocos países que no la acepta—, lo beneficiaría, ya que una de sus modalidades incluye reservarse una porción de dicho impuesto (ver en esta edición, Lorena Argueta, “Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado”). Uno de los sectores que más se resiste a la introducción de este impuesto es el financiero y el de servicios, dos de las actividades más productivas del país en la actualidad. De la misma manera, el gobierno local no puede cobrar impuestos por la instalación de antenas,

postes, publicidad, etc. La maquila, una actividad en decadencia, y la gran empresa turística, un rubro en expansión, están exoneradas de los impuestos municipales.

Los partidos políticos constituyen otro obstáculo para descentralizar el Estado. A ellos también les conviene conservar la situación actual. Su poder es tal que puede afirmarse sin temor a equivocación que tienen secuestrado al poder local. En efecto, el gobierno municipal, por lo general, está sometido a los lineamientos de carácter nacional, emanados de la cúpula del partido que lo detenta y se olvida de responder a la ciudadanía que lo eligió. Aun cuando la personalidad del candidato a alcalde tiene un peso específico, en la elección local, el peso del partido es considerable. Muchos electores votan de acuerdo a las líneas partidarias y no según las conveniencias locales o comunitarias. Una de las modalidades, ensayada en las últimas elecciones con la tolerancia de la autoridad electoral, consiste en burlar la voluntad de los residentes en el municipio. Con el afán de asegurarse el triunfo de la elección local, los partidos importaron electores de otros municipios, con lo cual prostituyeron la democracia local. Por el otro lado, tampoco es raro que el liderazgo local convierta la organización ciudadana en instrumento o en correa de transmisión de las consignas partidarias de orden nacional. Estos peligros podrían ser contrarrestados de forma eficaz si en lugar de entregar el concejo municipal al partido que obtiene la mayoría de votos, sus asientos se distribuyeran de forma proporcional a la cantidad de votos obtenida por los partidos contendientes en el municipio. Pero los partidos nacionales se oponen tajantemente al concejo municipal pluralista.

Una alternativa a estas imposiciones es la conformación de partidos locales para competir por el poder municipal. Pero los partidos nacionales también rechazan esta posibilidad, porque dichos partidos representarían una amenaza para su hegemonía actual y, además, para poder alzarse con el triunfo electoral, tendrían que prestar atención a las agendas locales, para lo cual no tienen tiempo, ni tampoco interés. Al cerrar las puertas a la participación de los liderazgos locales, la democratización, que todos dicen pretender, se debilita aún más, y se obstaculiza el desarrollo de una política local, con lo cual se empobrece la política nacional, porque aportaría una perspectiva mucho más amplia y rica. Este sería el canal institucional

adecuado para hacer resonar la realidad local en el ámbito nacional, en la propia voz de sus representantes, lo cual implicaría el fin de la dictadura de la política nacional.

Los abogados de la descentralización y del desarrollo local más escuchados, paradójicamente, no representan intereses locales, sino nacionales. En efecto, las estrategias y los planes han sido elaborados por el gobierno nacional con una participación muy limitada de los portavoces de la agenda local. No es extraño, entonces, que su lógica sea ajena a la problemática territorial, aunque de alguna manera se muestra interesada en ella. Los partidos políticos son el caso típico. Se mueven en el ámbito nacional y, por lo tanto, los intereses locales están subordinados y al servicio de su estrategia nacional. De esta forma, el quehacer del gobierno local obedece a la lógica de la competencia por el poder nacional y no a la del bienestar de la población residente en su jurisdicción. El interés local de los partidos consiste en captar votos municipales para acumularlos a su cuenta departamental, en la elección legislativa, y a la cuenta nacional, en la presidencial. También ocurre lo contrario, que la disputa por el poder nacional contamine o sesgue al gobierno local. Desde que el FMLN controla el gobierno de varios municipios del área metropolitana, su desprestigio ante la opinión pública, local y nacional, es parte fundamental de la estrategia electoral del partido y del gobierno de ARENA. El caso más emblemático es San Salvador, alcaldía que ARENA ha intentado recuperar en varias elecciones; pero no para proporcionar mayor bienestar a sus habitantes, ni para promover con más intensidad su desarrollo, sino por su simbolismo para la lucha nacional por el poder, que los dos partidos grandes libran.

Otra fuente de dificultades se encuentra en el ámbito local mismo. Aun cuando la participación ciudadana en el gobierno local ha sido creativa y obstinada, la relación entre una y otro no resulta fácil. En algunas ocasiones, la ruptura entre la organización ciudadana y el gobierno local es total; en otras, se vuelve cuesta arriba. En parte, por el enorme peso de la tradición autoritaria, que tolera muy poco la diferencia de opinión, la supervisión ciudadana y la rendición de cuentas. En estos casos, la organización ciudadana se queja, porque su gobierno no la escucha o porque lanza iniciativas sin contar con ella; pero este aduce, por otro lado, que aquella se extralimita en sus competencias, hasta el extremo de pretender gobernar conjuntamente con funcionarios electos por el voto popular. Este malentendido se agrava cuando la organización social tiene pretensiones políticas partidarias. La relación es, en sí misma, compleja y todas las experiencias pasan por crisis de poder, más o menos agudas, por falta de claridad en las competencias de la organización ciudadana y la municipalidad, pero también por la inveterada tendencia a la verticalidad. En esto, la influencia del gobierno nacional es nefasta. Otra dimensión de esta dificultad es la identificación, real o imaginaria, de la organización ciudadana con un determinado partido político, la cual aleja a militantes y simpatizantes de los otros partidos, así como también a quienes se consideran “apolíticos” o a quienes la política no les interesa. La eficacia y, por lo tanto, la credibilidad y la legitimidad del gobierno local dependen, en parte, de su independencia, real o percibida, del sistema de partidos, algo bastante difícil de lograr, dada su omnipresencia en la vida nacional, agudizada por la polarización de los dos partidos grandes.

El gobierno nacional persiste en desconocer al gobierno local como parte fundamental del Estado y teme perder su poder, casi total, derivado de su alta concentración.

Es imposible descentralizar el poder social y político, conservando la concentración creciente de la renta nacional y de la riqueza. En los planes del pequeño sector social que se beneficia de esta concentración, no entra la descentralización del Estado, pues sus intereses están mejor servidos con la centralización actual, desde la cual ejerce un control social y político casi absoluto.

La organización ciudadana tampoco es simple. Su independencia, en particular la de sus representantes, se ve constantemente amenazada por sus escasos recursos económicos. A veces, esta limitación es superada con fondos municipales o con donativos de una organización no gubernamental, pero solo cuando media un proyecto. En cualquier caso, siempre existe el peligro de hipotecar su libertad de pensamiento y de acción. La composición de la organización ciudadana y su representatividad son, por otro lado, discutibles. Por lo general, se trata de comités de vecinos, que se presentan como organización comunal, comunitaria o como asociación de desarrollo comunal. Esto significa que ciertos sectores sociales, en particular, el privado, el juvenil y el femenino, permanecen al margen. Pero incluso no todas las organizaciones vecinales suelen formar parte de la organización local, la cual suele tener el peligro de arrogarse una representación que no posee. En los municipios pequeños, la mayoría de ellos rurales, las comunidades urbanas están menos representadas; en cambio, en los

grandes, más urbanizados, predominan las comunidades marginales con menoscabo de los otros sectores. Para obviar estas exclusiones, se han hecho esfuerzos para incluir a la representación sectorial o se han organizado mesas temáticas para discutir cuestiones diversas como la salud, el medio ambiente, la juventud, el desarrollo económico, etc. No obstante la creatividad local, no se ha dado con una solución válida para todos los municipios y, en cualquier caso, el ritmo de integración es lento y disparejo, y depende mucho de las circunstancias locales. Aquel sector cuyas necesidades no son atendidas, tiende a considerarse excluido y, por lo tanto, a desconocer el impacto de la organización ciudadana y del gobierno local. A veces, el liderazgo local, en lugar de promover la participación democrática, adopta el comportamiento autoritario tradicional.

La opinión sobre el predominio de la organización vecinal no es unánime. Para algunos, contribuye a fortalecer los vínculos internos. Otros, por el contrario, juzgan que su preeminencia es nociva, ya que la actividad se concentra en proveer servicios e infraestructura social con menoscabo del desarrollo local y de la visión estratégica. En esta misma línea, hay quien considera que la participación de organizaciones ajenas al municipio tiende a debilitar el protagonismo del liderazgo local o a volverlo dependiente. Por la misma razón, se discute dónde están los límites de la participación o intromisión del gobierno local en la organización social. Estas dificultades responden a falta de claridad conceptual sobre las competencias, la participación ciudadana, la concertación y la representación social. El desinterés del gobierno nacional en descentralizar y promover la participación entorpece aún más el proceso. A ello se suma la ausencia de una cultura de la representación.

El lema del aniversario de los mártires de la UCA de este año destaca una afirmación de Ignacio Ellacuría, “que el pueblo haga sentir su voz”. Una voz que, en aquel entonces, era silenciada por el terrorismo del Estado. Hoy, de maneras diferentes, esa voz sigue sin dejarse oír. Escuchar esas voces implica abrir espacio a la política. Pero, el poder real del país entiende la gobernabilidad como la subordinación de las relaciones sociales a las leyes del mercado, en las cuales la política no tiene razón de ser. En realidad, para el partido de gobierno y sobre todo para el gran capital, la política es demasiado importante, costosa y dañina. Por eso, la ha suprimido de la vida nacional. Incluirla significa desestabilización e ingobernabilidad, cuando su prioridad es defender y promover la propiedad y la iniciativa privadas. El rol político del gobierno consiste en garantizar las condiciones para el desarrollo del mercado. En consecuencia, la democracia se reduce a elegir presidente, diputados y alcaldes, y a aprobar o rechazar leyes secundarias. El orden económico y social no está en discusión. Por eso, ARENA rechaza cualquier propuesta para discutir estos temas. El diálogo se reduce a conversar sobre las propuestas del poder ejecutivo, las cuales, al final, deben ser aceptadas como las mejores posibles.

La perspectiva local ofrece una alternativa para aproximarse a la realidad nacional desde la población y sus necesidades y aspiraciones. Las primeras experiencias, aunque frágiles y pocas todavía, son muy prometedoras. No sólo revalorizan las bases sociales que conforman la nación, sino que, además, su voz introduce de nuevo la política en las decisiones de mayor trascendencia para la sociedad salvadoreña.

San Salvador, 30 de noviembre de 2006.