

# Perspectivas, obstáculos, retos.

## El ejercicio del gobierno municipal por el FMLN

Mario Lungo Uclés\*

### Resumen

*El propósito de este artículo es explorar, de manera preliminar, las características más relevantes del ejercicio de los gobiernos municipales por parte del FMLN y los retos que enfrentará en el futuro inmediato. El autor señala las dificultades que ese ejercicio ha encontrado y las posibilidades para superarlos de cara a las próximas elecciones.*

#### 1. Los gobiernos municipales en la historia política del país

La transformación del FMLN en partido político legal en 1993 y su presencia en las elecciones de marzo de 1994 generaron diversas expectativas sobre los resultados de su participación en el proceso electoral y el papel que jugaría posteriormente, en tanto que partícipe del gobierno, en sus distintos niveles. Las elecciones han dado origen a numerosos análisis desde distintas ópticas. El papel que ha jugado el FMLN en la asamblea legislativa, donde tiene una cuota de poder importante, y en el reducido número de municipios que ganó en las elecciones sólo comenzaron a ser objeto de reflexión algunos meses después de realizado dicho evento político. Este

artículo tiene como objetivo explorar, preliminarmente, las características más relevantes del ejercicio de los gobiernos municipales, ganados por el FMLN, y los retos que enfrentará en el futuro.

Para ello es necesario analizar, así sea brevemente, cuál ha sido el papel de los gobiernos municipales en la historia política salvadoreña. Como en otros países latinoamericanos, esta institución de gobierno local tiene un larga trayectoria que prolonga el régimen colonial español y permite el control político de tipo caudillista. En El Salvador, aunque la limitada extensión territorial y la relativa homogeneidad étnica no crearon las bases para el desarrollo de diferencias regionales fuertes, los municipios

---

\* Este artículo fue publicado en inglés en *NACLA*, edición de julio y agosto de 1995.

## **No pretendía utilizar el gobierno municipal simplemente como una tribuna para denunciar, sino también como un espacio para adquirir experiencia y contribuir a formular políticas a nivel nacional.**

jugaron desde el siglo pasado un importante papel de control político, el cual se mantiene a pesar de que durante el ciclo modernizador del Estado en los años cincuenta, los gobiernos municipales fueron despojados de muchas funciones (prestación de servicios, otorgamiento de permisos, captación de ciertos impuestos, etc.), las cuales pasaron a ser manejadas por el gobierno central, por medio de instituciones autónomas en muchos casos, dentro de un esquema funcional al modelo de crecimiento, basado en la sustitución de las importaciones.

Los gobiernos municipales, aunque debilitados económica y administrativamente, siguieron siendo clave para controlar social y políticamente a la población. De esta manera, los rasgos autoritarios, vinculados al militarismo que predominaron en el Estado y la sociedad salvadoreños después de la masacre de 1932, se mantuvieron. Podría decirse, sintéticamente, que durante los años de la dictadura militar, que van desde 1931 hasta inicios de la década de los ochenta, este control, a nivel del municipio, era ejercido por el alcalde, el comandante militar y el sacerdote<sup>1</sup>.

Esta trilogía del poder comenzó a romperse en los años setenta, cuando un importante sector de la Iglesia salvadoreña se radicalizó y asumió la defensa de los grupos populares, y estalló definitivamente durante la guerra de los años ochenta, cuando la lucha armada del FMLN desarticuló las estructuras militares locales, obligando a numerosos alcaldes de los municipios situados en las zonas más conflictivas a abandonar sus funciones.

En estos mismos años, sin embargo, el gobierno de Duarte promovió la devolución del poder a los gobiernos municipales al decretar un nuevo código municipal en 1983, el cual le asigna importantes funciones, aunque no los recursos para llevarlas a cabo. Mientras tanto, el gobierno estadounidense, como parte de su plan contrainsurgente, por medio de Comisión Nacional de Res-

tauración de Areas y la Agencia Internacional para el Desarrollo<sup>2</sup>, otorgó un financiamiento importante a los gobiernos municipales desde mediados de la década, lo cual condujo al resurgimiento de su importancia.

Al finalizar el conflicto en 1992, el fortalecimiento de los gobiernos municipales recibió un impulso adicional con el proceso de descentralización, necesario tanto para la democratización del país como para el nuevo modelo de crecimiento económico, orientado hacia las exportaciones. Este proceso, pleno de paradojas, constituye el antecedente inmediato de la participación del FMLN en los gobiernos locales y establece muchas de sus limitaciones.

### **2. El FMLN y las elecciones**

Si pudiera sintetizarse el contexto en cual el FMLN participó en el proceso electoral podría decirse que oscilaba entre el optimismo y el temor. El optimismo era compartido por la mayoría de los miembros y simpatizantes del FMLN, por muchas organizaciones de solidaridad y algunas instituciones de cooperación internacional. En muchos casos, este optimismo fue exagerado a partir de apreciaciones equivocadas sobre la realidad del país, que imaginaba que los resultados serían altamente favorables. El temor predominaba en los sectores más conservadores del país y del extranjero. Por un momento, estos sectores temieron que la izquierda ganara, revirtiera la lógica del crecimiento económico imperante y se sintiera tentada a establecer un régimen de carácter revolucionario.

Los resultados provocaron no pocas sorpresas. A nivel nacional, el FMLN se constituyó en la segunda fuerza política del país, a pesar de sus limitados recursos e inexperiencia, ambos claramente demostrados. A nivel municipal, contra lo esperado por casi todos los sectores de las distintas corrientes políticas, la izquierda sufrió una

inobjetable derrota. Las causas de este fenómeno han sido poco estudiadas, pues en los análisis prevalecen visiones que ignoran los cambios profundos que la sociedad salvadoreña experimentó durante los años de guerra<sup>3</sup>.

El FMLN no ganó el número de municipios esperados y perdió en muchos situados en zonas ex conflictivas, provocando desasosiego y perplejidad. No obstante, pasado el asombro, los esfuerzos se dirigieron a gobernar los municipios ganados para cumplir con las expectativas creadas en quienes votaron por la izquierda y para demostrar a la población en general que se buscaba llenar sus aspiraciones y se tenía capacidad para dirigir el desarrollo local.

El contexto contradictorio, lleno de posibilidades y obstáculos, demostró lo que para muchos era una certeza: el tiempo necesario para transformar un conjunto de organizaciones armadas con diferentes concepciones tácticas en un partido político era sensiblemente mayor que el tiempo que mediaba entre la firma de los acuerdos de paz, en enero de 1992, y la realización de las elecciones generales, en marzo de 1994. Por eso, si el FMLN llegó a las elecciones sin la preparación debida, tampoco se contó con el tiempo y las capacidades necesarias para aprovechar plenamente la cuota de poder ganada. La oscilante trayectoria de la izquierda en la asamblea legislativa durante el primer año de la legislatura actual lo muestra claramente.

### 3. Los avatares del ejercicio del gobierno municipal: expectativas, obstáculos, retos

A pesar del escaso tiempo transcurrido, otros acontecimientos se han añadido a la derrota electoral a nivel municipal, planteándose retos inéditos para el FMLN. Quizás el principal lo constituye su división y el complejo proceso de recomposición política que vive la izquierda en el momento actual.

Para intentar hacer un balance lo más objetivo



posible de las dificultades que han encontrado y los apoyos con que han contado los alcaldes del FMLN en el ejercicio de sus cargos, se decidió recoger, además de las opiniones de algunos de ellos, las valoraciones de otros actores que les han estado brindando su colaboración: organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales nacionales y dirigentes nacionales del FMLN. Los temas explorados eran tres: las expectativas, los obstáculos y los retos.

*Las expectativas.* Para los alcaldes electos se trataba, en primer lugar, de resolver los principales problemas de los sectores populares, en cada uno de los municipios respectivos. La llegada de una fuerza política, cuyo carácter de oposición real y alternativa a los partidos tradicionales se la había ganado, no en la discusión política, sino en el enfrentamiento armado, al gobierno local despertó expectativas. Los problemas más importantes serían resueltos. Las expectativas se tradujeron en demandas, que plantearon rápidamente serios problemas, dada la inexperiencia de los candidatos y de los dirigentes del FMLN y la limitación de recursos de los gobiernos municipales. La inexperiencia se intentó superar por medio de seminarios rápidos y cursos breves sobre administración municipal, los cuales fueron apoyados por varios organismos de cooperación internacional. No

obstante, la realidad ha mostrado que se requiere cierto tiempo y algunos conocimientos mínimos que desbordan estos esfuerzos de capacitación de corto plazo, lo cual, a su vez, se convierte en un reto para la estrategia futura de la izquierda en este campo.

Para varios organismos de cooperación internacional, especialmente los que promueven la democratización y el desarrollo humano en el país, la llegada del FMLN al gobierno municipal, aun en un número menor de lo imaginado, ampliaba las posibilidades para impulsar sus proyectos, particularmente por medio de la participación ciudadana. Estas expectativas no se han cumplido, sin embargo, en la medida esperada.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas en estos municipios, la gama de expectativas es muy variada, al punto que refleja la extrema atomización a que ha llegado su trabajo en el país. Algunas de ellas, estrechamente vinculadas a la organización del FMLN a la cual también pertenece el alcalde, han tratado de coordinar sus acciones con el municipio para potenciar su trabajo. Otras, que responden a corrientes políticas diferentes, del FMLN u otros partidos, o que son independientes, han tenido un comportamiento muy heterogéneo respecto al ejercicio del gobierno local por parte de la izquierda.

Quizás el mayor intento de coordinación se hace en el municipio de Tecoluca, en el departamento de San Vicente. Se trata de un municipio extenso, bien ubicado, económicamente importante y en donde predomina claramente una de las organizaciones del FMLN, las Fuerzas Populares de Liberación<sup>4</sup>. En este municipio, donde el partido gobernante ARENA fue derrotado por la mayor diferencia de votos de todo el país, se desarrollan programas de coordinación como el sistema económico sectorial en la zona sur, se encuentran organizaciones no gubernamentales que trabajan en casi todas las áreas del desarrollo social y económico, y donde el gobierno municipal hace un esfuerzo importante por coordinar las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el municipio por

medio de un comité de desarrollo municipal. Además se hacen esfuerzos por articularse a los cambios que ocurren a nivel nacional.

El FMLN como partido tenía expectativas a nivel estratégico. A través de los municipios ganados, el FMLN esperaba obtener experiencia en los gobiernos a nivel local. Esa experiencia la aprovecharía para ir construyendo la política municipal del FMLN y así crear las bases para ganar las elecciones en un número mayor de municipios en 1997. Evidentemente, la división y recomposición de la izquierda introducirá modificaciones aún difíciles de prever.

Las expectativas creadas por los cambios en el mapa político a nivel local constituyen así una trama compleja que se verá enfrentada a los obstáculos encontrados por los gobiernos municipales en manos de la izquierda.

*Los obstáculos.* En opinión de los alcaldes entrevistados, los obstáculos enfrentados son fundamentalmente de orden económico. A los reducidos recursos con que cuenta la mayoría de municipios, debida a la poca captación tributaria local y al bajo monto de las transferencias financieras del gobierno central, que constituyen sólo el 0.2 por ciento de su presupuesto, se suma la disparidad en la distribución de estas últimas. Unicamente el municipio de San Salvador absorbe cerca del 40 por ciento de dichas transferencias y, por razones políticas, se limitan las que corresponderían a los municipios donde ganó el FMLN. Un ejemplo lo constituye el caso de Nejapa, incluido recientemente en el área metropolitana de San Salvador, donde, según el alcalde, los municipios vecinos de Apopa y Quesaltepeque, ganados por el partido ARENA, han sido favorecidos con un apoyo económico importante por parte del gobierno central, el cual le ha sido negado al suyo.

Esta situación es diferente en otros municipios ganados por el FMLN, los cuales han recibido una ayuda importante de la cooperación internacional, gubernamental y no gubernamental. No siempre, sin embargo, la ayuda internacional ha contribuido a una mejor gestión municipal por parte de la izquierda. En Meanguera, donde triunfó la

candidata del FMLN, perteneciente a la antigua Expresión Renovadora del Pueblo, una ayuda importante ha sido canalizada para el asentamiento "Segundo Montes", creado a raíz de la repatriación de refugiados, antes de la finalización del conflicto. La alcaldesa, que reside en este asentamiento y no en la población de Meanguera, no puede cobrar impuestos por servicios prestados porque la infraestructura pertenece a la comunidad "Segundo Montes", lo cual afecta aún más el precario estado financiero de la municipalidad. Paradójicamente, la alcaldesa ha podido cooperar con municipios vecinos ganados por ARENA para mejorar la carretera de uso común.

En la base de estas diferencias se encuentra la enorme heterogeneidad del mundo municipal, lo que lleva a la necesidad de diseñar políticas diferenciadas y flexibles. La historia política, la importancia económica y la ubicación territorial aparecen aquí como elementos claves en esta diferenciación.

Algunos organismos de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales nacionales han encontrado como obstáculo importante para el ejercicio del gobierno municipal por parte de la izquierda, la visión no explicitada, pero subyacente aún, que prioriza el fortalecimiento del partido político sobre el trabajo municipal. Si a lo anterior sumamos que el primer año de gobierno ha tenido como transfondo la división y recomposición de la izquierda, es fácil comprender la existencia de esta tendencia.

Para la dirección del FMLN y la izquierda en general, el principal obstáculo para cumplir con las expectativas trazadas radica en la división experimentada y en la recomposición todavía en curso.

*Los retos.* En esta situación, los retos que enfrenta la izquierda para poder aprovechar la experiencia de desarrollo local que está realizando, construir una política de desarrollo local propia que se articule a sus planteamientos de política a nivel nacional y aspirar a ganar un número de municipios mayor que el actual en las elecciones de 1997, aparecen en toda su magnitud y exigen un replanteamiento del camino seguido

hasta este momento. Como opinan algunos organismos de cooperación internacional, si la izquierda sigue pensando sólo en su militancia y en su base de apoyo político, y si continúa predominando el interés por fortalecer los partidos sobre el desarrollo local en los municipios, corre el riesgo de disminuir aún más su reducida presencia en los gobiernos municipales en las próximas elecciones.

#### 4. Las próximas elecciones

A partir de las valoraciones expresadas por los actores entrevistados y a pesar del corto tiempo transcurrido desde que el FMLN asumiera el gobierno de varios municipios, es posible plantear las lecciones que comienzan a extraerse del ejercicio del gobierno local con el objetivo de ir elaborando una política municipal alternativa en el país. Para ello consideramos útil partir de la constatación de una contradicción que permeó la participación del FMLN en las elecciones a nivel local



y de la revisión de las experiencias de gestión municipal que la izquierda ha tenido en Perú y Brasil<sup>5</sup>.

La contradicción a que nos referimos es la siguiente. Por un lado, el FMLN forjó su identidad, su permanencia como sujeto político en la defensa de los intereses de las clases populares explotadas económicamente y excluidas de la política. Esto implicaba rechazar la institucionalidad imperante, especialmente los gobiernos municipales que representaban, como explicamos antes, una pieza clave para controlar social y políticamente a la población. Por otro lado, el FMLN, en una muestra de madurez política, comprendió que la participación en las elecciones municipales no era un mecanismo de cooptación política de la izquierda. Por lo tanto, no pretendía utilizar el gobierno municipal simplemente como una tribuna para denunciar, sino también como un espacio para adquirir experiencia práctica y contribuir a formular políticas a nivel nacional, especialmente en lo relativo al desarrollo local y la descentralización. †

Lo primero explica las campañas que el FMLN hizo durante la guerra contra los alcaldes de los partidos de la derecha en las zonas conflictivas, cuyos resultados, vistos unos años después, tuvieron consecuencias negativas, las cuales se expresaron en los resultados electorales. Para muchos de los votantes, esta actitud ambivalente no logró ser explicada por el FMLN durante su campaña electoral. Esta se mantuvo a un nivel general, que no logró recoger completamente los problemas y las aspiraciones locales. Las lecciones que comienzan a vislumbrarse son las siguientes.

Para construir una política municipal y en sentido integral una política de desarrollo local popular y democrática, es necesario analizar las formas como el FMLN se relacionó con los distintos sectores sociales en cada zona y las modificaciones que estas relaciones han experi-

mentado a raíz de la transformación de la organización armada en partido político. Esto permitiría construir nuevas relaciones acordes a las condiciones actuales.

Es indispensable repensar el papel de los gobiernos municipales más allá de las atribuciones que el código municipal les asigna. Especial atención requiere, en los pequeños municipios de base agrícola, proponer acciones para que los gobiernos municipales jueguen un activo papel en el desarrollo económico, porque a pesar de que la prestación de los servicios de agua, saneamiento, energía, etc., es clave, su papel no debe limitarse a ser una "eficiente empresa prestataria de servicios" como lo pretenden las concepciones neoliberales, sino una auténtica expresión de autogobierno local, que articula las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Deben superarse la atomización imperante y las contradicciones que genera, impulsando la coordinación con todos los actores locales (el gobierno central, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades, etc.), con los municipios vecinos y con aquellos que configuren unidades regionales (por ejemplo, a través de "mancomunidades" que trasciendan los comités departamentales de alcaldes).

Lo anterior exige no supeditar el apoyo a los gobiernos municipales al fortalecimiento del partido. A nivel local, las experiencias revisadas muestran que es más importante la existencia de movimientos y organizaciones sociales que la de fuertes estructuras partidarias para convertir los gobiernos locales en espacios de autogestión, donde la preeminencia la tengan las instancias colegiadas de gobierno y no la figura del alcalde.

Pero el obstáculo inmediato a superar es el reducido tiempo con que cuenta el FMLN para conocer la realidad local, contribuir a la construcción de la ciudadanía mediante el impulso de procesos de autogestión, responder a las expectativas creadas en la población sobre la solución

## **Es indispensable repensar el papel de los gobiernos municipales más allá de las atribuciones que el código municipal les asigna.**

de sus problemas cotidianos mediante acciones novedosas y demostrar que una nueva forma y ética para gobernar municipios son posibles y necesarias.

### Notas

1. No existen en el país investigaciones sobre la constitución del poder político local. Como señalamos más adelante, tampoco se han estudiado las formas como el FMLN se relacionó con las diferentes expresiones del poder local. En nuestra opinión, este último no debe limitarse al poder municipal.
2. La Comisión Nacional de Restauración de Areas inició sus actividades en las zonas conflictivas, en el departamento de San Vicente, a mediados de los años ochenta.
3. Mario Lungo, "Explorando el lado oculto de los resultados electorales de 1994 en El Salvador", *Realidad. Revista de ciencias sociales y humani-*

*dades*, 1994, 40.

4. De las cinco organizaciones que integraron originalmente el FMLN (Fuerzas Populares de Liberación, Partido Comunista, Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos, Expresión Renovadora del Pueblo y Resistencia Nacional), permanecen las tres primeras. Las dos últimas se han retirado para formar, junto con el grupo socialdemócrata, el nuevo Partido Demócrata.
5. Julio Calderón y Rocío Valdeavellano, *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*, Lima, 1991; y Jorge Bittar (ed.), *O modo petista de gobernar*, Sao Paulo, 1992.
6. En otros trabajos hemos sostenido que el gran capital político del FMLN durante la guerra, sus organizaciones, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para su reconversión en un partido moderno de izquierda. Ver "Los obstáculos a la democratización en El Salvador", en J. Barba, (compilador), *La democracia hoy*, San Salvador, 1993.

