Santa Tecla
Gestión participativa y transformación del territorio

Alberto Enríquez Villacorta • Marcos Rodríguez

SantaTecla

Gestión participativa y transformación del territorio

SantaTecla

Gestión participativa y transformación del territorio

Alberto Enríquez Villacorta ◆ Marcos Rodríguez

Afan
Consultores Internacionales

Santa Tecla:
Gestión participativa y transformación del territorio

Editado por:
Afán Centroamérica S.A. de C.V.
Pasaje Neptuno 37M Colonia Satélite
Tel. 22741069
Correo electrónico: enriquezal@afanca.com
Sitio Web: www.afanca.com
San Salvador, El Salvador.

Con el apoyo financiero de la Cooperación Técnica Alemana-
Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal
y la Descentralización PROMUDE/GTZ
Programa Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica PREVENIR/GTZ

Autores:
Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez

Asistentes de investigación:
Enrique Rusconi
José Alejandro Álvarez

Estudio de opinión:
M&H Marketing

Corrección de estilo:
Ana María Nafría

Diseño y diagramación:
Claudia Perla Campos

Corrección de fotografrías
Miguel Hernández

Foto de portada:
Palacio de las Artes y la Cultura
Santa Tecla

Fotografías:
Alcaldía Municipal de Santa Tecla

ISBN:978-99923-924-0-9

Impresión: AVANTI GRAFICA S.A. DE C.V.
San Salvador, El Salvador, diciembre de 2009

© Derechos reservados Afán Centroamérica S.A. de C.V.

Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente.

A *Gina Orlich*,
entrañable amiga y compañera...

"...fue lindísimo, como en
El Salvador, la gente sin mucha
instrucción pero sabios,
las reflexiones sencillas pero
profundas, dentro esa gran
humildad y cariño con el que lo
tratan a uno, es algo que no deja de
conmoverme…".

(Gina Orlich. De un viaje de trabajo a
Guatemala en marzo del 2003).

Índice general

	Prólogos	11
	Introducción	25
	Siglas	29
Capítulo I:	Desarrollo local, gestión municipal y ciudad	31
Capítulo II:	Santa Tecla, huellas y fisonomía	63
Capítulo III:	Signos y causas de una gestión exitosa	83
Capítulo IV:	Plan estratégico participativo: herramienta y guía del desarrollo local	105
Capítulo V:	La ciudadanía en la gestión y el desarrollo del territorio	143
Capítulo VI:	Dos apuestas por la equidad y el empoderamiento	207
Capítulo VII:	Santa Tecla articulándose con el país y el mundo	283
Capítulo VIII:	Construyendo Estado a nivel local	339
Capítulo IX:	Santa Tecla, un proceso abierto: los dilemas del futuro	369
	Anexos	395
	Bibliografía	409

Índice de cuadros

Cuadro n.º 1. Indicadores socioeconómicos de Santa Tecla, 2009 78
Cuadro n.º 2. Ingresos familares mensuales de familias tecleñas 79
Cuadro n.º 3. Alternativas de planificación evaluadas por elconcejo municipal de Santa Tecla en la elaboración del *Plan estratégico municipal* 117
Cuadro n.º 4. Diagnóstico territorial: Prioridades temáticas territoriales 122
Cuadro n.º 5. Ventajas y desventajas de la alcaldía de Santa Tecla 123
Cuadro n.º 6. Consolidado de proyectos cantonales 130
Cuadro n.º 7. Presupuesto del *Plan Estratégico Participativo* 132
Cuadro n.º 8. Participantes en el proceso de planeación estratégica de Santa Tecla 136
Cuadro n.º 9. Datos básicos sobre las mesas ciudadanas 170
Cuadro n.º 10. POGI ejecutadas entre 2002 y 2008 196
Cuadro n.º 11. Número de mujeres y hombres en el concejo y alcaldía municipal 2001 a 2009 228
Cuadro n.º 12. Mesas temáticas, objetivos y participantes 232
Cuadro n.º 13. Niñez, adolescencia y juventud de Santa Tecla 247
Cuadro n.º 14. Programa de brigadas ambientales 253
Cuadro n.º 15. Informe del programa Beca Escuela 2006 – 2009 268
Cuadro n.º 16. Cooperación con municipalidades de otros países 311
Cuadro n.º 17. Gobierno municipal de Santa Tecla. Principales proyectos de cooperación 2004 - 2009 320
Cuadro n.º 19. Evolución de salarios en la alcaldía de Santa Tecla (2000-2006) 359
Cuadro n.º 20. Capacitación de personal de la alcaldía de Santa Tecla (enero-agosto 2009) 360

Índice de gráficos

Gráfico n.º 1. Evolución demográfica de Santa Tecla 74
Gráfico n.º 2. Evolución de resultados electorales en Santa Tecla y AMSS (1994-2009) 87
Gráfico n.º 3. Organigrama de la Gerencia de participación ciudadadana 156
Gráfico n.º 4. Porcentaje de participación poblacional en espacios 161
Gráfico n.º 5. Porcentaje de la población que conoce al Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL) del municipio de Santa Tecla 176
Gráfico nº 6. Democracia representativa y participación ciudadana 181
Gráfico n.º 7. Ciclo de las POGI 195
Gráfico n.º 8. La gestión de la alcaldía 249
Gráfico n.º 9. Evolución de los principales rubros de ingresos municipales de la alcaldía de Santa Tecla (2000-2008) 363

Prólogo
José Arocena[1]

Los procesos de desarrollo local no son posibles sin una fuerte interacción entre los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Esto supone una sociedad local densa en su tejido organizacional y capaz de articular instancias múltiples de negociación, para hacer frente a los desafíos del desarrollo. En este libro de Alberto Enríquez y Marcos Rodríguez, se analiza un proceso de construcción social que busca orientarse al desarrollo local, en medio de las lógicas marchas y contramarchas que caracterizan estos procesos. Como bien dicen los autores, el desarrollo nunca se alcanza, es siempre un horizonte hacia el que caminan las sociedades humanas, intentando mejorar las condiciones de vida de sus miembros.

Después de la lectura de este libro y sin conocer directamente la municipalidad de Santa Tecla, es posible aproximarse a la realidad de esta ciudad media, a sus características estructurales, pero sobre todo al estado en la que se encuentra en términos de desarrollo.

Hay, sin duda, una variable central en este caso: el liderazgo de un alcalde carismático, ejerciendo la conducción del municipio con objetivos claros y con una metodología que le ha permitido alcanzar logros indiscutibles. La misma población de Santa Tecla reconoce, en su gran mayoría, la gestión exitosa de Óscar Ortiz. A esto hay que agregar los resultados electorales que han ido en aumento y se han destacado claramente en el conjunto de municipios del área metropolitana. Como lo señalan los autores, este liderazgo ha sido una carta de triunfo en este proceso, pero también es una amenaza porque los líderes carismáticos no se sustituyen fácilmente. La

[1] José Arocena es director del Instituto de Desarrollo Local de la Universidad Católica de Uruguay.

preparación de la sucesión será uno de los desafíos más importantes de los próximos años. Frecuentemente, los procesos exitosos de desarrollo local están ligados a la figura de un dirigente con perfiles excepcionales. La observación de casos análogos muestra los riesgos de estas situaciones que, a veces, pasan por períodos de deterioro cuando la sociedad queda huérfana de la orientación del líder.

Dicho esto, también es necesario destacar que, en el caso de Santa Tecla, se han creado mecanismos institucionales que permitirían superar esas instancias posteriores al cambio en la conducción. El primer paso trascendente que proyecta un futuro menos incierto es el plan estratégico participativo concebido como un pacto que se ha cumplido con rigor y que permite abordar las problemáticas que más importan, aunque en principio estén definidas como competencias del Gobierno nacional. El otro factor explicativo del éxito es la seriedad con que se ha abordado la participación ciudadana. No solo se ha elaborado un plan, sino que se ha constituido una asamblea ciudadana y un consejo ciudadano de desarrollo local.

En relación a los mecanismos que permitirán superar la eventual crisis de la conducción, las características del liderazgo en Santa Tecla muestran que existe una intención de construir otros liderazgos que tomen el relevo. Esta preocupación deberá estar acompañada por una reforma de la municipalidad que abarque los aspectos político-administrativos.

El libro destaca también un componente del proceso que parece de primera importancia: la superación de los efectos del terremoto del año 2001. Es frecuente que la capacidad de reacción ante una catástrofe natural genere un cambio de perspectiva. Una coyuntura crítica produce la emergencia de potencialidades que estaban más o menos dormidas. Como dicen los autores, se aprovechó la adversidad para acelerar un proceso de cambio. La unión para la reconstrucción es generadora de una nueva capacidad de actuar. Se visualiza mejor la posibilidad del desarrollo local y se le pide a la municipalidad que se ponga al frente del proceso.

El *plan estratégico participativo* fue entonces la herramienta para canalizar esas nuevas dinámicas posteriores al sismo. Fue posible transitar las diferentes etapas de la planificación, con ese nuevo ingrediente básico que llamamos "la capacidad de actuar". No siempre las sociedades des-

cubren su capacidad de acción. Sucede, con frecuencia, que predominen los comportamientos pasivos, aceptando sin reaccionar la fatalidad de lo ocurrido. En este caso, ya existía una voluntad movilizadora en germen, un liderazgo y una metodología que había comenzado a elaborarse, todo lo cual explica el éxito

A partir de estas bases, se enfocan otras temáticas, como el lugar de las mujeres y de los jóvenes o la relación de la municipalidad con el país y con el mundo. El libro concluye con un cierto número de lecciones aprendidas y de advertencias sobre el futuro de Santa Tecla. Será necesario que el sistema de actores esté muy atento para ir concretando los pasos destinados a hacer frente a esos nuevos desafíos.

Los estudios de procesos concretos de desarrollo local como el que tenemos entre manos, cuando están hechos con el rigor profesional y el conocimiento de la temática evidenciados por los autores de este libro, son un aporte invalorable para una mejor comprensión de la realidad compleja de esos procesos. Las claves, que en este caso aparecen como los factores explicativos del éxito, las encontramos en otros procesos muy distintos y situados en otros contextos geográficos e históricos. Todo parece indicar que el liderazgo personal y colectivo es una de esas claves. Pero también las otras dos que he intentado poner de relieve son fundamentales: una planificación participativa e inclusiva y el despertar de una nueva capacidad de actuar.

Prólogo
Maureen Clarke C.[2]

En un momento de crisis financiera y económica como el que vive el mundo, la realidad latinoamericana no escapa a los dogmas ideológicos que eran interpretados como realidades incuestionables, mismas que han fracasado. En este escenario mundial, el enfoque y las estrategias hacia el reconocimiento de las realidades y necesidades particulares desde una perspectiva humana, en donde, con renovada importancia, se apuesta por aportar con verdadero significado y con sensibilidad social, se presenta este documento como "norte" para reconocer la riqueza social de nuestros pueblos, recuperando los valores humanos de solidaridad, equidad y la justicia social. La presente obra nos permite hacer un recorrido de gran relevancia y al mejor estilo, ya que, de forma sencilla y con amplitud discursiva, nos describe una "mejor forma" de construir la democracia y avanzar al desarrollo articulando desde los territorios los ámbitos local, nacional e internacional.

Al respecto, el capítulo I aporta la ruta conceptual para comprender, de una manera rigurosa y desafiante, el desarrollo local, la gestión municipal y el papel de la ciudad en nuestra región y en el mundo. El desarrollo de los territorios se sitúa en la columna vertebral del desarrollo de las naciones como pieza indispensable si se acepta que desarrollo, finalmente, no es otra cosa que instalar una dinámica de mejora sistemática y constante de la calidad de vida de la gente.

---

[2] Maureen Clarke C. es vicealcaldesa de San José, capital de la República de Costa Rica, y coordinadora de la Red de Alcaldesas y Concejalas de Centroamérica.

Relativo a nuestro acontecer y ante un panorama de cambio y dinamismo social, es oportuno señalar que el enfocar el trabajo y la "apuesta" a las escalas subnacionales, es decir, a las administraciones locales y regionales, pone de manifiesto que nuestro paradigma tradicional de democracia está evolucionando. La realidad indica que dichas escalas de la administración pública son las que están más cerca de la ciudadanía y, en consecuencia, conocen mejor sus inquietudes, problemas, anhelos y esperanzas; además, ofrecen la ruta precisa para la participación efectiva de las personas en los procesos de toma de decisiones políticas que afectan, de forma directa, su calidad de vida, sus oportunidades de progreso social, económico, cultural e intelectual.

El enfoque del presente trabajo es integrador y recoge el concepto holístico de desarrollo en torno a las personas y las sociedades, el cual forma parte de una corriente que batalla por generar las condiciones para que una sociedad ofrezca, a sus integrantes, la posibilidad de mejorar, de manera sostenible, su calidad de vida, retomando que es "esta" una posibilidad potenciadora para enlazar las ideas, los preceptos y las acciones hacia la valoración y reconsideración del entorno y el ambiente; sin lugar a dudas, el principal reto es alcanzar esas aspiraciones mediante la utilización racional y sostenida de los recursos y de los sistemas naturales, considerando el avance y el encuentro entre la tecnología y su aporte con perspectiva humana "amigable" respetuosa de los valores, la cultura, la diferencia y la particularidad; es crear cambio y génesis de un verdadero acercamiento cultural en los grupos sociales involucrados.

Por su parte, en el capítulo III, "Signos y causas de una gestión exitosa", se expone una iniciativa que ha desplegado creatividad y audacia política, apoyada en la historia y los acontecimientos que datan de los procesos de los últimos quince años, en donde se han experimentado los principales desafíos de la democracia a nivel regional, tanto en Centroamérica como en América Latina y Europa. Asumir y traducir, en procesos, estrategias y políticas públicas, el desarrollo local como "un proyecto común, *que combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio*, es sin lugar a dudas lo más enriquecedor de este aporte tejido por todos los actores de ese municipio-ciudad que se llama Santa Tecla, bajo el liderazgo de su alcalde y su gobierno municipal.

Con mucha precisión, y sin caer en la adulación o la propaganda, los autores del libro muestran cómo, para la encomienda planteada, un elemento que considerar y que se convierte en factor de éxito reside en la presencia permanente del liderazgo asertivo del alcalde Óscar Ortiz, que se ha desempeñado como un gran componente de movilización hacia el cambio, pero en el marco de su concejo municipal e incentivando múltiples liderazgos políticos y ciudadanos en una lógica de trabajo colectivo y de equipo.

A su vez, no se puede pasar por alto el reconocimiento de que las condiciones de "exclusión y marginalidad", si se enfrentan bajo una óptica de desarrollo local y con la debida atención, se convierten en insumo e impulso para concretar el cambio que jamás se puede lograr sin el reconocimiento de esta dramática realidad territorial, presente y directa que nos afecta y nos aboca permanentemente hacia la desigualdad y la pobreza, con la consiguiente afectación a la vida y las condiciones de seguridad, salud, oportunidades y calidad de vida de la población.

En el capítulo IV, bajo el título "Plan estratégico participativo: herramienta y guía del desarrollo local", se expone y analiza detenidamente un elemento exitoso que, con la fuerza que tiene una experiencia concreta, evidencia que sin la participación integrada y la consulta democrática en la formulación e implementación de un plan estratégico participativo proyectado en el tiempo como una herramienta de medición y análisis oportunos, que va más allá de la normativa y la temporalidad que brinda la ley, difícilmente se puede impulsar a profundidad el desarrollo de una ciudad o de un municipio, considerando la problemática propia y específica del territorio en cada momento.

Uno de los aportes emblemáticos de este libro es desentrañar, como distintivo del municipio de Santa Tecla, la puesta en marcha del cambio y direccionalidad en el proceso de su propio desarrollo, que hace que dicho territorio sea pionero y revolucionario en la movilización y organización ciudadana con enfoque de respeto a la diversidad de actores y promoviendo una fuerte responsabilidad social.

Lo anterior se ilustra y complementa en el capítulo V, "La ciudadanía en la gestión y el desarrollo de la ciudad". La participación ciudadana, como factor para superar el déficit democrático y como oportunidad para el desa-

rrollo local, es un aspecto que llama poderosamente mi atención y sobre el cual debo manifestarme. Es sugerente cómo se detalla el reconocimiento de que la participación de ciudadanos y ciudadanas y la concertación entre los diferentes actores son los motores y principios activos de la gestión gubernamental. No es menos importante el hecho de destacar que la gestión municipal no solamente obedece a mandatos y asuntos de índole electoral, sino que los trasciende; que la democracia se construye por el reconocimiento y la sinergia social; que se deben impulsar y reconocer los problemas cotidianos que afectan la vida de los ciudadanos y las ciudadanas; que las voluntades logran la búsqueda y el encuentro de nuevos paradigmas y estilos de gobernar con horizontalidad; y que, de forma impostergable, cobran vigencia aspectos humanizados y sensibles, quedando superados los "valores materialistas" por la apuesta a nuevos valores como la solidaridad, un mayor respeto y el bienestar social del conjunto de la población.

El reconocer, por otra parte, que la participación ciudadana es sinónimo de democracia y "gobernanza", como requisitos de la sostenibilidad de los proyectos y del proceso de desarrollo mismo, es un enfoque acorde con las tendencias mundiales en donde las tesis y corrientes de estudio que promueven diversos organismos internacionales dan cuenta de un marcado reconocimiento de que "*desde los espacios de interacción social a nivel comunal se redescubren los factores propicios para que los proyectos y las iniciativas de cambio y crecimiento social se perpetúen y se consoliden de forma sostenible*"[3].

El enfoque de territorialidad que propone y descubre en Santa Tecla el presente trabajo es otro elemento clave. El espacio de ubicación física y geográfica, como plataforma que permite el intercambio, es, a mi parecer, uno de los principales aportes que permean el discurso analítico de la presente obra, la cual, sin caer en la simplicidad, indica cómo lo local, como espacio de transformación y desarrollo, es el elemento que atraviesa y concatena lo experimentado y lo que se debe hacer, en reconocimiento de las diferentes voluntades, experiencias, necesidades, aspiraciones y limitantes que nos acercan y nos distinguen en cada comunidad.

En ese marco, el citado enfoque dibuja también el papel fundamental de los liderazgos políticos como conductores que tienden a construir, en

[3] Aportes del BID-2009. El subrayado es mío.

conjunto con el aparato de gobierno y la ciudadanía. Por ello no se imponen, sino que se insertan en el proceso; y colocándose a la cabeza, se engarzan dentro del tejido social que los descubre y los reconoce como inspiradores y movilizadores del cambio.

El capítulo VI recoge uno de los grandes temas de actualidad, no solo en el desarrollo de las ciudades y los territorios, sino de las naciones y del mundo: los ejes transversales como apuestas por la equidad y el empoderamiento. Aporta la puesta en marcha, en Santa Tecla, de un aprendizaje difícil en el esfuerzo de convertir los ejes transversales en herramientas de empoderamiento de actores estratégicos del desarrollo local. Se debe resaltar que el libro expone con mucha claridad cómo la solución a los problemas de exclusión e inequidad pasa por el enfoque estratégico de asumir en serio la transversalización, que se acerca hacia el enfoque humanista en donde la política debe ser inclusiva. En este sentido, el presente estudio es aún más preciso, ya que va hacia lo concreto, indicando una ruta de interés hacia dos temas que, a mi parecer, son fundamentales en cualquier desafío a nivel territorial: la problemática generacional y el enfoque de género. Estos dos elementos son "la punta de lanza" para la política municipal de inclusión y, por ello, con la debida asertividad, representan una parte sustancial de la presente obra.

Las mujeres y su participación en los espacios económicos y en el escenario político son grandes derroteros subrayados por el libro y aunados al abordaje y reconocimiento de la participación de las personas jóvenes, lo cual sigue siendo una deuda pendiente que debe ser tratada con la rigurosidad y el entusiasmo que se han invertido en otros temas y retomando las experiencias que han sido exitosas en programas específicos que se desarrollan de forma tradicional por el sistema educativo presente en las comunidades. De esta forma, cada municipio debe conocer las inquietudes de sus ciudadanos y pobladores más jóvenes, para promover su involucramiento como protagonistas centrales del desarrollo local.

Partiendo de todo lo anterior, el libro nos conduce a trascender las fronteras del municipio y examinar sus articulaciones, partiendo del interés del gobierno tecleño de participar no solo en los "procesos" de desarrollo territorial, sino también en el desarrollo del país y en el escenario internacional. En el capítulo VII, se describe a Santa Tecla articulándose con el país y con el mundo. Esta es una de las estrategias que deben emular

nuestras ciudades; a veces, no aportamos a los espacios de reflexión para establecer el camino que seguir, coincidiendo en reconocer que las limitantes de este abordaje residen en los propios enfoques de trabajo, en los cuales, pese a la "buena intención", por lo general se carece de la "constancia y el seguimiento" que requiere una participación creativa y responsable en espacios nacionales, centroamericanos o internacionales. Pareciera que, partiendo de una problemática que se comparte, la enseñanza del gobierno de Santa Tecla es que se debe trabajar de "manera intensa y a fondo", en una forma sostenida y que se visualice. Solo así se construyen verdaderos espacios de reflexión y análisis que contribuyan a cambios de paradigmas.

Más adelante, el documento reconoce que la territorialidad obtiene relevancia en la medida en que también ofrece a sus ciudadanos y ciudadanas una visión y una política vinculantes con el resto del país y más allá de sus fronteras.

En el último capítulo, que reconoce en Santa Tecla un proceso abierto, se apuntan algunos dilemas de su futuro. Es oportuno recordar aquí que, a nivel centroamericano, las relaciones entre el Estado y los municipios se han caracterizado por ser aisladas, no articuladas y con una profunda tendencia hacia el centralismo, que es un factor que deberíamos considerar en toda su dimensión, ya que lo venimos arrastrando desde la época colonial, a cual nos legó formas de gobierno altamente centralistas, con una intención de control y manejo de los recursos y la política.

Lo que sucede en El Salvador, según se desprende de esta obra, en cuanto a la poca visibilización del municipio de Santa Tecla en el mapa político nacional y territorial, no es ajeno a muchísimas realidades de nuestro contexto cercano, por lo que es clave desarrollar una estrategia que se enfoque en desplegar esa "capacidad interlocutora" que ha venido construyendo el gobierno tecleño, para generar propuestas de desarrollo y cambio social. Es claro que esta mediación para el acceso y el reconocimiento de cada espacio territorial se construye con base en la estructura institucional imperante y es ahí donde se establecen los principios y los mecanismos para este encuentro necesario entre lo territorial y lo nacional.

Por su parte, el acucioso interés de la Gerencia General de la municipalidad y sus planteamientos hacia la promoción de estrategias que permitan

dotar al Estado de elementos enfocados hacia una verdadera política de cercanía y territorialidad es una acción innovadora, más aún considerando la coyuntura política presente en El Salvador que, como he señalado anteriormente, no es distante de nuestra realidad más cercana.

Otro elemento analizado en este capítulo, e importante de visualizar, es la cooperación internacional, valorada en su papel de dinamizadora de procesos que potencian las oportunidades, con un enfoque sostenible en el tiempo y obedeciendo a las grandes demandas y necesidades locales. Esta es, a mi parecer, la lección que incorporar, aunando a ella el reconocimiento de que, si bien es cierto compartimos un gran número de circunstancias y aspectos que repercuten de forma política, económica y territorial, somos poseedores de una gran variedad y riqueza social y cultural. La presencia y el sentido de la diversidad fortalecen el intercambio y el desarrollo de iniciativas que provienen de los intercambios externos, que deben robustecer el respeto mutuo y la capacidad para aprehender lo que necesitamos. Estos son ejes fundamentales para conducir con mayor propiedad el cambio que se requiere al nivel local.

Asimismo, el trabajo de Enríquez y Rodríguez permite reconocer que nueve años de una gestión municipal enfocada hacia el cambio, tanto a nivel interno como de proyección municipal, es un período de tiempo muy corto si se analiza en términos históricos, lo que no disminuye el esfuerzo invertido y los logros alcanzados. Coincido con los puntos vertebrales de la agenda que continuar impulsando, especialmente el de *posicionar a Santa Tecla en los espacios de construcción de la agenda global de los territorios*.

Santa Tecla cuenta con una historia que nos demuestra que redescubrir un territorio y colocarlo en el mapa no solamente obedece a una definición geopolítica, sino que requiere de altas dosis de creatividad, innovación y audacia política. En esta perspectiva, el tipo de gestión local que se ha venido desplegando en los últimos nueve años sigue siendo —para las presentes y futuras administraciones públicas locales, para la ciudadanía y para todos aquellos actores que hacen parte del la riqueza social, comprometidos con el desarrollo del municipio y de su entorno— la muestra palpable de que "una ciudad solo se conoce y se despliega a sí misma cuando se mide con el obstáculo y lo supera exitosamente"[4].

[4] Epílogo de este mismo libro.

La gran lección plasmada en el trayecto de la presente obra se resume y ejemplifica en que el cambio para el desarrollo en los territorios se debe hacer con "sello propio", y esto solo es posible por medio del conocimiento, del acercamiento a las realidades, de la construcción de una concepción ampliamente discutida. Recoger esta riqueza de una experiencia viva es lo que caracteriza a esta obra. Desde los primeros capítulos con magistral elocuencia, los autores trasmiten el conocimiento, comparten la información y logran generar en el lector o la lectora una actitud expectante al cambio, lo sitúan en el dinámico escenario de Santa Tecla, de su avance sometido al escrutinio público.

A través de esta ciudad salvadoreña, se posiciona también en el país y Centroamérica, un renovado ímpetu para el encuentro de lo local, lo nacional y lo regional. Trascurridos los nueve años —que, como he mencionado antes, son escasos para los cambios logrados—, no solo se ha venido mejorando la concepción y la visión hacia afuera, sino la concepción y la "personalidad" de la ciudad, reconociendo que los liderazgos asertivos son los motores que impulsan los cambios y que la imagen de un territorio se modifica y se puede moldear cuando gobierno y ciudadanía emprenden juntos un camino hacia la búsqueda y la construcción de nuevas realidades e historia.

Narrado con gran detalle y excelente abordaje, en la obra se evidencia el surgimiento y despliegue de una nueva forma de hacer gobierno, enfocado desde las personas y la ciudadanía, retomando sus inquietudes y sus propuestas, lo que agranda la potencialidad del territorio, logrando con ello la cohesión social requerida para posicionar una ciudad en el camino estratégico y concretar esa apuesta por la mejor calidad de vida que se busca para la población.

El gobierno municipal con una excelente conducción, una estructura administrativa vigorosa y acorde con los principios de horizontalidad y efectividad, con el reconocimiento de los y las actores sociales que intervienen en la creación de espacios y estrategias para la concertación gobierno y ciudadanía, sin dejar de lado ni uno ni otro, revelan un verdadero proceso de democratización y maximización de recursos. Se trata de un proceso "vivo" y palpitante, conocido por todas las tecleñas y todos los tecleños, y digno de ser conocido también por quienes estamos comprometidos en búsquedas similares.

Esta obra reseña un ejemplo de cambio de paradigmas. No se reduce solamente a relatar hechos, tampoco se queda en una simplista evaluación, sino que asume el reto de acometer, en forma exhaustiva, el análisis de una gestión municipal embarcada en un proceso de trasformación territorial. A lo largo de los nueve capítulos, van desfilando y tejiéndose los diversos elementos puntuales que permiten reconocer el carácter integrador y propositivo del proceso de desarrollo que ha emprendido Santa Tecla sobre tres ejes fundamentales: el espacio público como escenario de colectividad, la cultura en su significancia y formas de actuar y el enfoque de "identidad" como elemento que aglutina y moldea nuestras particularidades. La concertación queda meridianamente colocada como el mecanismo de encuentro entre actores públicos y privados por el que debe pasar, inexorablemente, la forma para abordar los asuntos estratégicos, llegar a acuerdos para su solución y lograr los consensos para apoyar e impulsar el proceso de desarrollo del territorio.

Solo en la lógica anterior se entiende que la planificación estratégica se vincule con la realidad del municipio a través de la participación de la ciudadanía como base de la democracia. La convocatoria irrestricta y sin exclusiones de ninguna clase, la gobernanza y, por ende, el buen gobierno se producen no solo por la aplicación de sus principios, sino por la capacidad de leer cada momento y coyuntura para hacer historia de manera concertada, modificando constantemente la realidad en un horizonte de desarrollo.

Me enorgullezco y me llena de motivación ser parte del citado proceso, que como modelo dinámico, a través de su estudio y análisis reflexivo, aporta a procesos y realidades más allá de sus fronteras, creando identidades y semejanzas.

Reitero que el principal aporte de esta obra es su carácter propositivo que ofrece, de manera generosa, las claves de una experiencia y un trayecto que desafían lo establecido, apuntando hacia el desarrollo del territorio y la modernización de la gestión pública municipal con creatividad, innovación e intemporalidad.

El aporte emblemático de este libro es dejar correr en sus páginas la puesta en marcha del cambio y direccionalidad que ha caracterizado al municipio de Santa Tecla en sus últimos nueve años de historia, el cual se

dibuja como pionero y revolucionario de la movilización y organización ciudadanas con enfoque de respeto y responsabilidad social con el propósito único de instalar un proceso continuo de desarrollo local.

Por ello, mis congratulaciones a los autores y mis mejores deseos por el buen provecho de esta obra.

Introducción

El trabajo que ahora se presenta no responde a la sistematización de una experiencia en el sentido más generalizado del término. Tampoco se trata de la apología o la evaluación de una gestión municipal.

AFAN Consultores Internacionales y PROMUDE/GTZ, en el marco de su compromiso por contribuir en El Salvador y Centroamérica al impulso del desarrollo local y de sus actores estratégicos, hemos querido, en esta ocasión, analizar un gobierno municipal y su actuación a lo largo de tres períodos consecutivos (2000–2009), poniendo el énfasis en el modelo de gestión, las políticas y las herramientas orientadas a transformar la ciudad para mejorar la calidad de vida de los habitantes en un municipio intermedio y predominantemente urbano, llamado Santa Tecla, que se ubica en el departamento de La Libertad y es parte del área metropolitana de San Salvador.

Esta reflexión sobre la gestión pública municipal de Santa Tecla se da en un nuevo contexto mundial y continental, donde justamente se está repensando la importancia y el papel de los territorios y las ciudades de cara al desarrollo de la humanidad.

De acuerdo a los últimos censos, en el año 2008, alrededor de la mitad de la población del planeta vive en ciudades. Nuestro continente no escapa a esta realidad. América Latina, "tras haber registrado en el último medio siglo un acelerado proceso de migración del campo a la ciudad, hoy es la región más urbanizada del Tercer Mundo: si en los años cincuenta alrededor del 40% de la población latinoamericana vivía en ciudades, el porcentaje actual es casi el doble"[5].

[5] *Nueva sociedad 212*. Noviembre-diciembre 2007. Buenos Aires, Argentina. Pág. 2.

Interesa, pues, tener como telón de fondo de toda la ruta recorrida a lo largo de los últimos nueve años en Santa Tecla, los grandes desafíos que la transformación urbana coloca a nuestros países con la profundización de la globalización, la reforma del Estado, el retorno de la ciudadanía como actor político y la irrupción de lo local como espacio privilegiado para la construcción.

Se trata de analizar Santa Tecla para trascenderla, extrayendo las lecciones que deja a lo largo del trayecto recorrido por una gestión pública municipal caracterizada por su visión de largo plazo, su audacia política, su relación con la ciudadanía, sus esfuerzos de concertación y su vigorosa conexión con el país y con el mundo. Se trata de escudriñar cómo un gobierno municipal ha enfrentado el desafío político de gobernar una ciudad intermedia centroamericana cuyo perfil se ha venido transformando.

Para hacer esto, los autores han organizado el trabajo en nueve capítulos. El capítulo primero establece el marco teórico del trabajo, relacionando el desarrollo local con el retorno de la ciudadanía al escenario de los sujetos políticos y el papel de las ciudades en el nuevo contexto mundial y latinoamericano. El segundo capítulo hace una breve caracterización de Santa Tecla desde su historia, recogiendo sus huellas como municipio intermedio y preponderantemente urbano. En el tercer capítulo, se analizan los signos y las causas de una gestión local exitosa. El cuarto capítulo presenta las características de la que ha sido la carta de navegación del municipio, el plan estratégico participativo, con los grandes desafíos que ha enfrentado.

El capítulo quinto incursiona en las nuevas formas de relación del gobierno municipal con la sociedad local, a partir de la instalación de un sistema innovador de participación ciudadana. En el sexto, se abordan dos ejes transversales que han sido estratégicos y emblemáticos: el de equidad de género y el de niñez y juventud.

El séptimo capítulo analiza la actuación de la municipalidad en el país y el mundo y la construcción de un complejo tejido de amigos y socios en el desarrollo. El octavo, los cambios políticos en la organización y el funcionamiento del gobierno local y las transformaciones en la burocracia municipal.

Finalmente, el noveno y último capítulo intenta recoger los dilemas del futuro, a partir de las principales lecciones arrojadas por la experiencia de Santa Tecla y en la perspectiva abierta por los cambios producidos en las dinámicas del desarrollo del municipio.

La metodología utilizada para el trabajo combinó una exhaustiva revisión documental, con entrevistas semiestructuradas a actores clave locales, nacionales e internacionales, vinculados a la gestión de Santa Tecla, grupos focales y una encuesta de opinión ciudadana en el municipio.

Es importante reconocer que, sin la amplia participación y colaboración del concejo municipal, del alcalde Óscar Ortiz, así como de las distintas gerencias, integrantes de mesas ciudadanas y comités zonales y el consejo ciudadano de desarrollo local, este trabajo no habría podido llevarse a cabo. Para ellos y ellas, nuestro reconocimiento y profundo agradecimiento, pues han contribuido a que nuestros lectores y lectoras puedan aproximarse a la experiencia de una ciudad salvadoreña que se ha venido transformando gracias, en buena medida, a una gestión municipal visionaria, innovadora y audaz, y a una inédita participación de la ciudadanía.

Siglas

ADESCO:	Asociaciones de Desarrollo Comunal.
AMT:	Asociación de Mujeres Tecleñas
ANDRYSAS:	Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas Salvadoreñas
ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista
BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CCDL:	Comité Ciudadano de Desarrollo Local
CD:	Cambio Democrático
CDL:	Consejos de Desarrollo Local
COMFEBA:	Comunidades Federadas de la Cordillera del Bálsamo
CONFEDELCA:	Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local
COMURES:	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CZ:	Comités zonales
ESEN:	Escuela Superior de Economía y Negocios
FADEMYPE:	Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
FDR:	Frente Democrático Revolucionario
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDAUNGO:	Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo"
FUNDAMUNI:	Fundación de Apoyo a Municipios
FUNDE:	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUDEL:	Fundación para el Desarrollo Local
FUSAI:	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
GTZ:	Cooperación Técnica Alemana
IDELCA	Fundación para el Desarrollo Local
ISDEM:	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
JICA:	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Las Dignas:	Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida
Las Mélidas:	Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes"
LEPINA:	Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

MINED:	Ministerio de Educación
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG:	Organización no gubernamental
OPAMS:S	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
OV:	Organizaciones de vecinos
PCN:	Partido de Conciliación Nacional
PDC:	Partido Demócrata Cristiano
PDH:	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNDINA:	Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador
PEP:	Plan estratégico participativo
PEI:	Plan estratégico institucional
PIP:	Presupuesto de Inversión Participativo
PGR:	Procuraduría General de la República
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
POGI:	Pequeñas obras de gran impacto
PROCOMES:	Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador
SACDEL:	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
TAG - USAID:	Programa de Trasparencia y Gobernabilidad de la Agencia de Estados Unidos para El desarrollo internacional
UCA:	Universidad Centroamericana "José Simeon Cañas"
UN – INSTRAW:	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
UNAJ:	Unidad de Niñez, Adolescencia y Juventud
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en El Salvador
URB-AL:	Programa de Cooperación Descentralizada cofinanciado por la Comisión Europea.

Capítulo I

Desarrollo local, gestión municipal y ciudad

"Nada hay más práctico que una buena teoría".

Albert Einstein.

Contenido

- El desarrollo: mejorando constantemente la calidad de vida de la gente.
- Desarrollo local: proyecto multidimensional, dinámico y concertado, de territorio.
  - Factores o componentes que caracterizan el desarrollo local.
  - Desarrollo local frente a municipalismo. Una nota obligada.
  - Desarrollo local y gestión de las ciudades.
- Algunas consideraciones finales.

Desarrollo local, gestión municipal y ciudad

El desarrollo: mejorando constantemente la calidad de vida de la gente

El desarrollo es un concepto que se ha venido construyendo históricamente, un concepto polémico que, incluso actualmente, tiene diferentes interpretaciones y que se mantiene abierto y en debate. La razón es obvia, dado que el desarrollo es un concepto que trata de capturar un proceso continuo, complejo y contradictorio. Por ello ha dado pie a distintos enfoques.

Sin embargo, es necesario hacer una delimitación del concepto. En ese sentido, como marco del presente trabajo, los autores asumen un concepto normativo del desarrollo que ha venido ganando amplios consensos en los últimos años en cuanto a sus componentes fundamentales, que podrían resumirse en que este es un proceso multidimensional, que debe poner en el centro al ser humano y propiciar tanto la equidad como la sostenibilidad ambiental, política, económica y social. Veamos este concepto por partes.

La primera idea es que las personas y las sociedades son, a la vez, sujetos y objetivos del desarrollo. *Sujetos*, en tanto son ellas quienes deben ser las principales protagonistas del desarrollo, involucrándose mediante la participación ciudadana en las decisiones públicas y vigilando que tanto el Estado como los partidos políticos, cumplan con sus misiones respectivas en la sociedad. Y *objetivos*, debido a que lo que debe buscar un proceso de desarrollo es ofrecer a las personas la posibilidad de mejorar de manera constante su calidad de vida, ampliando sus alternativas y opciones para satisfacer sus necesidades y aspiraciones en términos de la adquisición de conocimientos, la posibilidad de tener una vida prolongada y saludable y el acceso a aquellos recursos que les permitan un aceptable nivel de vida.

Otra idea clave es que el desarrollo debe generar la posibilidad de satisfacer las mencionadas aspiraciones mediante la utilización racional y sostenida de los recursos y de los sistemas naturales. Esto requiere la utilización de tecnologías que sean amigables con los valores y demás elementos culturales de los grupos sociales involucrados.

En lo que se refiere a la equidad, este concepto afirma que el desarrollo debe poner los bienes y servicios que produce al alcance de todos los grupos sociales y familiares que conforman la sociedad, generando una creciente integración social, económica, política y cultural. Esto significa también que no se puede hablar de desarrollo si no hay una disminución gradual de las personas en condiciones de exclusión y marginalidad.

> Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente no debe comprometer los recursos naturales que se necesitarán en el futuro.

Cabe señalar que este nuevo concepto de desarrollo se diferencia de los prevalecientes hasta la década de los ochenta, en que, si bien integra necesariamente la dimensión económica de la producción social, no se reduce a ella. Aquí las esferas social, ambiental, política y cultural son tan importantes como la económica y complementarias entre sí. De ahí que, para contrarrestar la tendencia de medir el desarrollo con indicadores exclusivamente económicos, Naciones Unidas haya construido el índice de desarrollo humano (IDH), que se elabora teniendo en cuenta el PIB per cápita, la esperanza de vida y la educación de cada país. Este índice fue elaborado en 1990 por el economista paquistaní Mahbub ul Haq y, desde entonces, es una de las principales herramientas de Naciones Unidas para evaluar el desarrollo de los países.

De igual manera, el concepto de *desarrollo sostenible*, formulado en 1987 por el *Informe Brundtland* encargado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, señala la incapacidad que han tenido los modelos tradicionales para tomar en cuenta los perjuicios que las actividades económicas (particularmente industriales) causan en el medio ambiente y propone, en consecuencia, incorporar la dimensión ambiental al concepto de desarrollo. Aquí la idea básica es que un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente no debe comprometer los recursos naturales que se necesitarán en el futuro.

Lo importante, en todo caso, con estos nuevos enfoques sobre el desarrollo, es que rompen con la vieja creencia de que este es un proceso lineal que prácticamente no permite alternativas y con el planteamiento de que una sociedad o un país que no siguen los patrones de consumo de los países llamados desarrollados se quedará sumido en el subdesarrollo y, por tanto, deberá pasar por una serie de etapas y reformas preestablecidas para alcanzar el desarrollo. Esta es una idea totalmente ligada a la industrialización y presente en casi todas las teorías tradicionales de desarrollo. Pero es obvio que el desarrollo es mucho más que la industrialización.

Según el enfoque planteado aquí, una sociedad será desarrollada si es capaz de satisfacer las necesidades básicas humanas de su población y permite que cada individuo pueda alcanzar la satisfacción de sus necesidades personales según sus prioridades, sin que estas tengan por qué ser solo materiales. El desarrollo implica el bienestar y la felicidad de las personas, las familias y las sociedades.

No es casual que últimamente hayan venido proliferando estudios y encuestas que tratan de identificar qué es lo que le produce a la gente mayor bienestar o en qué país vive la gente más feliz y cuáles son los factores que producen esa felicidad. Abundan también las investigaciones que buscan entender qué hace que una sociedad o un país sean más felices que otros o de qué depende que la felicidad de una nación suba o baje con el tiempo. Cada día son más las universidades y centros de investigación que se interesan por comprender por qué hoy en día, en muchas sociedades desarrolladas, los ciudadanos y las ciudadanas presentan bajos índices de bienestar o felicidad, mientras que los de algunas sociedades subdesarrolladas se encuentran entre los más felices del planeta, según lo muestran diversos estudios.

En este marco, es interesante el esfuerzo realizado por la *New Economics Foundation* (NEF) con sede en Londres, Inglaterra, en colaboración con la asociación *Friends of the Earth*, que desde 1981 ha desarrollado el "índice de felicidad del planeta", el cual pretende mostrar que los altos niveles de consumo de recursos no suponen necesariamente altos niveles de bienestar. Lo peculiar de su estudio presentado el 4 de julio del presente año, y que incluye a 143 países que representan el 99% de la población mundial, es que para realizar la clasificación recurrió a tres parámetros: la esperanza de vida, la satisfacción vital que expresan los ciudadanos de cada

país y la huella ecológica que dejan para obtener el nivel de vida que consideran necesario. Y de acuerdo a este innovador *ranking*, el lugar más feliz del mundo es la República de Vanuatu, una isla diminuta que está situada en el Océano Pacífico, a unos 2000 kilómetros de Australia. Dicho país forma parte de un amplio archipiélago del océano Pacífico calificado como "las islas felices de Oceanía" por el escritor Paul Theroux[1].

Como ha señalado Nic Marks, fundador del centro que realizó el señalado estudio, "mientras el mundo enfrenta la triple dificultad de una profunda crisis financiera, la aceleración del cambio climático y el tope inminente en la producción de petróleo, necesitamos desesperadamente una nueva brújula que nos guíe. El hecho de dejarnos conquistar por la melodía del crecimiento económico sólo ha producido beneficios marginales para los más pobres del mundo, no ha mejorado notablemente el bienestar de aquellos que ya eran ricos y ni siquiera produjo estabilidad económica. Ahora tenemos que usar el índice del planeta feliz para romper el encanto y trazar un nuevo camino hacia una economía de alto bienestar con bajas emisiones de carbono, antes de que nuestros estilos de vida de alto consumo nos arrojen en el caos de un cambio climático irreversible".

Lógicamente, los resultados que arroja el índice de felicidad del planeta presenta muchas contradicciones con los de otros centros europeos de investigación en este campo, como la Universidad de Leicester, en Inglaterra; la de Erasmus, en Holanda; y la Encuesta Mundial de Valores, en Estocolmo, que manteniendo diferencias y contradicciones entre ellos, llegan a la misma conclusión: el país más feliz del mundo es Dinamarca. De acuerdo con la base mundial de datos sobre felicidad en la Universidad de Erasmus, a Dinamarca le siguen Suiza, Austria, Islandia y Finlandia y los países más infelices serían Armenia, Ucrania, Moldavia, Zimbabue y Tanzania.

Todo lo anterior se refleja también en el campo del pensamiento y la academia. Baste con recordar que el economista hindú y premio Nobel de Economía, Amaryta Sen, habla de "desarrollo como libertad"[2], donde el nivel de desarrollo se mide en función de las libertades reales que la gente disfruta", libertades que incluyen no solo oportunidades económicas, sino también políticas, sociales, culturales y de seguridad.

---

[1] Ver: www.lareserva .com.home

[2] Sen, Amartya: *Desarrollo como libertad*. Editorial Planeta. Madrid, España. 2000.

Finalmente, es clave señalar que una delimitación conceptual del desarrollo tiene sentido en la medida en que sirve para transformar la realidad a través del diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo. De cara a esto, el enfoque aquí planteado arroja pistas importantes como:

a. Proponer como objetivo de los procesos de desarrollo a nivel nacional, regional o local, la ampliación de las opciones (libertades) que tienen las personas, asumiendo y trascendiendo la dimensión económica y material.
b. Generar la concertación entre los distintos actores sociales, lo que implica el diálogo y la negociación como herramientas estratégicas permanentes. Los múltiples actores del desarrollo deben ser capaces de articular sus intereses y lógicas particulares en clave de desarrollo.
c. Recuperar la importancia de las particularidades locales y culturales para diseñar las estrategias de desarrollo más adecuadas.
d. Asegurar la participación de las personas, sin discriminación alguna, en la vida pública (diseño y aplicación de políticas públicas).
e. Exigir una articulación de esfuerzos y avances en todos los ámbitos, dado su carácter integral y transdisciplinario. Las estrategias, planes e instrumentos deben comprender aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales e institucionales.

Desarrollo local: proyecto multidimensional, dinámico y concertado, de territorio

El concepto de desarrollo local —y la revalorización del territorio y las administraciones regionales y locales que este implica— surge en Europa, en la década de los ochenta frente a la crisis del Estado de Bienestar y del modelo de acumulación fordista, la coexistencia de amplias zonas de desarrollo industrial con zonas de atraso, y al aumento de los indicadores de pobreza y desempleo en amplias regiones y ciudades.

En el mencionado período, muchas regiones, ciudades y localidades de Europa occidental, que habían sido pioneras en la modernización capitalista a nivel mundial, bastiones de poder y motores de la reestructuración de la posguerra, se encontraban en una situación de pronunciado declive de sus economías (cierre de fábricas, pérdida de empleos, etc.), producto de la reestructuración productiva. En similar situación estaban las zonas

industriales más importantes de antaño en la Europa del este, con graves problemas medioambientales y carentes tanto de la flexibilidad funcional, como de la capacidad competitiva que exigían los nuevos mercados, considerablemente más abiertos y menos regulados[3]. Al mismo tiempo, se encontraba que las políticas gubernamentales de atracción de empresas filiales hacia las áreas rurales periféricas sobre la base de subsidios habían fracasado una vez que estos se habían agotado[4]. A esta situación se sumaba el problema que planteaban los ya existentes desequilibrios económicos territoriales en el marco del proceso de integración que se desarrollaba en la Unión Europea[5].

Sin embargo, en medio de esta crisis de reacomodo espacial de la economía, se encontró que había algunas regiones como la Emilia Romania en Italia, Jutlandia en Dinamarca, Baden Wurttemburg en Alemania, que —estructuradas en torno a principios diferentes a los predominantes hasta entonces— habían logrado tener, en el mismo período, un considerable dinamismo de su economía y menor desempleo. Estas experiencias sugirieron la presencia de un modelo de desarrollo diferente, el cual "se caracteriza por la falta de una urbanización a gran escala, la presencia simultánea de empresas pequeñas estructuradas en redes de confianza e identidad territorial, y una estructura social no tan polarizada como la existente en las regiones organizadas en torno a grandes empresas y con un proceso de desarrollo más antiguo[6].

Desde una perspectiva teórica, el estudio de este fenómeno dio lugar a un nuevo enfoque que tomaba distancia tanto del paradigma funcionalista —el cual consideraba al espacio simplemente como las coordenadas del lugar donde ocurren procesos de desarrollo— como del paradigma de la planificación regional tradicional, sustentada en el desarrollo polarizado, territorialmente concertado y a la difusión del desarrollo "desde arriba". Y

---

[3] Stöhr, Walter: "Desafío mundial y redes de iniciativa local. Algunas experiencias en áreas periféricas". En *Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración*. Ed. Diputación Floral de Bizkaia. España. 1997. Pág. 214.

[4] Ídem.

[5] Rodríguez, Marcos: *Desequilibrios territoriales y desarrollo local en El Salvador, 1990-1998*. Tesis de Grado. Universidad Luterana Salvadoreña. 1999. Pág. 27.

[6] Garofoli, Gioacchino: "Redes locales, innovación y política regional en los distritos industriales italianos". En *Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración*. Ed. Diputación Floral de Bizkaia. España. 1997. Pág. 106.

en su lugar, se comenzó a hablar de "desarrollo desde abajo"[7], de desarrollo endógeno y autocentrado, de los "cambios espaciales" (Aydelot, 1984), del "dinamismo de la Tercera Italia" (Fua, 1985; Garofoli, 1983), de "espacio territorio" o "desarrollo local" (Lacour 1985, Pecqueur 1987), de "nuevos espacios de producción" (Courlet, Joudet 1986)[8], de "especialización productiva", "sistemas productivos locales" y "áreas sistemas" (Garofoli 1983)"[9].

En término de políticas públicas, para la década de los años noventa, ya se había iniciado en Europa la implementación de políticas de aliciente al desarrollo económico territorial (regional y local) en los distintos estados y en la comunidad europea. Estas políticas se caracterizan por el establecimiento de estímulos a las iniciativas endógenas de desarrollo, especialmente pero no únicamente, en las zonas con mayores índices de desocupación y pobreza.

> Una sociedad será desarrollada si es capaz de satisfacer las necesidades básicas de su población y permite que cada individuo alcance la satisfacción de sus necesidades personales según sus prioridades.

Durante la década de los noventa, el tema del desarrollo local se comenzó a abrir campo también en América Latina, en un contexto caracterizado por la presencia de una organización del Estado extremadamente centralizada, la presión de los organismos multilaterales a favor de la privatización y la descentralización como estrategias complementarias, el establecimiento de una democracia liberal incipiente y mayores desequilibrios territoriales que los existentes en Europa. No es extraño, por lo tanto, que en el caso latinoamericano el desarrollo local adquiriese un contenido preponderantemente político y que los esfuerzos a favor del desarrollo económico local sean aún incipientes.

En América Latina, el desarrollo local se ha introducido por medio de tres tipos de organizaciones:

---

7 Stöhr y Taylor: "Development from below: The bottom-up and periphery-inward development paradigm". En *¿Development from above or below? Dialectics of regional planning in developing countries*. 1981.

8 C. Courlet: "Nuevos dinamismos espaciales y políticas industriales locales en Francia". En *Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración*. Ed. Diputación Floral de Bizkaia. España. 1997. Pág.134.

9 Rodríguez, Marcos. Op. cit. Pág. 29.

a) Organizaciones sociales de base y ONG, que venían implementando con éxito desde la década anterior una metodología de trabajo que partía de la comunidad para enfrentar el abandono que había realizado el Estado neoliberal de su papel redistributivo de la riqueza y, en consecuencia, de los retos planteados por el incremento de la marginación y la pobreza de crecientes sectores de la población.
b) Gobiernos nacionales, como consecuencia de la aplicación, con diferente grado de profundidad, de la política de descentralización del Estado.
c) Diferentes municipalidades, como parte de las organizaciones del Estado más cercanas a las sociedades locales y potenciales receptoras de nuevas competencias y recursos.
d) Organismos de cooperación internacional, que comienzan a exigir que su financiamiento de programas y proyectos para combatir o compensar la pobreza o para modernizar el Estado se emplee en un marco conceptual y metodológico que promueva mayor protagonismo de las municipalidades y mayor participación directa de la ciudadanía[10].

Con ese telón de fondo y recogiendo elementos de múltiples debates y prácticas de los últimos quince años, tanto en Centroamérica como en el resto de América Latina y Europa, se encuentran distintas definiciones del desarrollo local que, lógicamente, hacen énfasis en diferentes aspectos, según su origen y orientación ideológica.

Desde el enfoque europeo, se afirma que el desarrollo local es una nueva estrategia de desarrollo que, basada en el desarrollo endógeno y en la industrialización difusa, se centra en la adecuada utilización de los factores sociales y económicos de cada espacio, y posibilita la dinamización de las zonas rurales que han quedado al margen de los procesos de industrialización, así como la recuperación del dinamismo perdido por las regiones industriales en declive[11]. Los objetivos finales de esta estrategia son la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población, y sus agentes principales ya no son la administración central del Estado y/o la gran empresa urbana, sino los gestores públicos y los empresarios locales[12].

---

10 Rodríguez, Marcos. Op. cit. Pág. 28.

11 Del Castillo, Barrotea; Gómez Larrañaga: "Lo local y lo internacional en el desarrollo contemporáneo". En *Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración*. Ed. Diputación Floral de Bizkaia. España. 1997. Pág. 27.

12 Vázquez Barquero, Antonio: "Desarrollo local y flexibilidad en la acumulación y regulación del

En América Latina por su parte, predominan dos tipos de definición. La de corte neoliberal que plantea el desarrollo local "como mecanismo facilitador de una apertura económica y globalización hacia el interior del país, a fin de que el desarrollo sea lo más armónico posible y estimule la descentralización de las fuentes de producción (no del Estado[13]), la creación de nuevas oportunidades de trabajo, servicios y el progreso socioeconómico local[14].

En contraposición al enfoque anterior, desde diferentes instancias de la sociedad civil se afirma que el desarrollo local o regional es un "proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la calidad y el equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio"[15], cuyo objetivo consiste en, contribuir al desarrollo del país, a la integración centroamericana y a enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional"[16].

También ha circulado otro planteamiento que define el desarrollo local como "una gama amplia de estrategias y metodologías de base, cuyo objetivo es construir capacidades individuales y colectivas a nivel local y municipal para mejorar la calidad de vida y la transformación de estructuras sociales, económicas y políticas que limitan esas capacidades. La acumulación del poder para hacer cosas a nivel local tiene como meta contribuir al bien común colectivo"[17].

---

capital". En *Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración*. Ed. Diputación Floral de Bizkaia. España. 1997. Pág. 62.

13 El contenido entre paréntesis es nuestro.

14 GOES: Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994 - 1999. Pág. 21.

15 Red de Intercambio de Desarrollo Local: *El desarrollo local y regional: una propuesta a la nación*. SACDEL, FUNDAUNGO, FUNDE, FUSAI, FUNDAMUNI. El Salvador, agosto 1998. Pág. 5.

16 Enríquez Villacorta, Alberto: "Desarrollo Local: hacia nuevas rutas de desarrollo". En *Desarrollo regional, reflexiones para la gestión de los territorios. Alternativas y capacidades*. México, D.F. Noviembre de 2008. Pág. 13.

17 Maldonado, Almonte, Aranciba y Bremond: *Descentralización y participación ciudadana. El sistema de concejos de desarrollo.* Colección Debates. Ed. CIDECA. Guatemala. 1998. Pág. 9.

Por último, la Fundación Interamericana —que durante muchos años financió proyectos de desarrollo de base en distintos países de América Latina y a principios de los años noventa adoptó el enfoque de desarrollo local— lo define como "un proceso participativo para abordar y resolver diversos problemas socioeconómicos en un territorio determinado, por medio de la formación de alianzas —entre la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado— que conduzcan al desarrollo sostenible, a la mejora de la calidad de vida de los grupos de bajos ingresos, y al fortalecimiento de la democracia en la región[18,19].

> El desarrollo local es una nueva estrategia de desarrollo que, basada en el desarrollo endógeno y en la industrialización difusa, se centra en la adecuada utilización de los factores sociales y económicos de cada espacio.

Como se puede observar, las diversas definiciones expuestas hacen alusión a un conjunto de características del desarrollo local que en realidad pueden aplicarse como condiciones generales del desarrollo a otras escalas territoriales, como la regional o la nacional. Sin embargo, todas, menos la expresada por el Gobierno salvadoreño (1994-1999), que ve el desarrollo local como resultado de un proceso exógeno al que simplemente hay que abrir los territorios, tienen en común el reconocimiento de la oportunidad que significa actuar desde abajo, desde lo subnacional, desde la singularidad de cada territorio, para promover el desarrollo. Debido a esto, es posible afirmar que, en contraste con las teorías que anteriormente ponían un énfasis exclusivo en las políticas nacionales y sectoriales (rural, urbano, social, etc.) de desarrollo, este nuevo enfoque resalta que también es posible y necesario "hacer desarrollo desde lo local".

Adicionalmente a esta idea básica de hacer desarrollo desde lo local, existen otras que delimitan y enriquecen el concepto, las cuales describiremos brevemente a continuación.

---

18 Fundación Interamericana, Programa de Desarrollo Local de la Fundación Interamericana: Misión, definición y criterios, memo, 1997.

19 Bouchier Tretiack, Josyane: "Para abordar el desarrollo desde lo local: el recurso de método". En curso de elaboración.

Factores o componentes que caracterizan el desarrollo local [20]

Abrir paso a una concepción que pasa del economicismo a un desarrollo integral e integrador

Como ya quedó esbozado, el concepto de desarrollo local o territorial supera los enfoques tradicionales que reducen sus causas y fines al crecimiento económico o a la producción de riqueza, sin valorar suficientemente otras dimensiones de la vida humana (social, política, ambiental y cultural) que resultan fundamentales para la generación de bienestar. Esto es válido inclusive para el concepto europeo que descubre causales multidimensionales en los procesos de desarrollo económico local.

Bajo este concepto, el desarrollo no parte de un modelo predeterminado. Se cimienta en las dos metas —de largo plazo— de una sociedad planteadas de manera indisociable: riqueza y bienestar, entendido este último concepto como el "ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses"[21]. Esto implica, por una parte, acceso a la educación, el ingreso, el empleo, la salud y un entorno físico limpio y seguro; y por otra, "[...] la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar la libertad humana, económica y política"[22].

El desarrollo local se plantea, en consecuencia, como un proceso integrador, que incluye todos los aspectos de la vida local. En esa perspectiva, el desarrollo económico se articula con la generación de riqueza y la creación de empleo, pero también y de manera indispensable, con la cohesión y la integración social, con la construcción de un Estado democrático de derecho, la protección de los recursos naturales y con el mantenimiento y desarrollo de un referente identitario que estructure y dé sentido a la vida y al proyecto de ese territorio específico.

---

20 Para una versión más amplia, ver: Enríquez Villacorta, Alberto: "Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo". En *Desarrollo regional, reflexiones para la gestión de los territorios. Alternativas y Capacidades.* México, D.F. Noviembre 2008.

21 PNUD: "Sinopsis de informes sobre desarrollo humano 1990-1995". 2003. Pág. 6.

22 Ídem.

Incorporación de los territorios subnacionales en calidad de sujetos de su propio desarrollo

En el enfoque de desarrollo local, el territorio deja de ser un espacio pasivo y se convierte en un actor del desarrollo. Para decirlo con palabras de Veltz, el territorio es considerado como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas. Los territorios "no son campos de maniobras, sino actores"[23].

Desde esta perspectiva, el territorio ya no solo sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo[24].

Cobra relevancia, entonces, como plantea ampliamente José Arocena[25], el territorio subnacional como unidad socioterritorial con una dimensión económica, una dimensión social y una dimensión identitaria e histórica, como una comunidad de intereses y como espacio con un potencial endógeno para el desarrollo.

Como consecuencia lógica de lo dicho, la revalorización del territorio que aporta el enfoque de desarrollo local plantea el reto teórico y metodológico de trasformar el conocimiento, la política y la gestión como condición necesaria para reinventar los territorios[26].

Importancia de la escala y de la articulación territorial para el desarrollo

En el marco de lo anterior, es importante responder a la pregunta sobre cuál es la escala territorial del desarrollo local. Al respecto, cabe señalar que el término "desarrollo local" es aplicado, habitualmente, para referirse a diversas escalas de territorios a nivel subnacional, entre las que cabe el municipio, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abar-

23 Veltz, Pierre: *Mundialización, ciudades y territorios*. Ariel Geografía. Barcelona, España. 1999.

24 Moncayo Jiménez, Édgard: "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", Serie *Gestión Pública* 13. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.

25 Arocena, José: *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. CLAEH, Universidad Católica de Uruguay y Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.

26 Bervejillo, Federico: *Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo*. CLAEH. Montevideo, Uruguay. 1999.

car inclusive la propia órbita regional completa. Desde esta perspectiva, lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con características similares que se traducen en una problemática social y económica común.

En consecuencia, tampoco se puede afirmar que el desarrollo local es sinónimo de desarrollo municipal. Sin embargo, en El Salvador y demás países centroamericanos, el municipio constituye la unidad básica de organización político-administrativa del Estado, debido a lo cual tiene la virtud de definir el espacio subnacional más pequeño en donde se encuentran y pueden cooperar entre sí los actores estratégicos del desarrollo, vale decir: la sociedad civil, el Estado y el sector empresarial[27].

En consecuencia, se podría afirmar que el desarrollo local pasa por una gestión articulada de los territorios desde el ámbito municipal hasta el nacional.

Recuperación y trascendencia del desarrollo desde adentro

Tal como ya se ha afirmado, el concepto de desarrollo local hace énfasis en la importancia de las capacidades endógenas de los territorios para su desarrollo. Pero estas no surgen por generación espontánea, sino que emergen desde dentro de los territorios en la medida en que existan las condiciones que permitan su surgimiento y una utilización óptima de su potencial.

El principal desafío para un municipio, departamento, provincia o región es, pues, ser capaz de movilizar las potencialidades existentes. Esto es lo que marca la diferencia: favorecer el desarrollo es ser capaz de coordinar los distintos factores y potenciales locales, tanto económicos y productivos, como humanos, naturales, sociales y tecnológicos, y ponerlos al servicio de elevar la calidad de vida de la población.

Estamos, pues, frente a un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y las potencialidades endógenas, entendidas como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

---

[27] Rodríguez, Marcos. "Desarrollo local y cabildeo. Documento de trabajo". FUNDE. 1996. p. 21.

El concepto de endogeneidad, como señalan Boisier y Vázquez-Barquero, entre otros[28], hay que entenderlo desplegado en cinco planos sociales que se interceptan y manifiestan como capacidad endógena. En primer lugar, como una creciente capacidad territorial para optar por estilos de desarrollo propios y para poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos. Este plano de endogeneidad se asocia estrechamente con los niveles de descentralización del Estado, ya que esto define, en buena medida, la capacidad que tienen los territorios de decidir de manera autónoma sobre competencias que resultan claves para el desarrollo.

En segundo lugar, la endogeneidad se entiende como la capacidad que tiene el territorio para apropiarse de una parte creciente del excedente económico generado allí para ser reinvertido *in situ*, a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva diversificada. Esta capacidad depende también del nivel de descentralización del Estado existente, en cuanto a definir sus propios tributos.

En tercer lugar, la endogeneidad dice de la capacidad del territorio para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, capaces de modificar cualitativamente su funcionamiento. En cuarto lugar, la endogeneidad tiene que ver con la capacidad que tiene la sociedad local de producir una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los *activos intangibles* potencian la competitividad territorial.

Finalmente, y tanto o más importante que las mencionados capacidades endógenas, tenemos la capacidad que tiene la sociedad y las organizaciones del territorio de articularse y cooperar para alcanzar objetivos compartidos.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el desarrollo local no es solo desarrollo endógeno, sino que pasa también por el aprovechamiento de oportunidades y de dinámicas exógenas. Aprovechar los recursos endógenos es la base y punto de partida para originar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las sociedades y las economías locales, pero es un factor que necesita ser complementado por políticas nacionales y regionales de desarrollo. Por ello, lo importante es saber "en-

[28] Boisier, Sergio: "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos". ILPES. Documento 88/02. Serie *Ensayos*. Santiago de Chile. 2000.

dogeneizar" las oportunidades externas, dentro de una estrategia de desarrollo decidida y determinada localmente[29].

La concertación como condición del desarrollo local y nacional

El desarrollo local, como ya quedó señalado, por su naturaleza y objetivo de elevar de manera sistemática y creciente la calidad de vida de quienes habitan el territorio, comprende varias dimensiones y, por eso mismo, no podrá producirse a partir de la actuación de un solo actor, ya sea este el gobierno municipal, la ciudadanía o el tejido empresarial. El desarrollo local es, en consecuencia, multiactoral, demanda la negociación y concertación entre los actores principales de los territorios. Esta es una particularidad de la mayor relevancia, ya que lo que aquí está expresado se refiere a comprender que no es posible desarrollarse a partir solamente del sector público o del privado, sino solamente de la adecuada articulación de ambos.

Los actores aparecen como signo y motor del desarrollo local, y su capacidad de promover y gestionar iniciativas de manera concertada afecta, como punto crítico, la posibilidad de diseñar, planificar y concretar estrategias, políticas y proyectos que se articulen para favorecer el desarrollo de un determinado territorio.

Aunque los actores son muchos y no debe desestimarse la participación y el aporte de ninguno, hay cuatro que son especialmente claves: los gobiernos locales, la sociedad civil, las empresas, las universidades y los centros de investigación.

En primer lugar, hay que relevar el papel de los gobiernos locales. A ellos les corresponde, en tanto organismos electos, ser animadores, articuladores y catalizadores de la intervención del abanico entero de los actores territoriales, y ejercer un papel de liderazgo. Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada para el desarrollo del territorio. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y

[29] Alburquerque, Francisco (2003): "Teoría y práctica del desarrollo local". Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. La Serena, Coquimbo. Chile. Pág. 8.

participación del conjunto de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones, a fin de desplegar un aprendizaje proactivo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales.

Al asumir su rol de agente del desarrollo de su territorio, el gobierno local se coloca en una lógica que trasciende sus propias competencias. No juega solo en la cancha de sus competencias, sino en la cancha del desarrollo, lo que le exige trascender el mundo limitado de las demandas y ser capaz, desde su condición de gobierno y parte del Estado, de generar acciones y obras transformadoras que muchas veces lo llevarán a cruzar las fronteras de sus competencias para encontrarse con otros actores y en otras esferas del Estado.

La ciudadanía es otro actor estratégico. Su participación es indispensable. El desarrollo local implica una renovación y revitalización de la práctica democrática, encontrando formas creativas y sostenibles de participación ciudadana en las decisiones que marcan el rumbo del territorio, suprimiendo o transformando aquellas que se han esclerotizado o que corresponden a un modelo de gestión municipal tradicional que descansa exclusivamente en el gobierno local.

En cuanto al tejido empresarial, un tercer actor estratégico, es importante entender que a la luz del desarrollo local debe impulsarse un enfoque de "competitividad sistémica territorial", desde el cual los territorios constituyen una matriz organizativa de las variables que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo del territorio, como son: la introducción de innovaciones en el sistema productivo local, la formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local; la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales, la flexibilidad de las organizaciones e institucionales locales y el funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

Las universidades y centros de investigación no pueden dejar de mencionarse cuando se habla de actores relevantes del desarrollo local[30]. El

[30] Para ver más ampliamente este tema: Alburquerque Llorens, Fernando: "Curso sobre Desarrollo Local". Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. España. 2003; Coraggio, J.L. "Universidad y desarrollo local". www.ungs.edu.ar. Buenos

conocimiento es fundamental en el desarrollo local. Eso implica, por una parte, conocer con la mayor profundidad posible las características y condiciones del territorio y, por otra, elevar los niveles de conocimiento de los diferentes actores. Las universidades y centros de investigación pueden contribuir en ambas pistas: en la *primera*, a través de la investigación y en la *segunda*, de la formación. Pero ello solo adquiere su plenitud si el desarrollo local es asumido plenamente por las universidades y centros de investigación y si ambos se convierten en actores calificados de los procesos de desarrollo de los territorios.

La Universidad, además, debe ser la conciencia de la sociedad nacional y, también, en los diferentes contextos locales. Debe ser lugar donde se tiene una visión amplia de los problemas locales, sus causas y sus pistas de solución. La nueva visión de la educación superior requiere que se combinen las exigencias de universalidad del aprendizaje superior con el imperativo de mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad —nacional o local— en la que funciona.

Las universidades y centros de investigación deben desarrollarse interactuando con el territorio y sus actores a través de la investigación y el aprendizaje, vinculando a docentes, investigadores y estudiantes al estudio de la complejidad local y el desafío de construir su proceso de desarrollo.

En el enfoque de desarrollo local que estamos planteando, las universidades y centros de investigación son, por tanto, una parte muy sensible del sistema territorial, son elementos de equilibrio y de evolución, su plena participación facilita y eleva la integración y el diálogo de todos los saberes locales; ellos son el elemento de conexión entre la dirección política y los gestores del conocimiento. La integración de los actores, sus racionalidades y voluntades aparecen como condición de éxito en la gestión del conocimiento y la innovación a nivel local.

Para hacer corresponder el capital humano, recurso estratégico principal, con los planes de desarrollo del territorio municipio, departamento o región deberá crearse un sistema de formación que pueda corresponderse prospectivamente con los escenarios en que se mueve la visión del go-

Aires, Argentina. 2002; Hernández Pérez, H. "La Universidad como Actor del Desarrollo Local". Revista *Futuros* VI, N.º 20. http://www.revistafuturos.info

bierno local y los demás actores del territorio, planteado estratégicamente y compartido socialmente.

Teniendo en cuenta la importancia y características de cada uno de estos actores, lo más importante es comprender que el desarrollo local demanda su integración y ampliarla al mayor número posible de otros actores y entidades. Con ello, se posibilitará un fuerte sentido de pertenencia local y el discurso tendrá mayor capacidad para crear un proyecto colectivo, social y democrático que, además de cohesionar a la comunidad en torno a objetivos propios, sea capaz de extrovertirla en la búsqueda de las culturas, mercados y capitales necesarios para su desarrollo presente y futuro[31].

El desarrollo local como factor de gestión de la globalización

A pesar de las diferencias en los análisis e interpretaciones, el fenómeno de la globalización, junto a la revolución tecnológica y restructuración productiva que la sustentan, es indiscutible. Estamos abriendo el siglo XXI en medio de un amplio proceso de globalización que, afirmándose sobre la nueva y cambiante infraestructura tecnológica, va transformando nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Anthony Giddens expresa bien esto cuando afirma que la globalización "no es solo ni principalmente interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Acontecimientos lejanos, económicos o no, nos afectan más directa e inmediatamente que nunca"[32].

Los territorios subnacionales no escapan a dicho fenómeno. La consideración de los efectos de la globalización en los territorios merece, por ello, una referencia especial. En este siglo, en un mundo interrelacionado, los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura, tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas ("lo local"). Como consecuencia, aumenta la complejidad de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro desarrollo. Sin embargo, estas condicionantes globales no afectan de la misma manera a los distintos territorios. Los que han alcanzado niveles previos de desarrollo y cuentan

31 ITU-Instituto del Territorio y Urbanismo: "Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española". Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1987. Pág. 76.

32 Giddens, Anthony: *La Tercera Vía*. Taurus. Madrid, España. 1999. Pág. 43.

con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio[33].

En este escenario, los espacios locales no se adaptan de forma mecánica a la situación de los mercados y de las fuerzas económicas mundiales, sino que tienden a construir y a reforzar elementos de contrapoder y formas y criterios de desarrollo y de vida social diferentes de los actualmente dominantes.

El desarrollo local constituye así una manera de enfrentar en forma integral las tendencias y los cambios estructurales del mundo actual. Se trata de dar respuestas a los retos de innovación según las características y los problemas de cada territorio para buscar una actitud más rápida y eficiente contextualizando problemas que no son genéricos, sino concretos para cada lugar. Es difícil dar respuestas eficaces desde una visión genérica.

De acuerdo a lo anterior, lo global no excluye lo local, sino que lo presupone y lo complementa; y lo local no es ajeno a lo global ni puede ignorarlo. Se trata entonces, de encontrar la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global[34].

Promoción y puesta en valor de la cooperación descentralizada

El desarrollo local en su relación con la globalización, desemboca en una necesaria cooperación entre territorios y sus actores, entidades e instituciones a escala nacional, continental y mundial, de cara a fortalecer sus capacidades y ampliar sus potencialidades.

Se trata de una cooperación basada, principalmente, en el intercambio de experiencias y la construcción de alternativas más amplias, es decir, de una cooperación con carácter político y no asistencial, que se debe diseñar, experimentar y desarrollar progresivamente, dado que contrasta con muchas experiencias de cooperación internacional basadas en el financiamiento, la imposición y el asistencialismo

---

33 Bervejillo, Federico: "Territorios en la globalización". *Prisma* n.º 4, Universidad Católica. Montevideo, Uruguay. 1995.

34 Para un análisis de este planteamiento en el caso de El Salvador, ver: PNUD: "Gestión territorial: de la integración local a la inserción mundial". *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2003.* Capítulo 7. San Salvador, El Salvador. 2003.

La cooperación descentralizada se convierte así en una nueva escuela para establecer también, en el ámbito de la cooperación, los aprendizajes en el desarrollo local que conducen a la implementación de esquemas horizontales, interactivos y de trabajo en red, en lugar de relaciones verticales, autoritarias o paternalistas.

La cooperación descentralizada va incluso más allá y conduce a un posicionamiento de las entidades locales en la lucha para un cambio de estructuras a escala nacional o mundial, para contribuir a una alternativa de sociedad que no se dará sin un cambio profundo de las estructuras y de los mecanismos actuales de regulación internacional.

Articulación con dinámicas y políticas nacionales: la relación local-nacional

Pese a su carácter endógeno, el desarrollo local no puede considerarse ajeno a la influencia de otras iniciativas de desarrollo provenientes del exterior ni puede olvidar que, en el entorno en que se integra lo local, se producen hechos y se adoptan decisiones que le afectan directamente.

El desarrollo de un territorio pasa por articular políticas y proyectos locales con políticas y proyectos de carácter nacional, que se ubican en el marco general de las condiciones económicas e institucionales del país. Como señala Vázquez Barquero: "Para que la política sea eficiente, es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones que van de arriba hacia abajo, promoviendo el desarrollo estructural, y las que van de abajo hacia arriba, que surgen de la especificidad de cada localidad y de cada territorio" (Vázquez, 1993). La estrategia de desarrollo local debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y región, y de la necesidad de combinarlas con las políticas sectoriales y territoriales impulsadas en el país desde lo central.

En pocas palabras, en ningún territorio puede haber desarrollo sustentable aislado de la dinámica nacional, sino solamente como parte de la misma. Se necesitan recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) que no hay en la localidad ni en la región por grande y rica en recursos que sea. Se necesita del Estado, de la sociedad civil y de las empresas en términos nacionales.

Ahora bien, cada país también necesita de cada una de sus regiones y localidades, y de los recursos que ellas pueden generarle. Se trata no solo de establecer relación con el país o con sus instancias centrales, sino de ser verdadera "parte integral" de su desarrollo, de ser un engranaje que encuentra su razón de ser en algo mayor, en algo más amplio: el desarrollo nacional.

Demanda de un Estado democrático y descentralizado y gobiernos locales con mayor autonomía y abiertos a la participación de la ciudadanía

Es indudable que, sin una descentralización efectiva de las funciones, recursos y poderes del Estado, no es posible desatar procesos consistentes y sostenidos de desarrollo local. Esto se debe a que la generación de una estrategia de desarrollo local debe contar con instancias gubernamentales con poder efectivo de regulación y decisión, que pertenezcan al territorio. Igualmente importante es la capacidad de articular los recursos y servicios públicos a una estrategia de desarrollo local, que debe tener el Estado en el ámbito local.

Para que el desarrollo local pueda ser una realidad, se necesita, por tanto, una mayor autonomía de los niveles locales y regionales del Estado y su suficiencia financiera para cubrir las funciones y competencias que les correspondan.

La descentralización implica redistribución de los recursos y los ingresos públicos. El intento de paliar la escasez crónica de recursos por otras fuentes que no sean la redistribución de los recursos públicos nacionales comporta unos riesgos de desviación y condicionamiento importantes. Es una solución paliativa y parcial que no debería ser considerada como una alternativa de futuro para los gobiernos locales.

Para autores como Sergio Boisier, la descentralización es uno de los signos de los tiempos, guste o no guste, una megatendencia de los tiempos que vivimos, por encima de las preferencias ideológicas. Entiende que la descentralización territorial es una condición necesaria para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sostenibilidad del desarrollo. La pura descentralización política territorial contribuye a reducir la inequidad, en la medida en que ella está condicionada también por un limitado acceso al recurso del poder.

Desarrollo local frente a municipalismo. Una nota obligada

El municipalismo es una corriente de pensamiento y acción cuyo centro es el municipio y, más específicamente, el gobierno municipal. De manera muy breve, se puede afirmar que la defensa del municipio y de su autonomía, el estudio de la evolución de sus estructuras, de su organización y del gobierno municipal, los aportes al conocimiento histórico de la organización municipal son elementos centrales que se plasman en el concepto del municipalismo moderno, cuya acta de nacimiento se adjudica a la obra de Turgot, *Memoire sur les municipalités*, publicada en 1776[35].

La teoría o concepto de desarrollo local, por su parte, surgió entre 1979 y 1981 con los escritos de un conjunto de autores (Friedman y Weaver, 1979; Stöhr y Tödtling, 1979; Sach, 1980; Stöhr y Taylor, 1981), los cuales exponen la idea de que cada territorio es el resultado de una historia que se ha configurado dentro de un entorno institucional, económico y organizativo singular, el cual le otorga una identidad propia y la capacidad de dar respuestas estratégicas a los desafíos de la globalización. A partir de esta idea, los autores proponen la implementación de las llamadas "estrategias de desarrollo desde abajo" (*bottom-up*), que se orientan a ofrecer oportunidades de mejora a las personas, grupos sociales y comunidades locales; mediante la movilización de sus capacidades y recursos.[36]

Más allá de sus orígenes cronológicamente distanciados, lo que las teorías de desarrollo territorial agregan al municipalismo es que su foco de atención no se sitúa en el ejercicio del poder municipal, sino en desatacar la potencialidad existente en los tejidos organizacionales locales, sus tradiciones y formas de articulación. Esta perspectiva trasciende, tanto institucional como socialmente, a la municipalidad, al mismo tiempo que la incluye, pero en un rol cualitativamente distinto al que le confiere el municipalismo y que se podría sintetizar en ser una potencial animadora de procesos incluyentes de desarrollo, más que una simple administradora del poder del Estado, en una demarcación político administrativa particular.

---

35 García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. "Tugot y los orígenes del municipalismo moderno". *Revista de Administración Pública*. 1960. Págs. 79-110.

36 Cuñat Giménez, R.J. "El desarrollo local de las cooperativas de trabajo asociado en un entorno global", en *Contribuciones a la Economía*, septiembre 2006. Texto completo en: http://www.eumed.net/ce/

La mencionada distinción es fundamental para comprender que "hacer desarrollo local" no es otro nombre para que los gobiernos locales continúen ejerciendo el poder del Estado como lo han hecho tradicionalmente, relativamente enfrentadas al poder central del Estado, pero ejerciendo su propio poder con visión de corto plazo y relacionadas verticalmente con la sociedades locales, sino que se trata de una nueva forma de gobernar, de manera cooperativa y complementaria con los demás actores, fuerzas y organizaciones del territorio.

Desarrollo local y gestión de las ciudades

En la perspectiva planteada, en los procesos de desarrollo local y la emergencia de los territorios como sujetos de desarrollo, las ciudades juegan un papel de la mayor importancia, más si tenemos en cuenta que América Latina "tras haber registrado en el último medio siglo un acelerado proceso de migración del campo a la ciudad, hoy es la región más urbanizada del Tercer Mundo; si, en los años cincuenta, alrededor del 40% de la población latinoamericana vivía en ciudades, el porcentaje actual es casi el doble"[37]. A propósito de este fenómeno, Julio Kuroiwa señala que una de las dos corrientes más poderosas que están cambiando el contexto mundial es "una creciente urbanización, sobre todo en los países del Tercer Mundo, al punto de que en el medio urbano se produce el mayor porcentaje del producto bruto interno de dichos países"[38].

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este crecimiento de las ciudades, en muchos casos, es no solo desmesurado, sino desordenado, lo que da como resultado ciudades ineficientes, hostiles y riesgosas. Los principales problemas derivados de ese desorden, apunta Kuroiwa, son "la carencia de viviendas, infraestructura y servicios urbanos adecuados, la degradación del medio ambiente, la falta de empleo y la profundización de la pobreza y sus secuelas de hambre y enfermedades, con la consecuente desarticulación de las familias y de la sociedad en general"[39].

---

[37] "Segunda página". *Nueva Sociedad* n.º 212. Buenos Aires, Argentina. Noviembre - diciembre 2007. Pág. 2.

[38] Kuroiwa, Julio: "Ciudades sostenibles: agenda para el siglo XXI". Es el título del capítulo 2 del libro *Reducción de desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza*, de donde se ha extraído este trabajo, y luego, actualizado a inicios de 2003.

[39] Ídem.

Bajo esas características, es fácil comprender las tensiones sociales que esta situación está provocando a nivel internacional y local, dado que convierten a la mayoría de las importantes ciudades del Tercer Mundo, en hostiles e ineficientes en la producción de bienes y servicios que contribuyan a una buena calidad de vida de sus poblaciones.

Sin embargo, y a pesar de ello, hay un creciente encuentro entre política y ciudad, especialmente bajo la corriente de redemocratización que recorre algunos países latinoamericanos. Por eso, Fernando Carrión plantea que "en el contexto de la redemocratización que vive América Latina, se observa la búsqueda de una mayor representación política a través de una aproximación interesante entre política y ciudad: esto se confirma en el fortalecimiento del poder local, en el nuevo rol de la ciudad en el mundo, en el desarrollo de procesos de descentralización, en la apertura de nuevos canales de participación y en la emergencia de nuevos actores"[40].

> Estamos frente a un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y las potencialidades endógenas, entendidas como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

Esta rápida urbanización podría ser "la mayor oportunidad y desafío de desarrollo de nuestro siglo", dice el informe que describe el nuevo programa del Banco Mundial denominado "Ciudades Eco: ciudades ecológicas como ciudades económicas", puesto en marcha recientemente en la ciudad de Singapur.

Para enfrentar con éxito tal desafío, hay que tener presente que una ciudad no es solamente una "urbe" entidad político administrativa urbanizada donde habita un voluminoso conglomerado humano, no es solo el lugar donde se concentra la población, sino que adquiere la cualidad de ciudad al asumir la condición de "polis" comunidad de vida, lo que implica "pasar de una concepción puramente demográfica de la ciudad a otra que tiende a devolver la polis a la civitas, sobre la base de la restitución de la tríada ciudad-Estado-ciudadanía. Si la ciudad es el espacio político por excelencia, lo que se observa hoy en América Latina es que la política

[40] Carrión, Fernando: "El desafío político de gobernar la ciudad". *Nueva Sociedad*, n.º 212. Buenos Aires, Argentina. Noviembre-diciembre, 2007. Págs. 37-38.

empieza a retornar a su lugar de nacimiento: la ciudad. Y ello ocurre en una coyuntura en que hay un desprestigio de la política y una despolitización de la ciudad"[41].

Actualmente, las ciudades empiezan a ser protagonistas directas de las reivindicaciones de la sociedad, "en una nueva coyuntura urbana marcada por nuevos gobiernos de signo progresista y de izquierda. Hoy, de la mano de estas fuerzas políticas, el gobierno de la ciudad en América Latina está viviendo un momento de transición y cambio"[42].

América Latina "se ha convertido en un continente urbano, si se mide por la cantidad de población concentrada en las ciudades, pero también por el peso económico, cultural y político que estas han adquirido. La creciente concentración urbana en un contexto de globalización ha dotado a la ciudad de un protagonismo único, en un momento en que los territorios también adquieren mayor presencia"[43].

La coyuntura urbana en nuestro continente está cambiando. De una lógica de urbanización basada en la periferización popular (favelas, villas miseria, pueblos jóvenes) y la metropolización industrial propia del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, se está pasando —medio siglo después— a otra basada en un nuevo patrón de urbanización, sustentado en la introspección o el regreso a la ciudad construida y la ciudad en red en un contexto de globalización[44].

Sobre esa base, Fernando Carrión elabora una hipótesis que compartimos, cuando señala que "hoy existe una ciudad distinta apoyada en tres hechos inobjetables: la transición demográfica, que urbaniza el continente; la globalización, que impulsa la internacionalización de la ciudad en red; y la reforma del Estado en sus ámbitos económicos (privatización, ajuste y apertura) y políticos (descentralización, representación e instituciones)"[45].

41 Ídem. Pág. 38.

42 Ídem. Pág. 39.

43 Ídem.

44 Ídem. Pág. 41.

45 Carrión, Fernando. Op. cit. Pág. 41.

"Los procesos simultáneos de globalización y de descentralización que se perciben mundialmente tienden a redefinir las funciones y el peso específico de las ciudades y los gobiernos locales, precisamente en un momento en que se cierra el ciclo migratorio del campo a la ciudad"[46].

La ciudad, en consecuencia, adquiere protagonismo y se transforma significativamente "porque existe un importante proceso de concentración de la población, de desarrollo de las tecnologías de comunicación, del mercado y de la política, y por el empoderamiento de la ciudad debido a los procesos simultáneos de globalización y descentralización"[47].

Paralelamente, hay un cambio acelerado en el conjunto de los municipios de América Latina, que lleva a una importante transformación en su denominación: de la municipalidad se pasa a "gobierno local". Como señala muy bien Carrión, "esta mutación se comprende, por un lado, por el proceso de fortalecimiento de la sociedad local generada por el ascenso de nuevos sujetos sociales —como mujeres, indígenas, ambientalistas y jóvenes— y la consecuente renovación de los liderazgos. Y por otro, se explica por la descentralización que produce una hegemonía municipalista y el fortalecimiento de los poderes locales debido al incremento de los recursos económicos, el aumento de las competencias y la ampliación de la participación social y la representación"[48].

En la nueva coyuntura urbana, se han generado distintos modelos de gestión, siendo dos de ellos los principales:

a. ***El primero es el de la ciudad empresarial-privada***, que "busca normar la urbe desde la perspectiva mercantil como respuesta a la crisis urbana. La propuesta está inscrita en el desarrollo de una ciudad del mercado como salida al caos, y parte de una concepción que critica lo estatal desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil" a través de los procesos de privatización, como forma de ampliar el mercado y maximizar la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado que disgrega la demanda y atomiza los conflictos urbanos, basado en una doble crítica: lo público

[46] Ídem. Pág. 47.

[47] Ídem.

[48] Ídem. Pág. 48.

es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado es participación"[49].

Administrativamente, este modelo plantea una reestructuración del aparto municipal mediante la profusión de las empresas llamadas empresas municipales, corporaciones o fundaciones, que tienden a privilegiar lo sectorial sobre lo integral. Con ello se busca despolitizar las decisiones fundamentales de política urbana para lograr, supuestamente, un manejo presupuestario más eficiente.

Esto supone el traslado de la representación política desde los concejos municipales, originados en la voluntad popular, hacia los directorios de las empresas constituidos corporativamente. Esta propuesta privilegia la gestión (no el gobierno) privada sobre la pública… Aunque supone que así se destierra la política y se dota de gobernabilidad a la gestión municipal, en realidad se cambian los contrapesos institucionales y las formas de representación: de las modalidades político-electorales a las funcionales, territoriales y gremiales[50].

El alcalde en esta perspectiva es considerado como un gerente que limita su acción a la provisión de servicios y al cuidado de la eficiencia administrativa. En el manejo presupuestario, se privilegia el cobro de tasas/pago por servicios prestados por sobre los impuestos. Su acción política se inscribe en una lógica de competitividad, más que de cooperación, en el proceso de globalización. Las ciudades que encarnan este modelo son: Curitiba, Monterrey, Guayaquil, Santiago de Chile y Lima[51].

b. ***El segundo es el de la ciudad inclusiva***, que "pretende re-significar lo público como opción frente a los problemas urbanos, a través de dos estrategias: por un lado, la reconstitución del aparato municipal como una instancia estatal y pública de gobierno, dentro del cual la representación y la participación son elementos claves. Y por otro lado, la reconstitución de la ciudad a partir del espacio público, como un factor estructurante de la urbe en su dimensión física (organización

[49] Ídem. Pág. 49.

[50] Carrión, Fernando. Op. cit. Pág. 49.

[51] Ídem. Pág. 50.

espacial), social (identidades e integración) y ciudadana (constructor de derechos, salud, educación, etc.)[52].

Se trata de un esquema de gobierno local y no solo de gestión. El objetivo es tener una incidencia general en la sociedad local a partir de una multiplicidad de competencias —en contraposición con el municipio como prestador de servicios— y encontrar un justo medio entre representación y participación de la sociedad en el aparato municipal. Sobresalen aquí las ideas de democratización del gobierno local y de racionalización de su administración pública a partir del énfasis de lo territorial por sobre lo sectorial. Este enfoque impulsa la gobernabilidad y el desarrollo urbano a través de una mejor integración social y una mayor participación de la sociedad. En este esquema, el alcalde se transforma en jefe de gobierno[53].

Teniendo en cuenta estos modelos de gestión que debaten entre sí, y en medio de todas las transformaciones del mundo, los estados nacionales y los territorios, es pertinente recordar que la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana y es el espacio público por excelencia. Y esto es, en suma, lo que la ciudad debe seguir siendo: el espacio donde nacen y se ejercen los derechos y deberes de ciudadanía y donde el ciudadano y la ciudadana se constituyen como el elemento esencial de la vida social[54].

En el marco del desarrollo local, en consecuencia, la ciudad debe ocupar un puesto especial como lugar donde los derechos y los deberes de la población se constituyen a partir de tres elementos centrales: la *polis*, el espacio de la participación y la democracia que busca representar al colectivo social en la satisfacción de los derechos políticos, sociales, culturales y económicos propios de la ciudadanía. La *urbs*, como el espacio diferenciado de lo rural que representa la inserción del ciudadano en la ciudad, porque es aquí donde se construyen los derechos sociales. Y la *civitas*, como el espacio que construye una comunidad de sentido, porque representa el derecho que tiene la población a la identidad y la representación.

---

52 Ídem.

53 Carrión, Fernando. Op. cit. Pág. 50.

54 Ídem. Pág. 52.

Lograr esto, pasa por asumir un nuevo paradigma que cambie la manera en que se desarrollan actualmente la mayoría de las ciudades en América Latina, a través de pactos entre los principales actores para enfrentar y superar importantes aspectos que frenan u obstaculizan el desarrollo, como la pobreza urbana, la desigualdad y segregación social, la saturación de servicios públicos, el incremento de la delincuencia, la informalidad y falta de capacitación, el desempleo y las consecuencias en el medioambiente como resultado del acelerado crecimiento de las urbes.

Hacer ciudad en clave de desarrollo local es avanzar a una ciudad que eleva el nivel y calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas promoviendo oportunidades para ellos y ellas en términos de inclusión, optimizando su potencial de crecimiento a través de crear trabajo y atraer a las personas, brindando servicios tales como agua, saneamiento y alcantarillado, asegurando la sostenibilidad y el uso eficiente de los recursos, siendo menos orientada hacia el consumo y bien administrada, teniendo un financiamiento sólido y siendo responsable ecológicamente. Adicionalmente, es una ciudad que se hace cargo del desarrollo del país y se compromete en la promoción de los bienes públicos mundiales.

Ese es el reto. Esa es la oportunidad. Sería una pérdida irremediable el no aprovecharlos.

Algunas consideraciones finales

El desarrollo local plantea la necesidad de volver la mirada hacia los planos micro y mesoeconómicos en lo territorial, lo que constituye un doble desafío para los países de la región y, específicamente, para El Salvador, ya que donde más se requiere innovar es, precisamente, donde menos condiciones existen para hacerlo. Por ello, se debe agudizar la imaginación para proponer instrumentos y políticas de gestión con posibilidades de éxito.

El desarrollo local, por consiguiente, solo puede ser obra de los propios interesados, que deben desplegar toda su creatividad, dado que no hay recetas milagrosas para producirlo. Las soluciones no son transferibles de un lugar a otro. El intercambio de experiencias es necesario y ayuda a construir el propio modelo de desarrollo local, pero no lo sustituye.

Por otra parte, no existe nada que haga del desarrollo local algo inevitable si no existen instituciones, organizaciones y recursos que puedan relanzar el crecimiento económico y el desarrollo social, ambiental y cultural por la senda del despliegue de sus propios medios y potencialidades, esto es, *un desarrollo sustentado en formas creativas e innovadoras de gobierno, de participación ciudadana y de trabajo empresarial. El desarrollo institucional local debe orientarse, de forma prioritaria, a promover la cooperación, la colaboración, el diálogo, la concertación y la ética comunitarias que exigen las formas de economía basadas en la micro y la pequeña empresa y los sistemas de producción flexible*.

Todo esquema o modelo de desarrollo local es, por su propia naturaleza, dinámico, cambia con el tiempo, dado que debe adaptarse a condiciones específicas cambiantes. Se puede afirmar que las estrategias de desarrollo local tienen que ser construidas para un territorio dado, como un instrumento capaz de ser flexible para responder y adaptarse a los continuos y acelerados cambios de una sociedad moderna.

De ahí la necesidad de promover estructuras y recursos locales capaces de institucionalizar la innovación como estrategia de desarrollo, haciendo compatibles competencia y cooperación, y facilitando la cohesión de las relaciones sociales en las que se sustenta la flexibilidad.

Todo lo anterior sitúa el marco y el fundamento de la importancia que tiene analizar, desde una perspectiva de desarrollo local y en la actual coyuntura global, en una ciudad intermedia centroamericana como Santa Tecla, las políticas, el modelo de gestión y las herramientas orientadas a transformarla para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, contribuir al desarrollo del país y ganar un espacio en el concierto internacional de los territorios y las ciudades.

Capítulo II

Santa Tecla, huellas y fisonomía

La Historia es el testigo de los tiempos, la antorcha de la verdad, la vida de la memoria, el maestro de la vida, el mensajero de la antiguedad. Cicerón.

Contenido

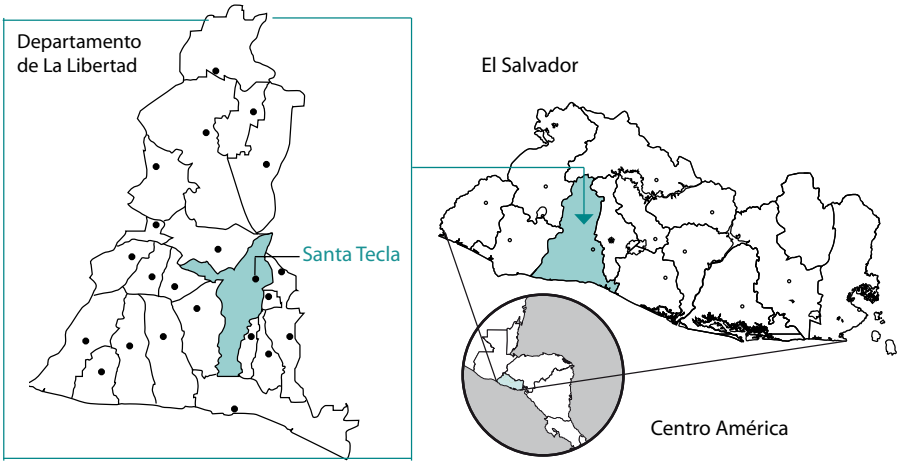
- Ubicando el municipio.
- Caminando sobre las huellas de Santa Tecla.
  - Una hacienda llamada Santa Tecla.
  - La fundación de la ciudad.
  - Entre el urbanismo y la caficultura.
  - Expansión desordenada de la ciudad
  - La ciudad como centro generador de educación y cultura.
- La Santa Tecla de hoy.

Santa Tecla, huellas y fisonomía

Ubicando el municipio

El Salvador es un país pequeño, de apenas 21 000 km², cuyo territorio está dividido en 14 departamentos y 262 municipios. Santa Tecla es uno de sus municipios y está situado en el departamento de La Libertad, del que es su cabecera.

Mapa 1. Ubicación geográfica del municipio de Santa Tecla



El departamento de La Libertad se encuentra ubicado en la zona central de la República de El Salvador, limita con los departamentos de Chalatenango, San Salvador, La Paz, Santa Ana, Sonsonate y con el Océano Pacífico. La Libertad posee una extensión territorial de 1652.88 km2 correspondiendo al área rural 1644.17 km2 y al área urbana 871 km2. Cuenta con una población de 743 757 habitantes (hombres: 365 592; mujeres: 378 165).

Para su administración, el departamento de La Libertad está dividido en 22 municipios. Destacan en el departamento los ríos Lempa y Sucio, la laguna de Chanmico y el volcán de San Salvador o Quezaltepeque con una elevación de 1893 m sobre el nivel del mar.

El departamento de La Libertad es productor de granos básicos, caña de azúcar, tabaco, café, algodón, cocoteros y bálsamo; posee plantas fundidoras de metal y manufacturas de muebles, tejidos, velas, jabón, hule, cuero y fósforos. Además, se desarrolla la explotación de la pesca artesanal y de la industria turística[55].

Santa Tecla es también parte del área metropolitana de San Salvador (AMSS), que es un conglomerado formado por 14 municipios, constituido en 1993, a partir del Decreto Legislativo n.° 732 de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños. Dicha ley define que, en función de su desarrollo urbano, estos municipios constituyen una sola unidad urbanística, la cual es administrada por un concejo de los catorce alcaldes y alcaldesas, que cuentan con su propia oficina de planificación[56].

La formación del área metropolitana de San Salvador como espacio de ordenamiento urbano fue una respuesta a la vulnerabilidad demostrada en el terremoto de 1996, pero también a la percepción de que el fuerte crecimiento demográfico y urbano de estos catorce municipios había terminado por integrarlos en una sola ciudad que exigía instrumentos institucionales únicos.

Actualmente, el AMSS se constituye en el centro direccional del país en materia política, financiera, económica y cultural, y es donde, con un 3% del territorio nacional, se concentra el 27% de la población y el 70% de la inversión pública y privada.

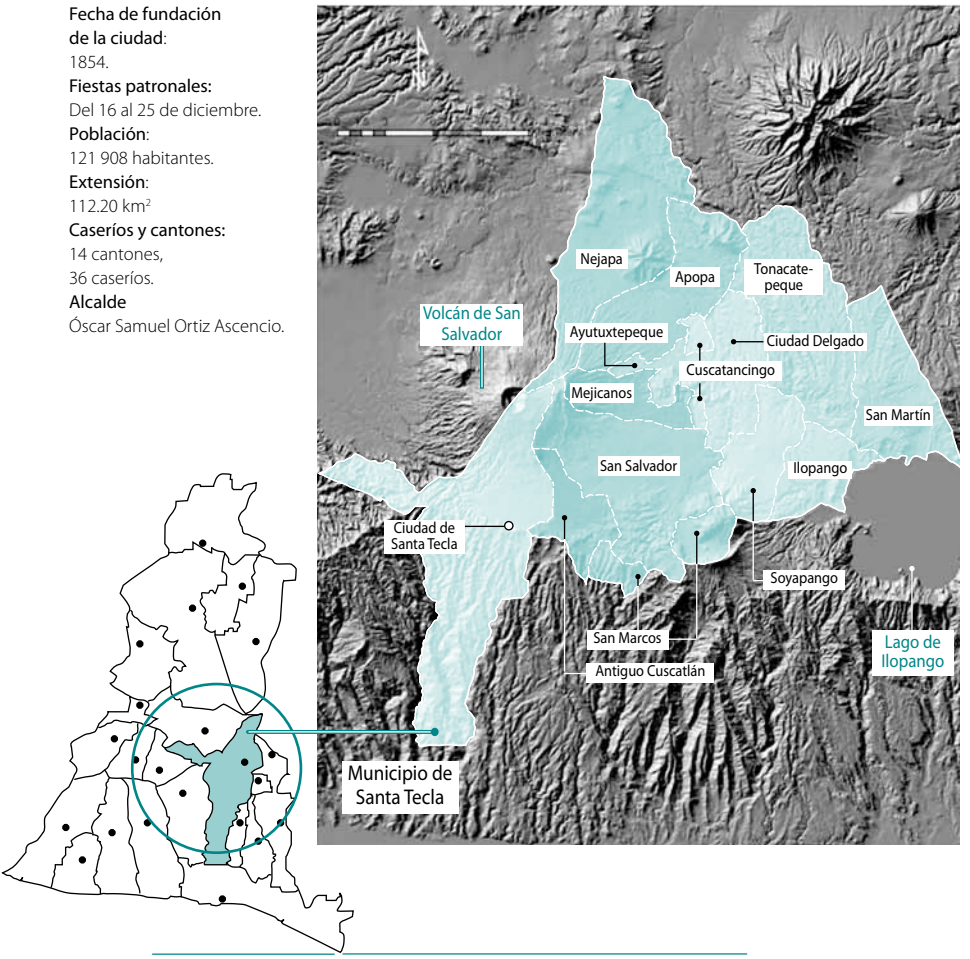
El municipio de Santa Tecla tiene una extensión territorial de 112.20 km^2 y una población, según el censo oficial del año 2007, de 121 908 habitantes. Para su administración, su territorio está dividió en 15 cantones**:** Álvarez, Ayagualo, Buena Vista, El Limón, El Matazano, El Progreso, El

55 FUNDAUNGO: Directorio Municipal: El Salvador 2003 - 2006. San Salvador, El Salvador.

56 Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)

Mapa 2. El municipio de Santa Tecla en el Área Metropolitana de San Salvador

Fecha de fundación de la ciudad:
1854.
Fiestas patronales:
Del 16 al 25 de diciembre.
Población:
121 908 habitantes.
Extensión:
112.20 km^2
Caseríos y cantones:
14 cantones,
36 caseríos.
Alcalde
Óscar Samuel Ortiz Ascencio.



Quequeishque, El Triunfo, El Sacazil, Las Granadillas, Loma Larga, Los Amates, Los Pajales, Victoria.

Está limitado, al norte, por los municipios de Colón, San Juan Opico, Quezaltepeque y Nejapa; al este, por los de San Salvador, Antiguo Cuscatlán, Nuevo Cuscatlán, San José Villanueva y Zaragoza; al sur, por el municipio de La Libertad; y al oeste, por Talnique y Comasagua.

Se encuentra ubicado entre las coordenadas geográficas 13° 44´47" LN (extremo septentrional) y 13° 32´22" LN (extremo meridional); 89° 15´45" LWG (extremo oriental) y 89° 23´58" LWG (extremo occidental).

Los rasgos orográficos más notables en el municipio son el volcán de San Salvador o Quezaltepec que está situado a 7.1 kilómetros al norte de la ciudad de Santa Tecla y tiene una elevación de 1893.39 metros sobre el nivel del mar en el borde del cráter. Los principales cerros son Los Amates, situado a 7.5 kilómetros al oeste de Santa Tecla, con una elevación de 1036 metros sobre el nivel del mar, y La Virgen o Elefante, situado a 11.4 kilómetros al oeste de la ciudad, con una elevación de 1011 metros sobre el nivel del mar.

Caminando sobre las huellas de Santa Tecla

Una hacienda llamada Santa Tecla

La explotación de la tierra era la única fuente de ingresos que tenían los colonos españoles en los territorios que hoy constituyen buena parte de Centroamérica, dado que "no existían otros recursos naturales explotables como oro, plata, hierro, ni piedras preciosas"[57].

Para ello, los españoles implementaron varios sistemas productivos, siendo el primero el de las encomiendas y, posteriormente, a partir de mediados del siglo XVII, las haciendas, que desempeñaron un importante papel en la vida de El Salvador y "muchas se transformaron en verdaderos pueblos"[58].

Entre las haciendas existentes ya en 1770 está la de Santa Tecla, que es mencionada por monseñor Pedro Cortés y Larraz, obispo de Guatemala, en su *Descripción geográfico-moral* a raíz de su visita pastoral a la provincia de San Salvador[59].

Posteriormente, en 1807, el corregidor intendente de la provincia de San Salvador, don Antonio Gutiérrez y Ulloa, hace una descripción de dicha hacienda, señalando que "la hacienda de Santa Tecla está situada al S.O. de San Salvador a tres leguas de distancia, tiene 35 caballerías de extensión… es de buen clima; allí se da el mejor maíz de la provincia". También relata que "el dueño de la hacienda es el español señor Juan Palma,

57 CONCULTURA: *Santa Tecla. Cronología. Compilación*. Consejo Nacional para la Cultura y el Arte. San Salvador, El Salvador. 2004. Capítulo uno.

58 Ídem.

59 CONCULTURA. Op. cit. Capítulo uno.

originario de Cataluña (Tarragona), donde se venera a Santa Tecla y que siendo él muy devoto de esta santa, le puso a la hacienda el nombre de la santa de su devoción..."[60].

En 1821, a raíz de la independencia, las nuevas autoridades del país confiscan todas las haciendas de la república en manos de españoles y criollos. La hacienda de Santa Tecla pasa a manos de siete dueños, aunque a Juan Palma le dejaron su casa y 100 manzanas alrededor de ella.

Para 1854, en vísperas del terremoto que sacudiría la capital salvadoreña y a muy pocos kilómetros de ella, el conocido llano de Santa Tecla estaba ocupado por dos haciendas, una de las cuales era el resto de la hacienda de Santa Tecla[61].

La fundación de la ciudad

El terremoto de 1839 y, sobre todo, el ocurrido el 16 de abril de 1854, ambos en la capital salvadoreña, San Salvador, motivaron el nombramiento por parte del presidente de la República, José María San Martín, de una comisión de ingenieros a la que asignó como misión la búsqueda de un lugar que tuviera las condiciones necesarias para el asentamiento de la ciudad capital. Menos de dos meses después, el 4 de junio de ese mismo año, dicha comisión rindió un informe favorable para que la ciudad se refundara a escasa distancia de la destruida capital, en un valle ubicado en la hacienda Santa Tecla, también conocido como valle de Hueytepec, que en idioma náhuat significa "lugar donde se cosecha el hule".

El informe dice textualmente: "La Comisión ha fijado su vista en la llanura de Santa Tecla por ser un punto que agrada a la generalidad de los habitantes de San Salvador, tanto por su inmediación y su camino carretero, como por la salubridad, frescura de su temperamento, a inmediación del puerto de La Libertad y otras favorables circunstancias"[62].

Poco después, el 8 de agosto de 1854, el presidente de la República autorizó, a través de un decreto ejecutivo, la fundación de la ciudad, decisión

60 Ídem.

61 Ídem

62 *Gaceta Oficial.* San Salvador, El Salvador. 8 de junio de 1854.

El terremoto del 16 de abril de 1854*

A las 10:55 de la noche del Domingo de Resurrección (16 de abril de 1854), un gran evento sísmico —anunciado desde el Viernes Santo por sucesivas sacudidas y fuertes retumbos subterráneos— derriba por completo a San Salvador.

El inquieto educador viroleño José María Cáceres sitúa el foco de conmoción a media legua al sureste de San Jacinto, en la cadena situada al sur de San Marcos. La magnitud probable es calculada en 6.6 grados Richter.

Tan destructivo suceso es captado para la historia por los dibujos y escritos parisienses del andariego Arnold Boscowitz, al igual que por los estudios científicos del viajero alemán Moritz Wagner.

Debido a la ruina total de la ciudad, el general y presidente José María San Martín ordena el traslado del Gobierno a Soyapango y después a Cojutepeque, que cumple su papel como capital desde el 17 de abril de 1854 hasta el 28 de junio de 1858; la movilización de la Universidad Nacional y del Colegio de La Asunción a San Vicente (donde permanecerán del 13 de agosto de 1854 al 2 de diciembre de 1858) y la fundación de Nueva San Salvador, en la llanura de la hacienda Santa Tecla (25 de diciembre de 1854).

esta que fue ratificada por la Asamblea Legislativa el 5 de febrero del siguiente año, autorizando la construcción de una ciudad en la ubicación sugerida por la comisión de ingenieros, la cual "tendrá el título de Nueva Ciudad de San Salvador". Para esto, el órgano legislativo ordenaba también la construcción de una catedral, el palacio episcopal y un colegio religioso; los cuales serían financiados por el supremo gobierno, al igual que el terreno necesario para ubicar a la población.

Se puede afirmar, entonces, que el municipio de Santa Tecla nace en 1855 como capital del país, aunque no existe acta de fundación, sino únicamente el citado decreto ejecutivo. La fundación —que, más que un solo acto, fue resultado del proceso arriba descrito y que se llevó varios meses— tuvo su actividad protocolar más importante cuando 4000 salvadoreños, reunidos en el llano de la hacienda, asistieron a la bendición del solar y colocaron la Santa Cruz el 24, 25 ó 26 de diciembre del 1854. Su

* http://www.skyscrapercity.com

actividad oficial más relevante es la aprobación del decreto que establece su fundación el 5 de febrero de 1855.

Sin embargo, es hasta finales de 1855, el 25 de noviembre, cuando el presidente San Martin decreta que los 1292 habitantes radicados en la reciente ciudad elijan a sus autoridades municipales.

La presencia de distintos actos fundacionales condujo a que, un siglo después, el concejo municipal llamase en su auxilio a la Academia Salvadoreña de Historia para determinar la fecha oficial de fundación de la ciudad, la cual se determinó como los días 24 y 25 de diciembre de 1954, que es cuando se realizaron las actividades religiosas fundacionales.

Decreto del 5 de febrero de 1855

Art. 2.º. Esta Población tendrá el título de Nueva Ciudad de San Salvador, será la capital del Estado y el Supremo Poder Ejecutivo hará construir en ella, lo más pronto que le sea posible, todos los edificios correspondientes a las Supremas Autoridades y sus dependencias, casas consistoriales, cárceles, hospitales, cementerios, colegios, universidades, estanques, fuentes y demás obras que juzgue necesarias para la cómoda y decente residencia de los Supremos Poderes, procurando que la alineación de las calles, distribución de plazas y demás lugares públicos se haga con la mayor perfección y al gusto moderno.

Las imprecisiones con respecto a la fecha de fundación de la naciente ciudad parecen ser una característica histórica que se ha contagiado a otros aspectos de su historia, como el papel que desempeñaría en el país y hasta su mismo nombre. Así, su designación como nueva capital del país nunca pasó de actos oficiales, pues, una vez superados los temores del terremoto de 1854, la ciudad de San Salvador fue reconstruida y siguió fungiendo como capital del país. Es todo un símbolo del divorcio entre lo oficial y lo real, ya que "nominalmente" fue capital de la República durante cuatro años —entre febrero de 1855 y enero de 1859—, pero nunca albergó al Gobierno nacional, que fungió durante este periodo de manera interina en la ciudad de Cojutepeque y, luego volvió a San Salvador.

Algo similar sucedió con sus dos nombres, ya que el oficial de "Nueva San Salvador" nunca fue adoptado por la población, que siempre la llamó "Santa Tecla", hasta que, en el año 2003, la Asamblea Legislativa resolvió,

por solicitud del concejo municipal presidido por Óscar Ortiz, adoptar oficialmente el apelativo popular.

Sin embargo, aunque el Gobierno abandonó el proyecto de trasladar la capital a Nueva San Salvador, esto no detuvo el desarrollo de esta nueva ciudad, que muy pronto se convirtió en un próspero centro de producción cafetalera.

Entre el urbanismo y la caficultura

El crecimiento urbanístico de la ciudad data desde 1854, teniendo una influencia colonial y francesa. El 23 de octubre de ese año, "se nombró una Junta de Delineación que tenía por objeto hacer un plano de la ciudad para luego distribuir los lotes"[63].

El 2 de enero de 1855, la Junta de Delineación es autorizada para proceder con la distribución de terrenos, "dándose gratuitamente a cualquier ciudadano capitalino que lo solicitara, teniendo preferencia por los que habían perdido por completo su casa y muebles"[64]. También se comenzaron a distribuir las tierras ejidales, para lo cual también se estableció una comisión.

Sin embargo, para 1856 "la intención original de efectuar una distribución ordenada de las parcelas se había convertido en una arrebatiña sin control y en una incautación ilegal de la tierra ejidal". Como fruto de esto, el Gobierno tomó cartas en el asunto y los ejidos quedaron en manos de cuatro o cinco propietarios, que fueron los iniciadores de la siembra del café.

Entre 1860 y 1880, se observa un desarrollo acelerado de la caficultura en El Salvador y, particularmente, en Santa Tecla. Así, los cafetos plantados en el municipio aumentaron de 0.21 millones en 1861 a 2.4 millones en 1880 y más de un millón de viveros. En 1880, se menciona que el departamento de La Libertad contaba con más de cuatro millones de cafetos plantados[65]. Según un informe de 1885, "Santa Tecla tenía 61

63 CONCULTURA. Op. cit. Capítulo cuatro.

64 Ídem.

65 Autor desconocido: "La oligarquía cafetalera en Santa Tecla y Santa Ana".

fincas de café con 3 473 900 árboles de café que rendían 34 739 quintales de café oro"[66].

Entre el desarrollo del café, que transformó totalmente el paisaje que rodeaba la ciudad, y el crecimiento urbano, Santa Tecla se desarrolló gradual y constantemente durante toda la segunda mitad del siglo XIX. En 1856, fue constituida la primera municipalidad que se trasladaría posteriormente, en 1924, a la casa que perteneció al Sr. Fernando Castaneda, que sería destruida por el terremoto del 2001 y que, actualmente, alberga el Palacio del Arte y la Cultura.

El departamento de La Libertad fue creado por Decreto Legislativo del 28 de enero de 1865 y se fijó como cabecera departamental a la ciudad de Nueva San Salvador.

A principios del siglo XX, Santa Tecla "era una ciudad colonial, tranquila y acogedora engarzada en medio del paisaje del café (…) con sus aceras de lajas, sus portales, sus casas con balcones andaluces, con su zaguán, patios y corredores que indicaban su origen hispano"[67].

En las primeras dos décadas del siglo XX, se producen en la ciudad importantes transformaciones. En 1903, se inicia la construcción y mejora de las vías de comunicación, modificándose el sistema vial con la introducción del primer tranvía eléctrico entre Santa Tecla y San Salvador en 1920. En 1906 y 1907, se ejecuta el proyecto de alumbrado público y, en 1927, se introduce el servicio de agua potable. En 1911, se anexan terrenos del boquerón a Santa Tecla, expandiéndose los límites de la ciudad.

Expansión desordenada de la ciudad

Si bien no es hasta mediados del siglo XX cuando empieza la expansión urbana de Santa Tecla, su mayor crecimiento urbanístico, acelerado y desordenado, con la aparición y multiplicación de distintas colonias habitacionales, se produce al igual que en los otros municipios del área metropolitana a partir de 1968, teniendo como causas la trasformación productiva del país y el conflicto armado (1980-1992).

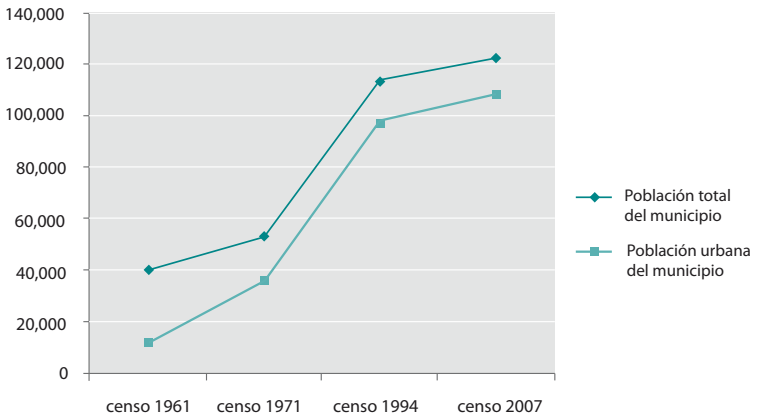
66 CONCULTURA. Op. cit. Capítulo cuatro.

67 Ídem.

Este proceso migratorio que empuja a amplios sectores de población rural hacia los centros urbanos se observa claramente si se comparan los resultados de los censos de población y viviendas de 1961 y 2007. Así tememos que, en los cuarenta y seis años que separan ambos censos, la población del país se incrementa un 129%, mientras que la de los municipios del área metropolitana lo hace en un 228%; y la del municipio de Santa Tecla, en 199%[68].

El acelerado crecimiento urbano causado por la inmigración a la ciudad de Santa Tecla no ha dejado de tener impacto, tanto en su entramado social como en su medio ambiente. En lo social, la ciudad ha dejado de ser el asentamiento ordenado, tranquilo y llamado a ser la capital del país, que existió hasta principios de los años sesenta, habitado mayormente por familias vinculadas a la caficultura, para transformarse en localización de muchas y pequeñas colonias habitacionales que se encuentran apretujadas entre el volcán de San Salvador y la cordillera del Bálsamo. En la actualidad, por ejemplo, el 54% de la población tecleña ha nacido en otro municipio del país y el 23.2% afirma que ha inmigrado en la década de los ochenta, cuando el conflicto armado[69].

Gráfico n.º 1. Evolución demográfica de Santa Tecla



Fuente: Censos de población y vivienda. Digestyc.

68 Censos de Población y Vivienda 1961, 1971, 1992 y 2007. DIGESTYC

69 Encuesta realizada para este trabajo en noviembre de 2008.

Pero a la par del crecimiento urbano desordenado, la escasa preparación de las gestiones municipales existentes hasta la década pasada para enfrentar esta nueva situación dio lugar a que hubiera un considerable incremento de la venta informal que prácticamente ocupó las calles y parques del centro histórico de la ciudad. Para Ernesto Rivas Galón, miembro de una de las familias históricas de la ciudad, en este periodo que va de los años sesenta a los noventa, "Santa Tecla se deterioró tremendamente por el desorden que hubo en la ciudad, causado por pésimas administraciones municipales. La ciudad entró en un caos, le regalaron el parque a las ventas y el centro se convirtió en un chiquero"[70].

La ciudad como centro generador de educación y cultura

Desde muy temprano, Santa Tecla se caracterizó por el fomento de la educación y, a lo largo de su historia, ha sido cuna de una gran diversidad de centros educativos. En 1858, fue inaugurado el Colegio Tridentino, un seminario para "la instrucción de la juventud en la carrera eclesiástica y, de este modo, proveer las parroquias de sacerdotes ilustrados que llenen sus delicadas funciones y satisfagan las necesidades espirituales de sus feligreses"[71].

En 1860, se funda el Colegio Santo Tomás, con ayuda del obispo Pineda y Saldaña. En 1868, el profesor Daniel Hernández funda el Liceo San Luis que "en su tiempo estuvo dotado de los mejores aparatos de física y química"[72]. De este colegio egresaron, por ejemplo, los que más tarde serían presidentes de la República, don Alfonso Quiñónez Molina y don Pío Romero Bosque.

El obispo Pineda y Saldaña, impulsor de la educación en la nueva ciudad, promueve, en 1877, la creación del Colegio Santo Tomás. A partir de allí, fueron surgiendo colegios y escuelas, como el Liceo Francés (1878), el Colegio Alemán (1885), el Colegio Nacional de Señoritas (1887).

Al terminar el siglo XIX, además de los colegios mencionados, también funcionaban en Santa Tecla, el Sagrado Corazón, el Colegio Santa Teresa y dos escuelas públicas: una de niñas y otra de niños.

---

70 Rivas Gallont. Entrevista con autores. San Salvador, 17 de julio de 2008.

71 Rivas Gallont, Ernesto: *Santa Tecla: la memoria y los cuentos de la Ciudad de las Colinas*. Pág. 114

72 Ídem. Pág. 115.

Pero el nuevo siglo no detendría la creación de nuevos centros de estudio. En el mismo año 1900, el Dr. Manuel Gallardo donaba, a dos sacerdotes italianos, una casa y terreno donde se construiría el Colegio Santa Cecilia, responsable de la educación de millares de artesanos. Luego, vendría la fundación del Colegio Santa Inés (1905), del Instituto Moderno (1915), del Colegio Marista (1925) —que en 1927 se convertiría en María Inmaculada y, posteriormente, en Champagnat—, del Instituto Bethania (1929), del Grupo Escolar Margarita Durán (1937) y del Daniel Hernández (1941).

Actualmente, Santa Tecla es sede de más de ochenta centros educativos, algunos de ellos con base en el exterior, como el Liceo Francés y la Escuela Británica, y otros, como el Instituto Técnico Centroamericano (ITCA) aseguran la educación de muchos y muchas jóvenes en carreras cortas.

Pero, además, la calidad educativa es bastante alta. Un indicador de esta afirmación es que los alumnos y las alumnas de los colegios Champagnat y Masferrer se cuentan habitualmente entre los mejores promedios en la Prueba de Aprendizaje para Egresados de Educación Media (PAES) que se realiza en todo el país.

La Santa Tecla de hoy

Santa Tecla ha transitado durante las dos últimas décadas hacia una condición de menor dependencia del sector agrícola, al irse construyendo como un espacio urbano de servicios y como una ciudad dormitorio del área metropolitana de San Salvador. La parte rural ya no tiene un peso económico determinante de otrora y la población del municipio es hoy abrumadoramente urbana. En el año 1961, por ejemplo, solo el 30% de los 40 817 habitantes que tenía el municipio, es decir, 12 397 personas, vivían en la zona urbana; mientras que, en el año 2007, el 89% de los 121 908 que la habitan, esto es, 108 840 personas, se encuentran en una zona urbana que casi ha quintuplicado su población en menos de cincuenta años.

De manera coincidente con la estructura laboral de la sociedad salvadoreña, una considerable proporción de la población económicamente activa del municipio, labora en el sector informal (35%); sin embargo, de manera particular hay también una importante proporción que trabaja en el sector privado (34%) y un considerable 28% trabaja en el sector publi-

co[73]. Para la municipalidad, el pequeño y mediano comerciante es ahora un agente económico clave en la economía tecleña, aunque durante los últimos años también se han instalado en el municipio algunas empresas fuertes que ven en Santa Tecla una buena plataforma.

Al mismo tiempo, la provisión de servicios, especialmente de agua, educación, salud y conectividad, aunque también de telefonía y electricidad son equiparables a los del municipio de San Salvador. Es fácil constatar que Santa Tecla y San Salvador se han ido construyendo de la mano, como algo homogéneo y complementario, de manera que hoy Santa Tecla no puede ser vista y comprendida si no es como parte del "Gran San Salvador".

Una particularidad de Santa Tecla es que históricamente ha sido y es un punto de conexión, un territorio bisagra, entre el occidente y el centro del país, gracias a la ubicación que tiene. Por ello, es uno de los municipios más y mejor conectados del país.

El acceso al empleo y la relativamente buena provisión de servicios contribuye a situar a Santa Tecla como el segundo municipio del país en el índice municipal de desarrollo humano, con una esperanza de vida de 74 años, una tasa de matriculación del 79.5% y de alfabetización de adultos del 92.9%, así como un producto interno bruto (PPA[74]) que se estima en US$12 455.70 por persona al año . Sin embargo, este último dato promedio bastante halagüeño debe matizarse por el hecho de que la realidad tecleña, como es característico en el país, presenta grandes disparidades sociales. Así, según la encuesta realizada para este trabajo, la mitad de las familias del municipio (50.8%) cuenta con ingresos inferiores a US$300 mensuales, mientras que en otro extremo se encuentra el 1% de la población, cuyos ingresos familiares son superiores a US$1500 mensuales (ver cuadro n.º 2).

73 Encuesta realizada para este trabajo en noviembre de 2008.

74 El poder adquisitivo, sobre la base del PIB real per cápita (PPA, en dólares). El ingreso se considera en el IDH, en representación de un nivel decente de vida y en reemplazo de todas las opciones humanas que no se reflejan en las otras dos dimensiones. Para tomar en cuenta las diferencias de precios entre diferentes lugares, el PIB per cápita se mide en dólares de Estados Unidos, ajustados por la paridad de poder adquisitivo (PPA).

Cuadro n.º 1. Indicadores socioeconómicos de Santa Tecla, 2009

Indicadores socioeconómicos	Total	Urbano	Rural	Hombres	Mujeres
Número de personas	121 908	108840	13068	55 780	66 128
Número de hogares	31 855	28951	2904	21206	10649
Escolaridad promedio (en años)	9.2	9.7	4.6	9.5	8.9
Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años)	92.9	94.3	78.8	94.8	91.4
Tasa bruta de escolaridad parvularia [ODM]	51.8	55.2	34.5	51.1	52.6
Tasa bruta de escolaridad primaria [ODM]	97.7	100.7	80.2	97.6	97.8
Tasa bruta de escolaridad media [ODM]	77	83.2	31.4	79	75.1
Porcentaje de personas receptoras de remesas	8	8.5	2.8	6.5	9.2
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	12.9	7.5	66.9	na	na
Porcentaje de hogares con acceso a agua (dentro de casa) [ODM]	92.3	97.6	40.2	na	na
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	97.1	98.8	79.9	na	na
Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura	89.8	97.2	16.2	na	na
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado [ODM]	90.9	97.4	26.2	na	na
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	5.9	1.5	51.1	na	na
Porcentaje de hogares en viviendas sin título de propiedad	28.2	28.1	28.5	na	na
Porcentaje de hogares con servicio de internet [ODM]	25.2	26.9	7.7	na	na
Porcentaje de hogares con servicio de teléfono [ODM]	75.9	81.6	17.4	na	na

Fuente: Almanaque 262: Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador, 2009. Ed. PNUD

Cuadro n.º 2. Ingresos familares mensuales de familias tecleñas

Ingresos familiares	Porcentaje
Más de $2001	0.8%
De $1501 a $2000	0.2%
De $1251 a $1500	0.6%
De $1001 a $1250	4.1%
De $751 a $1000	4.7%
De $501 a $750	20.3%
De $301 a $500	18.5%
Menos de $300	50.8%
Total	100.0%

Pese a las diferencias sociales, si se compara a Santa Tecla con la mayor parte de los municipios del país, se puede afirmar que, junto a San Salvador, constituye uno de los pocos casos en donde la cultura de los sectores medios es dominante. Esta situación se manifiesta socialmente en la presencia de una población local altamente educada, que posiblemente otorga mejor acogida a un concier to musical que a un carnaval. De igual manera, en el campo político, se trata de una población poco anuente a discursos confrontativos y más propensa a la búsqueda de buenas soluciones en la administración del Estado.

Palacio Municipal

Día de la independencia

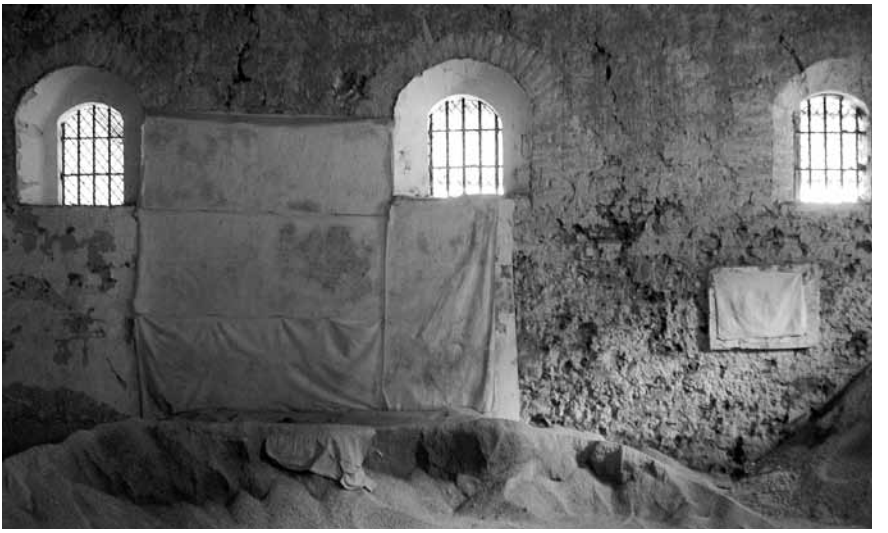
Parque Miguel Hernández.

Día de oración.

Parque acuático.

Cárcel convertida en Museo Municipal Tecleño.

Placa del Comité de Presos Políticos de El Salvador (COPPES) en excárcel.



Obras de transformación de cárcel a Museo Municipal Tecleño.

Capítulo III

Signos y causas de una gestión exitosa

Ingenuidad y locura es hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes. Albert Einstein.

Contenido

- Capacidad de construir una visión estratégica y compartida del desarrollo local.
- Replantear el enfoque de las competencias municipales.
- Promover la participación y la concertación como principios activos del gobierno.
- Transformar los proyectos en eventos de cooperación, identidad e innovación social.
- Abordar las relaciones con el país y el mundo, como un espacio de aprendizaje y acción global.
- El papel y la importancia de los liderazgos reales, personales y colectivos.
- Implementar una reforma política y administrativa como condición de sostenibilidad para los procesos de cambio.

Signos y causas de una gestión exitosa

La gestión municipal de Santa Tecla es considerada, desde hace casi un década, y de manera muy asociada a la figura de su alcalde, Óscar Ortiz, como una de las gestiones municipales más exitosas de El Salvador, tanto por los medios de comunicación, como por muchos otros gobiernos locales, agencias de cooperación internacional y población en general. Esta percepción no deja de estar relacionada con la capacidad mediática de la figura del alcalde, que ha sabido manejarse con los medios de comunicación y "vender su imagen", primero, como vocero de la causa del desarrollo local, cuando presidió la gremial de alcaldes en el periodo 2000-2003 y, después, como representante de una corriente de pensamiento de su partido, en el cual compitió por su coordinación general en una oportunidad y, en otra, como precandidato a la presidencia de la república.

Esta percepción externa positiva sobre la gestión municipal tecleña es compartida por una buena parte de la población del municipio, de los más distintos estratos sociales. Ernesto Rivas Gallont, por ejemplo, miembro de una de las familias más antiguas de la ciudad, cofundador de la Asociación Tecleños de Corazón, escritor y ex embajador salvadoreño en los Estados Unidos cuando el partido de izquierdas que actualmente gobierna Santa Tecla estaba en la insurgencia, considera que Óscar Ortiz es, posiblemente, el alcalde que más se ha preocupado por el municipio y califica históricamente su gestión con una nota de 8 de un rango donde 10[75] es la nota más alta. Calificación esta que coincide con los 8.2 puntos que le otorgan en promedio las personas encuestadas para este trabajo en el municipio.

Dicha encuesta muestra también que el 96% de la población tecleña considera que la gestión municipal liderada por Óscar Ortiz ha sido muy buena

[75] Rivas Gallont, Ernesto. Entrevista con autores. San Salvador, 17 de julio del 2008.

(58%) y buena (38%), y el 73% opina que la mayor parte de los problemas que tenía el municipio en la década de los noventa se han solucionado o están siendo abordados apropiadamente por la actual gestión municipal.

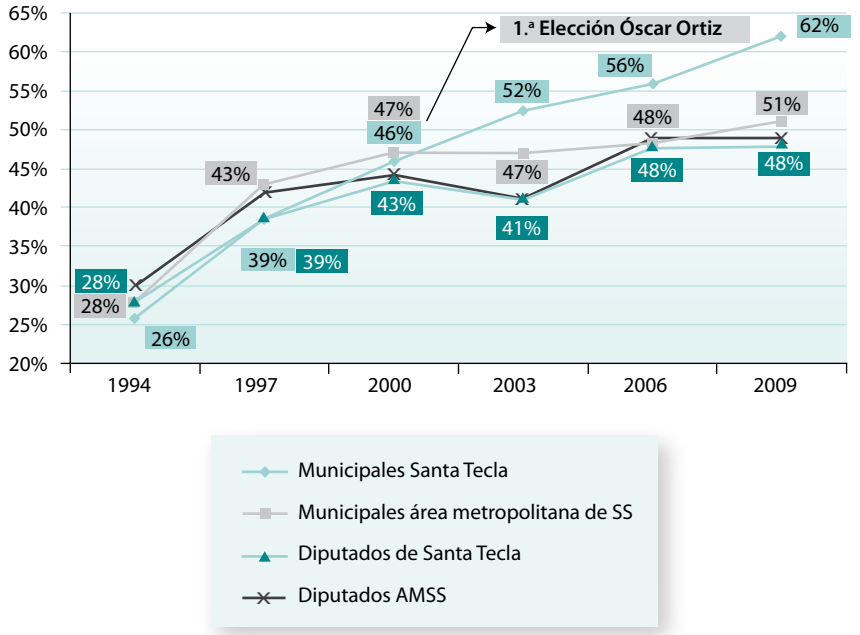
Entre las intervenciones municipales sobre las que la ciudadanía local expresa mayor satisfacción, se encuentran las relacionadas con las competencias que tradicionalmente se espera de las municipalidades, como son las mejoras en el alumbrado público (84%), el ordenamiento de centro histórico (81%), el mantenimiento de parques y zonas verdes (78%), la limpieza de la ciudad (73%) y el orden en los mercados (67%). Sin embargo, la población encuestada también reconoce, en contraste con otros municipios del país, que en Santa Tecla se han producido avances en la solución de otro tipo problemas más relacionados con competencias del Gobierno nacional, pero en los cuales la municipalidad se ha involucrado directamente. Así, por ejemplo, el 81% considera que se han superado los estragos causados por el terremoto del 2001, el 67% opina que se están superando los problemas ambientales y el 63% dice que se están enfrentando los problemas de la inseguridad y delincuencia, que son los más sentidos por la población nacional según todas las encuestas de opinión.

Por último, debe decirse que la opinión favorable expresada en la encuesta se ve reflejada fielmente cuando se analizan los resultados electorales con posterioridad a los Acuerdos de Paz (1992), que le abrieron el camino a la democracia en el país (ver gráfico n.º 2). Así, se observa que, entre las elecciones de 1994 y las del año 2000, en las que fue electo el alcalde Óscar Ortiz, el comportamiento del apoyo recibido por su partido (FMLN) evolucionó de manera ascendente y muy similar tanto en las elecciones locales para gobierno municipal y diputados como en el apoyo promedio recibido por sus candidaturas edilicias en los 14 municipios del área metropolitana de San Salvador (AMSS). Y al arribar al año 2000, el voto obtenido por el FMLN para el gobierno tecleño (46%) fue 3% mayor que el apoyo promedio que logró en el municipio para diputados y 1% menor que el promedio recibido para gobiernos locales en el AMSS.

Sin embargo, a partir de las elecciones del año 2003, el apoyo obtenido por las candidaturas municipales encabezadas por Óscar Ortiz en Santa Tecla comenzó a diferenciarse notoriamente del recibido en las tres elecciones con que aquí se las compara. De tal manera que, en las recientes elecciones del 2009, el apoyo recibido para la continuidad de la

actual gestión municipal tecleña (62%) resultó ser 11% superior al apoyo promedio recibido por las candidatura edilicia de la izquierda en el AMSS y 14% arriba del obtenido por los candidatos a diputados de este partido en Santa Tecla.

Gráfico n.º 2. Evolución de resultados electorales en Santa Tecla y AMSS (1994-2009)



Fuente: Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

El motivo que se aduce habitualmente para explicar el fuerte apoyo social que obtiene el gobierno municipal de Santa Tecla hace referencia al fuerte liderazgo del alcalde Óscar Ortiz, lo cual es un fenómeno normal en toda gestión institucional pública y privada donde las características de los liderazgos personales juegan un importante papel. No obstante, de manera asociada a este liderazgo, hay otras condiciones que explican cuáles son los conceptos, actitudes, medidas, procedimientos y resultados que se deben considerar como casusas del éxito de esta gestión municipal. Y son estas causas, más que las difícilmente reproducibles características del liderazgo personal del alcalde, las que concitan el interés de este trabajo, ya que producen aprendizajes que pueden ser aplicables en otras gestiones municipales.

Estos signos del éxito tecleño, que se encuentran expuestos de manera concisa a continuación y desarrollados con mayor detalle en los próximos capítulos de este trabajo, son básicamente ocho y tienen que ver con la capacidad de construir una visión estratégica de desarrollo, la interacción entre la municipalidad y la sociedad local, la forma de concebir e implementar los proyectos, la articulación del gobierno local con el país y el mundo, el concepto y la forma de construir liderazgos, y, por último, con la imprescindible reforma a que se sometió el gobierno local y el aparato administrativo de la alcaldía, para poder liderar el proceso de desarrollo local.

Veamos estos hallazgos más detenidamente.

Capacidad de construir una visión estratégica y compartida del desarrollo local

Dos características singulares que aparecen en todas las entrevistas realizadas a gobernantes, funcionarios y representantes ciudadanos en San Tecla son, en primer lugar, que, a diferencia de otros municipios, aquí se habla más de ideas, iniciativas y proyecciones de futuro que de problemas y, en segundo lugar, que se alude de manera reiterada al plan estratégico participativo (PEP) que se elaboró durante casi dos años en el periodo de gobierno 2000-2003 y que constituye la principal herramienta de trabajo municipal.

Pero no es en la herramienta del plan donde está el secreto del éxito, ya que muchos son los gobiernos locales que han encargado el diseño de este tipo de planes a instituciones o consultores y, posteriormente, los han engavetado o los han utilizado solamente para solicitar apoyo financiero externo, sin obtener, lógicamente, mayores resultados. El éxito está en el artesano —en este caso, el gobierno municipal— y en la capacidad que tuvo de comprender, aun antes de comenzar la elaboración del plan, que no había llegado para administrar la municipalidad, sino para desarrollar el municipio y las implicaciones que esto tiene de cara a su concepción y forma de trabajo.

Se puede afirmar que el factor de éxito fue que el gobierno local tuvo conciencia de que necesitaba una visión de futuro de largo plazo y un programa de acción compartidos con la sociedad local que le permitiera orientar de manera coherente su trabajo y canalizar la energía local. Y aún más:

que, a partir de esta conciencia previa, eligió el tipo de herramienta que necesitaba, buscó la asistencia externa adecuada y se comprometió con un proceso de largo plazo. Es aquí donde está el principal punto diferenciador que hace de la gestión municipal de Santa Tecla una gestión para el desarrollo local, distinta a las gestiones municipales habituales que se orientan principalmente a solucionar problemas o "hacer obra" para ganar el apoyo de una sociedad local que es concebida más como receptora, que como socia y protagonista del desarrollo local.

En el marco de la mencionada concepción, la elaboración y ejecución participativa del plan estratégico no ha sido nada más ni nada menos que la herramienta o el método, que ha permitido a la municipalidad y demás participantes de la sociedad local transformarse en agentes de desarrollo local, crear nuevos espacios de negociación y cooperación social, así como despertar la creatividad de la gente. Vale decir que, al final, lo más importante del plan no ha sido su estructura ingenieril ni la exactitud de la visión ni los proyectos que definió en un principio, ya que la gente no se lo apropia en los detalles, sino que se apropia del proceso con resultados constantes, se apropia de una dinámica que inspira la innovación y desafía la creatividad. Desde esta perspectiva, el plan se trasformó en un espacio de propiedad común para promover innovaciones y reinventar el municipio, donde cada quien va aportando y añadiendo valor propio.

Por último, hay que destacar que esta decisión de trabajar con visión estratégica de largo plazo no ha significado prestar menor atención a las demandas inmediatas más sentidas por la ciudadanía en cada momento, como habitualmente se teme. Por el contrario, estas demandas han sido efectivamente abordadas con proyectos y servicios que se incluyen en los planes operativos de cada año, pero no solo como acciones necesarias en sí mismas, sino que también como oportunidades para crear nuevas capacidades sociales e institucionales que permitan alcanzar el objetivo superior y compartido de largo plazo.

Replantear el enfoque de las competencias municipales

Otro rasgo distintivo de la gestión municipal de Santa Tecla que, además, indica su adopción de un paradigma de desarrollo local, consistió en superar una concepción restringida y compartimentada de las competencias municipales, según la cual cada nivel e instancia del Estado cumple

con su mandato, sin prestarle mayor atención —y a veces hasta en competencia con ellas— a las otras organizaciones públicas.

En este sentido, el carácter integral del plan estratégico participativo que aborda temáticas como la educación, la salud y la seguridad pública, que son competencias dominantes del Gobierno nacional, y otras acciones como su involucramiento en cuestiones ambientales, la reciente creación de una bolsa de empleo y su liderazgo en la implementación de un plan contra la violencia y la delincuencia, cuando la mayor parte de los gobiernos locales del país señalaban —de manera ajustada la ley— que la seguridad ciudadana era una competencia exclusiva del Gobierno nacional, le ha ganado al gobierno de Santa Tecla un fuerte reconocimiento y un creciente financiamiento externo para promover iniciativas innovadoras de gobernabilidad democrática.

No faltan argumentos a favor de una concepción restringida de actuar exclusivamente en los campos que definen las competencias públicas, ya sea desde una perspectiva burocrática weberiana[76], que establece que una organización del Estado solo debe hacer lo que le manda la ley; como desde un enfoque más práctico que se respalda en la evidencia de los limitados recursos y capacidades institucionales municipales en un país como El Salvador, en donde estas apenas manejan en su conjunto, incluyendo las transferencias, alrededor del 9% del gasto y de la inversión pública[77].

En contraposición al mencionado enfoque, desde Santa Tecla se argumenta que la incursión de las municipalidades en nuevos ámbitos de responsabilidad e iniciativa, demandados por la ciudadanía y necesarios para promover dinámicas integrales de desarrollo, así como su capacidad para coordinar estas actividades con otros niveles de gobierno, es, precisamente, una de las características distintivas de las estrategias de desarrollo local. No se trata, por lo tanto, de transgredir la ley, sino de aportar desde las municipalidades al fortalecimiento del Estado como promotor del de-

76 Para Max Weber, la burocracia obedece a reglas, obedece exclusivamente al Estado, en el sentido genérico de la palabra. Hoy los países modernos están en una etapa post weberiana, en el sentido de que la administración pública no solo debe responder a reglas, sino también a las demandas ciudadanas.

77 Cálculos propios realizados sobre los presupuestos nacionales y los ingresos municipales del 2001 y 2002, en: Rodriguez, Marcos, "Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo local", Revista *ECA* n.º 669, octubre 2003, El Salvador.

sarrollo, de articular el desarrollo local al desarrollo nacional y de romper, en definitiva, con una actitud pasiva de muchas municipalidades que poco aporta a la necesaria descentralización del Estado. Se trata también de introducir un nuevo enfoque sobre el rol de la municipalidad, que pone por delante su papel como primera representante de la sociedad local y la mete, desde su propia naturaleza, en la cancha grande del desarrollo.

Promover la participación y la concertación como principios activos del gobierno

Si el primer acierto de la gestión municipal de Santa Tecla durante los últimos nueve años ha sido ir más allá del municipalismo para adoptar el nuevo paradigma del desarrollo local, su segunda virtud, coherente con la anterior, ha sido introducir, sin aprensiones ni retaceos, una nueva forma de interacción con la sociedad local, sustentada en la aplicación de los principios (distintos pero complementarios) de participación y concertación local. Por este motivo, dedicamos el capítulo más extenso de este estudio al papel de la ciudadanía en la gestión y el desarrollo del territorio.

Sin el ánimo de extendernos aquí en disquisiciones conceptuales, diremos de manera escueta que entendemos por participación ciudadana el conjunto de interacciones que se producen entre la ciudadanía y los gobiernos durante un periodo de gobierno, con el fin de asegurar el involucramiento de la ciudadanía, de distintas maneras y con diferentes alcances, en el ejercicio de la gestión pública. Vale decir que la participación ciudadana es un medio para hacer, del Estado, algo verdaderamente público y, de las personas, verdaderos ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de sus derechos y deberes. Sin embargo, la sociedad local no es homogénea, ya que está constituida por distintos grupos de interés con diferentes características, intereses y visiones, debido a lo cual la participación democrática también necesita desarrollar la capacidad de concertar, es decir, de construir acuerdos entre estos grupos de personas y organizaciones que les permitan converger en la acción para el logro de objetivos socialmente compartidos.

Con anterioridad al año 2000 y hasta el presente, se han desarrollado en El Salvador, de igual manera que en otros países de América Latina, numerosas iniciativas de participación ciudadana, principalmente a ni-

vel municipal, debido, posiblemente, a que el espacio local cuenta, en comparación con el Gobierno nacional, con la ventaja de proximidad a la ciudadanía. No obstante y pese a lo saludable de estas experiencias, distintos estudios revelan que la mayor parte de ellas se han desarrollado a instancias de proyectos de cooperación internacional y organismos no gubernamentales, en cuestiones particulares o demasiado generales de la gestión municipal que no han contado, por lo general, con suficiente voluntad política de parte de las autoridades electas, o han estado fuertemente influidos por intereses de reproducción política partidaria o lógicas clientelistas, mientras que sus niveles de institucionalidad también han sido precarios y, en consecuencia, su existencia ha sido efímera.

Por el contrario, en el caso de Santa Tecla, el proceso de participación y concertación que arrancó en el año 2001, con la elaboración del plan estratégico participativo (PEP), ha desarrollado las formas más diversas, que van desde el fortalecimiento de la información que recibe la ciudadanía sobre lo que hace la municipalidad, pasando por el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de proyectos pequeños —los cuales estimulan la formación de distintos tipos de organización de base—, hasta la creación de una sistema organizado de participación de vecinos y sectores que cuenta con su propio marco legal. Pero lo más importante es que se ha creado una cultura de deliberación y concertación que, después de nueve años, es difícilmente reversible.

No es fácil hacer tangibles los múltiples y ricos resultados que se alcanzan con la participación de la ciudadanía y la concertación en una sociedad[78], ya que estos tienen que ver no solo con la satisfacción de la gente y la gobernabilidad democrática, sino que también repercuten en la calidad de la producción material. Sin embargo, como indicadores aproximativos, tenemos que el 22.5% de la población tecleña participa en alguna actividad de cultura, recreación o deporte que promueve la alcaldía; y el 12% participa en algún espacio ciudadano, como asambleas de vecinos o directivas, lo cual puede parecer escaso como porcentaje, pero representan 17 000 ciudadanos y ciudadanas que cuentan con sus propias redes de comunicación social y se involucran directa y conscientemente en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo del municipio.

78 Este punto se aborda con amplitud en el capítulo V del presente trabajo.

Adicionalmente, como consecuencia de este complejo sistema de relacionamiento participativo y pese a que en este solo se involucra permanentemente una minoría significativa de la población local, tenemos que el 95% de la población del municipio considera que la participación ciudadana que ha alcanzado el municipio es buena y muy buena, el 61% considera que recibe suficiente información de la alcaldía y el 24% conoce el trabajo que desempeña el Consejo Ciudadano de Desarrollo Local.

A manera de corolario, lo que aquí es importante destacar como aprendizaje generado por la experiencia tecleña es que la participación ciudadana y la concertación local pone a los gobiernos locales en el camino de abandonar el paradigma tradicional que concibe a la municipalidad como el último eslabón de un Estado autoritario y centralista —el cual a menudo es manejado como un bien patrimonial y recurso clientelista de caciques y partidos políticos—, para adoptar otro paradigma democrático y moderno, en el que la alcaldía se transforma en una facilitadora de la construcción de ciudadanía y de la creación de vínculos de cooperación entre las organizaciones que actúan en el territorio, a quienes representa frente a los poderes externos.

Transformar los proyectos en eventos de cooperación, identidad e innovación social

Otra característica destacable de la gestión municipal de Santa Tecla ha sido concebir y combinar proyectos grandes y pequeños, no solo como respuestas de la municipalidad a necesidades de la sociedad local, sino como eventos impulsores de movilización y conciencia social. Bajo esta óptica, vale decir que el proyecto mismo es tan importante como la modalidad con que se selecciona y se ejecuta.

Decidir cuáles son los proyectos que se ejecutarán en un municipio es siempre un desafío para los gobiernos locales, debido a que, de alguna manera, comparten su facultad de decisión con la ciudadanía, pero también porque, generalmente, desata una lluvia de demandas que habitualmente supera las capacidades de financiamiento y de ejecución que tiene la alcaldía. Por ello, no faltan argumentos que señalan que abrir este tipo de procesos puede resultar, en el mediano y largo plazo, frustrante para la ciudadanía y desgastante para los gobiernos.

La situación en Santa Tecla, al concluir la elaboración del plan estratégico participativo en el año 2002, refleja fielmente el dilema planteado, ya que a pesar de que se utilizaron herramientas para priorizar proyectos, al final la municipalidad enfrentaba el desafío de ejecutar, en tres años, 427 proyectos, con un costo estimado en 23 millones de dólares. En contraste con esta proyección, los ingresos edilicios totales durante los últimos tres años (2000 al 2002) habían sido de 22 millones de dólares, de los cuales el 61% se había destinado a remuneraciones de personal y pago de deuda, mientras que el nivel de ejecución de proyectos municipales era considerablemente bajo.

Para enfrentar esta situación, la administración municipal introdujo cambios significativos en el aparato municipal y fortaleció la búsqueda de recursos de la cooperación internacional (de estas estrategias, daremos cuenta más adelante). Pero, al mismo tiempo, hizo algo más significativo introduciendo modificaciones en la forma de selección, ejecución y financiamiento local de proyectos.

> El gran reto del administrador público municipal es comprender la dinámica de crecimiento de la participación ciudadana y adecuarse a ella. Para ser factor de transformación, la municipalidad debe transformarse a sí misma.

En lo que se refiere a la selección de proyectos, la estrategia consistió en orientar, desde la misma elaboración participativa del plan estratégico, una inteligente combinación de pequeños proyectos comunitarios y proyectos municipales o estratégicos. Los primeros son proyectos orientados a satisfacer las necesidades más sentidas por distintos colectivos del municipio (vecindarios y organizaciones sociales) y surgen con facilidad en las consultas ciudadanas, ya que, por lo general, responden a ausencias o problemas en la vida cotidiana de la gente.

Los proyectos municipales son más difíciles de identificar y raramente surgen de consultas rápidas a los vecindarios, pues a menudo implican pensar más en oportunidades de cara al futuro que en problemas, así como en intereses agregados de todo el municipio, más que en necesidades inmediatas. Sin embargo, si los primeros proyectos tienen la virtud de responder al presente, los segundos son vitales de cara al futuro y a la creación de una conciencia e identidad colectiva.

En todo caso, más allá de las virtudes o dificultades que significa la identificación de estos dos tipos de proyectos, lo que aquí cabe destacar es que su combinación acertada permite conectar dinámicamente la expectativa de trasformación comunitaria o de un sector de la población, con la expectativa de mejora de la ciudad. Lo importante es desatar una dinámica de transformación de la ciudad que articule, conecte y ponga en relación las obras grandes y pequeñas, pero, sobre todo, a la gente, de manera que esta se asuma como trasformadora de su entorno y en esta trasformación se vuelva más ciudadana.

En este proceso de potenciar el impacto trasformador de los proyectos y para superar el escollo que representaba la burocracia municipal y sumar recursos, uno de los inventos novedosos de Santa Tecla fue la creación de una modalidad descentralizada y altamente participativa de ejecución de proyectos comunitarios, llamada POGI (pequeñas obras de gran impacto). Esta modalidad, que hasta ahora solo se aplica en este municipio del país, consiste básicamente en que el financiamiento para los pequeños proyectos vecinales —como mejora de zonas verdes o mitigación de riesgos ambientales— es trasferido de la municipalidad a la organización de vecinas y vecinos para que ellos administren y dirijan su ejecución, luego de un pequeño proceso de preparación y trámites que coordina la alcaldía.

Desde el punto de vista técnico y financiero, las 102 POGI que se han ejecutado en Santa Tecla desde el año 2003, con una erogación de US$376 712, han permitido, por una lado, una ejecución más ágil, económica y movilizadora de recursos de contrapartida desde los vecinos, sin que, al mismo tiempo, se hayan registrado casos relevantes de mal manejo de fondos. Pero el mayor impacto de las POGI se ha producido en el ámbito social, ya que han permitido fortalecer las organizaciones vecinales, vitalizar la conciencia de propiedad colectiva sobre los bienes públicos y mejorar la calidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Pero junto a las POGI, la gestión municipal tecleña también se ha caracterizado por su capacidad de identificar e implementar grandes proyectos de carácter emblemático para el conjunto del municipio, como la construcción de dos grandes mercados orientados a resolver el problema que significaba la ocupación de espacios públicos por las ventas ambulantes, la reconstrucción de los dos parques centrales, la mejora de las instalaciones del principal centro de recreación y deportes del municipio (llama-

do El Cafetalón), la construcción de un parque acuático para la niñez y de otro parque con instalaciones para patinaje extremo, que es muy frecuentado por la juventud, así como la construcción del Palacio Municipal del Arte y la Cultura, y del Museo de la Ciudad —aún en construcción—, que recientemente se han identificado como dos piezas angulares de un mega-proyecto que se orientará a trasformar el centro de la ciudad en el "distrito de la cultura" del área metropolitana de San Salvador. Estos y otros proyectos hacen de Santa Tecla el municipio urbano que, posiblemente, ha desarrollado más proyectos de esta envergadura durante los últimos años en el país.

Sin embargo, la clave del éxito de Santa Tecla no está en hacer cualquier tipo de proyectos de grandes dimensiones, sino también en cómo los implementa y conecta con la ciudadanía y las organizaciones de la ciudad. Este estudio ha encontrado que un primer factor de éxito ha sido la participación de la ciudadanía y las organizaciones locales en la identificación y el diseño de los proyectos, desde la elaboración del PEP y después de este. Un segundo factor de éxito es que, aunque las obras han sido ejecutadas por la municipalidad, tanto estas como la gestión posterior de los servicios que prestan se han realizado de tal manera que estimulan el asocio y la movilización de recursos de parte de la ciudadanía y la empresa privada. Por último, el tercer factor destacable es que, más allá de los servicios que cada uno de estos proyectos produce, todos se articulan alrededor de un discurso comunicacional lleno de simbolismo identitario en el que se destaca que "no estamos reconstruyendo Santa Tecla después del terremoto, sino que la estamos haciendo mejor" y que "unidos, tecleños y tecleñas, somos capaces de construir un mejor futuro".

Una prueba del impacto que estos proyectos tienen en la opinión tecleña reflejada en la encuesta hecha para este trabajo es que, sin mencionar en la pregunta ningún proyecto en particular, el 56% de las personas que respondieron conoce algún proyecto que la alcaldía ha ejecutado en su vecindario y el 53% algún proyecto que se ha ejecutado en interés de todo el municipio, mientras que, una vez identificadas las obras, en ambos casos más del 95% las considera mayormente muy buenas o buenas. Al mismo tiempo, el 76.5% de las personas encuestadas considera que sus tasas e impuestos se invierten correctamente en beneficio de la población.

Abordar las relaciones con el país y el mundo, como un espacio de aprendizaje y acción global

Es difícil entender el desarrollo de Santa Tecla sin tomar en cuenta su fuerte y particular relación con el país y el mundo, que trasciende en mucho la mera búsqueda de apoyo financiero externo para sufragar la solución de problemas o necesidades locales. Esta relación se sustenta, según el gobierno municipal, en el concepto de que en el mundo actual, cada vez más abierto e interconectado, el desarrollo local no puede evolucionar bajo un enfoque de aislamiento y que la municipalidad puede desempeñar un importante papel como promotora en la creación de relaciones que resulten ventajosas para el municipio, pero que también lo asuman como protagonista de los necesarios procesos de cambio nacionales y globales. Vale decir que, si los organismos internacionales han acuñado la frase de "pensar globalmente y actuar localmente" para promover el desarrollo, la experiencia tecleña parece afirmar que también es posible y necesario "pensar localmente y actuar globalmente" con el mismo propósito.

En consonancia con el mencionado enfoque, en el plano nacional, la administración tecleña y en especial su acalde han participado activamente en los diversos debates políticos nacionales introduciendo en estos una óptica desde lo local que, por lo general, está ausente. De igual manera, Santa Tecla ha desempeñado un papel preponderante en diversas instancias intermunicipales, como el concejo de alcaldes del área metropolitana (COAMSS) y la gremial de alcaldes (COMURES), de la cual Óscar Ortiz fue presidente en el periodo 2000-2003. Este interés e involucramiento en el ámbito nacional se ha contagiado también a otras organizaciones locales, de manera tal que, tanto en la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS), como en la organización nacional que nuclea a los comités ciudadanos de desarrollo local y en el sindicato de trabajadores municipales, las y los representante tecleños juegan un papel de liderazgo. En este ámbito nacional, el espíritu que anima a las organizaciones tecleñas es el de apoyo recíproco entre organizaciones del mismo carácter, así como el establecimiento de alianzas que permitan incidir en las políticas públicas nacionales de manera que estas reconozcan la importancia que tienen los procesos de desarrollo territorial para el país en su conjunto.

De igual manera, en el plano internacional, la gestión municipal tecleña ha hecho una apuesta a su relación con organizaciones, redes y espacios de aprendizaje e incidencia política. El gobierno municipal participa y realiza una función de liderazgo en varios espacios centroamericanos e iberoamericanos, entre los que se destacan la Conferencia Centroamericana para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), en el Foro de Autoridades Locales Centroamericano (FALCA) y en el Foro Iberoamericano de Gobierno Locales. Estas redes y espacios constituyen una importante fuente de intercambio sobre experiencias innovadoras, permiten el cabildeo e incidencia política a nivel internacional, al mismo tiempo que facilitan la apertura de nuevas relaciones.

Por último, otra línea de relación externa que mantiene la gestión municipal tecleña es con la cooperación descentralizada, es decir, la cooperación horizontal y directa entre municipalidad y municipalidad. En este campo, ha abierto y mantiene numerosos acuerdos de cooperación en los campos financiero, tecnológico, de participación ciudadana y de fortalecimiento institucional. Aquí caben las relaciones bilaterales y los hermanamientos con municipalidades de España, Francia y Noruega, lo que ha permitido captar varios millones de dólares para un abanico amplio de proyectos, tal como se consigna en el capítulo VII de este libro.

Cabe señalar que, detrás de los resultados obtenidos por la alcaldía de Santa Tecla con su política de relaciones y de cooperación con el entorno, se encuentra también una creciente inversión municipal que pasó de no tener ningún tipo de dependencia para este propósito en el año 2000, a contar actualmente con un departamento que ocupa a doce funcionarios.

Aquí, la primera lección de Santa Tecla es que el ámbito de las relaciones y cooperación, ya sean nacionales o internacionales, ofrece al desarrollo local un abanico mucho más amplio de oportunidades que la mera y tradicional búsqueda de recursos financieros, y se extiende a aspectos como la gestión del conocimiento, la formación, capacitación y asistencia técnica. La segunda lección es que el espacio internacional también es un campo en el que es necesario hacer alianzas para sensibilizar y promover la cuestión municipal y el desarrollo local, lo cual implica establecer relaciones de cooperación recíproca bajo el nuevo concepto llamado "diplomacia local". Por último, la tercera lección, es que la búsqueda amplia

de recursos de cooperación y la diplomacia local no son compartimentos separados, sino dos caras de la misma moneda, que deben dar lugar a una política municipal de relaciones internacionales responsable que sea capaz de responder tanto a los compromisos contraídos como a las expectativas de las contrapartes en el horizonte de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

El papel y la importancia de los liderazgos reales, personales y colectivos

Uno de los factores de éxito más fácilmente identificable en Sata Tecla tiene que ver con la presencia de un fuerte iderazgo peronal del alcalde y la influencia de su figura carismática durante estos últimos nueve años. Tal es así, que los numerosos apoyos internos y externos al desarrollo local tecleño afirman que un proceso de este tipo no hubiera sido posible sin una figura con ese talante, pero no faltan tampoco quienes consideran que este tipo de liderazgos personales generan incertidumbre sobre la sostenibilidad e institucionalización del proceso.

No obstante, más allá del entusiasmo que suscite este tipo de liderazgos, la experiencia de Santa Tecla parece demostrar que *todo el proceso de desarrollo local necesita liderazgo y que este no se produce porque una ley le asigne esta función a una persona o institución*, sino por la capacidad que tiene la sociedad local de producir personas u organizaciones capaces de ir adelante, ver más allá de lo inmediato, facilitar que las personas y organizaciones del territorio logren interactuar adecuadamente y marcar el camino asumiendo los riegos que sean necesarios.

La construcción de liderazgos es una figura constante en Santa Tecla, que se asocia a motivar permanentes procesos de cambio, aprendizaje y creatividad.

Sin embargo, el liderazgo personal es solo un punto de partida, ya que, en la actualidad, Santa Tecla se ha trasformado en un semillero de liderazgos en distintas organizaciones y personas. Hay liderazgos en el concejo municipal y la alcaldía, pero también en organizaciones como el CDL, las organizaciones de mujeres o las mesas ciudadanas. Por esta razón, el valor agregado de Santa Tecla es su capacidad de formar liderazgos.

No hay solo liderazgos personales, sino también colectivos. La alcadía puede ser líder. Ya no es una sola persona la que actúa aunque pueda tener una incidencia poderosa en el proceso. Pero el proceso es innovador y cambiante, siempre es un desafío.

La lectura de la experiencia de Santa Tecla arroja varias enseñanzas en torno al enfoque y el papel del liderazgo. La más importante es que, en una perspectiva de desarrollo territorial, los liderazgos individuales son muy importantes pero insuficientes y, por ello, deben combinarse con liderazgos colectivos o de equipo. Para el alcalde Óscar Ortiz, los liderazgos individuales "deben entusiasmar, deben contagiar y liberar la energía de la gente y los equipos. Los liderazgos individuales deben ser creíbles y estar dotados de mucha apertura y flexibilidad. El líder o la lideresa deben trascender el enfoque estrictamente grupal, sectorial o partidario y convertirse en interlocutor para ser articulador, concertador. Es un negociador permanente"[79].

En complemento con lo anterior, otra enseñanza es que el liderazgo se hace, se construye y se gana a pulso en el proceso mismo de desarrollo del territorio. No se hace al margen de este y "por eso se trata de un liderazgo real y positivo, porque hay que tomar en cuenta que existen también liderazgos formales y negativos"[80].

A la luz de lo dicho, el liderazgo es un generador permanente de espacios y dinámicas de aprendizaje. El líder o la lideresa saben que, en el desarrollo local, el que no aprende se queda. Por ello, aprender es un requisito para los actores del desarrollo local, tanto para concejales, gerentes y funcionarios de la municipalidad, como para ciudadanas y ciudadanos.

Finalmente, bajo el enfoque anterior, Santa Tecla se ha venido convirtiendo en una escuela de liderazgo que coloca, como su base principal, la creación de espacios y ambientes adecuados de construcción de ciudadanía. Una característica sobresaliente del PEP es que ha estimulado y potenciado los procesos de participación ciudadana, con el enfoque de que a más participación ciudadana, más liderazgo; y a más liderazgo, mayor y mejor participación ciudadana, poniendo énfasis especial en jóvenes y mujeres.

79 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. Agosto 13. 2009.

80 Ídem.

Implementar una reforma política y administrativa como condición de sostenibilidad para los procesos de cambio

Sin duda, un factor de la transformación que Santa Tecla ha venido experimentando en una lógica de desarrollo local ha sido el gobierno municipal y la alcaldía como aparato público administrativo. Pero hubiera sido imposible desempeñar ese papel sin transformarse a sí mismos simultáneamente. Las dinámicas de transformación han atravesado también a concejo y alcaldía.

El PEP en realidad, aunque no está explícitamente planteado, sitúa como desafío para el concejo y su aparato municipal, que ponerse al frente de un proceso de desarrollo del territorio significa no simplemente asegurar una buena gestión administrativa, sino liderar un proceso de desarrollo de la ciudad. Y como consecuencia, establece un nuevo paradigma que hace de la municipalidad un instrumento que debe estar íntimamente conectado con el proceso de construcción de ciudadanía. Bajo esta perspectiva, el gran reto del administrador público municipal es comprender y adecuarse a la dinámica de crecimiento y participación ciudadana. Para ser factor de transformación, la municipalidad debe transformarse y, transformando, se transforma a la vez a sí misma.

Esta transformación institucional de la municipalidad tecleña está relacionada, en primer lugar, con la formación de su capital humano, con el aprendizaje institucionalizado que significa instalar la capacidad de incorporar lo aprendido a su quehacer cotidiano. El aprendizaje ha sido asumido como motor de cambios. También está articulada con la construcción de equipos y con la innovación como eje del desarrollo territorial en todos los campos.

"[La clave] —señala el alcalde Ortiz— "es conectar alcaldía y ciudadanía, liderazgo y aprendizaje, inteligencia institucional con inteligencia personal y territorial"[81].

Como producto de todo este proceso, se han dado cambios sustantivos en el concejo municipal. Se ha desarrollado un nuevo estilo de gobernar y trabajar, que se distingue porque el organismo entiende su papel estratégico

[81] Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. Agosto 13. 2009.

en la toma de decisiones políticas, de manera que estas permitan facilitar todos los procesos establecidos dentro del PEP. Se trata de un estilo que genera mucha propuesta sobre la base de un incremento de su organización interna. Así, fueron cambiando las comisiones del concejo —que eran concebidas como organismos que trabajaban hacia adentro— por las llamadas "consejerías" que responden al concepto de un concejal articulado en su función con la estructura municipal y el interés ciudadano. Una consejería está integrada por un miembro del concejo municipal que la preside, dos concejales más algún gerente o responsable administrativo de la municipalidad. También se puede incorporar a un ciudadano o ciudadana.

Así, por ejemplo, la Consejería de la Juventud, en la que participan dos concejales, tiene por mandato desarrollar la política municipal hacia la niñez y la juventud; la Consejería de Género monitorea que todo lo que hace el concejo y la alcaldía vaya en sintonía con la política municipal de género. Se trata, pues, de un concepto que ubica al concejal como político y gobernante que discute lo central de su misión con quienes impulsan el trabajo concreto en el municipio y lleva, al concejo municipal, propuestas de dictámenes u ordenanzas que no pueden ser resultado solamente de un ámbito administrativo.

Al inicio, se comenzó con comisiones, que respondían a las grandes áreas de trabajo y de políticas públicas. Su misión es, por un lado, que la política pública que se ha establecido se vaya ejecutando y, por otro lado, llevar al concejo las resoluciones preparadas. Las comisiones eran más mecánicas. La consejería tiene más estatus. Esto ha generado una mayor implicación de concejales y funcionarios y funcionarias municipales en el proceso. Ha pasado de ser un concejo que habla de todo a uno que aborda puntos preparados por las consejerías, delibera y toma decisión. Si no se ha pasado por el concejal, no se trata el punto. La consejería es una extensión del concejo cuando este no está reunido en pleno.

Se ha ido complejizando la organización municipal, pero no por capricho de alguien, sino en función de responder al trabajo bajo el enfoque de desarrollo local. Ahora existen unidades o departamentos de comunicaciones, de cooperación, de gestión de riesgo y medio ambiente, eslaborados bajo la lógica de ir construyendo un verdadero gobierno de proximidad. Y esto significa una estructura local capaz de responder a las demandas que la ciudadanía tiene con relación al Estado.

Se ha realizado, pues, de manera gradual, un cambio en toda la estructura gerencial municipal. El alcalde es más un representante político que se concentra en las cuestiones estratégicas del municipio, pero al frente y apoyado por un grupo gerencial de conducción del proceso interno y administrativo. Se decidió pasar a una estructura más delegada y se trabaja en lógica de equipo.

A lo largo de los nueve años, se ha creado un cuerpo gerencial y de funcionariado estable. Si bien es cierto que se ha mantenido casi el 100% del personal, también lo es la introducción de una visión de cambio que lo ha renovado en su pensamiento y en su estilo de trabajo, por supuesto con diferencias de calidad. Pero también se ha ido contratando nuevo personal, aplicando el criterio de favorecer a mujeres y jóvenes. Esto se refleja, por ejemplo, en que el promedio de edad en el cuerpo directivo de la municipalidad actualmente no pasa de 35 años y en que el 60% de los cargos más importantes está bajo la responsabilidad de mujeres.

Junto a todo lo expuesto, se ha estimulado también un elemento intangible que es una cultura de trabajo, relacionada con la necesidad de que la estructura burocrática de la municipalidad tiene que presentarle resultados a la ciudadanía. Esto ha generado un creciente sentido de responsabilidad en cada funcionario y funcionaria que sabe que, desde su puesto —sin importar ubicación y jerarquía—, debe generar una nueva dinámica de trabajo y aportar al conjunto de la alcaldía. Todo esto se refuerza con una circulación mayor de información y con un sistema periódico de evaluación. En resumen, se han dado pasos firmes hacia la construcción de una estructura municipal que incentiva la creatividad en el marco de una cultura de responsabilidad.

Para fortalecer lo anterior, el concejo municipal ha tomado ya la decisión de crear cuatro oficinas descentralizadas para acercar más la municipalidad a la gente. Se trata de acercar a la ciudadanía tanto las estructuras políticas (concejales) como los promotores, el Cuerpo de Agentes Municipales y los servicios públicos. El propósito es que las personas puedan convertir en algo más natural y ordinario su relación con la alcaldía y que puedan abordar y resolver con esta sus problemas de manera cotidiana o presentar propuestas y sugerencias, dada la proximidad de ella a su lugar de vivienda.

Adicionalmente, se han ido creando mecanismos de comunicación muy diversos y dinámicos entre la gestión municipal y los ciudadanos y ciudadanas, lo que visibiliza los nuevos cambios que se están ejecutando. Para el concejo municipal, en un entorno tan difícil y complejo como el que tiene la municipalidad de Santa Tecla y en general todos los municipios del país, estructurar una estrategia de comunicación que incluya las dimensiones internas y externas de la alcaldía es clave. El esfuerzo en Santa Tecla a través de la unidad y la estrategia de comunicaciones es la construcción de un mensaje y una imagen que sean claros. Se trata de estar siempre en la palestra. "Hemos venido construyendo —señala el alcalde Óscar Ortiz— una alcaldía en donde todos y todas se comunican de manera proactiva, un gobierno municipal que no solo reaccione públicamente a los problemas, porque esto genera una imagen negativa, sino que sea capaz de posicionar su agenda y lanzar propuestas innovadoras en el marco del PEP. Esto tiene que ver con el fortalecimiento de la credibilidad y la confianza ciudadana en su gobierno y con la generación de ese entusiasmo capaz de movilizar a la gente en función de lo que cree que va a pasar"[82].

Sin embargo, no todo es avance; todavía se enfrentan problemas importantes, tanto en el concejo municipal como en la alcaldía. Uno de los mayores es la existencia de una estructura tributaria obsoleta, cuya solución no depende solamente de los municipios, sino también y principalmente del Gobierno central y la Asamblea Legislativa.

Finalmente, es oportuno llamar la atención una vez más en el hecho singular de que el PEP ha sido clave como un punto de inflexión y un marco propicio para que el gobierno de Santa Tecla y su aparato municipal hayan caminado hacia otro paradigma, generando aquellas condiciones de pensamiento, visión, estructura y métodos de gobierno y de trabajo que le dan vida. Como afirman el alcalde Ortiz y varios de sus concejales y gerentes, "el PEP es tan importante para nosotros que no necesitamos leerlo, lo llevamos incorporado"[83].

[82] Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. Agosto 13. 2009.

[83] Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. Agosto 8 de 200. Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. Agosto 13. 2009.

Capítulo IV

Plan estratégico participativo: herramienta y guía del esarrollo local

Los planes son de poca importancia, pero la planeación es esencial. Winston Churchill

Contenido

- 1997-2000: una buena gestión municipal.
- El terremoto y la gestación de un enfoque de desarrollo local.
- La planificación estratégica participativa como herramienta para la construcción del proyecto de desarrollo local.
  - Metodología de la planificación estratégica participativa.
  - El plan del plan.
  - El diagnóstico del municipio.
  - La visión de desarrollo del municipio y la misión de la alcaldía.
  - La propuesta estratégica.
  - La estrategia de ejecución.
  - La participación de la sociedad local.
  - El papel del la municipalidad.
  - El papel de la asistencia técnica.
  - La ejecución del plan estratégico y los principales aprendizajes.

Plan estratégico participativo: herramienta y guía del desarrollo local

Uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos locales de todo el mundo es cómo enfrentar las grandes y diversas demandas de la ciudadanía, y responder a las mismas en un período relativamente corto de tiempo. Este problema es aún más grave en los países pobres y centralizados; es el caso de El Salvador, donde los problemas que siente la ciudadanía, y para los que demanda solución a las instancias más próximas del Estado, tienen causales complejas relacionadas con los modelos de desarrollo que se han construido históricamente y cuya trasformación requiere bastante más tiempo que el que dura un periodo municipal, así como la participación de otros sectores de la vida económica y social.

Ante esta situación, se produce un conjunto de dilemas en los gobiernos locales que no parecen de fácil solución. Una primera disyuntiva se plantea entre atender prioritariamente la demanda ciudadana de proyectos y servicios de corto plazo o desplegar la construcción de un proyecto de desarrollo estratégico del municipio. Frente a estas dos alternativas, la mayor parte de los gobernantes locales, al menos en Centroamérica, toma la primera decisión equivocada y le apuesta sin duda alguna a responder a las demandas inmediatas de la ciudadanía, dejando lo estratégico para un momento posterior. En todo caso, siempre se podrá aducir, cuando lleguen las siguientes elecciones, que los períodos de gobierno municipal son demasiado cortos para cumplir con todo lo que este quisiera hacer.

Otra disyuntiva central que surge es en torno a qué cuestiones abordar en la gestión municipal y cuáles dejar fuera de la agenda. El problema es que cuando se contrastan las competencias municipales con las demandas má s sentidas por la población, como la inseguridad, el desempleo, los servicios de salud y de educación, la sostenibilidad ambiental y hasta el tránsito —que es tan importante para el ordenamiento y desarrollo

urbano—, se encuentra que la posibilidad de responder a estas tiene que ver con competencias del Gobierno nacional, el cual, adicionalmente, se reserva la recaudación de los impuestos más jugosos para responder a las mismas. Y es aquí donde la mayor parte de gobiernos municipales —más aún si están ocupados por partidos de oposición— toman la decisión de no inmiscuirse en la solución de problemas que están relacionados con competencias que corresponden preponderantemente al Gobierno nacional. De cualquier modo, en los debates electorales y en las comparecencias públicas, siempre se puede afirmar que cada instancia del Estado debe cumplir estrictamente con lo que le corresponde por ley.

Al tomar las dos decisiones anteriores, a menudo de manera justificada, la mayor parte de gobiernos municipales está tomando, por añadidura y sin planteárselo explícitamente, una tercera decisión, que consiste, sencillamente, en hacer lo que se puede de la mejor manera posible para tratar de ser reelectos. Después de todo, el sostenimiento en el poder es, según las ciencias políticas, el objetivo primario del sistema político y antecede al propósito del servicio público o de la promoción del desarrollo. Sin embargo, la adopción de respuestas que se limitan a enfrentar las demandas de corto plazo de la ciudadanía en aquellos aspectos que se definen como de competencia exclusiva de las municipalidades, por lo menos en los países de la región centroamericana, puede ser una reacción lógica y hasta dar lugar a un buen gobierno municipal, pero no debe confundirse con la promoción del desarrollo local, en el sentido en que se plantea en el primer capítulo de este libro.

Uno de los principales aspectos que distingue al gobierno de Santa Tecla desde el año 2000 es, precisamente, el haber adoptado de manera creativa una concepción de desarrollo local que le puso luces largas y amplió los ámbitos competenciales de la gestión municipal, logrando, al mismo tiempo, contagiar al tejido social del municipio. Hay que destacar que esta forma de pensar y proceder no implicó una reducción de su eficacia para responder a las demandas inmediatas de la ciudadanía, sino que, por el contrario, condujo a un incremento de la capacidad de respuesta a las mismas, solo que en el marco de un proyecto estratégico de desarrollo local que fue construido de manera inclusiva.

En el presente capítulo, se intenta dar cuenta de este proceso de cambio, que ha implicado el tránsito de lo que se podría llamar una buena gestión

municipal tradicional a una gestión municipal para el desarrollo local, en la cual la elaboración e implementación de un plan estratégico participativo (PEP) ha sido la herramienta principal.

1997-2000: una buena gestión municipal

Es una opinión extendida en el grupo dirigente de la alcaldía de Santa Tecla que la primera gestión del FMLN en el periodo 1997-2000 fue un buen gobierno que sentó las bases para las gestiones posteriores. Esta impresión se respalda empíricamente en los resultados de las elecciones municipales del año 2000. Sin embargo, vale la pena analizar, aunque sea de manera muy somera, algunos aspectos de la misma.

Tal como suele suceder, el gobierno entrante en 1997 en la alcaldía de Santa Tecla encontró una situación difícil en todos los terrenos. Por primera vez, el FMLN asumiría el gobierno local de la ciudad. Por esa razón, ninguno de los nuevos gobernantes contaba con experiencia en gestión municipal y no había empatía con el personal administrativo, que había sido dirigido políticamente durante varios años consecutivos por otro partido. Adicionalmente, las arcas municipales habían sido dilapidadas por el gobierno saliente. En la caja municipal, por ejemplo, solo se encontraron US$567, acompañados por una deuda de tres millones de dólares que el gobierno anterior había asumido para edificar dos mercados municipales, de los cuales solamente la construcción inconclusa del primero había agotado ya todos los recursos del préstamo. Y esto último implicaba, además, que el edificio no podía inaugurarse, debido a que esto hubiese implicado avalar el uso fraudulento del préstamo realizado por el gobierno anterior.

Pese al mencionado punto de partida, en el período 1997-2000 se realizaron avances sustantivos en el campo de la transparencia municipal, en el ordenamiento administrativo y en lo referente a la gestión ambiental.

En lo que respecta a la transparencia, se eliminó la corrupción y se asignaron proyectos de manera apegada a la ley. En lo administrativo, se sanearon las finanzas, se elevó la recaudación, se evitaron los despidos por motivos políticos y se incrementaron los salarios del personal. Una prueba de honestidad citada con frecuencia por funcionarios y ex funcionarios de la municipalidad es que la alcaldesa, Haydeé Zometa, "tenía un auto-

móvil propio cuando asumió el gobierno de la ciudad, pero al finalizar su período salió a pie".

En el campo de la gestión ambiental, el gobierno de este período se distinguió por la defensa de la cordillera del Bálsamo, que bordea la ciudad de Santa Tecla y se encontraba en esos momentos bajo una fuerte presión urbanizadora que suponía su deforestación. Para detener este proceso, el gobierno local realizó una consulta popular —mecanismo plebiscitario que se encuentra en el Código Municipal y que casi ningún gobierno municipal del país ha utilizado desde 1986— y, en consonancia con la decisión que tomó la ciudadanía, emitió una ordenanza suspendiendo la urbanización de esta zona, aun en los casos en que el gobierno anterior hubiese autorizado permisos de construcción. Esto le valió una demanda por US$3.5 millones por parte de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), pero le granjeó el apoyo de la ciudadanía. Paradójicamente, el derrumbe ocurrido posteriormente en esta cordillera, cuando el terremoto del 2001, con el trágico resultado de alrededor de 300 víctimas mortales y dos manzanas de viviendas arrasadas, demostraría de forma trágica la vulnerabilidad ambiental de esta cordillera y la justeza de la decisión edilicia.

Al final de este periodo de gobierno, la ciudadanía tecleña tenía una percepción positiva de la gestión municipal realizada por el FMLN, la cual se expresó en las urnas, al ser reelecto en marzo del 2000 con un caudal de votos que resultó 7% mayor al obtenido tres años antes y 3% mayor al que el mismo partido obtuvo en la elección para diputados y diputadas que se celebró simultáneamente.

Tal como se afirma en las entrevistas realizadas para este trabajo, viendo en retrospectiva la gestión municipal 1997-2000, fue un momento en que "se trabajó mucho y con honestidad, las reuniones del concejo municipal, por ejemplo, comenzaban a las dos de la tarde y llegaban hasta las dos de la madrugada"[84]. Sin embargo, esta gestión municipal se circunscribió a jugar, eso sí, con mucha calidad y sacrificio, el papel que desempeñan la mayor parte de los gobiernos municipales en el país y América Latina, esto es, cumplir con lo que la ley demanda a dicho organismo del Estado, con una perspectiva temporal limitada de tres años de gobierno. Tal co-

[84] Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla, 5 de agosto de 2009.

mo expresa el alcalde Ortiz, "este fue un buen periodo de gobierno, pero también demostró que no alcanza con un gobierno sano y honesto para hacer despegar un proceso de desarrollo local"[85].

El terremoto y la gestación de un enfoque de desarrollo local

Entre mayo del 2000, cuando asumió el nuevo gobierno municipal, y enero del 2001, cuando se produjo el terremoto que cambiaría la historia de Santa Tecla, el alcalde Óscar Ortiz comenzó a promover, en el grupo dirigente de la alcaldía, algunas nuevas ideas e iniciativas que, posteriormente, irían configurando un nuevo concepto de gestión municipal para el desarrollo local. Como recuerda el mismo alcalde, en esos momentos había tres puntos en los que su gestión quería avanzar con respecto a la anterior. Estos eran: "El planteamiento de un nuevo tipo de relación con la ciudadanía, más abierto y directo; la construcción de un liderazgo público capaz de entender el ejercicio de la gobernabilidad democrática y cambiar paradigmas para tomar decisiones; y el fortalecimiento de la institucionalidad política y la estructura municipal: consolidar el soporte jurídico y técnico, así como los marcos regulatorios para ir legitimando las acciones y actuaciones"[86].

En este contexto, desde que se inició la nueva gestión se procedió a implementar iniciativas que habían quedado pendientes desde el gobierno anterior, como la construcción del mercado municipal y la formación de un Fondo de Desarrollo Local en el que participaba la municipalidad, algunas grandes empresas que operaban en el municipio y algunos organismos no gubernamentales.

Sin embargo, el proceso gradual de cambio de paradigma que se estaba produciendo en la gestión municipal se vio fuertemente impactado por la imperiosa necesidad de enfrentar las consecuencias del terremoto del 13 de enero del 2001, que dejó a Santa Tecla como el municipio más impactado del país. En pocos minutos, 312 personas había fallecido soterradas y miles de viviendas estaban destruidas o severamente dañadas, obligando a que 27 000 personas (el 16% de la población) se trasladaran a albergues temporales. Adicionalmente, diversos edificios públicos fue-

85 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 5 de agosto de 2009.

86 Ídem.

ron afectados fuertemente (14 escuelas, 7 unidades de salud, 1 hospital, etc.). Entre ellos, estaba el propio palacio municipal, que quedó inutilizable.

En términos institucionales, el terremoto dejó a la alcaldía literalmente en la calle, lo que la obligó a trasladar su funcionamiento, primero, a un campamento montado improvisadamente en el parque deportivo llamado "El Cafetalón", donde funcionó durante varios meses y, posteriormente, a las instalaciones del gimnasio Adolfo Pineda, en donde se mantuvo más de un año, hasta que sus nuevas instalaciones estuvieron listas para ser ocupadas. En las circunstancias descritas, se tuvo que enfrentar un enorme incremento de las demandas sociales y de las exigencias de coordinación interinstitucional, en cuestiones que trascendían en mucho los servicios para lo que la institucionalidad había sido diseñada.

En esta difícil situación, fue cuando se desencadenó en la municipalidad un conjunto de procesos de reflexión y acción cuya característica central era la capacidad política e institucional del gobierno municipal para convertir la adversidad en oportunidad de cambio y movilización social. Se debe destacar el hecho de que, en lugar de interrumpir el proceso de cambio de paradigma que se venía desarrollando gradualmente —que a los ojos de muchas personas parecía lo indicado—, se respondió a la tragedia profundizándolo.

Al revisar el período de emergencia y reconstrucción del municipio, se encuentra que en este se tomaron por lo menos tres grandes decisiones secuenciales —las cuales describimos a continuación—, que definen el proceso de cambio de paradigma.

> *La **primera decisión*** fue enfrentar la reconstrucción con todas las personas y organizaciones del territorio por encima de colores, ideologías y creencias.

Pocos días después del sismo, se desarrolló, en el seno del concejo municipal, una discusión sobre si se abrirían a sumar en la reconstrucción solo a la gente allegada, militante y simpatizante de su partido o si iban a convocar y trabajar con toda la población, independientemente de los colores y simpatías partidarias. La repuesta fue que había que aprovechar el sentimiento de unidad en la adversidad que la desgracia despertó en la ciuda-

danía tecleña y desatar un proceso de cooperación y movilización social en el que tuvieran cabida todos los habitantes y todas las organizaciones del municipio. Se trataba de partir de las necesidades más acuciantes de la gente y responder a ellas de manera mancomunada, fortaleciendo las capacidades de solidaridad y organización que con anterioridad no se habían promovido con fuerza en el territorio.

Esta decisión se expresó de inmediato en la formación del Comité Municipal de Reconstrucción, que se integró con diferentes personas y organizaciones de la sociedad civil tecleña, las iglesias, algunas ONG, la empresa privada y miembros del concejo municipal. Dicho comité se encargó de implementar un plan de acciones inmediatas (reasentamientos humanos, reconstrucción de viviendas, facilitación de servicios básicos y remoción de escombros), de coordinar la gestión de recursos de cooperación de manera transparente y de abrir, simultáneamente, un debate sobre Santa Tecla y su futuro[87].

> *La **segunda decisión*** consistió en provechar la reconstrucción para construir otro tipo de municipio, con una visión de largo plazo, haciendo de la reconstrucción el punto de partida del proceso de desarrollo local.

En medio de la situación de emergencia y cuando el gobierno nacional hablaba de la reconstrucción, se produjeron intensos debates en el concejo municipal sobre el camino que tomar con posterioridad. Este debate contraponía como alternativas para la municipalidad dos opciones posibles: la articulación de su labor alrededor del concepto de "reconstrucción" o la de enfrentar el período como una oportunidad para el desarrollo. Al final, primó la segunda opción y se reflejó en la generación de dos consignas que pronto atravesaron la municipalidad y el territorio como dos generadores de energía: "Santa Tecla no será igual, será mejor" y "haremos de la tragedia nuestra mayor oportunidad"[88].

En la mencionada decisión, intervinieron varios factores. Por un lado, hubo cierta influencia de un debate nacional y centroamericano que promo-

[87] Hernández, Luis: "Los terremotos del 2001: Santa Tecla, experiencia posterremoto". 13 de enero. 2002. Presentación en Power Point.

[88] Ídem.

vieron varias organizaciones de la sociedad civil a propósito de la reconstrucción después de las inundaciones provocadas por el huracán Mitch en 1998. Estas organizaciones habían planteado, en su momento, la necesidad de hacer de la reconstrucción un esfuerzo para construir otro tipo y estilo de desarrollo, más humano e incluyente en la región. Pero también tuvo una considerable influencia la condición subjetiva de muchos integrantes del gobierno municipal de sentirse "revolucionarios" desafiados por el desastre a hacer una cosa diferente. Se sentían obligados por su historia, ante un golpe grande, a hacer algo grande en respuesta.

> *La* ***tercera decisión*** fue que, para promover el desarrollo local en Santa Tecla, era imprescindible trasformar la alcaldía en una entidad capaz de ejercer liderazgo social y responder a retos mucho más amplios que la simple gestión de las restringidas competencias municipales existentes en el país.

Esta decisión recogió algunas ideas que, tal como ya se ha expresado, venían tomando cuerpo en el gobierno local desde el comienzo de su gestión. Sin embargo, con el terremoto del 2001, estas ideas se vieron reforzadas por la evidencia de "la falta de planificación de largo plazo existente y la ausencia de capacidad instalada que existía en la municipalidad y el resto del Estado para prever y responder a una tragedia"[89].

En palabras del alcalde Ortiz, de lo que se trataba era de contar, por un lado, "con un aparato municipal que debía estar preparado para responder a demandas técnicas, financieras y administrativas mucho más amplias que lo que se ha considerado tradicionalmente"[90], mientras que, por otro lado, "era necesario contar con un pacto local que involucrara a la mayor cantidad posible de habitantes y organizaciones del municipio en torno al proyecto de desarrollo local de Santa Tecla. Y esto último exigía, al mismo tiempo, aprender que liderazgo no es mandar, sino saber mover y tejer voluntades, partiendo del respeto a otros actores y sus lógicas diferenciadas, sabiendo que sus particularidades, realidades e intereses, que pueden ser fuente de conflictos, también representan un enorme potencial para aportar en la creación de un entorno que conviene a todos y al municipio en su conjunto.

---

89 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla, 8 de agosto de 2009.

90 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 5 de agosto de 2009.

En consecuencia, con estas decisiones, nueve meses después del terremoto, el concejo municipal decidió buscar apoyo técnico y financiero para elaborar un plan estratégico que sirviera como herramienta para orientar su trabajo. Esta iniciativa tuvo tal importancia en la trasformación de la gestión municipal que es considerada como un punto de quiebre e inflexión de la gestión municipal por la casi totalidad de las personas entrevistadas y por todos los grupos focales realizados, debido a lo cual dedicaremos lo que resta de este capítulo a describirla con mayor detalle.

La planificación estratégica participativa como herramienta para la construcción del proyecto de desarrollo local

La idea de contar con un plan estratégico de la municipalidad surge a mediados del año 2001 como iniciativa del alcalde y dos concejales que ya se planteaban la necesidad de trascender el proceso de reconstrucción del municipio y enfilarse hacia la construcción de un nuevo modelo de ciudad.

En la gestación de dicha iniciativa, que fue aprobada un mes después por el concejo municipal, intervino la necesidad de contar con un instrumento de cambio social e institucional, pero también tuvo una considerable influencia el diálogo con el representante del ayuntamiento de Barcelona, que había trasmitido la experiencia paradigmática que la elaboración de un plan estratégico tuvo en aquella ciudad española a partir de 1988.

A partir de ese momento, el alcalde tomó contacto con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y, posteriormente, con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), que en aquel momento contaba con una unidad altamente especializada—y que ya había colaborado con la municipalidad tecleña asistiendo técnicamente a la creación del Fondo para el Desarrollo Local— para que desempeñara el papel de facilitador. Pocos días después, el proceso de planificación iniciaba debatiendo (como deberían empezar siempre este tipo de procesos) en el concejo municipal qué tipo de plan se necesitaba, cuál sería su naturaleza y sus alcances, así como sus beneficios y costos.

En el debate sobre el tipo de planificación que se emprendió, el equipo de la FUNDE presentó, en aras de facilitar la discusión, dos alternativas básicas que se sintetizaron en la matriz que se muestra en el cuadro n.º 3 y

se conceptualizaron como un *plan participativo de gestión municipal* y un *plan estratégico participativo del municipio*. Se descartó, antes de comenzar el debate, una tercera alternativa, que se podría denominar como un plan de gobierno municipal, en el que se involucra solo a este y al personal gerencial de la alcaldía, sin participación de otros actores, debido a que se entendía que la participación ciudadana era una de las principales ofertas electorales que el FMLN había ofrecido al pueblo tecleño en el periodo electoral, por lo que no podía quedar excluida.

> *La **primera opción**, el plan participativo de la municipalidad,* tenía pretensiones más limitadas, ya que se ocupaba de definir, especialmente, lo que haría la administración municipal, pero tenía la ventaja de que se podía realizar con cierta rapidez —alrededor de tres meses— y menores costos. Adicionalmente, y dadas las limitaciones de tiempo para su elaboración y ejecución, la planificación no se perdería abordando temas que no estaban claramente contemplados como parte de las competencias de responsabilidad exclusiva o preponderante del gobierno municipal, y debía limitar la participación a las representaciones de entidades que ya tenían relación con la municipalidad. Por último, en esta alternativa quedaba claramente establecido que el producto de la planificación sería propiedad exclusiva de la municipalidad, aunque contara para su elaboración, con la participación de otros actores del municipio.

> *La **segunda opción**, el plan estratégico participativo del municipio,* tenía mayores alcances que la anterior, ya que se dedicaría a establecer las líneas generales y proyectos de desarrollo del territorio para un plazo de diez años, y relacionado con ello, incorporaría algunos contenidos temáticos que trascienden las competencias municipales. En consecuencia con esto, la participación de otros actores debía abarcar todas las principales instituciones y organizaciones relacionadas con el desarrollo del municipio, y tanto los tiempos como la metodología deberían ser considerablemente más flexibles que en el caso anterior.

En cuanto al producto de la planificación estratégica participativa, también había otra diferencia con el tipo anterior, debido a que, en este caso, la propiedad del plan no solo sería de la alcaldía, sino también de otros actores locales que resultan imprescindibles para su ejecución.

Después del debate, el concejo municipal decidió unánimemente que, a pesar de sus costos y riesgos, la segunda alternativa era la más apropiada para Santa Tecla, si lo que se pretendía era contar con un mapa de ruta para construir un municipio distinto, y encomendó a dos concejales formar un equipo conjunto con la Gerencia de Participación Ciudadana. Dicho equipo quedó constituido por once funcionarios que serían los responsables de llevar adelante la decisión tomada, con el respaldo y el acompañamiento tanto del concejo como de la municipalidad.

Cuadro n.º 3. Alternativas de planificación evaluadas por el concejo municipal de Santa Tecla en la elaboración del plan estratégico municipal

Aspectos	Plan participativo de la municipalidad	Plan estratégico participativo del municipio
Finalidad	Herramienta de gestión enfocada en temas o contenidos de interés para la municipalidad.	Herramienta de gestión del conjunto de recursos del municipio.
Ámbito	Competencias municipales.	Amplio: aspectos claves para el desarrollo local.
Alcance temporal	Tiempo restante de esta gestión municipal.	10 años.
Duración del proceso	Tres meses.	Más de un año.
Participantes	Participación selectiva de acuerdo a enfoque y temas.	Incorporación de la mayor cantidad y calidad de actores.
Orientación	Objetivos preseleccionados por la municipalidad.	Objetivos que responden a los intereses de los actores participantes.
Flexibilidad	Mínima y/o relativa.	Abierta.
Liderazgo	Lidera la municipalidad.	Lidera la municipalidad en conjunto con otros actores.

Fuente: Documento de Equipo Facilitador de Planeación Estratégica de Santa Tecla. 2001.

Metodología de la planificación estratégica participativa

El diseño metodológico del proceso de planificación estratégica estuvo a cargo del equipo facilitador integrado por técnicos y técnicas de la FUNDE y del *Research Triangle Institute* (RTI) que se incorporaron posteriormente. Sin embargo, se discutió y adecuó previamente con los integrantes del equipo conjunto conformado con el personal designado por el gobierno local.

Los aspectos más destacables de la metodología diseñada son sus principios metodológicos, sus etapas y la organización de la participación ciudadana en el proceso, los cuales quedaron expresados en un pequeño documento de "Lineamientos técnicos y políticos".

En lo que se refiere a los principios, el mencionado documento plantea que la metodología de planificación se debería orientar a fortalecer:

a. La participación y concertación, buscando el mayor involucramiento posible de la ciudadanía y el establecimiento de vínculos de cooperación entre las autoridades locales y los tejidos sociales y económicos del municipio.
b. La visión estratégica local, en el sentido de activar dinámicas que no solo respondan a las necesidades inmediatas de la reconstrucción, sino también a facilitar que los actores locales comiencen a construir una visión y estrategia común y de largo plazo sobre el desarrollo del municipio.
c. Las capacidades de los actores locales, de manera que estos fuesen capaces de gestionar su propio desarrollo.
d. La responsabilidad institucional, de forma que las distintas organizaciones locales asumieran de forma conjunta la responsabilidad, compromisos y retos de sus decisiones, así como la capacidad de rendir cuentas sobre las mismas.
e. La diferenciación e integración, en el sentido de que se buscaría que los distintos sectores y grupos de la población (especialmente mujeres y jóvenes) se integrasen a la planeación participativa de acuerdo a sus intereses, características específicas y diferencias.

f) El realismo, dado que se debía buscar que las propuestas del plan se ajustaran a las posibilidades del gobierno municipal y demás actores locales[91].

Para facilitar la aplicación de los principios expuestos, en el documento mencionado se proponía un conjunto de acciones, entre las que cabe destacar:

a. La constitución, fortalecimiento y formalización del mayor tejido posible de organizaciones civiles en el municipio.
b. El estímulo a la participación de mujeres, jóvenes y comunidades desfavorecidas en el proceso de planificación, tratando de alcanzar un porcentaje de participación significativo de estos sectores en el proceso y asignado un porcentaje de los proyectos y la inversión para satisfacer sus necesidades.
c. La creación de mesas de trabajo por sectores (empresas, religiosos, jóvenes, organizaciones no gubernamentales, gubernamentales y otras) y por territorios (cantones, caseríos, colonias, comunidades marginales).
d. La ejecución de actividades orientadas a informar, capacitar y generar opinión alrededor del proceso de planificación.
e. La publicación y distribución pública del documento del plan y el presupuesto municipal, comprometiendo una parte del mismo para la financiación de los proyectos aprobados.
f. La creación de instancias organizativas conformadas por la municipalidad y la ciudadanía que liderasen el proceso de planificación y la posterior ejecución del plan.
g. La elaboración y aprobación, por parte del gobierno municipal, de un marco jurídico que otorgase seguridad a los acuerdos contenidos en el plan estratégico participativo.

En lo que toca a los pasos metodológicos, el proceso de planificación se programó y, efectivamente, se implementó a través de cinco grandes etapas que se desarrollaron "de forma sincrónica pero no lineal, es decir, algunas veces se llevaron a cabo simultáneamente"[92]. Estas cinco etapas, que se describen detalladamente más adelante, fueron: 1) la preparación

[91] FUNDE: "Plan estratégico participativo del municipio de Nueva San Salvador: lineamientos técnicos y políticos". San Salvador, El Salvador. 10 de diciembre. 2001.

[92] Ídem

de condiciones para la planificación, 2) el diagnóstico del municipio, 3) la definición de la visión del municipio y la misión de la municipalidad, 4) la elaboración de la propuesta estratégica, y 5) la elaboración de la estrategia de implementación y seguimiento.

Por último, la organización de la participación consistió, básicamente, en la formación de un equipo director —conformado por delegados de la municipalidad y los facilitadores técnicos externos— y la organización de dos ámbitos de participación: el ámbito *territorial*, que se conformó con las asociaciones de vecinos subdivididas, a su vez, en comunidades rurales, comunidades vulnerables urbanas y colonias urbanas; y el ámbito *sectorial*, en el que participaron gremiales, iglesias y organizaciones del Gobierno nacional que actúan en el municipio, que también se subdividió en doce mesas. Estas mesas se estructuraron en torno a temáticas que, en aquel momento, se consideraban estratégicas para el desarrollo del municipio: comercio, micro y pequeña empresa, industria, agricultura, trasporte, jóvenes, medio ambiente, salud, educación, deporte, mujer y ordenamiento territorial. En cada uno de los espacios de participación mencionados, interactuó, también de manera permanente, personal de la municipalidad y, en algunas ocasiones, los asesores externos.

El plan del plan

La primera etapa del proceso fue clave, ya que en esta se prepararon las condiciones para la planificación y conllevó, durante tres meses, numerosas actividades que generalmente son poco visibilizadas en este tipo de procesos. Dichas actividades fueron:

a) La formación del equipo técnico —que quedó integrado por miembros del gobierno municipal, un gerente y once promotores de la municipalidad—, al que se sumaron dos técnicos de la FUNDE y diversos apoyos aportados por RTI.
b) La capacitación del equipo técnico por parte de un experto internacional.
c) La elaboración de un directorio sectorial y territorial de organizaciones actuantes en el municipio.
d) El afinamiento del diseño metodológico y la elaboración del plan de trabajo.
e) El envío de convocatorias a las distintas organizaciones locales y la realización de reuniones y asambleas para invitar e informar, a las distintas organizaciones, sobre el proceso de planificación.

Un aspecto interesante de esta fase introductoria a la planificación fue descubrir que la municipalidad carecía —como es bastante habitual en los municipios del país— de un directorio de organizaciones del municipio y de vínculos organizados con la mayor parte de ellos. En los hechos, las organizaciones con las que la municipalidad mantenía relaciones regulares en aquel momento se reducían a una parte de las organizaciones de vecinos, principalmente de las comunidades rurales y urbanas vulnerables que son las que, por lo general, solicitan proyectos asistenciales. Pero el desarrollo de vínculos con las colonias urbanas, las organizaciones sectoriales o nucleadas en torno a temas específicos y el tejido empresarial estaba bastante menos estructurado.

El diagnóstico del municipio

La elaboración del diagnóstico del municipio combinó dos tipos de actividades: diagnósticos participativos de tipo territorial (urbano y rural), sectorial e institucional (en la municipalidad) y diagnósticos técnicos especializados en temas como agua, trasporte, ordenamiento territorial y económico social, que fueron realizados por los técnicos de la FUNDE y consultores contratados por RTI. De esta combinación entre procesos participativos y estudios técnicos, resultaron tres documentos de diagnóstico.

El diagnóstico sectorial da cuenta de la situación de doce sectores del municipio. La metodología empleada consistió, básicamente, en reuniones de las mesas sectoriales en las que, con base en matrices FODA[93], se identificaron las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del sector, para concluir en la identificación de tres o cuatro retos a los que debería responder el plan de desarrollo. Al final, el diagnóstico establece 51 retos estratégicos para el desarrollo de Santa Tecla.

El diagnóstico territorial, elaborado en reuniones de organizaciones de vecinos, identificó también, con base en matrices, los problemas, las causas, las soluciones y las acciones inmediatas en 18 comunidades vulnerables urbanas, 36 colonias urbanas incluyendo el centro histórico y 44

[93] El FODA es una herramienta que permite analizar estratégicamente elementos internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) de territorios, organizaciones, programas y proyectos, en función, principalmente, de una planificación ya sea estratégica u operativa. Los métodos para utilizarla son muy variados.

comunidades rurales. Su resultado fue el establecimiento de 6 prioridades temáticas diferenciadas por cada uno de los agrupamientos de vecinos (ver cuadro n.º 4), en las que, sin embargo, aparecen algunos requerimientos en común, como la seguridad ciudadana para los tres tipos de organizaciones y la economía local o los servicios de agua y saneamiento, para las comunidades vulnerables y rurales.

Cuadro n.º 4. Diagnóstico territorial: prioridades temáticas territoriales

Comunidades	Cantones rurales	Colonias
Legalización de viviendas.	Vivienda permanente.	Medio ambiente.
Seguridad ciudadana y peatonal.	Seguridad ciudadana.	Seguridad ciudadana.
Agua, salud y saneamiento básico.	Agua, salud y saneamiento básico.	Ordenamiento territorial.
Energía eléctrica.	Infraestructura de la red vial.	Agua y energía eléctrica.
Infraestructura.	Educación y recreación.	Infraestructura.
Economía local .	Economía local.	Ordenamiento comercial .

Fuente: Plan Estratégico Participativo de Santa Tecla.

Finalmente, el diagnóstico institucional, que complementa los dos anteriores, se hizo sobre la base de determinar las ventajas construidas y las ventajas competitivas por construir que tenía la alcaldía municipal de cara a realizar un mejor papel como organización líder del desarrollo local (ver cuadro n.º 5).

Al analizar las fortalezas o ventajas que se habían definido en el diagnóstico institucional 2002, se encontró que había conceptos y que ya estaban incorporados en la gestión municipal desde antes de terminar la elaboración del plan estratégico participativo. Esos conceptos y algunas reformas municipales, constituyen, por lo tanto, más que un resultado del proceso de planificación, una predisposición política y administrativa que se había gestado con anterioridad a la misma y que, de alguna manera, explica la importancia que este gobierno le otorgó, desde el inicio, a la planificación estratégica y participativa del municipio. Tal es el caso de los énfasis en la visión de largo plazo, la participación ciudadana, la disposición a la con-

Cuadro n.º 5. Ventajas y desventajas de la alcaldía de Santa Tecla

Ventajas que se tienen	Ventajas por construir
• Existencia de marco legal y regulatorio (ordenanzas). • Visión de largo plazo y un gobierno municipal concertador. • Capacidad de dirección del concejo municipal y su equipo gerencial. • Estructura organizativa funcional, distribuidas por áreas de gestión. • Entusiasmo, conciencia, disposición al trabajo con iniciativa y multidisciplinario. • Buena imagen de su gestión y servicios públicos externos. • Buenas relaciones con el sector privado y la cooperación internacional. • Relaciones con organismos no gubernamentales nacionales e internacionales. • Alta participación ciudadana en la ejecución de obras. • Capacidad organizativa y atención de los servicios. • Autonomía financiera, el 95% de los ingresos son originados por acciones propias de la municipalidad. • Capacidad de atención de zonas rural y urbana.	• Construcción moderna de sus instalaciones físicas orientadas a servicios de los contribuyentes. • Modernizar la tecnología de la gestión municipal. • Creación de sistemas mecanizados e incremento de la informática en la ejecución de procesos administrativos y de servicios públicos. • Capacitación y entrenamiento del recurso humano. • Mejorar la comunicación institucional y gerencial. • Cubrir financieramente las necesidades corrientes. • Modernizar el sistema de cobro y recuperación de mora. • Incrementar la innovación y creatividad administrativa y operativa.

Fuente: Diagnóstico institucional de la alcaldía de Santa Tecla.

certación, la implementación de una política de apertura y de relaciones con diversos actores del municipio, la importancia de la imagen municipal y la eficiente prestación de servicios, la autonomía financiera y la reorganización administrativa por áreas de gestión.

En este sentido, la experiencia de Santa Tecla parece afirmar que la planificación estratégica puede ser una herramienta eficaz para reflexionar y determinar las fortalezas institucionales sobre las cuales la municipalidad construirá sus estrategias, siempre y cuando existan, previamente, determinadas voluntades políticas en el liderazgo municipal. Mientras que, si estas condiciones no existen, el documento de diagnóstico y el plan estratégico mismo pueden terminar en calidad de documentos perdidos, sin pena ni gloria, en alguno de los archivos de la municipalidad.

Cuando se diagnosticaron las ventajas que la municipalidad debía construir para desempeñar un papel de liderazgo en el proceso de desarrollo local, se establecieron también retos muy concretos. El primero era obvio, dado que la municipalidad estaba funcionando en esos momentos en un gimnasio municipal, mientras se construía un nuevo edificio. Sin embargo, los otros —modernizarse tecnológicamente, mejorar la capacidad de recaudación, capacitar al personal, mejorar la comunicación interna e incrementar la innovación y creatividad— eran retos de gran envergadura y de más largo plazo. Entre estos, llama la atención la importancia que se le dio —y se le sigue dando— a aspectos poco tangibles que están vinculados con los recursos humanos, como su formación, su actitud innovadora y su capacidad de comunicarse adecuadamente.

La elaboración final del diagnóstico fue un momento especial del proceso de planificación, ya que, por primera vez en la historia del municipio, un número pequeño pero representativo de sus principales actores contaba con una comprensión común y compartida de los principales problemas de la sociedad tecleña, pero también de las oportunidades y retos que debían enfrentar de manera mancomunada. Esto fue ya un importante paso en la ruptura del paradigma tradicional de la sociedad local, según el cual el municipio no es más que un espacio político administrativo en el cual la municipalidad debería hacer lo que pudiera —tampoco se le exigía mucho— para responder a las demandas autocentradas que tenían los distintos grupos sociales, sin que mediara una conciencia desarrollada de la legitimidad de otros intereses y, lo que es más importante, la existencia de los intereses comunes.

Sin embargo, la culminación del diagnóstico fue también un momento técnicamente complicado del proceso de planificación, ya que, por un lado, las personas participantes tenían un sentimiento de satisfacción por lo alcanzado, pero, por otro, también existía a la par un cierto sentimiento de agobio ante la diversidad y cantidad de demandas encontradas.

La visión de desarrollo del municipio y la misión de la alcaldía

Una vez terminado el diagnóstico y aprovechando la relación de confianza que se había tejido entre los integrantes de los distintos espacios de la planificación, se procedió a definir la visión de desarrollo del municipio. Para esto, se solicitó que cada una de las mesas sectoriales y de los

agrupamientos de organizaciones de vecinos escribiera sus aspiraciones sobre las características que debían dibujar la Santa Tecla de diez años más tarde. Sobre esa base, el equipo director de la planificación realizó una primera redacción que fue devuelta para su discusión y aprobación.

La visión de Santa Tecla surgida del plan estratégico participativo es una mezcla de principios filosóficos y objetivos que pretenden orientar los principales esfuerzos de la sociedad local y su gobierno, durante los próximos 12 años —a partir del momento del arranque del PEP— en seis aspectos vertebrales que son: la creación de un entorno para el desarrollo, la promoción de la vida económica y el fomento empresarial, el ordenamiento territorial y la protección ambiental, la construcción de infraestructura básica y la potenciación del protagonismo de mujeres y jóvenes, la lucha contra la pobreza y la mejora de la salud, la educación y la seguridad ciudadana.

VISIÓN del municipio de Santa Tecla

Aspiramos a un municipio con diversas oportunidades para los ciudadanos y las ciudadanas, que potencia los sectores de: industria, agricultura, comercio, pequeña y mediana empresa, como ejes del desarrollo local y crecimiento económico.

Un municipio que conserva y protege el medio ambiente, los recursos acuíferos y la masa boscosa existente, con un ordenamiento territorial que favorece el uso sustentable del suelo.

Que fomenta la recreación con el impulso de programas y el fortalecimiento de infraestructura básica.

Que propicia la participación de mujeres y jóvenes con un rol protagónico en el desarrollo local, con espacios, oportunidades y políticas que los potencien.

Santa Tecla es uno de los mejores municipios con niveles de cobertura y calidad en salud y educación, ordenado y seguro, reconocido a nivel departamental y nacional por contribuir a reducir los niveles de pobreza y elevar la calidad de vida.

Cuando se compara esta visión con la surgida de otros planes locales elaborados en el país, se encuentra un conjunto de aspectos que la hacen no solo singular, sino especialmente interesante. El *primero* es que no se señala como objetivo explícito el "bienestar y la felicidad de la población", como consignan la mayor parte de planes de desarrollo local, sino la creación de un entorno de oportunidades, en el entendido de que el bienestar de la ciudadanía es algo que ella misma buscará si el entorno le ofrece estas posibilidades. El énfasis no está puesto en solucionar problemas, sino en la creación de un entorno apropiado para el desarrollo que, finalmente, es una creación de la sociedad y el Estado.

Un *segundo* aspecto singular es que la visión asume como cuestiones prioritarias del desarrollo local, la mejora de la vida económica, la salud, la educación y la seguridad pública, en un país en donde estas son, preponderantemente, competencias del Gobierno nacional. Esto significa que la municipalidad y las demás organizaciones involucradas en la planificación estratégica entienden que están trabajando en un plan de desarrollo que es del municipio y no solamente de la municipalidad, lo que, al mismo tiempo, deja como interrogante cuáles serán los mecanismos que se establecerán para enfrentar la dicotomía competencial presente en un país cuya administración pública está fuertemente centralizada.

Un *tercer* elemento que llama la atención es que el interés por potenciar las actividades empresariales, especialmente las de la mediana y pequeña empresa, como eje relevante del desarrollo local, surja, precisamente, en un municipio gobernado por un partido de izquierda, ya que esta ha tendido históricamente a privilegiar la distribución del excedente sobre el fomento empresarial y la producción de riqueza. En contraste, además, en otros planes de desarrollo local de municipios centroamericanos, se omite este aspecto, no tanto porque se considere que esto no sea una necesidad sentida por la gente —que sí lo es—, sino porque, generalmente, se entiende que este es un ámbito de intervención casi exclusivo del sector privado o que, si de intervenir se trata, esto le corresponde exclusivamente al gobierno nacional.

Por último, es notoria la importancia que esta visión le confiere a propiciar la participación de mujeres y jóvenes con un rol protagónico en el desarrollo local, con espacios, oportunidades y políticas que los potencien como protagonistas y sujetos.

Una vez aprobada la visión del municipio, la alcaldía elaboró, en ese marco, su misión institucional, que enfatiza la promoción del desarrollo económico local, la organización y participación ciudadana, la calidad de los servicios públicos y la irrestricta apertura de sus puertas.

Hay que subrayar que la municipalidad de Santa Tecla no contaba, con anterioridad al *Plan estratégico participativo*, con un planteamiento explícito de su misión institucional. Sin embargo, tal como ha quedado señalado al inicio de este capítulo, en el periodo 1997-2000, la misión institucional estaba centrada implícitamente en elementos como la gestión honesta de los recursos públicos, la prestación más eficiente posible de proyectos y servicios a la ciudadanía, y la elaboración y el cumplimiento de una normativa que salvaguarde el patrimonio territorial, sobre todo en lo que se refiere a los recursos ambientales.

> En la visión del PEP no aparece como objetivo explícito el "bienestar y felicidad de la población", sino la creación de un entorno de oportunidades, en el entendido de que el bienestar de la ciudadanía es algo que ella misma buscará.

En esta oportunidad y en consecuencia con la elaboración de una visión de desarrollo local, se produce un replanteamiento profundo del papel de la alcaldía, que ya no se encierra en la administración de las limitadas y muchas veces difusas competencias que la ley le confiere a las administraciones municipales en este país, sino que se redefine como un agente de desarrollo, cuyo rol principal consiste, por eso mismo, en promover el desarrollo del territorio municipal y, desde allí, contribuir al desarrollo nacional.

Al leer con atención la misión institucional de la alcaldía de Santa Tecla, se encuentra que este papel de agente de desarrollo se manifiesta en la adopción de nuevos retos, que acompañan e incluso anteponen a los retos tradicionales de las administraciones municipales de El Salvador, tales como "brindar mejores servicios a la ciudadanía" y un "mejor trato a los usuarios". Estos nuevos retos se concretan, en este caso particular, en trasformar a la municipalidad en una entidad capaz de promover el desarrollo económico local, y propiciar la organización, la participación, la concertación y la construcción de alianzas estratégicas, como un continuo que permita tomar decisiones compartidas con la sociedad local.
Y para que eso sea posible, la misión institucional incorpora, como es-

MISIÓN institucional de la municipalidad de Santa Tecla

Una municipalidad que contribuya y promueva el desarrollo económico local, generando condiciones y oportunidades para la creación e instalación de fuentes de empleo, mediante el fomento, fortalecimiento y establecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la asociatividad, la diversificación agrícola, el impulso y ordenamiento del comercio formal e informal.

Que propicie la organización y la participación de las y los ciudadanos. Que establezca alianzas estratégicas y concertaciones con diversos agentes y actores del municipio, en la búsqueda de socios, que lleven a la toma de decisiones compartidas y la ejecución de obras y proyectos de corto, mediano y largo plazo, que permitan mejorar la calidad de vida de la población.

Una municipalidad comprometida en brindar mejores servicios municipales y un mejor trato a los usuarios, modernizando la infraestructura del edificio municipal.

Capacita al personal, con un sistema moderno de atención a los usuarios: eficiente, eficaz, generando compromiso y responsabilidad, con integridad y transparencia.

Una alcaldía municipal de puertas abiertas para todos y todas.

fuerzos necesarios, no solo la modernización institucional y la capacitación del personal, sino también la continuación y el fortalecimiento de la línea de integridad y trasparencia que ya se había incorporado desde 1997.

La propuesta estratégica

La etapa de elaboración de la propuesta estratégica mantuvo los dos ámbitos de planificación, el sectorial y el territorial. Pero la dinámica ahora consistió en hacer aproximaciones sucesivas para definir, al final, los proyectos que serían el resultado final del plan. Para esto, se trabajó en tres etapas que fueron de los aspectos más generales a los más particulares: a) definición de grandes estrategias e ideas de proyectos; b) priorización de proyectos, y c) programación de proyectos. Es oportuno revisar, aunque sea de manera muy rápida, cada uno de estos pasos.

La definición de estrategias generales e ideas de proyectos consistió en establecer, de manera consistente con la visión del municipio y los retos que arrojó el diagnóstico, las estrategias y posibles proyectos para implementarlas. De aquí resultaron:

- 40 estrategias e ideas de proyectos sectoriales clasificados en doce categorías.
- 4 estrategias e ideas de proyectos institucionales para la municipalidad.
- 96 intervenciones territoriales (30 en colonias, 30 en comunidades vulnerables y 36 en los cantones rurales).
- 17 programas que sería factible implementar a nivel regional metropolitano.
- 11 programas locales.

La priorización de proyectos se orientó a definir estos con mayor claridad, a priorizarlos, ubicarlos temporalmente en el corto, mediano y largo plazo y clasificarlos en un área de gestión. Para ello, las mesas y grupos de trabajo se auxiliaron de una tabla que preparó la asistencia técnica externa; sin embargo, los criterios de priorización fueron previamente concertados con los participantes. Como resultado de este ejercicio, se clasificaron:

- 466 proyectos en vecindarios.
- 155 proyectos sectoriales.
- 5 proyectos regionales en el área metropolitana.
- 8 grandes proyectos locales.

Por último, el ***presupuesto y programación*** consistió en calcular el costo de cada uno de los proyectos, depurando los que obtuvieron bajo nivel de ponderación y, por lo tanto, se mantienen como parte del plan estratégico, pero se dejan para futuras gestiones municipales. Esto disminuyó la cantidad total de proyectos de 621 a 425. Sin embargo, el presupuesto total estimado del plan fue de US$47 442 500, y el cúmulo de proyectos presupuestados para el periodo 2004-2006 siguió siendo considerablemente alto y muy optimista en lo que se refiere a las capacidades financieras e institucionales de ejecución.

El trabajo presupuestario y de clasificación estuvo en manos del equipo técnico asesor, debido a que la municipalidad no contaba aún con una verdadera unidad de planificación municipal, ni con personal entrenado

en la materia. Sin embargo, los proyectos incluidos fueron decididos por las organizaciones involucradas en el proceso de planificación.

Cuadro n.º 6. Consolidado de proyectos cantonales

N.º	Proyecto	Criterios							Plazo			Área de gestión
		1	2	3	4	5	6	T	C	M	L	
190	Construcción tanque de captación con capacidad de abastecer a toso el caserío, construcción de pozo y abastecimiento de agua potable en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	3	5	3	4	5	5	25	x			Agua potable y alcantarillado
191	Empedrado y fraguado de la calle principal, adoquinamiento de pasajes, con cunetas en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	2	5	3	4	5	5	24	x			Red vial
192	Construcción de 56 casas permanentes en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	5	5	3	4	5	4	26		x		Infraestructura
193	Introducción de alumbrado público en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	1	5	3	4	5	5	23	x			Energía eléctrica
194	Construcción de Casa Comunal en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	1	5	3	4	5	2	20		x		Infraestructura
195	Reconstrucción de Iglesia en caserío San Isidro, cantón El Progreso.	1	5	3	4	5	2	20			x	Infraestructura
196	Introducción de agua potable y construcción de tanque de captación en caserío El Pacayal, cantón El Progreso.	3	5	5	4	5	5	27	x			Agua potable y alcantarillado
197	Construcción de viviendas permanentes en caserío El Pacayal, cantón El Progreso.	5	5	5	4	5	4	28	x			Infraestructura

Fuente: Plan Estratégico Participativo de Santa Tecla.

Los proyectos presupuestados se clasificaron según nivel de prioridad, área de gestión y dos grandes categorías, sectorial y territorial, que a su vez se subdividen en los tres tipos de espacios ya mencionados anteriormente. Sin embargo, al analizar las distintas categorías en que se organizaron los proyectos, se encuentran algunas inconsistencias, particularmente en lo relativo a las áreas de gestión que están excesivamente desagregadas y a que no siempre se encuentra una clara coherencia entre sus denominaciones y los proyectos que se incluyen en ellas. Esto denota que algunas categorías como las áreas de gestión —que posteriormente se convertirían en uno de los pilares de la reorganización administrativa de la municipalidad—, carecían aún de una clara conceptualización.

Pese a las mencionadas inconsistencias y al exagerado optimismo que privó en aquellos momentos, el análisis del presupuesto del PEP no deja de ser revelador, como muestra el cuadro n.º 7.

El primer aspecto que llama la atención es que la mayor parte del presupuesto (88%) y más de la tercera parte (34%) de todos los proyectos se encauzaron a aquellos que se clasificaron como "sectoriales". Se entiende por sectoriales los que se orientan a beneficiar un tipo de actividad específica o sector poblacional que cubre todo el municipio, como el transporte, mujeres y jóvenes. Estos son, sin duda, los más caros y se inscriben, principalmente, en el área de gestión que llaman de "ordenamiento territorial", que por sí sola representa el 67% de la inversión presupuestada. Aquí se encuentran los grandes proyectos que afectan a todo el municipio y que teóricamente serían considerados el corazón estratégico del plan, como la construcción de una carretera periférica al centro urbano municipal y la ampliación de otra que comunica con la costa del Océano Pacífico, la construcción de un Palacio Municipal de las Artes y la Cultura y la reconstrucción del principal parque de la ciudad.

Otro aspecto que llama la atención es la inclusión en el plan, de componentes que resultan de avanzada, si se consideran otros planes de desarrollo municipal elaborados en el país, como la inversión de un 7% del presupuesto en proyectos relacionados con el desarrollo económico local y la inclusión de proyectos de género y juventud que representan el 0.7% de la inversión presupuestada total.

Cuadro n.º 7. Presupuesto del *Plan estratégico participativo*

Área de gestión	Proyectos territoriales			Proyectos sectorales	Total $	%
	Cantones	Comunidad	Colonia			
Ordenamiento territorial	0	0	120 000	31790 500	31910 500	67.3%
Agricultura	115 000	0	0	40 000	155 000	0.3%
Desarrollo						
Empresarial				168 000	168 000	0.4%
Economía local				3012 000	3012 000	6.3%
Producción				97 000	97 000	0.2%
Agua potable	345 000	110 000	410 000		865 000	1.8%
Energía eléctrica	94 000	20 000	110 000		224 000	0.5%
Recreación y deportes	45 000	0	115 000	85 000	245 000	0.5%
Desechos sólidos	0	0	33 000		33 000	0.1%
Servicios públicos	10 000	0	0		10 000	0.0%
Educación	177 000	0	0	490 000	667 000	1.4%
Salud	375 000	0	0	214 000	589 000	1.2%
Medio ambiente	8 000	0	0	1160 000	1168 000	2.5%
Obras de mitigación	15 000	5 000	460 000		480 000	1.0%
Infraestructura	1820 000	146 000	105 000		2071 000	4.4%
Red vial	345 000	45 000	705 000		1095 000	2.3%
Transporte				3780 000	3780 000	8.0%
Género				157 000	157 000	0.3%
Juventud				185 000	185 000	0.4%
Institucional				491 000	491 000	1.0%
Legalización	0	40 000	0		40 000	0.1%
Total $	3349 000	366 000	2058 000	41669 500	47442 500	100.0%
% Territoriales	58%	6%	36%			
% Total	7.1%	0.8%	4.3%	87.8%	100.0%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan estratégico Participativo de Santa Tecla.

Por último, hay otro aspecto que sobresale en el presupuesto del PEP y es la orientación prioritaria del 58% del presupuesto destinado a proyectos territoriales, a las comunidades rurales que concentran solamente el 10% de la población y del 6% a las comunidades vulnerables. Esto habla no solamente a favor del sentido de equidad social que sostienen muchos de los gobiernos de partidos de izquierda, sino también del beneficio que representa para este propósito la apertura de espacios de participación que, generalmente, son aprovechados por los sectores pobres, que son los que más necesitan del Estado para la resolución de sus problemas vitales.

La estrategia de ejecución

La última etapa en el diseño del plan estratégico participativo fue la elaboración de una estrategia de ejecución que se resumió en una matriz que establece las actividades consideradas, en su momento, cruciales para su ejecución. En ella están presentes algunas actividades que resultan obvias, aunque no por eso desestimables, tales como la aprobación formal del PEP por el concejo municipal y una asamblea ciudadana, su publicación, la formación de un fondo semilla con recursos municipales y la gestión de recursos complementarios ante cooperantes internacionales, y la formulación del plan operativo del año 2004.

Pero en la estrategia de ejecución, aparece también la incorporación de otras medidas que resultaron innovadoras para el municipio y solo se pueden adjudicar al proceso de cambio que desató la misma planificación estratégica participativa. Dichas medidas fueron de cuatro tipos:

a) Las medidas orientadas a introducir cambios en la organización de la alcaldía, entre las que sobresale el establecimiento de una *Unidad de Planeación Estratégica* que tendría por objetivo animar y coordinar la implementación del plan y servir de puente entre los espacios participativos y las gerencias de la municipalidad. Esta unidad dependería en su comienzo directamente del alcalde para, posteriormente, integrarse en la creación de una Gerencia de Planificación y Gestión Municipal.

b) Las medidas enfiladas a hacer de los espacios de participación del plan, un verdadero sistema permanente de participación ciudadana y estímulo a la organización social. No cabe duda de que, de los cambios perdurables que surgieron de la estrategia de ejecución del plan, los

más destacados fueron los relacionados con la trasformación de los espacios de participación ciudadana que se abrieron para facilitar la planificación, en un sistema permanente e institucionalizado de participación y concertación local. Estos espacios, que se describirán y analizarán más detalladamente en el próximo capítulo, fueron la asamblea ciudadana, el consejo ciudadano de desarrollo local, las mesas ciudadanas (de carácter sectorial), los comités zonales y las organizaciones de vecinos. Es pertinente señalar aquí que también se crearía la normativa legal que los respalda, que es la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana.

c) Otras medidas claves de la estrategia de implementación del PEP fueron las relacionadas con la ejecución más rápida y efectiva posible de los proyectos definidos en el plan. Después de todo, lo que le daba sentido a la participación de tantas personas en un esfuerzo planificador de casi dos años de duración era que el plan iba a producir intervenciones concretas. Sin embargo, ya desde entonces resultaba evidente que esto no sería tan fácil, si se considera que en el mismo habían quedado establecidos dos tipos de proyectos, unos muy grandes y costosos que normalmente requieren de bastante tiempo para conseguirles financiamiento y poder ejecutarlos, y otros más pequeños, pero en una enorme cantidad, para los que difícilmente existirían capacidades institucionales en la municipalidad.

   Para enfrentar esta situación, la estrategia de ejecución del plan estableció dos tipos de iniciativas. Por una parte, la selección de siete proyectos de impacto municipal (la construcción del mercado Dueñas, la construcción del Palacio Municipal, grandes obras de mitigación, la reconstrucción de los dos principales parques del municipio —San Martin y Daniel Hernández—, el polideportivo de El Cafetalón, y la construcción de miniterminales de transporte colectivo; y por otra parte, la implementación de las "pequeñas obras de gran impacto" (POGI), que consiste en una modalidad de ejecución de proyectos con la comunidad, para los cuales la municipalidad trasfiere los fondos a las asociaciones de vecinos que velan por la ejecución de los proyectos con supervisión municipal.

d) Por último, es destacable la inclusión en la estrategia de ejecución del PEP de dos medidas orientadas a articularlo con actores y ámbitos de

decisión externos al municipio. Estas medidas fueron, en primer lugar, la articulación del plan estratégico local con el plan estratégico del área metropolitana de San Salvador (AMSS) y, en segundo lugar, la realización de un foro de negociación de alianzas estratégicas con el Gobierno nacional.

La primera de las medidas se diseñó en el entendido de que las posibilidades de desarrollo de Santa Tecla dependen, en buena parte, de que se logre inscribir adecuadamente en las dinámicas de desarrollo de la ciudad de San Salvador, mientras que la segunda medida reconoce que la posibilidad de impulsar el desarrollo local depende también —sobre todo en un país tan centralizado como El Salvador— de que se establezca una apropiada y estrecha cooperación con las entidades del Gobierno nacional.

La participación de la sociedad local

Para las actividades del proceso de planificación, se convocó a todas las organizaciones vecinales (rurales y urbanas), instancias del Gobierno central presentes en el municipio (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, Procuraduría de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, etc.), organizaciones empresariales y otras asociaciones sin fines de lucro. Las actividades que se desarrollaron se pueden agrupar, según su naturaleza, en tres tipos: informativas sobre el proceso, de diagnóstico y de elaboración de propuestas y proyectos.

Pese a que la convocatoria fue amplia y no hubo restricciones de ningún tipo, se estima que en las distintas actividades del proceso de planificación a nivel territorial participaron representantes de aproximadamente el 50% de las organizaciones de vecinos, siendo esta participación proporcionalmente mayor entre comunidades rurales y comunidades vulnerables urbanas que ven, en estos espacios, una oportunidad de resolver sus necesidades básicas insatisfechas. Los vecindarios de sectores medios y altos participaron en mucha menor medida. El nivel de respuesta de los distintos sectores a la convocatoria edilicia se estima también en aproximadamente el 50% de las organizaciones existentes en el municipio. Como representantes de ambos tipos de organizaciones, territoriales y sectoriales, se involucraron de manera permanente en el proceso de

planificación aproximadamente 1708 representantes, de los cuales el 72% fueron hombres y el 28% mujeres.

En opinión del equipo dirigente de la alcaldía, si este mismo proceso se hiciese en la actualidad, a nueve años de distancia, la participación sería seguramente mayor; sin embargo, el número de organizaciones y personas involucradas en ese momento significó un verdadero salto cualitativo y cuantitativo y un hecho sin precedentes en la vida de Santa Tecla.

Cuadro n.º 8. Participantes en el proceso de planeación estratégica de Santa Tecla

Tipo de actividad	n.º de mujeres	n.º de hombres	Total de participantes
Territoriales			
Asambleas zonales (urbanas)	92	107	199
Asambleas zonales (uural)	135	131	266
Diagnóstico territorial (urbano)	84	213	297
Diagnóstico territorial (rural)	36	193	229
Subtotal actividades territoriales	347	644	991
Sectoriales			
Asambleas informativas	nd	nd	65
Taller mujeres	23		23
Taller pequeña y microempresa	3	8	11
Taller medio ambiente	3	6	9
Taller educación	3	9	12
Taller salud	6	18	24
Taller jóvenes	8	10	18
Taller agricultura		250	250
Transporte	2	47	49
Taller industria	1	5	6
Subtotal sectorial	49	353	402
Asamblea ciudadana			250
Total	396	997	1708
Porcentaje	28%	72%	100%

Fuente: Escobar, Nelson y Aura Rivera. Sistematización del proceso de planeación estratégica participativa en el municipio de Santa Tecla. *RTI. El Salvador 2004.*

El papel de las organizaciones locales en el proceso fue central, ya que de ellas surgieron los principales contenidos, los cuales fueron expuestos, en un principio, a manera de necesidades, problemas y demandas muy sentidas por cada grupo de interés. Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo y avanzando la metodología, paulatinamente se fueron transformando en propuestas de acción, en visiones y estrategias que denotaban una mayor conciencia de pertenencia y de compromiso territorial.

Esta evolución de una conciencia de pertenencia a un grupo de interés, a una comunidad o sector, muy autocentradas en la búsqueda de soluciones a problemas concretos y fraccionados, a otra conciencia más amplia, de pertenencia a la ciudad o al municipio, se evidenció claramente cuando el estudio realizado para sistematizar la experiencia del PEP indagó, tres años después, cuáles fueron las motivaciones que tuvieron las personas participantes para involucrarse en el proceso y cómo veían la iniciativa tomada por la municipalidad. En el primer caso, las personas entrevistadas respondieron que los motivos por los que se involucraron en el proceso de planificación fueron "para identificar problemas y colaborar en soluciones para mi comunidad", "para plantear las necesidades de mi sector" y "para participar en proyectos"[94]. Sin embargo, cuando se indagó sobre el papel de la municipalidad en el proceso aparecen respuestas como que el plan "fue una oportunidad de trabajar juntos para mejorar Santa Tecla", que "promovió la relación entre las comunidades y la población" y que "nuestros problemas y necesidades van a estar presentes en las futuras administraciones" [95].

El papel de la municipalidad

Tal como se ha expresado al relatar el surgimiento de la iniciativa del PEP, el gobierno de Santa Tecla desempeñó un rol medular en su gestación, lo que de hecho diferencia esta experiencia de otras planificaciones municipales salvadoreñas, en las que el gobierno local reacciona ante ofertas de cooperantes internacionales o de organismos nacionales no gubernamentales, a menudo más interesado en aprovechar los recursos financieros que se le ofrecen y en el equívoco entendido de que la planeación será realizada por los facilitadores técnicos externos.

---

[94] Escobar, Nelson y Aura Rivera: *Sistematización del proceso de planeación estratégica participativa en el municipio de Santa Tecla*. RTI. San Salvador, El Salvador. 2004.

[95] Ídem.

En el caso de Santa Tecla, el alcalde y aproximadamente el 50% del concejo municipal participaron en distintas actividades del proceso, lo cual incluye a dos integrantes del concejo que participaron de manera permanente en el equipo de conducción del proceso de planificación y en diversas actividades realizadas con las organizaciones vecinales y con las mesas ciudadanas.

Por otro lado, el aparato burocrático municipal desempeñó también un papel sustantivo, principalmente a través del la Gerencia de Participación Ciudadana, que se involucró completamente en el proceso, pero también por medio de otras dependencias municipales, como la Gerencia de Planificación y Gestión que tuvo a su cargo la elaboración y el presupuesto de los proyectos que iban surgiendo del proceso y la coordinación con las distintas instancias municipales del plan de trasformación burocrática de la municipalidad para adecuarse al plan estratégico del municipio.

De manera resumida, se puede afirmar que los principales aportes del gobierno municipal al planeamiento estratégico participativo fueron las siguientes:

a) Asumir el liderazgo del proceso de planificación, lo que significó tomar las decisiones políticas fundamentales, relacionadas con la apertura, despliegue y culminación del proceso.
b) Levantar un mapa del conjunto de actores del municipio.
c) Convocar y participar en todas actividades públicas de consulta y presentación de resultados de la planificación.
d) Aportar información, documentación y conocimiento empírico sobre el municipio.
e) Elaborar su propia parte del plan relacionada con las trasformaciones que debería implementar la municipalidad para adaptarse a un plan de desarrollo del municipio.
f) Financiar actividades y constituir un fondo semilla que posibilitó comenzar la implementación del plan una vez terminada la fase de su diseño.

Entre todos estos aportes, el más importante fue asumir el liderazgo y ser la cara del proceso en cada una de las actividades que se realizaron. Esto fue un factor clave para su credibilidad ante la ciudadanía.

El papel de la asistencia técnica

La asistencia técnica al proceso de planificación estratégica participativa estuvo a cargo de un equipo de la FUNDE que, posteriormente, se amplió con la incorporación de consultores contratados por el Research Triangle Institute (RTI). Se contó, además, con el apoyo de un especialista ecuatoriano en la materia y facilitador de numerosos procesos de planeación estratégica a nivel internacional. Las actividades de apoyo que realizó el equipo de técnicos externos se orientaron básicamente a:

- Diseñar la metodología y las herramientas del proceso.
- Capacitar y asistir técnicamente al equipo de la municipalidad que participó en el proceso.
- Elaborar algunos estudios especializados.
- Facilitar los primeros talleres de consulta.
- Elaborar los documentos parciales y el documento final del plan.
- Asistir técnicamente la elaboración de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana.
- Elaborar la sistematización del proceso.

Representantes de la municipalidad consideran que, en este proceso de planificación, "la asistencia técnica ha sido indispensable. No hubiera sido igual si solo lo hubiera hecho la alcaldía"[96]. Este reconocimiento tiene que ver, en primer lugar, con el aporte, en términos de conocimiento y experiencia, que tienen las organizaciones especializadas en planificación territorial. Sin embargo, hay un segundo aspecto que es tan importante como el señalado, y es la presencia de un tercer actor que funciona como una especie de polea que facilita la relación entre las partes fundamentales del proceso, es decir, la municipalidad, que es el Estado en el ámbito municipal, y la sociedad local, que —como ya se ha señalado— es representada por un considerable y diverso abanico de organizaciones de distinto tipo.

La ejecución del plan estratégico y los principales aprendizajes

Lo que hemos analizado hasta ahora es el diseño del plan estratégico participativo y la novedad que supuso en Santa Tecla. Sin embargo, no

[96] Escobar, Nelson, y Aura Rivera. Op. cit. 2004.

descansa allí lo más importante. Lo verdaderamente innovador y transformador ha sido la implementación de dicho plan a lo largo de siete años consecutivos.

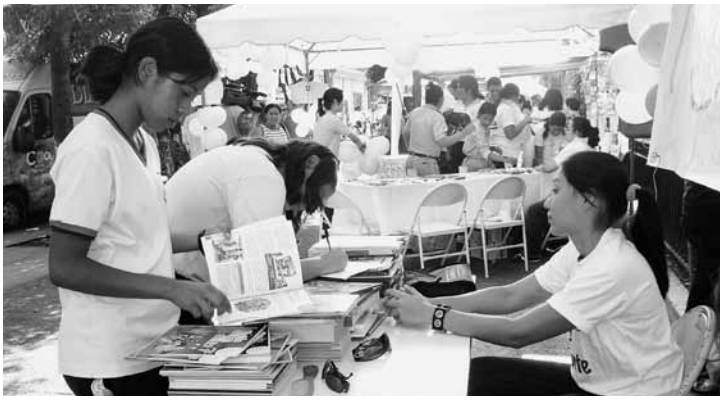
Dado que en los capítulos siguientes se irá develando el método de implementación del PEP, sus impactos en el territorio, la relación entre lo previsto y la innovación, etc., no amerita abordar aquí dichos aspectos. Por ello, solamente queremos subrayar tres reflexiones a manera de lecciones que nos ofrece Santa Tecla en relación a naturaleza y alcance del plan estratégico participativo.

La primera reflexión es que el secreto del éxito no se encuentra en el PEP como herramienta, sino en el sujeto que primero la forja y luego la utiliza adecuadamente. En el caso de Santa Tecla, el artesano ha sido el gobierno municipal, que descubrió la importancia y utilidad del PEP a la luz de comprender que la misión fundamental de cualquier concejo municipal no es la administración de la municipalidad, sino el ponerse al frente del proceso de desarrollo integral del territorio bajo su responsabilidad, pero sólidamente articulado a las dinámicas del país y conectado a las grandes corrientes y transformaciones internacionales.

La segunda reflexión, relacionada con la anterior es que el PEP responde también a la conciencia que toma el gobierno local tecleño de la necesidad de una visión de futuro y de largo plazo, así como de un programa de acción concreto, ambos compartidos con la sociedad local. Solo de esta manera podrá orientar coherentemente su trabajo y canalizar la energía local. Fue precisamente esta conciencia previa la que le permitió elegir el tipo de herramienta que necesitaba y buscar el apoyo de una asistencia externa adecuada.

Finalmente, la tercera reflexión es que la elaboración y ejecución participativa del plan estratégico se ha convertido, en Santa Tecla, en el instrumento fundamental que ha permitido, a su gobierno y amplios sectores de la ciudadanía, convertirse en genuinos agentes de desarrollo local, crear espacios inéditos de negociación y cooperación social y movilizar crecientemente la poderosa creatividad de la sociedad tecleña.

Asamblea ciudadana en parque San José.



Festival de lectura

Mercado Municipal.

Asamblea CCDL

Graduación de buseros.

Ecoparque municipal.

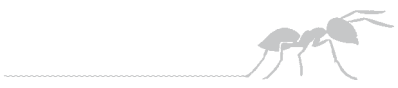
Capítulo V

La ciudadanía en la gestión y desarrollo del territorio

¡Amanece ya!, que nadie se quede atrás, ni uno ni dos.
Popol Vuh.

Contenido

- Participación ciudadana, déficit democrático y oportunidad para el desarrollo local.
- La participación ciudadana: dudas, interrogantes y desafíos.
- Participación ciudadana en Santa Tecla: antecedentes.
  - La participación ciudadana en la primera administración del FMLN.
  - Hacia un nuevo concepto y tipo de participación ciudadana.
- Concepto y marco legal.
- Vigencia y funcionamiento de los principales espacios y mecanismos de participación ciudadana.
  - Organización territorial por lugar de vivienda.
  - Mesas ciudadanas: organización por temas y sectores.
  - Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL).
- Territorial y sectorial: una relación contradictoria.
- El Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL).
  - Funcionamiento del CCDL.
  - Financiamiento del CCDL.
  - Relación CCDL y gobierno municipal.
  - Relación del CCDL con el partido de gobierno.
- La Asamblea ciudadana.
- Mecanismos de participación ciudadana.
  - Plan estratégico participativo (PEP).
  - Plan de inversión participativo (PIP).
  - Consulta ciudadana
  - Las POGIS: Pequeñas obras de gran impacto.
- Luces y sombras de la participación ciudadana en Santa Tecla.
- Dibujando algunas lecciones.



La ciudadanía en la gestión y el desarrollo del territorio

Participación ciudadana, déficit democrático y oportunidad para el desarrollo local

La participación ciudadana es, actualmente, un tema de debate y de creciente interés internacional, en el marco del fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad (o gobernanza), como condición indispensable para el impulso de procesos incluyentes de desarrollo humano, sostenible y equitativo.

A nivel mundial, la participación de la ciudadanía ha venido siendo incorporada en el enfoque y trabajo de diversos organismos internacionales. Así, ya en 1992, el documento Agenda 21 sostiene que una "amplia participación en la toma de decisiones" es un "prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible"[97].

Organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la asumen ya como una de sus prioridades y han tomado la decisión de que todos los proyectos financiados por ellos deben tener un componente de participación. En 1997, el BID lanza su *Libro de consulta* sobre la participación, mientras que el Banco Mundial hace lo propio al incluir el tema en su "Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza".

---

[97] La Agenda 21 es un plan estratégico mundial, redactado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en el año 1992, que pretende la transformación sostenible del planeta en sus aspectos ambientales, sociales y económicos. Es un plan de acción aplicable durante los años noventa y hasta inicios del siglo XXI, que elabora estrategias y un programa de medidas integradas para frenar los efectos de la degradación ambiental y para promover un desarrollo compatible con el medio ambiente y sostenible en todos los países. *Programa 21 Río de Janeiro*. Brasil. 1992.

La OCDE, por su parte, en el 2001 argumenta que los "procesos de consulta y participación bien diseñados" son "especialmente importantes" en relación a las "políticas que promuevan el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados".

En el año 2000, el PNUD colocó la participación como un "elemento esencial" del desarrollo humano y, en consecuencia, para la superación de la pobreza.

Adicionalmente, se producen reconocimientos y compromisos de Gobiernos nacionales, como la *Declaración de los Jefes de Gobiernos Iberoamericanos*, que en el 2002 plantean "la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que, como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública".

Ahora bien, es oportuno señalar que, aunque en principio y a nivel del discurso todos o la gran mayoría de Gobiernos aceptan las posibilidades que les ofrece la participación de la ciudadanía en la gestión de lo público, todavía son pocos los que, en la práctica, trabajan de manera consistente en esa dirección. Incluso existen algunos que, por la vía de los hechos, se oponen abiertamente a que esta tenga lugar.

En el caso de América Latina —y El Salvador no es la excepción—, la participación ciudadana, a partir de los años ochenta, trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que están referidas, en primer lugar, a la fragilidad de sus instituciones, la concentración de poder y la crisis de legitimidad del sistema político; y en segundo lugar, a la falta de condiciones que hagan posible un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y un rol protagónico de esta en la construcción democrática y el desarrollo.

En este marco, se han producido, en los últimos quince años, un conjunto de reformas legales y políticas en diversos países, orientadas a promover la participación ciudadana[98].

[98] Entre las leyes promulgadas, se encuentran la Ley de Participación Popular, de Bolivia (1993); la Ley de Participación Ciudadana, de Nicaragua (2003); la Ley de Consejos de Desarrollo, de Guatemala (2001): la Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadano, en Perú (1994);

Producto de todo ello, pero también de la globalización y sus megatendencias a la descentralización del Estado y la difusión de la democracia, y a partir de los procesos de paz y transición democrática de la región, en el área centroamericana se ha producido un proceso de revalorización del espacio local y el redescubrimiento de ese espacio por parte de los ciudadanos y las ciudadanas. El ámbito local se reconoce cada vez más como el espacio institucional, territorial y de gobierno más propicio para generar procesos efectivos de participación de la ciudadanía, tanto en el progreso económico, social y cultural como en la gestión misma del órgano municipal.

Lo anterior ha llevado al reconocimiento de la potestad que tienen los gobiernos municipales de promover el establecimiento de instituciones, instrumentos y mecanismos destinados a hacer efectiva la participación ciudadana, considerando especialmente las características particulares de su territorio.

El ámbito local se reconoce como el espacio institucional, territorial y de gobierno más propicio para generar procesos efectivos de participación de la ciudadanía, tanto en lo económico, social y cultural como en la gestión del órgano municipal.

El involucramiento de la ciudadanía en la gestión municipal de la forma más directa posible ha venido abriéndose paso en la región como un componente central en los nuevos procesos democráticos y de reforma del Estado. Los nuevos códigos municipales de los países han ido previendo espacios y mecanismos para la participación ciudadana[99].

El impulso al proceso de descentralización y el reconocimiento del espacio local genera oportunidades insustituibles para impulsar procesos efectivos de participación. En este sentido, la descentralización y los esquemas amplios e incluyentes de participación están fuertemente correlacionados y se han convertido, además, en un instrumento de recuperación de la eficiencia amenazada o simplemente perdida por los costos crecientes de la

y las leyes de participación ciudadana de los estados mexicanos de Jalisco (1998),Colima (1999), Morelos (2000), Baja California (2001),Zacatecas (2001) y Guanajuato (2002), así como del Distrito Federal (1998). En Venezuela, por otro lado, se han incluido diversos mecanismos directos de participación ciudadana en su nueva Constitución de 1999 y se aprobó una ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, en el 2002.

99 Ver el Informe del Estado de la Región 2007.

centralización política, administrativa y económica. "Desde este punto de vista, participación y descentralización van de la mano e implican transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos a los niveles en que tienen lugar los procesos amplificados de interacción social"[100].

Vale decir que si la descentralización es, esencialmente, la transferencia de competencias y recursos de instancias del Gobierno central a las instancias autónomas del Estado más próximas a la ciudadanía —los gobiernos municipales en el caso de El Salvador—, la participación ciudadana es su contrapartida, en tanto implica el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de dichas instancias.

El espacio local no solamente representa una oportunidad para la democracia y el perfeccionamiento de la gestión pública mediante la participación ciudadana, sino que, además, constituye el lugar privilegiado para la construcción de sentidos compartidos, ya que en él se desarrollan de un modo natural y espontáneo las relaciones de familia y de vecindad, se generan las formas más básicas y permanentes de organización formal e informal y se desenvuelven los procesos autoconstructivos de identidad

> "Algo que debe subrayarse es que el déficit democrático también puede ser visto como un factor de oportunidad para la gobernabilidad local. Así lo abordamos desde la experiencia de Santa Tecla. Tanto la corriente municipalista como la de desarrollo local en El Salvador han venido avanzando y empujando la participación ciudadana, pese a la ausencia de políticas de Estado y a un entorno de democracia que no la ha estimulado deliberadamente. Los Acuerdos de Paz y el proceso resultante del postconflicto han generado una plataforma mínima en términos de la transición política que ha permitido recuperar, aunque en medio de muchas dificultades, el nivel importantísimo del Estado que es el municipio. Y desde allí, desde el espacio local, se ha impulsado la construcción y participación de ciudadanía, partiendo de un factor de crisis y de la búsqueda de nuevos escenarios para empoderar a la gente como forjadora de su propio destino".
>
> Óscar Ortiz.
> Entrevista. 5 de agosto 2009.

[100] Boeninger, Edgardo: "Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo". CED (Santiago). Julio de 1984.

social y cultural. Y es, precisamente, en la profundidad cotidiana de la historia social desplegada en el espacio local donde resulta posible descubrir el sentido real de la ciudadanía[101] y, a partir de él, crear y recrear las nuevas formas de participación.

De este modo, crecientemente se ha ido reconociendo el espacio local como el domicilio social del ciudadano. Así va surgiendo, también, la necesidad de recrear nuevas formas de organización de la ciudadanía que permitan su involucramiento activo en la definición de las políticas públicas y en el control de su efectivo cumplimiento. Además, en este espacio han ido surgiendo nuevas formas orgánicas, procedimientos de participación y configuración de valores. Estas constituyen, junto a las iniciativas gubernamentales del nivel central y local y las acciones desarrolladas por las asociaciones políticas, el nuevo espacio donde se construye la ciudadanía del siglo veintiuno.

Algunos procesos sociales y políticos que se desarrollan actualmente en nuestra sociedad nos hablan de la necesidad de articular un nuevo pacto social, construido a partir del establecimiento de tres consensos básicos:

a) La revalorización del sistema democrático, en tanto representa el único sistema político que garantiza el pleno respeto de los derechos humanos.
b) El fortalecimiento del rol del Estado como representación colectiva del bien común.
c) La resignificación de la acción del ciudadano en la vida pública y social.

La participación ciudadana: dudas, interrogantes y desafíos

El camino de la participación ciudadana está plagado de incertidumbres, de esperanzas y desesperanzas. Su final abierto es la mejor oportunidad —aunque también representa un riesgo— para que el ciudadano y la ciudadana crezcan como sujetos sociales y emerjan como actores históricos. Este camino no es tan simple, representa desafíos enormes para los gobiernos locales, para la ciudadanía y para el Estado en su conjunto. Por eso siempre se abre paso en medio de grandes contradicciones y conflictos.

[101] Salazar, Gabriel y Pinto, Julio: *Historia contemporánea de Chile*, Tomos I y II. LOM Ediciones. Santiago de Chile. 1999.

Un dilema es el cambio de la cultura política de los gobiernos, en tanto que han sido elegidos para decidir. Hay un replanteamiento del concepto de representación. No se trata de una representación absoluta. El elegido no es un monarca, es un líder, un constructor de políticas públicas, lo que contradice el pensamiento todavía bastante generalizado en alcaldes y alcaldesas centroamericanos de que "a mí me han elegido para decidir y no para consultar o preguntar a la población".

Se rompe el concepto muy arraigado en la cultura burocrática de que la autoridad electa es el profesional que lo sabe todo y no tiene por qué consultar, sino que le corresponde decir cómo se hacen las cosas o cómo se resuelven los problemas. Sin embargo, en un marco democrático, la persona electa no es parte de un Estado absoluto, sino un servidor público. La participación ciudadana exige, por tanto, un cambio de paradigma en la burocracia, bajo el cual un gobernante es, ante todo, un servidor público.

Pero demanda también cambios en la cultura ciudadana, puesto que ciudadanos y ciudadanas deberán pasar de la pasividad y el asistencialismo a hacerse cargo de su territorio y de aquellas decisiones en las que toman parte juntamente con su gobierno.

Por su parte, los partidos políticos pierden validez como interlocutores exclusivos de la ciudadanía frente al Estado, viéndose obligados a rediseñar su relación con la ciudadanía, la cual, además de horizontal, debe ser permanente, sistemática y creativa.

Todo lo anterior pone de relieve las enormes dificultades y costos que implica en los territorios, al igual que en los países, poner en marcha verdaderos procesos de participación ciudadana. No es solamente un asunto de voluntad política, es un esfuerzo que requiere la creación de espacios, el diseño y la puesta en operación de múltiples mecanismos, la profesionalización de personal en el cuerpo de gobierno, una inversión de recursos y una transformación institucional del aparato municipal.

Participación ciudadana en Santa Tecla: antecedentes

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, hasta 1997, en tiempos de los gobiernos municipales presididos por el partido ARENA, no hubo en Santa Tecla un concepto ni una política de participación ciudadana.

En consecuencia, no se hizo mucho para promover la participación de la ciudadanía.

Las Asociaciones de Desarrollo Comunal, ADESCO, por ejemplo, ni siquiera se involucraban en tareas elementales, como la elaboración de sus propios estatutos, sino que contrataban abogados para ello.

Los promotores sociales de la municipalidad eran principalmente activistas de los partidos políticos. Lo que existía en la municipalidad era un mecanismo orientado a "atender" a las comunidades "pobres", bajo un concepto que mezclaba la asistencia social con el proselitismo partidario, bastante ajeno a un concepto de participación ciudadana.

La participación ciudadana en la primera administración del FMLN

Para el primer gobierno del FMLN en Santa Tecla, encabezado por Miriam Haydee Zometa y que toma posesión en mayo de 1997, la participación de la ciudadanía fue un tema complejo y conflictivo, a pesar —o tal vez por esa razón— de que algunos integrantes del equipo que se instaló como concejo municipal, provenían de instituciones que trabajaban con organizaciones sociales y comunitarias. La principal causa es que no tenían experiencia en enfocar la relación con la ciudadanía desde una administración pública local.

Sin embargo, es importante reconocer que el concejo despliega algunos esfuerzos para fortalecer la organización comunitaria, aunque sin un enfoque de participación ciudadana. Así, en 1998 impulsa un pequeño proceso de capacitación de líderes comunitarios y la creación de tres nuevos espacios organizativos: la llamada "intercomunal", con el objetivo de agrupar a las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO) existentes, una federación de directivas de colonias bajo el nombre de intercolonial y una especie de asociación intercantonal que, de hecho, fue la que más avanzó. Esto obedeció a la necesidad de generar organizaciones de segundo nivel que ayudaran a superar lo que, a juicio del concejo municipal era una gran dispersión y fragmentación de organizaciones comunitarias existentes.

Por otra parte, el gobierno municipal mantuvo el funcionamiento de los cabildos abiertos, aunque bajo el esquema de espacios restringidos, tanto

por los niveles de participación de la población, como por los alcances de los mismos. Sin embargo, se realizaron dos cabildos y algunas consultas del gobierno local a la población, sobre asuntos concretos, como el de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), que quería instalarse en el cantón El Matazano, sobre un comodato a la iglesia Monte Tabor en Jardines del Volcán, y en torno a la protección ambiental de la cordillera del Bálsamo.

En la administración Zometa, pues, la participación ciudadana se mantuvo bajo un enfoque tradicional en el que la alcaldía "atendía" a las organizaciones comunitarias y las "ayudaba" a fortalecerse y funcionar mejor. Esto lo hacía a través del Departamento de Promoción Social, estructurado justamente bajo ese enfoque.

Debido a ello, aunque se ejecutaron algunos proyectos, la población no se los apropiaba. Muchas veces, ante un proyecto hecho por la alcaldía, personas y directivas de las comunidades o de las colonias se preguntaban: "¿Para qué hizo esto la municipalidad?". La gente no tenía oportunidad de aportar y menos de participar, por lo que los proyectos le eran totalmente ajenos y la inversión, aunque hubiera sido hecha con la mejor intención, en buena medida, perdía el efecto buscado.

En conclusión, se puede decir que el primer gobierno local del FMLN en Santa Tecla, 1997 - 2000, apenas inició bajo una lógica asistencialista y, de manera muy tibia, la participación de la ciudadanía. No construyó un planteamiento innovador ni se propuso abrir un proceso en el cual la ciudadanía tuviera acceso o tomara parte en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo del municipio.

En otras palabras, el gobierno municipal presidido por Haydee Zometa impulsó la participación de la gente bajo el modelo tradicional caracterizado por ser organicista e instrumental. Fue un gobierno de transición que promovió la organización y el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones sociales y la alcaldía, orientado principalmente a facilitar la ejecución de proyectos. Recurrió a la ciudadanía cuando enfrentó grandes problemas como el de la cordillera del Bálsamo, viendo en ella un recurso de apoyo político del gobierno municipal. Esto obedece a una visión tradicional de partidos de izquierda en América Latina en la que

se inscribe el FMLN, que plantea la relación con la ciudadanía en función del gobierno y del partido. El pueblo es visto como un recurso educado y dirigido por el partido para impulsar su proyecto político. Bajo esta perspectiva, sin embargo, la gestión de Haydee Zometa —que fue de transición—, empezó a valorar la importancia de crear mayores espacios para la participación de la gente.

Hacia un nuevo concepto y tipo de participación ciudadana

En mayo del 2000, llega un nuevo gobierno municipal del FMLN, que desde el primer momento pone en su agenda de debate el tema de la participación ciudadana. Sin embargo, sus primeras reflexiones en torno a ella son cortadas en seco por el terremoto de enero del 2001. Ante los desastres producidos por el mismo, el gobierno y la ciudadanía se enfrentaban, repentinamente, a un desafío inesperado, en medio de un sentimiento de dolor y de impotencia. Se necesitaba, en primer lugar y de inmediato, atender la emergencia en todos los planos. El gobierno estaba desbordado y rápidamente se da cuenta de que no puede enfrentar solo tal situación, que para ello necesita de la gente, primero, para las tareas más elementales, como limpiar calles y remover escombros, y, después, para reconstruir la ciudad.

Allí, el gobierno municipal, sin mucho debate, toma conciencia de la importancia de la participación de la ciudadanía, a raíz de las demandas de la ciudad como lugar de vida y trabajo de la población. Esta conciencia se va profundizando como efecto del acercamiento de los promotores y concejales a la gente golpeada por el terremoto y la amplitud de la emergencia. En ese marco, aparece el germen de un nuevo planteamiento del alcalde Óscar Ortiz y el concejo municipal sobre la participación ciudadana. El terremoto aceleró el proceso.

En ese contexto, se plantea la iniciativa del "plan estratégico del municipio" y con ella la oportunidad de potenciar la participación ciudadana, no solo para el diseño, sino, sobre todo, para la implementación del mismo. Pero es en el 2002, de cara a poner en marcha el plan estratégico, cuando verdaderamente se da un giro en la visión de la participación ciudadana para impulsar no solo la reconstrucción, sino, sobre todo, el desarrollo de Santa Tecla.

En el año 2002, el concejo municipal retoma y profundiza el proceso de reflexión sobre cuál debería ser el enfoque de construcción de ciudadanía que

permita establecer el papel y el espacio del gobierno y de la misma ciudadanía y de su interrelación, para pactar las políticas públicas locales. Concluye que debe ser un proceso continuo de la sociedad, donde ciudadanos y ciudadanas, sin exclusión de ningún tipo, interlocutan sistemática y abiertamente con su gobierno de turno, lo cual requería de profundas transformaciones tanto en el gobierno municipal y la alcaldía como en la ciudadanía misma.

> En 2002, el concejo municipal profundiza sobre cuál enfoque de construcción de ciudadanía propiciaría mejor el establecimiento del papel y el espacio del gobierno, de la misma ciudadanía y de su interrelación.

Como consecuencia de ello, se empieza, de manera ordenada, a cambiar algunas condiciones internas en la alcaldía. Hasta antes del terremoto, el llamado "Departamento de Promoción Social" no desempeñaba ningún papel estratégico. Lejos de ello, comenta Enrique Rusconi, "era más bien una especie de zona de castigo, un departamento para los degradados. Si alguien cometía algún error, en castigo lo mandaban a dicho departamento"[102]. Sin embargo, a raíz del terremoto, ese departamento, asumió plenamente su responsabilidad y es rápidamente transformado en Gerencia de Participación Ciudadana, para darle una nueva visión y una dirección más efectiva. Se refuerza la conducción estratégica y se le comienzan a asignar más recursos, aunque no sean suficientes aún. El 82% del total de los fondos de cooperación o de proyectos son ejecutados por la Gerencia de Participación Ciudadana.

Pero la nueva visión y la decisión de abrirle paso y canales a la participación ciudadana demandaban también la creación de espacios y mecanismos, ya que los existentes, como los cabildos abiertos, respondían a la vieja concepción. Estos, por ejemplo, debido a su naturaleza, no daban seguimiento a los asuntos planteados por la población ni a los compromisos —en caso de que los hubiera— asumidos por el gobierno municipal.

Así, con el Plan Estratégico Participativo (PEP), no solo queda establecido un rumbo claro, sino que se crean nuevos y novedosos espacios ciudadanos para garantizar el diseño participativo del plan, su implementación y el seguimiento a los acuerdos.

[102] Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla. 8 de agosto de 2009.

Puede afirmarse que, con el PEP, se asume una nueva visión de la participación ciudadana en el desarrollo y la vida de la ciudad y se constituye un sistema complejo e integrado que viabiliza y asegura dicha participación.

Desde un comienzo, a raíz de los diagnósticos participativos que constituían el primer paso del PEP y que se comenzaron a hacer en las colonias, se iban constituyendo ya pequeños comités comunitarios que quedaban encargados de velar por las mismas. Al mismo tiempo, iban surgiendo iniciativas como las "pequeñas obras de gran impacto" —que se abordarán más adelante—, fondos semilla que se daban a las personas para que se apropiaran del PEP y la organización de algunos asentamientos humanos. Todo esto ensamblado en el marco de la organización del plan estratégico participativo, que no solo ilumina el proceso y le marca el norte, sino que establece la ruta.

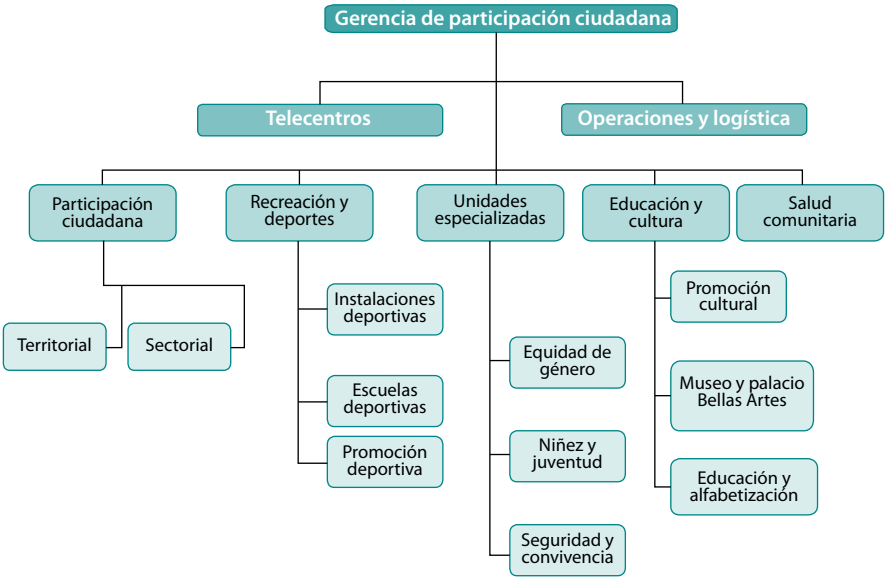
Lo anterior obligaba también a generar cambios en el seno de la alcaldía. En el mismo 2002, se amplían las contrataciones de personal y se constituye un grupo formal de promotores para trabajar bajo la nueva perspectiva, de manera que no solo ampliara el trabajo de la alcaldía en todo el municipio, sino que fortaleciera la relación entre la población y el gobierno municipal.

Como paso siguiente, la Gerencia de Participación Ciudadana asume también las áreas de deportes y salud, con el propósito de imprimirles, bajo el nuevo enfoque, una manera distinta de hacer las cosas, que trascendiera la simple mejora de las zonas verdes o de los parques deportivos, generando actividad y organización ciudadana alrededor de las mismas. Esto se hace a través de promotores deportivos zonales y de diversos mecanismos como torneos, concursos y brigadas de atención en salud.

Para el 2004, el concejo municipal había generado y puesto en marcha un nuevo enfoque de la participación ciudadana en el territorio y, consciente de ello, trata de avanzar hacia su institucionalización creando una ley específica, la "Ordenanza de la Participación Ciudadana del Municipio de Santa Tecla", que "busca establecer, normar y promover los mecanismos de organización y participación de los habitantes en coordinación con la municipalidad a efecto de elaborar, coordinar y ejecutar el plan participativo del municipio"[103].

[103] Gobierno Municipal de Santa Tecla. Decreto Municipal n.º 6. Fecha: 27/04/2004. D. Oficial: 96. Tomo 363. Publicación DO: 26/05/2004.

Gráfico n.º 3. Organigrama de la Gerencia de participación ciudadadana



Concepto y marco legal

La novedad del concepto está plasmada en el cuerpo de la Ordenanza, y contiene dos componentes fundamentales:

a. La definición de participación ciudadana como "el involucramiento de la población que habita el municipio y de las organizaciones e instituciones en que se agrupan, en el proceso informativo, consultivo, resolutivo, ejecutivo y contralor de las gestiones relacionadas con el ejercicio del gobierno municipal y el desarrollo local". Esta definición la recoge de la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador[104].
b. La asunción de que, para que tal involucramiento de la población sea posible, se necesita:

   - Que el gobierno municipal asuma que la participación activa y consciente de todos los habitantes y sectores sociales del municipio es condición necesaria para el ejercicio del buen gobierno y de la gestión del desarrollo del municipio.

[104] Alcaldía municipal de San Salvador: "Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador". San Salvador, El Salvador. Abril de 2002.

- El reconocimiento de derechos y deberes de quienes viven en el municipio, reconociéndolos como sujetos —individual o colectivamente— de la participación y haciendo extensivo dicho reconocimiento a niños, niñas y adolescentes.
- El establecimiento de la participación ciudadana en la planificación estratégica del municipio, entendiendo por esta su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.
- La creación y el funcionamiento de un sistema complejo de espacios y mecanismos de participación ciudadana que se complementan y retroalimentan mutuamente.

La Ordenanza de Participación Ciudadana ha sido, hasta la fecha, un instrumento útil, tanto para el gobierno municipal, como para los ciudadanos y ciudadanas que se han venido incorporando a través de las organizaciones territoriales urbanas y rurales o de las mesas ciudadanas. Ha ayudado a estructurar la participación con criterios horizontales, la elección de delegados y representantes se realizan de acuerdo a la Ordenanza, las asambleas ciudadanas la toman siempre en cuenta. Cumple, pues, con su función de regulación.

Para el gobierno municipal, no solo es ley y normativa, sino también es la mejor expresión de su política de participación ciudadana y le permite orientar y focalizar las inversiones y los proyectos.

Vigencia y funcionamiento de los principales espacios y mecanismos de participación ciudadana

Para garantizar la mayor participación de la ciudadanía y asegurar su permanencia, se ha venido construyendo en Santa Tecla un sistema que la facilite, tanto en el ámbito urbano como rural y tanto desde el punto de vista del lugar de vivienda, como desde el punto de vista sectorial.

Como ya fue señalado, antes del año 2000 existía organización territorial en Santa Tecla. Estaban conformadas una asociación de comunidades urbanas y una asociación de comunidades en vías de desarrollo, cuyo objetivo había sido aglutinar a todas las comunidades para ver cuáles eran sus necesidades y detectar las prioridades. En el área rural, el común denominador era el grave problema de la legalidad de la tenencia de la tierra. De acuerdo a los datos, talleres y grupos focales realizados en el marco

> "Uno de los retos más difíciles que ha enfrentado el gobierno de Santa Tecla desde el 2000 ha sido el de cómo lograr una nueva forma de motivación y de facilitación para que el ejercicio de la participación ciudadana en el municipio sea dinámico, protagónico y sistemático. Cómo lograr que se fuera institucionalizando en un proceso gradual. Esto implicó cambiar la mentalidad dentro de la municipalidad.
>
> El primer gran cambio que tenía que producirse, sin duda, era interno, en la municipalidad. En la alcaldía, el Departamento de Proyección Social contaba apenas con cinco personas. Hoy se ha transformado en una Gerencia de Participación Ciudadana y son 76. Entonces, eran promotores con una visión tradicional y muy conservadora. Tenían una concepción asistencialista bien metida. Hubo que cambiar enfoque y estructura de la municipalidad, reestructurar el diseño para concentrarse con el ciudadano y la ciudadana. Luego, había que descubrir cómo motivar al ciudadano y la ciudadana a este tipo de participación. Cuando abrimos el círculo con la planificación estratégica participativa después de los terremotos del 2001, se vio que el tema requería liderazgo tanto en la ciudadanía, como en la municipalidad.
>
> Las nuevas formas de participación ciudadana y su institucionalización han sido de los esfuerzos más difíciles por la profundidad, por la complejidad y por la ruptura que exige de paradigmas y esquemas".
>
> Óscar Ortiz
> Entrevista. 15 de julio 2008

del presente estudio, la organización de la población ha venido creciendo desde que arrancó el PEP, aunque de manera lenta y con más fuerza en el área urbana que en la rural. La población ha ido comprendiendo el mensaje del gobierno municipal en el sentido de que, si está organizada, logrará ir mejorando su entorno inmediato, así como el municipio en su conjunto.

Para el gobierno municipal, la organización territorial promovida por la alcaldía no solo genera una participación más cualificada de la ciudadanía, sino que facilita la relación de esta con la alcaldía y con el concejo, de cara al desarrollo del municipio, y permite entender y atender mejor las necesidades mismas de la población.

Organización territorial por lugar de vivienda

Según el Comité Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL), la participación de la ciudadanía por lugar de vivienda se desarrolla a partir de una división territorial hecha por la alcaldía de Santa Tecla. En la parte urbana, donde habita más del 90% de la población, el territorio está dividido en cuatro zonas: norponiente, norte, sur y Ciudad Merliot, mientras que la parte rural —alrededor del 10% de la población— en cantones del norte y cantones del sur. La organización es, pues, por zonas, y hay directivas en cada colonia urbana y en cada comunidad y cantón rural.

Realidad y desafíos de la organización en el ámbito rural

Para el CCDL y el gobierno municipal de Santa Tecla, la organización territorial rural tiene una alta prioridad, ya que existe una deuda histórica hacia la parte rural del municipio. Por ello, "aunque se ha venido haciendo un esfuerzo sostenido y se está saliendo de una primera etapa, en la parte rural hay que incrementar el esfuerzo en una mayor calificación de la participación ciudadana, para acercarla al nivel de la participación urbana" (grupo focal territorial). Sin embargo, "no se debe olvidar que la participación urbana y rural requieren enfoques diferentes, dado que tiene un papel clave el factor cultural". Además, hay que tomar en cuenta que no son pocas las personas en la zona rural que anhelan crecer y pasar a la zona urbana. De hecho, una de las características de la nueva generación es que muchos y muchas jóvenes quieren ser parte, y de hecho están pasando al núcleo urbano y lo hacen a través de su educación o del trabajo.

Otra desventaja para el funcionamiento de la participación en algunos cantones y caseríos son las dificultades de acceso al núcleo urbano que todavía prevalecen.

Muchas organizaciones territoriales rurales mantienen aún una fuerte verticalidad. Todavía subsisten caciques al estilo más tradicional. Y aunque hay un potencial de liderazgo democrático y moderno muy fuerte, es necesario desarrollarlo para tener líderes más calificados y con una visión de desarrollo en la parte rural ubicada y articulada al desarrollo del municipio.

Cada cantón tiene una directiva y el 90% de ellas son legales. En esto superan a la parte urbana. En la parte sur son 9 cantones, y 3 canto-

nes en la parte norte, y en ambas funciona su respectiva organización intercantonal, que se integra por dos representantes nombrados en cada directiva cantonal. Ambas intercantonales funcionan y son dinámicas, destacándose la del sur. Las intercantonales mandan, a su vez, dos delegados al CCDL.

Finalmente, hay que subrayar que a pesar de que las comunidades rurales habían estado olvidadas por mucho tiempo, en la población rural existe una identidad fuerte con Santa Tecla, que el gobierno ha apostado a fortalecer y, por ello, ha venido haciendo una creciente inversión en lo rural.

Organizaciones de vecinos (OV)

Son espacios permanentes de participación que facilitan la organización de los habitantes del municipio de Santa Tecla, llámense estas: asociaciones comunales u organizaciones de vecinos, de modo que cada colonia, comunidad, cantón y caserío estructure su correspondiente organización vecinal de acuerdo a lo establecido en el título IX, capítulo II del Código Municipal.

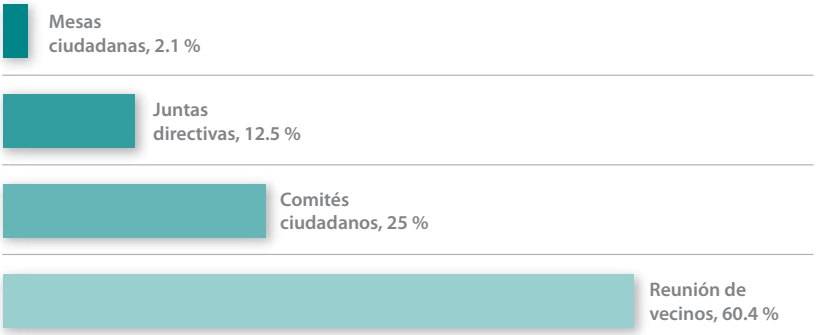
Para el gobierno municipal, la organización territorial de base es lo más estratégico en el esfuerzo de construir un sistema de participación ciudadana, porque desde allí se van generando los cimientos para construir ciudadanía involucrándose en el desarrollo de la ciudad. Por eso, le ha venido apostando con una fuerza creciente.

A lo largo del período estudiado, la organización vecinal, tanto en lo urbano como en lo rural, ha crecido y se ha multiplicado bajo esa perspectiva de construcción de ciudadanía. Los comités vecinales se han venido fortaleciendo, con el acompañamiento y el estímulo de la municipalidad.

De hecho, en la encuesta desarrollada por los autores de este trabajo en noviembre del 2008, de la gente que señaló que ha participado o está participando en algún espacio ciudadano, el 60.4% afirmó que lo hace en el área vecinal[105].

[105] Estudio de opinión. Santa Tecla, San Salvador. Noviembre de 2008.

Gráfico n.º 4. Porcentaje de participación poblacional en espacios ciudadanos. Municipio de Santa Tecla



FUENTE: Estudio de opinión: nueve años de gestión en Santa Tecla. .*Noviembre de 2008.*

Alrededor de un 80% de la población rural está en alguna organización vecinal y casi todas las colonias tienen sus directivas. La asamblea ciudadana declaró el 2007 como el año de la institucionalización de la participación y, a raíz de ello, se desplegó una amplia campaña para que todas las directivas tuvieran su personería jurídica. Actualmente, un 65% de las directivas la tienen[106] y varias están en proceso de lograrla.

En el diagnóstico del PEP se registran, en el año 2002, 35 colonias urbanas, 18 comunidades marginales y 12 cantones rurales. Actualmente, de las 72 colonias urbanas que hay en Santa Tecla, 46 tienen una organización de vecinos con distinto nivel y tienen representantes en el comité zonal. Además, la participación en las bases va creciendo.

A pesar de lo anterior, tanto el gobierno municipal como dirigentes del CCDL comparten que sostener la actividad permanente de los comités vecinales es uno de los desafíos mayores y no se ha logrado en muchos casos. De las personas organizadas, las que participan permanentemente constituyen un porcentaje pequeño. El resto es poco constante e informal. Es común escuchar frases como: "A la gente no le gusta participar en las organizaciones", "Hay mucho conformismo entre la población", "Muchos solo llegan a ver y criticar". El gobierno municipal ha hecho esfuerzos para contribuir a resolver este problema y su conclusión es que mantener

106 Municipalidad de Santa Tecla: Departamento de Participación Ciudadana.

a la gente permanentemente activa es prácticamente imposible, aunque la participación es alta en torno a la solución de problemas específicos. Esta constatación lo ha llevado a reflexionar en torno a si la aspiración es correcta o se trata de una ilusión irrealizable.

Aquí aparece un problema que, lejos de ser exclusivo de Santa Tecla, es característico de muchos gobiernos de izquierda en América Latina, que consiste en enfocar la participación ciudadana bajo un esquema de militancia política, en el cual se considera que el ciudadano y la ciudadana deben mantener una participación activa permanente, deben estar permanentemente movilizados. Esto en contraposición a los gobiernos conservadores, para quienes la participación se limita a tener un "mercado" de demandas. La participación es considerada como sustituta de la oferta y demanda en el mercado. Frente a esto, ha surgido el enfoque de la participación sustantiva, que pone el énfasis no en la permanencia, sino en el involucramiento de la ciudadanía en asuntos estratégicos para su vida y la de su entorno.

En Santa Tecla, los comités de vecinos eligen sus directivas cada dos años y estas funcionan de muy diversa manera. Sin embargo, un problema que se ha venido enfrentando es que, por lo general, son pocas las personas que asumen sus cargos con responsabilidad, razón por la cual hay poca rotación y muchas personas se repiten en los mismos. Pocos quieren tomar el liderazgo o asumir la responsabilidad de conducir. Esto plantea la necesidad de ampliar los liderazgos vecinales, lo que a juicio de dirigentes territoriales[107] es una tarea que debe asumir la ciudadanía misma.

A pesar de las limitaciones señaladas, es importante decir que, cuando se presenta una necesidad o problema grande, ya sea colectiva o personal, o una emergencia, la gente acude al comité para tratar de solucionarla y, normalmente, el comité responde.

La relación de la alcaldía con los comités vecinales es bastante regular y se realiza a través de los promotores sociales estructurados bajo la Gerencia de Participación Ciudadana. En la misma se está transitando aún de una relación de tipo asistencialista en la que los comités son "atendidos" por la municipalidad a través de los promotores, a otra de corte más

[107] Grupo focal territorial. Santa Tecla. 9 de agosto de 2008.

horizontal, en la que ambos, vecinos y gobierno municipal, enfrentan y solucionan los problemas conjuntamente, cada uno desde su naturaleza. En esta perspectiva, el promotor es un referente de la municipalidad y un enlace con la misma. Trabajan sobre temas de interés, proyectos y programas para sus colonias o territorios. Allí van identificando necesidades y prioridades. Para algunos miembros del actual concejo municipal, "esto deberá reflejarse incluso en la sustitución del nombre de "promotores sociales" por otro que exprese la función de enlace y referente de la municipalidad"[108].

"La misión de la alcaldía es llegar a un lugar, estimular a la gente para que conforme o fortalezca su organización en torno a una o varias necesidades y apoyarla en la ejecución de medidas o proyectos para solucionarlas. Se trata de que se mantengan activos, no esperanzados solamente en la alcaldía. Son ellos quienes deben generar sus propias iniciativas e incluso trabajar en recaudación de fondos para mejorar calles o zonas verdes. Al mismo tiempo, deben ver, en el promotor o la promotora, un medio canalizador de demandas por la calle o el alumbrado"[109]. Para la gerente de partición ciudadana, "se trata de posicionar la marca de la alcaldía en cada vecindario, trabajando junto a la gente organizada a través de promotores y concejales, echando mano de sus espacios y estructuras. El reto es dar el salto a que el vecino y la vecina no vean a la municipalidad como la portadora de las soluciones, sino como su gobierno, que contribuye a ellas, pero sobre la base y en complemento a los esfuerzos de los propios ciudadanos"[110].

> Ha surgido el enfoque de la participación sustantiva, que pone énfasis no en la permanencia, sino en el involucramiento de la ciudadanía en asuntos estratégicos para su vida y la de su entorno.

Otros aspectos que se están impulsando de manera conjunta entre el gobierno municipal y el CCDL, pero aún débilmente, son la capacitación y un sistema de estímulos. La falta de capacitación a vecinos y vecinas, así como a sus integrantes sobre qué es y cómo debe funcionar un comité de

108 Rusconi, Enrique. Grupo focal territorial. Santa Tecla. 9 de octubre de 2008.

109 Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla. 8 de agosto de 2008.

110 Morales, María. Gerenta de Participación Ciudadana. Entrevista con autores. Santa Tecla. 15 de abril de 2009.

vecinos, se expresa de múltiples formas, por ejemplo, "mucha gente les reclama a los comités tareas que no les corresponden y a veces creen que el miembro de un comité es un "sirviente" y no un "servidor"[111].

Por otra parte, aunque de manera muy incipiente, el gobierno municipal ha iniciado un esfuerzo para estimular las buenas prácticas de algunos comités vecinales. Actualmente, esto se reduce a dos mecanismos. El primero es que todo promotor que conozca una buena práctica la transmita en otros barrios o comunidades. El segundo es la implantación de la medalla o el diploma al liderazgo para personas que asumen este rol de manera ejemplar. Sin embargo, "para el concejo municipal, el desafío es poder construir un sistema de estímulos que convierta a los comités vecinales en centros de aprendizaje que contribuyan a fortalecer su papel generador de participación ciudadana a lo largo y ancho del municipio"[112].

Finalmente, no se puede dejar de mencionar un elemento que afecta negativamente la vida de los comités vecinales, y es la polarización partidaria. Mucha gente los identifica o trata de vincularlos el partido que está gobernando y esto genera desconfianza y exclusión. Se trata de un factor que aún prevalece en la mentalidad popular y, aunque la gestión del gobierno municipal ha trabajado para que el partidismo no se mezcle y afecte la construcción y el trabajo de los comités vecinales, este factor aún persiste.

Se puede señalar, en conclusión, que los comités vecinales se han venido ampliando y fortaleciendo lentamente y constituyen un eslabón importante del andamiaje organizativo para la participación ciudadana. Sin embargo, están lejos de consolidarse; para ello hace falta profundizar, tanto en el CCDL como en el gobierno municipal, el análisis de la naturaleza de los principales problemas comunes para entender mejor cómo enfrentarlos. Esto implica generar más intercambios entre ellos, alentando la reflexión y el debate, sistematizando las experiencias más aleccionadoras, produciendo materiales educativos —como cartillas orientadoras sobre su naturaleza y funcionamiento—, de manera que se conviertan en escuelas primarias de ciudadanía, estimulándolos como cimientos de la

111 Grupo focal territorial. Santa Tecla. 9 de agosto de 2008.

112 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 9 de octubre de 2008.

organización y la participación de la población, fundidos en torno a valores como la solidaridad, el servicio y el espíritu de sacrificio, y elevando la inversión en ellos.

Comités zonales (CZ)

Nacen con el PEP y constituyen el eslabón fundamental del ensamblaje organizativo del municipio. Son espacios de participación ciudadana en los cuales se agrupan las organizaciones de vecinos, ya sean de las colonias o de las comunidades, cantones y caseríos y demás demarcaciones territoriales, con el objeto de analizar y discutir la problemática existente en su territorio, buscar soluciones a la misma y concertar entre ellos las mejores formas de resolverla.

El comité zonal es un espacio que, además de agrupar a las organizaciones de vecinos de una zona determinada, articula las colonias entre sí y con el resto del municipio en el marco del CCDL. Es, prácticamente, la cintura de la organización ciudadana, pero, al mismo tiempo, es el talón de Aquiles del proceso de participación en Santa Tecla, su punto más crítico, dado que no ha logrado consolidarse.

La función específica de un comité zonal es buscar el bienestar de su zona promoviendo la mayor participación de los vecinos y vecinas, a través de sus organismos de base. Pero la mayoría no lo hacen porque no han alcanzado aún el nivel para ello.

El comité zonal está integrado por dos delegados de cada directiva vecinal. Hay siete comités zonales: cuatro urbanos, dos rurales y uno de comunidades marginales. Como es lógico, cada zona tiene una dinámica particular y diferente a las demás, dadas sus propias características. Un CZ representa, a nivel urbano, un promedio de 20 colonias y, a nivel rural, agrupa a los 6 cantones del sur y los 3 del norte; y debería tomar decisiones en función de enfrentar las necesidades de todo su sector para impulsar el desarrollo.

Una fortaleza de los comités es que en ellos los vecinos y las vecinas se van conociendo más, se fomenta la comunicación entre ellos y se eleva la confianza y la solidaridad. En muchos casos, incluso se plantean problemas familiares y personales, hay una educación básica para la relación

con el gobierno municipal o se aprende cuándo y para qué se debe ir a la alcaldía.

Los CZ han tenido también otra virtud y es que han servido para discutir, aprobar y dar seguimiento al presupuesto de inversión participativo (PIP), que anualmente se implementa en el municipio.

Sin embargo, pese a lo señalado, el problema es que, actualmente, los CZ no están funcionando bien, no ejercen adecuadamente su función, pues los temas que abordan más comúnmente son de pequeña envergadura, como el mejoramiento de un parque o el arreglo de la calle, etc. Esto indica que les falta claridad, que todavía funcionalmente no termina de establecerse con precisión lo que les corresponde en términos de competencias, lo cual lleva muchas veces a sobredimensionarse y, en consecuencia, a meterse en el campo que le compete a la organización comunitaria, limitando así la participación de la base. No debe olvidarse —señala el alcalde Ortiz— "que el comité zonal es una instancia delegada; que, en consecuencia, sus competencias son delegadas y que su función es de articulación y de construcción de consensos en orden a promover decisiones junto con el gobierno local para resolver necesidades o problemas planteados por la población de su respectiva zona"[113].

Un hecho que llama la atención es que el Comité Zonal de Comunidades Marginales no es un comité zonal en sentido estricto, dado que agrupa a 18 comunidades ubicadas en distintas zonas del municipio, cuyo denominador común no es territorial, sino que es su condición de "marginación". Esto presenta un doble problema: por un lado, ver el comité de comunidades como un comité zonal no permite abordar en él de manera adecuada la problemática de superación de la marginalidad; y por otro, dificulta que dichas comunidades se integren adecuadamente al comité de su respectiva zona, lo cual es indispensable para superar la marginalidad.

De acuerdo a la concepción del gobierno y del CCDL, los CZ deberían ir más allá y pasar a aspectos como el rediseño de parques, hacer mejores espacios públicos y definir los proyectos macros de cada zona. Para ello, deben adquirir una visión de zona, dejar de actuar como bomberos y como simples medios de comunicación entre comités vecinales, y dar el

[113] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 5 de agosto de 2009.

salto a convertirse en promotores de desarrollo, desplegando mayor creatividad. El gran reto es, en consecuencia, convertir a cada comité zonal en un gestor y supervisor de proyectos estratégicos para su zona, en un motivador de la participación ciudadana, generador de aprendizaje, y en un vivero de nuevos líderes y lideresas.

Ahora bien, un elemento que tener en cuenta es que este eslabón intermedio, esta cintura de la organización territorial, no falla solamente en Santa Tecla, falla también en muchos otros municipios del país. Y lo planteamos no para que sirva de consuelo, sino porque la razón común principal es que no se establece con precisión cuál es su ámbito de decisión. Por eso, tienden a funcionar más como poleas de comunicación. Mientras no se establezca con claridad cuáles son las decisiones que se deben tomar en el seno de los comités zonales y se construyan las condiciones para que lo hagan, no van a funcionar como lo requiere el sistema de participación. "Esto muestra que en Santa Tecla —admite Enrique Rusconi— todavía tenemos que terminar de superar el peso de una visión organicista bajo la cual primero se crean las estructuras y hasta después se piensan las funciones y los ámbitos de decisión…."[114].

Asambleas zonales

Se trata de espacios distintos y más amplios que los comités zonales que aún están en construcción. En ellas se integran en pleno las organizaciones de vecinos de un sector o territorio. Hay siete en el municipio. Cuatro de carácter urbano y tres de carácter rural.

Actualmente, las asambleas zonales solo sirven para la elección de delegados y delegadas al Comité Ciudadano de Desarrollo Local. Sin embargo, la proyección es que se conviertan, en el corto plazo, en espacios para priorizar sus propios proyectos en la lógica de la proyección municipal y ciudadana. Al igual que en el caso de los CZ y en complemento con ellos, es indispensable clarificar qué decisiones se deben tomar en la asamblea zonal, las cuales, por su carácter estratégico desde la óptica de una zona, no deberían ser muchas.

114 Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 15 de abril de 2009.

Mesas ciudadanas: organización por temas y sectores

Son espacios de participación ciudadana de carácter permanente que nacieron en el año 2002 con el PEP. En la práctica, hay dos tipos de mesas, unas de carácter sectorial y concertación institucional y otras de carácter temático, en las que ciudadanos y ciudadanas están integrados a título personal. En ellas se agrupan personas que habitan o trabajan en el municipio y organizaciones o instituciones de diferentes sectores, con el propósito de analizar, discutir y trabajar coordinadamente en las soluciones de los problemas comunes que afectan a su sector y contribuir al desarrollo de Santa Tecla.

En el municipio funcionan, actualmente, 11 mesas ciudadanas. Siete de ellas nacieron para el diseño del PEP y son representativas de agricultura, transporte, jóvenes, medio ambiente, salud, educación, mujer; y cuatro que se crearon posteriormente: cultura, adulto mayor, discapacitados y valores. Ninguna mesa es igual a otra, dado que expresan la diversidad de los sectores y de las temáticas, lo que constituye una de sus fortalezas.

En el camino recorrido entre el 2002 y el 2009, solamente ha desaparecido una mesa ciudadana, que fue la de Comercio, porque llegaban representantes de sectores muy distintos, como zapatería, farmacia, ferretería..., que no lograron ponerse de acuerdo en una temática común.

En sentido estricto, las mesas ciudadanas no representan a los sectores de la población de Santa Tecla, aunque aspiran a ser representativas de los mismos en determinadas temáticas. La ciudadanía participa en ellas en su calidad de tal, abordando problemas, construyendo soluciones, elaborando proyectos y desplegando actividades relacionadas con cada sector en particular. Al final, su quehacer redunda en beneficio de cada sector y de la población tecleña. Desde un comienzo han gozado del apoyo de la municipalidad.

El esquema de trabajo de las mesas es muy flexible, lo que ha impedido que se pierdan o se encajonen en la formalidad. Cada una va perfilando su propio quehacer, sin que haya para ello un molde o patrón. En este sentido, recogen la diversidad y creatividad de la ciudadanía, poniendo el acento en la importancia y utilidad del espacio de cara al desarrollo del municipio. Según afirman distintos integrantes de las mesas, "es por ello

que mucha gente fue perdiendo el temor y la desconfianza a embarcarse en alguna de ellas"[115].

La forma de integrarse a las mesas ciudadanas por parte de una persona o de una organización es abierta y voluntaria. Los requisitos para participar son el respeto a la identidad de la mesa —no se vale introducir temas que no estén relacionados con el eje central de la mesa— y solicitar su incorporación.

Las mesas se conforman a partir de lo que establece la Ordenanza de Participación Ciudadana, de reunir cuando menos 15 integrantes. Sin embargo, en el momento actual, la mayoría tiene un número menor de integrantes, como se aprecia en la cuadro n.º 9 Todas tienen un coordinador o coordinadora y un adjunto nombrado por ellos, que son quienes dirigen el trabajo y participan en el CCDL. El propietario o la propietaria lo hace con voz y voto.

Todas las mesas tienen un plan de trabajo que es la guía de sus actividades y se inscribe en el marco del plan estratégico del municipio. La concertación entre ciudadanía y gobierno se da en torno a lo que interesa a ambas partes.

Las actividades que desarrollan son muy variadas, por ejemplo: la Feria de la Salud, foros temáticos, diagnóstico medioambiental del municipio, actividades con niños, niñas y jóvenes. Una actividad donde confluyen todas es la *Feria de las Mesas Ciudadanas*, que se realiza anualmente en el mes de noviembre.

En síntesis, se puede afirmar que todas las mesas sin excepción, sectoriales y temáticas, han acompañado en mayor o menor escala, las acciones de la municipalidad relacionadas con la gestión del desarrollo del municipio. Sin embargo, la actividad que sobresale por su naturaleza y trascendencia en las mesas ciudadanas es la de proponer o aportar a las políticas públicas municipales.

[115] Grupo focal sectorial. Santa Tecla. 11 de agosto de 2008.

Cuadro n.º 9. Datos básicos sobre las mesas ciudadanas

Nombre de la Mesa	Sectorial o temática	Carácter de integrantes	N.º de integrantes	Principales aportes
Adulto Mayor	Sectorial	Personal	14	Insumos para actualización de la política de convivencia y seguridad. Ciudadana Información y apoyo técnico en elaboración de política de adultos mayores.
Medio Ambiente	Sectorial	Personal e institucional	8	Insumos a la actualización del diagnóstico de la política medio-ambiental.
Cultura	Sectorial	Personal e institucional	12	Insumos para elaboración del patrimonio cultural de la ciudad. Aportes a diseño de diagnóstico de la política municipal de cultura
Mujeres	Sectorial	Personal e institucional	17	Aportes a la actualización y transversalización de la política municipal de género.
Valores	Sectorial	Personal e institucional	8	Aportes a la actualización de la política de convivencia y seguridad ciudadana Insumos para la elaboración del Manual del buen vecino y vecina.
Jóvenes	Sectorial	Personal e institucional	10	Promoción y divulgación de la política de jóvenes. Apoyo a la actualización de política municipal de niñez adolescencia y juventud.
Transporte	Sectorial	Personal e institucional	17	Aportes a la actualización de la política de seguridad ciudadana y vial. Apoyo a señalización y seguridad vial.
Discapacidad	Sectorial	Personal	8	
Agricultura	Temática	Personal	12	Acompañamiento en los programas de desarrollo campesino.
Educación	Temática	Personal	9	Acompañamiento a la implementación a los programas de analfabetismo cero.
Salud	Sectorial	Personal e institucional	9	Implementación de programas de promoción, prevención y educación de la salud.

Fuente: Gerencia de Participación Ciudadana. Alcaldía Municipal de Santa Tecla.

Relación de las mesas ciudadanas con el gobierno municipal

Las mesas ciudadanas se conformaron por convocatoria del gobierno municipal, pero son autónomas y mantienen una estrecha relación con la alcaldía. Algunas incluso se reúnen en la alcaldía misma. "Todas las mesas buscan trabajar de la mano con el gobierno municipal para solucionar problemas que les atañen directamente"[116]. Existe un "animador de mesas" nombrado por la municipalidad, que es parte de la Unidad de Seguimiento Sectorial de la Gerencia de Participación Ciudadana, y que, como su nombre lo indica, tiene un papel de animación. Adicionalmente, hay un concejal y un técnico referentes para cada mesa, que desempeñan un rol de orientación legal, técnica y a veces política. La alcaldía los considera equipos de animación. Cada mesa tiene su equipo de animación.

Sobre la influencia del gobierno municipal en las mesas y en su trabajo, no existe una opinión unánime. Mientras varios concejales afirman categóricamente que el concejo y la alcaldía influyen poco en las mesas ciudadanas, algunos y algunas integrantes de ellas señalan todo lo contrario, cuando dicen que "los referentes de la alcaldía nos orientan de vez en cuando, sobre todo si nos salimos del guacal"[117, 118].

Las mesas ciudadanas y los partidos políticos

Las mesas sectoriales o temáticas tienen, de acuerdo a su concepción y a la Ordenanza de Participación Ciudadana, una naturaleza estrictamente ciudadana y, en consecuencia, no deben estar vinculadas a ningún partido político. Para integrarse a ellas, no se pide afiliación partidaria. Pluralidad y diversidad son dos características que las marcan y están, por consiguiente, abiertas a cualquier tipo de pensamiento o ideología. Sin embargo, un fenómeno es que algunas mesas como la de valores o del adulto mayor están integradas mayoritariamente por simpatizantes del FMLN, lo que genera un cierto ambiente hostil para quienes no lo son. Pero es necesario señalar que esto tiene que ver más con la cultura y la

116 Grupo focal sectorial. Santa Tecla. 11 de agosto de 2008.

117 Nota: "Salirse del guacal": expresión salvadoreña para indicar que alguien se sale de una directriz, norma o línea trazada.

118 Grupo focal sectorial. Santa Tecla. 11 de agosto de 2008.

tradición de la sociedad salvadoreña, en general, y de la tecleña, en particular, que con la política del actual gobierno municipal.

Otras mesas, como la del Transporte, están conformadas por empresarios y sus integrantes tienen diferentes posiciones partidarias, lo que no impide abordar el tema central que es la problemática del transporte desde su óptica empresarial.

También se han dado problemas vinculados a los partidos políticos. En algunos casos, ha habido personas que se retiraron de la mesa por presiones de su partido, dado que sus dirigentes —o alguno de ellos— consideran que su presencia favorece al partido que está en el gobierno municipal. Otro ejemplo que se ha presentado está relacionado con personas que ocupan puestos en entidades del Gobierno central y eso les impide, de acuerdo a la dirigencia de su partido, participar en las mesas porque "estas son vistas como mesas del gobierno municipal y, por tanto, del FMLN"[119].

Lo anterior permite ver el peso que tienen los partidos y la cultura de confrontación de la sociedad salvadoreña en la ciudadanía. De acuerdo a integrantes del CCDL, "cuesta que mucha gente comprenda la naturaleza ciudadana de las mesas y que no son propiedad ni servidoras de la alcaldía, y menos del partido de gobierno"[120].

A pesar de esta problemática que expresa el peso de los partidos políticos, la conformación y el funcionamiento de las mesas ciudadanas en Santa Tecla ha sido bien valorada por gobiernos municipales de otros partidos políticos como ARENA y el PCN, que incluso han buscado conocer de cerca la experiencia para analizarla, aprender de ella y sacar sus propias conclusiones.

Recursos de las mesas

El tema de los recursos ha sido uno de los problemas abordados reiteradamente por todas las mesas ciudadanas. Ellas cuentan con un pequeño aporte anual de la alcaldía que es de US$10 000 para las once mesas, es decir, que le corresponden más o menos US$900 dólares a cada mesa. A

[119] Grupo focal sectorial. Santa Tecla. 11 de agosto de 2008.

[120] Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla. 10 de julio de 2008.

partir de allí, cada mesa gestiona sus recursos de diversas formas, por lo cual, en los planes de trabajo, se programan actividades para ello.

Un aspecto que hay que tomar en cuenta es que, en el presupuesto de inversión participativo (PIP), todos los proyectos contemplados son de carácter territorial. No hay presupuesto para los proyectos sectoriales. Esto significa que, mientras los proyectos territoriales que vienen de las comunidades y zonas quedan presupuestados y tienen recursos, los proyectos que vienen de las mesas ciudadanas no cuentan con este tipo de recursos municipales. Hasta ahora, el concejo municipal no ha abordado a fondo si en el PIP se deberían contemplar proyectos sectoriales provenientes de las mesas ciudadanas.

Tomando el pulso a las mesas ciudadanas como espacio y mecanismo para la participación sectorial de la ciudadanía en Santa Tecla

La estabilidad de las mesas desde que se formaron en el 2002 ha hecho posible que, poco a poco, se hayan venido convirtiendo en espacios de aprendizaje ciudadano, cuyo logro más significativo, en términos cualitativos, es haber hecho aportes sustantivos a diferentes políticas públicas municipales que han venido marcando el rumbo de la ciudad y el quehacer del gobierno municipal; han beneficiado a la población a través de actividades concretas, como las ferias de la salud en el parque Daniel Hernández o la construcción de la clínica de asistencia en el mercado Dueñas; han abonado a mejorar la relación de algunos sectores de la población, como jóvenes y adultos mayores con el gobierno municipal; han tenido algunos logros intangibles, como haber establecido el día municipal de la lectura o haber convertido, después de cinco años consecutivos, la *Feria de las Mesas Ciudadanas de Santa Tecla* en un espacio público municipal de intercambio y aprendizaje. Y han realizado actividades inéditas, como el seminario sobre valores impartido por la Mesa de Valores a los empleados de la municipalidad, lo que abre el camino para que la ciudadanía entre a la municipalidad para contribuir en la formación de su capital humano.

Las mesas se han convertido así en pequeños espacios de convivencia y encuentro, que muestran, a ciudadanos y ciudadanas, que se puede trabajar juntos por el municipio. Constituyen un laboratorio político desde la ciudadanía, pues en ellas ciudadanos y ciudadanas se involucran en la

construcción del municipio junto a su gobierno. Son auténticas escuelas de ciudadanía en temas particulares de mucha relevancia para el municipio. Son, en palabras de una de sus integrantes, "una oportunidad para hacer ciudad y hacer país desde Santa Tecla"[121].

Las mesas están contribuyendo a crear una nueva cultura, que ya no es la de pedir ni esperar que todas las iniciativas y soluciones vengan del Estado y, más específicamente, del gobierno municipal; es la cultura ciudadana de quien construye su municipio, su ciudad, la que se va irradiando poco a poco.

El principal papel de las mesas es, pues, dinamizar a la ciudadanía, complementando el esfuerzo que se hace desde las comunidades y zonas, de generar espacios y mecanismos para que, de manera más amplia y masiva, la ciudadanía se incorpore al quehacer de la construcción municipal. Y esto desde dos vertientes: movilizando a la ciudanía en una perspectiva sectorial o temática y contribuyendo a la construcción de políticas públicas para los sectores.

A partir de lo señalado, existe una apreciación compartida entre las personas entrevistadas del gobierno municipal, el CCDL e integrantes de diversas mesas ciudadanas, en cuanto a que estas tienen planteados varios desafíos, entre los cuales sobresalen tres:

- Profundizar en su naturaleza ciudadana y proyectarla con claridad ante la población y hacia fuera del municipio, para dar un salto de calidad en su quehacer, lo que pasa por ampliar y fortalecer los vínculos con la población, elevar su poder de convocatoria, mejorar los planes de trabajo y ganar más capacidad de gestión.
- Desarrollar una reflexión y debate amplios para zanjar la discusión sobre la conveniencia o no de que las mesas tengan su propia personería jurídica. Quienes están a favor plantean que con ella se independizarían de la gestión de la alcaldía, algo que ahora limita su ejercicio. Quienes lo objetan, señalan el peligro de que cada mesa pierda su naturaleza y se convierta en una pequeña ONG o asociación, pasando, en ambos casos, de ser un espacio ciudadano a ser una organización social.

[121] Grupo focal sectorial. Santa Tecla. 11 de agosto de 2008.

- Pasar por la prueba de fuego de un cambio de gobierno municipal, manteniendo su naturaleza y su propia personalidad.

Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL)

De acuerdo a la Ordenanza de Participación Ciudadana, es el órgano rector del trabajo operativo de la asamblea ciudadana y el apoyo de las mesas sectoriales y comités zonales; promueve la participación de la ciudadanía; trata aspectos fundamentales de la vida de Santa Tecla; estimula y evalúa la situación de la ciudadanía, el comportamiento de las directivas y colonias.

Un hecho indudable es que, en la medida en que a lo largo de seis años el CCDL se ha ido dando a conocer, la gente lo busca para asuntos de la más diversa índole, como demandarle solución a problemas concretos, pedirle acompañamiento o apoyo, solicitarle ser mediador en algunos conflictos vecinales, zonales o sectoriales. Además, el CCDL ha tomado parte junto al gobierno municipal, en negociaciones de alto nivel con el Gobierno central, como sucedió con el Ministerio de Obras Públicas para resolver la problemática de la construcción de varias carreteras[122].

Como si eso fuera poco, ha participado representando a la ciudadanía tecleña en actividades de cabildeo e incidencia nacionales. Es el caso de la construcción de la propuesta de reformas al Código Municipal[123] junto a más de cuarenta ONG y Consejos de Desarrollo Local (CDL) de otros municipios. También se integraron a la Coalición por la Participación, la Descentralización y la Transparencia[124], en cuyo seno fueron electos para representar a los CDL en el directorio de la Coalición.

Lo anterior deja ver no solo cómo se han venido multiplicando sus funciones y actividades, sino el alcance y la importancia que este organismo tiene en el sistema tecleño de participación ciudadana.

---

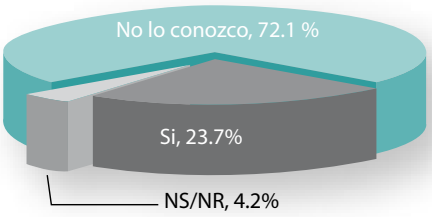
122 Dos ejemplos son: la calle Diego de Olguín o la ampliación del Boulevard Sur, que pasa a un costado de la urbanización "Las Colinas".

123 Dichas propuestas fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2005.

124 La Coalición por la Descentralización del Estado, la Participación y la Transparencia nació en abril del 2007 y, de acuerdo a su Declaratoria de Constitución, está integrada por 9 gobiernos municipales, 32 organizaciones sociales de base de representación territorial y 14 organismos no gubernamentales.

A pesar de ello, todavía es un espacio poco conocido en el municipio, como lo muestra la encuesta promovida por este estudio, que revela que solamente un 23.7% de los encuestados dice conocer o haber oído mencionar el trabajo del CCDL. De ellos, eso sí, un 52.8% tiene una opinión buena del CCDL y apenas un 2.1% dice tener una mala opinión[125].

Gráfico n.º 5. Porcentaje de la población que conoce al Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL) del municipio de Santa Tecla.



FUENTE: M & H Marketing, Estudio de opinión: nueve años de gestión en Santa Tecla. Noviembre de 2008.

La Ordenanza de Participación Ciudadana es la norma que lo orienta aunque muy en general, pero, según sus integrantes, "siempre la estamos consultando como si fuera nuestra Biblia; en nuestras reuniones y debates, muy frecuentemente hacemos referencia a ella"[126].

El CCDL está conformado por 21 representantes de las siete zonas, las once mesas ciudadanas y tres representantes del concejo municipal. Según el reglamento de aplicación de la Ordenanza, estos son el alcalde y dos concejales (tiene tres votos la municipalidad). Por las zonas y las mesas participan el coordinador o la coordinadora y su respectivo adjunto o adjunta.

Internamente, el CCDL está organizado en dos secretarías: sectorial y territorial. Por una parte, las mesas ciudadanas en reunión plenaria eligen un titular y suplente, hombre o mujer, que es el secretario sectorial. Por

125 M & H Marketing. Estudio de opinión. Santa Tecla, San Salvador. Noviembre de 2008.

126 Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla. 10 de julio de 2008.

otra, un plenario de delegados y delegadas de comités zonales hacen lo propio para elegir el secretario o la secretaria territorial. Estas secretarías no tienen funciones especiales, "pero constituyen una especie de embrión de comisión política" (grupo focal). Además, funciona un mecanismo a través el cual las mesas ciudadanas y los comités zonales (territorios) se reúnen por aparte, para tratar su propia problemática.

La dirección del CCDL está bajo un coordinador electo o una coordinadora electa y otra persona como coordinadora adjunta. Para elegirlos, cada secretaría propone una terna (integrada por dos, tres o cuatro personas). Y de acuerdo al reglamento, si el coordinador electo proviene de la parte sectorial, el adjunto deberá ser de las mesas ciudadanas. Y si es mujer, el adjunto deberá ser hombre. El sistema de elección que les ha funcionado es el de votación secreta de los 18 delegados.

Es importante destacar que, aunque tiene derecho a voto, el concejo municipal se abstuvo de votar en la última elección, por considerarla una elección ciudadana. Sin embargo, desarrolló un cabildeo previo, planteando que lo más conveniente era elegir a "alguien que dé continuidad" al esfuerzo. En otras palabras, aunque no incidió en torno a un nombre concreto, si lo hizo con respecto al perfil que la persona electa debería tener.

Territorial y sectorial: una relación contradictoria

El hecho de que el CCDL esté integrado por territorios y sectores es, sin duda, una riqueza y una fortaleza de dicho espacio. Sin embargo, los intereses y la lógica de los territorios no son los mismos que los de los sectores, por lo que se ha venido generando un conflicto, pues, en el seno del CCDL, algunos consideran que lo territorial tiene un peso cualitativo superior a lo sectorial, pero que esto no se refleja en los mecanismos para tomar decisiones, en las que se da a lo sectorial un peso similar al de los territorios.

Quienes señalan lo anterior afirman que, en *primer lugar,* la organización territorial es más representativa que la sectorial, dado que sus integrantes viven en el territorio, mientras que quienes están en un sector, como los comerciantes o transportistas, no siempre viven allí, aunque trabajen en Santa Tecla.

En *segundo lugar*, apuntan que la mayoría de las mesas ciudadanas no representan al sector, ni son representativas del mismo, sino que se trata más bien de mesas "temáticas", en las que muchas personas participan a título individual, mientras que los y las representantes de los territorios son electos.

En tercer lugar, subrayan que el interés de quienes representan a los territorios es hacer crecer la participación de la ciudadanía, mientras que quienes integran las mesas están "sectorizados" y tienen, en consecuencia, una perspectiva reivindicativa de su sector. Lo que pretenden no es tanto la participación de su sector en el territorio, sino conquistar apoyos para su sector. Por ejemplo, hay miembros de mesas ciudadanas que únicamente se dedican a conseguir recursos financieros para ellas, cosa que no se da en el caso de los comités zonales. Las mesas, en consecuencia, trabajan en lógica de grupos funcionales y no de sectores: ¿cómo hacer para que los jóvenes o las mujeres participen en sus territorios y no solo en la reivindicación de su sector?

Hay, por tanto, "una profunda diferencia entre hacer funcionar la organización de la ciudadanía de cara al desarrollo de su zona y del municipio y hacer funcionar una mesa o un sector de cara a sus intereses sectoriales o de grupo. Son dos perspectivas diferentes, dos apuestas distintas"[127].

Por las diferencias apuntadas, a juicio de varios directivos del CCDL, la representación de las mesas ciudadanas no tiene el mismo peso específico que la de los territorios. A pesar de ello, en las reuniones del CCDL hay 11 representantes de los sectores (mesas ciudadanas) y solo 7 de los territorios (comités zonales). Por eso, proponen revisar los criterios, teniendo claro que "no se trata de eliminar a los sectores; se trata de abrirles paso y encontrar el punto de diálogo para construir Santa Tecla, pero buscando un peso más equitativo"[128].

Algo que ejemplifica el desequilibrio señalado es que, de acuerdo al reglamento actualizado, las mesas ciudadanas podrían elegir al coordinador del CCDL, pues se les da derecho a voto a los adjuntos, por lo que las mesas tienen 22 votos, mientras que los territorios tienen solo 18 votos.

127 Grupo focal territorial. Santa Tecla. 9 de agosto de 2008.

128 Ídem.

Además, las mesas ciudadanas se pueden multiplicar, mientras que los territorios no, con lo que la desproporción podría llegar a ser mayor.

A la pregunta de cuál es el origen de esta situación, algunos representantes territoriales[129] consideran que ha sido promovida por la alcaldía, mientras que otros la atribuyen al partido FMLN, debido a que las mesas ciudadanas (sectoriales) fueron creadas por la alcaldía y tienen más influencia del partido. Más aún, "en su seno hay muchas personas que desde las mesas empujan intereses partidarios"[130].

> ….originalmente varias mesas como la de Educación, Cultura y la de Transporte y Comercio se presentaron como mesas municipales, entendidas como "de la municipalidad"… Después se dieron cuenta de que no era del todo así, que su naturaleza era más bien ciudadana. Sin embargo, mucha gente se quedó con esa imagen: Mesa Municipal de Cultura vrs. Mesa Ciudadana de Cultura".
>
> Víctor Chávez, coordinador CCDL
> Grupo focal territorial.

Por su parte, el concejo municipal considera que el origen de dicho problema está en el diseño, que nació en el marco del plan estratégico participativo y fue propuesto por los facilitadores del mismo, que no vieron problemático el peso de territorios frente a sectores. En cuanto a que haya más peso y presencia del partido en las mesas ciudadanas, admite que puede ser cierto, pero que, en todo caso, no obedece a una orientación partidaria y mucho menos del gobierno, el cual intenta velar por su naturaleza genuinamente ciudadana.

Más allá del origen y las intenciones, lo cierto es que aquí se presenta un problema de fondo, que es la relación de la organización territorial con instancias que no son exactamente expresiones de organización sectorial. ¿Cuál es, entonces, el espacio donde se resuelve el encuentro entre lo sectorial y lo territorial? ¿Cómo articular identidades, intereses y enfoques de cara al desarrollo del municipio?

Hay varias soluciones que han comenzado a plantearse. Una de ellas es que los sectores estén representados en las juntas directivas de los comités zonales, dado que forman parte del territorio. Esto lleva a otro tipo

129 Grupo focal territorial. Santa Tecla. 9 de agosto de 2008.

130 Ídem.

de debate, puesto que hay sectores de naturaleza muy distinta, como jóvenes y transportistas. ¿Un comerciante es parte del territorio?

Lo que está planteado en Santa Tecla no es un debate nuevo, sino todo lo contrario. Es un viejo debate. Los municipios, igual que los países, son contenedores, por naturaleza, no solo de identidades, sino también de intereses y enfoques diferentes y muchas veces contradictorios. Todos los municipios tienen sectores, vecinos y temas de interés. Y aunque de naturaleza distinta, todos son importantes. La solución que el sistema democrático ha creado a esto es la existencia de partidos políticos, que representan —al menos teóricamente— ideologías y agregan intereses. El gobierno y los partidos, en su correlación, representan intereses agregados de la sociedad.

El problema en muchos países de América Latina es que los partidos y los gobiernos han dejado de dialogar con los sectores y con los vecinos. Por eso, lo que la participación ciudadana agrega es un sistema de diálogo entre lo que plantea el sistema liberal de representación y los sectores ciudadanos. Aquí colapsan los que presentan la participación como alternativa al sistema de partidos políticos. La participación ciudadana es un sistema dialogante donde la clave no es numérica, sino la creación de espacios y mecanismos para facilitar que el gobierno logre hacer políticas públicas eficientes. El problema es que, en Santa Tecla, no está clara aún para todos los actores la naturaleza de los espacios de participación, lo cual es propio de todo proceso en gestación.

El Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL)

Tal como quedó señalado anteriormente en este capítulo, la participación ciudadana —territorial y sectorial— cuenta con un órgano rector del trabajo operativo que es el CCDL. Por su importancia es oportuno revisar algunos aspectos de su funcionamiento.

Funcionamiento del CCDL

El CCDL tiene un plan de trabajo concertado y trabaja bajo una normativa en el marco de la Ordenanza de Participación Ciudadana. Sin embargo, no tiene personería jurídica y hay un debate sobre su conveniencia. Hay quienes piensan que no debe tener personería jurídica, porque existen casos

Gráfico nº 6. Democracia representativa y participación ciudadana

Fuente: Enríquez, Alberto y Rodríguez Marcos: "Participación ciudadana en San Salvador: notas sobre una experiencia: 1997-2003. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Julio de 2004. Pág. 23.

en otros municipios del país —como Olocuilta y Sacacoyo— donde los CDL tienen personería, pero se han convertido en una especie de club o asociación, perdiéndose lo esencial y original del CDL que es su naturaleza de espacio.

Una debilidad que el CCDL identifica de cara a un mejor funcionamiento es la fragilidad de su parte administrativa —solo cuentan con una asistente a tiempo completo— y de su infraestructura, por lo que tienen ya un proyecto que apunta a superar dicha debilidad a partir del próximo año, lo que pasa por conseguir recursos financieros.

Financiamiento del CCDL

Uno de los principales problemas que plantean los integrantes del CCDL es el económico. Consideran que no cuentan con recursos suficientes para desplegar la labor que le corresponde y no tiene una proyección económica. No hay un fondo que les garantice el accionar básico y, muchas veces, lo económico frena sus posibilidades de ampliar su círculo de acción.

Hasta ahora, su financiamiento ha dependido principalmente del concejo municipal, que eroga mensualmente una cantidad para garantizar el funcionamiento básico del comité. El cálculo que han hecho es que necesitan al menos US$24 000 dólares al año para cumplir con lo mínimo que les exige su misión. El concejo municipal les da US$2000 al mes y paga las asambleas. Sin embargo, aunque siempre lo terminan dando, algunas veces se retrasa, lo que les provoca problemas operativos o de incumplimiento de compromisos. Por eso perciben esta dependencia del concejo como una debilidad.

En este marco, también se producen molestias y tensiones al interior del CCDL cuando el gobierno municipal le niega al Consejo Ciudadano algunas solicitudes de fondos, y les da, por ejemplo, a algunas mesas ciudadanas, como ha pasado con la Mesa de Mujeres y la de Educación.

Sin embargo, es importante destacar que el CCDL ha manejado fondos grandes para megaobras municipales que le han sido transferidos para ello por el gobierno municipal. Dos ejemplos importantes son el Parque Ecológico San José, en cuya construcción manejaron alrededor de US$200 000 juntamente con el comité de proyectos de los vecinos. A juicio del gobierno municipal ha sido una de las mejores experiencias en cuestión de manejo de fondos. También administraron la primera etapa del Museo Municipal Tecleño, junto con la última etapa del Parque Acuático, lo que representó un desembolso de más de US$150 000.

Hay una creciente conciencia de que, en la parte financiera, el CDDL debería buscar actividades para financiarse y promover que la gente contribuya a su financiamiento. Para ello, ya han diseñado y acordado actividades culturales. Una limitación que el CCDL percibe es que no todos en Santa Tecla saben todavía de su existencia y, si lo conocen, ignoran cuál es su objetivo. Adicionalmente, mucha gente mantiene una mentalidad de hacer esfuerzos solo en función de su colonia y no de las demás comunidades. Mientras no se abra más el pensamiento, es difícil lograr un apoyo amplio al CCDL. Como complemento a lo anterior, este también ha colocado en su agenda la gestión de fondos externos, aunque, para concretarlo, debe superar algunos problemas legales, como la falta de personería jurídica.

Una posibilidad que se viene valorando es la creación de una fundación que podrían formar ex miembros del CCDL y de juntas directivas, con la

misión de apoyar exclusivamente el aspecto social. Se trataría de una ONG que funcione en apoyo exclusivo al CCDL. Esto implicaría asegurar, a través de un vínculo legal, de un convenio entre la ONG y el CCDL, su naturaleza y misión para limitarle y delimitarle sus actividades y el manejo de los fondos. "No se trata de que el CCDL se desvincule por completo de la fundación, podría tener, por ejemplo, dos representantes en la junta directiva. Hay que tener reglas muy claras y hacerlo en función de promover la participación ciudadana"[131].

Relación CCDL y gobierno municipal

El gobierno municipal es parte integrante del CCDL y mantiene una participación sistemática en el mismo a través de sus representantes, que son el alcalde o su delegado y dos concejales. Las decisiones se toman de común acuerdo.

Para garantizar su participación en el CCDL, el gobierno municipal se apoya en la Consejería de Participación Ciudadana, integrada por tres concejales, que es la responsable de dar seguimiento y fortalecer la participación ciudadana.

En el año 2006, el CCDL hizo su plan de trabajo para 2007 y uno de los temas que generó más debate fue, justamente, el hecho de que el gobierno municipal sea parte del Consejo Ciudadano. Este es, en realidad, un triángulo formado por territorios, sectores y gobierno municipal, pero a juicio de algunos de sus integrantes, el triángulo aún no estaba bien construido y funcionaba un poco desbalanceado. El problema no quedó resuelto y subsiste hasta el presente. Y aunque en el seno del CCDL —concebido como un espacio de concertación entre ciudadanía y gobierno—, municipalidad y ciudadanía son socios horizontales, en la mentalidad de muchos ciudadanos y muchas ciudadanas, pesa el paradigma de que la municipalidad es la que manda y algunos comportamientos de concejales y funcionarios reflejan también este mismo pensamiento.

Ahora bien, un factor objetivo que resta independencia al CCDL con relación al gobierno municipal es el aspecto financiero. Cuando en distintas ocasiones la municipalidad demanda tareas y actividades, el CCDL pro-

[131] Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla, 10 de julio de 2008.

cede simplemente a ejecutarlas, "porque implícitamente opera el pensamiento que tiene derecho de pedirlo, dado que es quien financia al CCDL"[132]. Si no lo hacen, pueden perder el apoyo financiero. Muchas decisiones las toma el CCDL con participación horizontal de todos los representantes, pero otras las toma el gobierno municipal, y los integrantes del CCDL se sienten obligados a ejecutarlas para no arriesgar la ayuda económica. "Esto nos hace depender en algunos quehaceres...Y al que le hace falta darse cuenta y tomar conciencia de esta dimensión de la relación es al gobierno municipal"[133].

Hay algunos aspectos operativos que ejemplifican esa relación. Uno de ellos tiene que ver con la construcción de la agenda de las reuniones ordinarias: "El CCDL se reúne los miércoles y, por ello, los martes al medio día se cierra la agenda, aunque se deja abierta una ventana para cuestiones emergentes. Sin embargo, siempre hay gente de la alcaldía los martes a las seis de la tarde o siete de la noche introduciendo nuevos puntos y con ello mucho desorden. Y aunque viola la forma acordada de funcionar…esto ha sido una conducta permanente, que es tolerada por nosotros, porque en el fondo nos funciona que, si nos dan la plata, no podemos negarnos"[134].

En ese marco se entiende que haya, en dirigentes ciudadanos, un anhelo de independencia económica, para tener independencia política.

El dilema es claro: ¿deben los gobiernos municipales financiar a los comités de desarrollo local? Y en ese caso, ¿cómo hacerlo sin generar dependencia? Este dilema, como muchos otros que se han venido señalando, no es exclusivo del municipio de Santa Tecla, es característico de muchos municipios en América Latina, donde se han ensayado diversas soluciones. Tal vez, la más acertada vaya en la línea de que los gobiernos municipales deben aportar a los CDL un financiamiento básico para su funcionamiento estipulado por ley nacional, de manera que la decisión y el monto no dependan de la voluntad del alcalde o la alcaldesa ni del concejo municipal de turno. En el caso de Bolivia, por ejemplo, así se resolvió el financiamiento de los comités de contraloría ciudadana —veedurías— en los municipios.

132 Ídem.

133 Ídem.

134 Ídem.

Pero más allá de estas soluciones, a pesar de la experiencia acumulada y de la Ordenanza de Participación Ciudadana, algunos dirigentes del CCDL siguen sosteniendo que no conviene que el gobierno municipal sea parte del mismo, porque siempre produce interferencia. Para ellos, sería mejor un CCDL netamente ciudadano como interlocutor de la ciudadanía con el gobierno municipal. El debate permanece abierto.

Relación del CCDL con el partido de gobierno

La relación entre lo partidario y lo ciudadano es siempre un terreno difícil, más aún en países como El Salvador donde los partidos mantienen una concepción de supeditación de las organizaciones ciudadanas al partido y una visión de la participación en función de sus intereses y proyectos.

En el caso de Santa Tecla, se ha venido trabajando en el sentido de que el sistema de participación ciudadana, así como los espacios para desarrollarla, sean autónomos con respecto al gobierno y, con mayor razón, al partido. El CCDL, en consecuencia, se formó sin ninguna intervención partidaria. Y "esta naturaleza debe cuidarse siempre, aun en las formas (…), hasta en el lenguaje de las cartas se debe expresar la naturaleza estrictamente ciudadana"[135].

Para el alcalde Ortiz, "la relación entre el partido y la ciudadanía debe ser estrecha y permanente, pero respetando mutuamente sus respectivas identidades. Hay que tener mucho tacto en la mezcla entre lo partidario y lo ciudadano. Hay una frontera muy débil. No hay organización paralela de la ciudadanía por parte del partido. Los espacios y organizaciones ciudadanos son los viveros de los cuadros políticos y de gobierno. Los partidos necesitan reclutar líderes y lideresas ciudadanos, líderes y lideresas comunitarios para nutrir sus filas. Sin embargo, eso no les da derecho a tener ingerencia o desarmar organizaciones ciudadanas por intereses de partido"[136].

A mediados del año 2008, la directiva municipal del FMLN en Santa Tecla decide por primera vez, de cara a las elecciones municipales del 2009, pedir al CCDL que proponga dos ciudadanos o ciudadanas para que entren

135 Ídem.

136 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. Diciembre 16 de 2008.

en la planilla del partido para conformar el próximo concejo municipal, solicitud a la que el CCDL accedió sin mayor cuestionamiento, "porque se nos explicó que iban a seguir representando a la sociedad civil dentro del concejo municipal, que no deberían ser del partido"[137]. Todo parecía indicar que se estaba sentando un precedente que abría un nuevo espacio y tipo de relación entre el CCDL y el partido, la representación de aquel en el concejo municipal.

Se inició, entonces, el proceso de selección de esas personas, acordando que la secretaría sectorial y secretaría territorial nombraran a un hombre y una mujer como candidatos. Así lo hicieron y se presentaron cuatro candidatos, dos hombres y dos mujeres. A continuación, se analizaron las hojas de vida de las cuatro personas, se creó un comité electoral y se decidió que el voto sería secreto y en urnas. La elección se realizó con la participación de los 36 integrantes del CCDL (18 propietarios y 18 adjuntos). El concejo municipal no votó, aunque pudo haberlo hecho.

> En Santa Tecla se ha venido definiendo un concepto de participación ciudadana que se ha ido plasmando en un sistema y una práctica. Es un proceso de cambio de idiosincrasia cultural en el que entran, además de la población y el gobierno municipal, los institutos políticos.

La elección resultó muy conflictiva, pues de inmediato afloraron las contradicciones y celos entre los representantes de los territorios y de las mesas ciudadanas. La coordinadora adjunta del CCDL, que iba como candidata, renunció porque no fue electa. Algunos, que por primera vez participaban de manera directa en cuestiones políticas, comenzaron a replantear la filosofía del CCDL y su naturaleza: "Ahora hay que afinar bien de qué se trata la participación en el CCDL, pues incluso se puede convertir en trampolín para llegar al gobierno municipal" (grupo focal). Otros cuestionaron la conveniencia de que el CCDL mande delegados en la planilla del FMLN, preguntándose qué tendrían qué hacer en el caso de que otro partido les hiciera la misma petición.

Otra diferencia es que, mientras algunos integrantes del CCDL están de acuerdo con los dos delegados que salieron electos para ir a la planilla del

[137] Grupo focal participación ciudadana. Santa Tecla. Julio 10 de 2008.

FMLN, otros no lo están, lo cual ha abierto una nueva fuente de conflicto. Los primeros están entusiasmados con la propuesta, porque piensan que se va a representar a la ciudadanía en el concejo municipal y elevar el tema de la participación ciudadana en el próximo gobierno. Bajo esta mirada, plantean que el déficit que tiene este proceso es que no hay un mandato explícito para los dos miembros de CCDL ni se han puesto los mecanismos para mantener la comunicación de los delegados con el CCDL. Consideran, además, que el CCDL debe elaborar el "mandato" a sus delegados o representantes al concejo.

Según su coordinador, "en el CCDL se va a recomendar que solo personas que al menos hayan estado un período y, al momento de las elecciones estén ya fuera puedan representarlo. Para eso se propone la creación de una instancia de socios honorarios del consejo ciudadano. Hasta allí va la discusión. El CCDL merece tener representación en el concejo municipal, pero no debe esperar a que el gobierno local los esté invitando a ser parte, son espacios que se deben ganar"[138].

En síntesis, en Santa Tecla se ha venido definiendo un concepto de participación ciudadana que se ha ido plasmando en un sistema y una práctica. Es un proceso de cambio de idiosincrasia cultural en el que entran no solo la población y el gobierno municipal, sino también los institutos políticos que también deben cambiar su mentalidad y ver a la ciudadanía no como apéndice o sometida o en función de los partidos, sino como soberana y establecer con ella una relación viva, sistemática y horizontal.

Para el concejal Rusconi, "el concejo municipal se debe nutrir de gente con experiencia en participación ciudadana. Pero no es claro que deba ser la instancia ciudadana, el CCDL, por ejemplo, la que elija a su representante en el concejo municipal, porque en ese caso sentiría el derecho para reclamar que el gobierno lo considere en esa calidad de representante y así lo trate, lo cual no es posible sin distorsionar la naturaleza del concejo"[139]. En el concejo municipal de Santa Tecla existen dos espacios para personas que no pertenecen a partidos políticos, y los candidatos o las candidatas a ocuparlos se seleccionan de espacios ciudadanos. El espíritu de esto descansa en enriquecer al órgano municipal con concejales

138 Chávez, Víctor. Coordinador CCDL. Entrevista con autores. 15 de abril de 2009.

139 Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 15 de abril de 2009.

que analicen los problemas y aporten a la construcción de soluciones desde una perspectiva ciudadana. Ahora bien, esto no significa que dichos espacios serán ocupados por "representantes" de alguna organización específica de la sociedad civil.

En este marco, se debería profundizar, una vez pasadas las elecciones, este tema de la participación o representación del CCDL en el concejo municipal. Es claro que la apuesta de tener "representantes" en el concejo municipal, por una parte, pervertiría al CCDL y, por otra, corporativizaría al gobierno municipal. En los concejos municipales no hay representantes de ningún sector específico de la ciudadanía. Otra cosa es que concejalas y concejales que han vivido la experiencia del CCDL se integren al gobierno local, pero en su calidad individual.

Un señalamiento crítico que el CCDL de Santa Tecla hace al FMLN es que, de acuerdo a sus estatutos, en aquellos municipios de más de 50 000 habitantes, los candidatos a concejales sean electos por la dirección nacional del partido. "Esta es una injerencia indebida, están sustituyendo al municipio"[140]. Aquí es importante subrayar que el gobierno municipal coincide con este señalamiento del CCDL. Para el CCDL y el gobierno municipal tecleño, el FMLN debe avanzar a un esquema más descentralizado. Su funcionamiento refleja todavía la desconfianza en los territorios, tanto en la gente como en la militancia. Actualmente, la directiva municipal manda la propuesta de candidatos y candidatas al concejo municipal, a la directiva departamental y esta a la dirección nacional, que es la que determina. Ese les parece un mecanismo inadecuado, centralista y poco democrático. Pero junto a eso, también consideran que hay que mejorar los criterios de selección de candidaturas para evitar hechos como la imposición por parte de la directiva municipal de integrantes del concejo con base no a idoneidad para la función pública, sino a lo que llaman "confianza partidaria".

Es un hecho, pues, que la relación entre el CCDL y el partido FMLN tiene una faceta positiva en el sentido de que localmente se ha desarrollado una relación de autonomía y mutuo respeto, pero eso no impide las diferencias y las críticas del CCDL, especialmente hacia las instancias y decisiones nacionales de dicho partido. Además, conforme el proceso de

[140] Grupo focal territorial. Santa Tecla. 4 de octubre de 2008.

participación ciudadana avanza y se profundiza, van surgiendo nuevas experiencias y conflictos como los señalados. Lo importante de rescatar en la experiencia de Santa Tecla es que un verdadero sistema de participación ciudadana, si bien no debe depender del partido de gobierno ni de ningún partido político, sí debe reconstruir una relación horizontal y positiva entre la ciudadanía y los diferentes institutos políticos en el territorio, de cara a que cada quien, ciudadanía y partidos, desempeñen la función que les corresponde en el proceso de desarrollo territorial.

Asamblea ciudadana

De acuerdo con la Ordenanza de Participación Ciudadana, "es un espacio de participación que tiene carácter consultivo, propositivo y concertador de estrategias y políticas locales, representativa de las fuerzas vivas del municipio, expresadas en organizaciones tanto de carácter territorial como sectorial".

La asamblea está conformada por alrededor de 250 delegados y delegadas territoriales —que llegan por directiva— y sectoriales (mesas ciudadanas en pleno), con derecho a voz y voto. También participa el concejo municipal en pleno, aunque solamente con voz, no vota. Además, puede participar cualquier vecino o vecina con derecho a voz. Llegan también los gerentes y jefes municipales para responder a las preguntas y cuestionamientos de los y las asambleístas.

Previamente a la asamblea, el concejo municipal se reúne con los CZ y las mesas ciudadanas para dar un anticipo de la rendición de cuentas, para revisar detalles por sector y para evacuar dudas y críticas.

La asamblea sesiona en dos momentos: en el primer trimestre del año —como lo manda el Código Municipal—, donde rinden cuentas, tanto el concejo municipal, como el Consejo Ciudadano. Hay el espacio para que haya objeciones y señalamientos. El concejo municipal presenta el PIP del año en curso, que ha sido consultado, para que lo valide el pleno, que puede proponer cambios. También el Consejo Ciudadano da un informe de trabajo y económico. Cada dos años, la asamblea ratifica al coordinador y al coordinador adjunto del CCDL, así como a los secretarios territoriales y sectoriales. Hay otros puntos eminentemente ciudadanos, donde el gobierno local solo escucha y puede opinar, pero no vota.

El segundo momento es en el mes noviembre y la sesión de la asamblea tiene un carácter más administrativo y técnico. Allí se plantean grandes propuestas de resoluciones y mandatos de la asamblea que ya han sido consensuados con las bases y tienen que ver con el impulso del proceso y el fortalecimiento del sistema de participación ciudadana. También hay un primer informe sobre lo que está garantizado para el siguiente ejercicio en materia de inversión social, que sirve de insumo para el nuevo PIP.

En 2006, la asamblea dejó 11 grandes resoluciones relacionadas con institucionalización de la participación ciudadana, la actualización de la Ordenanza y proyectos de hasta US$10 000. En 2007, los principales mandatos giraron en torno a la Ordenanza de Participación Ciudadana y la actualización de su reglamento. En 2008, dio el mandato de estudiar la legalización del Consejo Ciudadano y el autofinanciamiento de su funcionamiento.

Mecanismos de participación ciudadana

Además de los espacios que se han analizado, en Santa Tecla el gobierno municipal ha creado mecanismos para impulsar la participación ciudadana, que complementan a aquellos. Los principales son cuatro: el *Plan estratégico participativo* (PEP), el *Plan de inversión participativo* (PIP), la consulta ciudadana y las pequeñas obras de gran impacto (POGIS).

Plan estratégico participativo (PEP)

Dado que este mecanismo ya ha sido ampliamente abordado en el capítulo IV del presente trabajo, solo recordaremos brevemente que se trata de un instrumento de acción territorial que parte de una visión global e intersectorial y permite adoptar políticas y acciones concertadas entre todos los actores del municipio para el corto, mediano y largo plazo en función de su desarrollo.

El PEP define las principales líneas estratégicas para transformar y mejorar la ciudad de Santa Tecla durante un período de diez años, teniendo como meta el 2012. Refleja y es producto de un proceso de consulta y ejecución conjunta entre el gobierno local y la ciudadanía —proceso de participación ciudadana—, que busca soluciones a los problemas y necesidades actuales, así como anticipar medidas y proyectar acciones en lugar de reaccionar cada vez que aparezcan emergencias o nuevos problemas.

Plan de Inversión Participativo (PIP)

Es el instrumento mediante el cual el gobierno municipal y los habitantes, a través de las instancias de participación ciudadana, planifican la inversión presupuestaria para la ejecución de obras y proyectos para cada año de gestión, con los que se busca dar respuesta a las principales demandas de cantones, comunidades y colonias identificadas en el *Plan estratégico participativo*. El PIP es aprobado durante la asamblea ciudadana municipal que, como quedó ya apuntado, se realiza anualmente en Santa Tecla. El ejercicio del PIP comenzó en el año 2005 y, desde entonces, se ha implementado ininterrumpidamente.

La metodología del PIP arranca con pequeños diagnósticos hechos en los comités zonales y las mesas ciudadanas, sobre la base del diagnóstico que se hizo en el 2001 en el marco del PEP. "Se trata de ir poniendo al día dicho diagnóstico. La tarea es ir revisando los diagnósticos originales de sectores y territorios para concluir el PEP al 100% en el 2012, pero registrando, al mismo tiempo, las nuevas realidades y problemáticas que van surgiendo"[141] .

Es importante consignar que, en el PIP, los comités zonales y las mesas ciudadanas participan de manera diferente. Los primeros hacen un consolidado y una priorización. Las mesas, por su parte, hacen sus diagnósticos, establecen sus prioridades y se los plantean al gobierno local para que este busque formas de apoyo financiero, dado que en el PIP no se incorpora la parte sectorial, únicamente la territorial.

Una vez que recibe los insumos, la municipalidad estructura el PIP y lo presenta a la asamblea ciudadana.

Hay prioridades que, si bien no aparecen en el PIP, no es que dejen de serlo. Sin embargo, lo que aparece en el PIP es lo presupuestado por la municipalidad, lo que tiene recursos asegurados. Lo demás queda como materia para gestión con la cooperación internacional, pero no implica un compromiso del gobierno local. Sin embargo, el equipo municipal de cooperación elabora proyectos de gestión, para cubrir las prioridades que no quedaron cubiertas y complementar el PIP movilizando otros recursos.

[141] Grupo focal territorial. Santa Tecla. 4 de octubre de 2008.

De acuerdo a lo anterior, en la rendición de cuentas, si solo se hace sobre el PIP, no se incluyen aquellas inversiones que se hicieron fuera del mismo; por eso, "algunos participantes criticaron al gobierno municipal en la última asamblea, porque no abarcó inversiones que se hicieron fuera del PIP y que fueron importantes para algunas comunidades"[142].

Hoy este año la gerencia de PC lo va cruzando con el PEP para saber dónde están con relación y ver lo que falta.

Consulta ciudadana

Entre los años 2000 y 2009, se han realizado cuatro consultas ciudadanas. La primera de ellas fue en el mismo 2000, en una colonia llamada Jardines de la Sabana 3 (II y III etapas), y se hizo en torno a ceder o no una zona verde de la municipalidad para construir tres canchas de tenis, ampliando el parque polideportivo. A cambio, la población pedía la creación de túmulos, la construcción de un parque recreativo y el retiro de las unidades de la ruta de autobuses n.º 42. Originalmente, la consulta iba a hacerse con voto secreto en urnas, pero al final se decidió hacerla bajo la modalidad de voto a mano alzada[143]. La resolución fue favorable.

La segunda consulta fue en la colonia Jardines del Rey, en el año 2007, a raíz de la solicitud de la iglesia evangélica "El Buen Pastor de las Asambleas de Dios" para construir una iglesia y un centro para jóvenes en una zona verde municipal ubicada en la orilla. Se convocó a los 401 habitantes que votaron de manera secreta. La resolución fue en contra de la solicitud de la iglesia.

La tercera consulta se realizó en Jardines de Merliot en el mismo año 2007. Se trataba de aprobar o no un comodato a la Iglesia católica de la colonia para hacer uso de una zona verde para construir en ella una capilla y una clínica parroquial. La votación fue secreta y en urnas y, en este caso, la resolución fue a favor del comodato.

En el 2008 se da una consulta de distinto tipo, pues se trata de resolver un conflicto con la Escuela Mazarello. Esta escuela se construyó en un pre-

142 Chávez, Víctor. Coordinador CCDL. Entrevista con autores. 15 de abril de 2009.

143 Ver registro en Sindicatura Municipal.

dio municipal dado en comodato por 40 años a la congregación salesiana "Hijas de María Auxiliadora", para que hicieran su labor educativa. Dicho comodato se otorgó en 1994 por la administración del alcalde Ovidio Palomo Cristales y fue ratificado por la de Haydeé Zometa, que aumentó 15 metros al terreno mencionado y estableció el comodato a 99 años.

Pero las religiosas, comenzaron a plantear la necesidad de aumentar las cuotas de escolaridad, para mantener la calidad educativa. A esto se opuso desde un comienzo el MINED, que es el que coloca a los maestros y maestras, señalando que, si empezaban a cobrar la escolaridad, la escuela dejaría de ser pública y se convertiría en privada. La gente que apoyaba a los maestros lo hacía porque no aceptaban el incremento planteado por las religiosas. El MINED, por su parte, había ofrecido becas para aquellas niñas cuyas familias mostraran que no podían pagar la cuota de US$30 en bachillerato.

La consulta se realizó en torno a si la alcaldía mantenía o no el comodato otorgado a la congregación religiosa o se lo daba al MINED. El conflicto en realidad, era entre religiosas y profesores. La alcaldía simplemente desempeñó un papel mediador. La consulta fue secreta, con testigos, observadores y garantes como la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y el Ministerio de Educación. El resultado fue a favor de que la escuela se quedara funcionando bajo la administración de la congregación religiosa.

Las POGI: Pequeñas obras de gran impacto

Las POGIS se han convertido en un componente del sello de la casa. Se trata de una iniciativa del concejo municipal que nació en el 2002, cuando se estaba terminando de diseñar el PEP, ante el desafío de resolver necesidades concretas en barrios y colonias, como el deterioro y uso inadecuado de zonas verdes, el poco involucramiento de la población en su mantenimiento, la falta de credibilidad que tenían las organizaciones vecinales y la lentitud del proceso de erogación de fondos por parte de la alcaldía. Surge ante la necesidad de mostrar resultados concretos del plan estratégico, cuando se estaba debatiendo la estrategia de ejecución del plan y las formas de enfrentar cientos de demandas de la ciudadanía.

Se construye entonces una herramienta que facilite el desarrollo de obras pequeñas que, por la importancia que tienen para la población, sean de

gran interés, que se realicen con alta participación de vecinos y vecinas que de manera organizada manejen fondos que les son trasladados por el gobierno municipal y a los cuales pueden sumarle otros conseguidos por cuenta propia.

Las POGI, por tanto, se enfocan en resolver necesidades específicas de cada colonia o cantón y, a diferencia de las obras grandes, las POGI son seleccionadas —por lo menos en un 95%— a iniciativa de la población. No hay POGI que surja del concejo municipal. Esto provoca que la comunidad esté, desde el comienzo, identificada con el proyecto, que se involucre en el mismo y que trate de obtener más fondos sobre la base de los que recibe de la alcaldía. En un principio, las POGI respondían a demandas específicas que surgieron en el marco del plan estratégico. Posteriormente, vecinas y vecinos las proponen al concejo municipal.

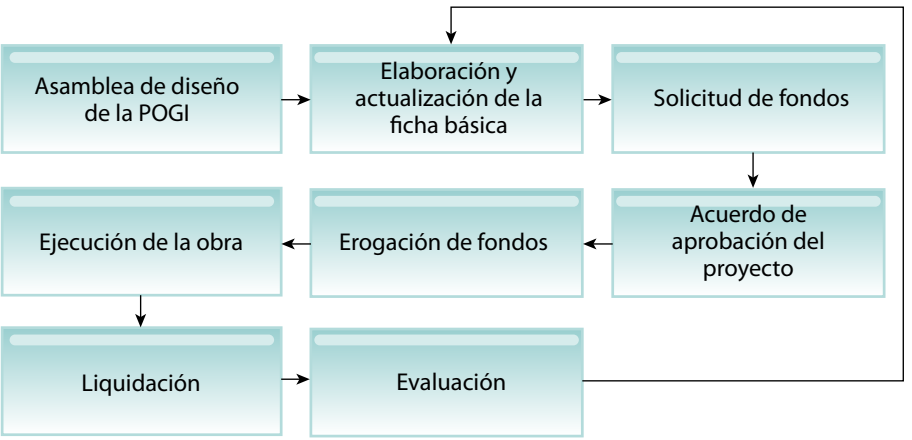
Las POGI contribuyen, sin duda, a la batalla cotidiana por romper con la cultura asistencialista y su éxito ha estado en esa combinación de la alta participación comunitaria con la descentralización de fondos y su administración por parte de vecinos y vecinas organizados. "El concejo municipal les da US$1500.00 y ellos contratan, compran y administran la obra. Al final, responden con facturas y liquidaciones, y así quedan habilitados para realizar otras en el futuro"[144].

Cada POGI implica un ciclo que inicia con la organización del comité del proyecto y una asamblea vecinal para diseñarlo. Luego viene la solicitud de los fondos a la alcaldía, el acuerdo de aprobación y la erogación. Sigue la contratación y ejecución de la obra, la liquidación del proyecto y se cierra con la evaluación.

Es importante señalar que, durante la realización de cada POGI, se desarrollan asambleas de vecinos para ir tomando el pulso del proyecto y actividades de recaudación de fondos como contrapartida de la comunidad. Por otra parte, la municipalidad, a través de dos de sus gerencias, la de Gestión Territorial e Infraestructura y la de Participación Ciudadana, proporciona un acompañamiento técnico.

144 Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 15 de abril de 2009.

Gráfico n.º 7. Ciclo de las POGI



Fuente: Alacaldía Municipal de Santa Tecla. Gerencia de Participación Ciudadana.

El gobierno municipal tiene un fondo para POGI que funciona a partir de fondos propios y de fondos de cooperación internacional. Se le transfieren a la población a través de un acuerdo municipal, por lo que siempre tratan de que sean varias POGI las que se aprueben simultáneamente, así como de hacer entrega pública de los mismos. Existe, además, un reglamento que establece las reglas básicas del juego para los actores que intervienen a lo largo de la ejecución de las obras.

> "En la ejecución de las POGI, hay un sentido de transparencia en el traslado y el manejo de los fondos. Ya no se ponen rótulos que digan que la alcaldía hace una obra determinada y que la gente criticaba porque decía que era mentira. Ya no hace falta. Ahora la gente sabe cuánto ha dado el gobierno municipal y cuánto maneja la comunidad".
>
> Grupo focal territorial
> 4 de octubre de 2008

Las POGI han suscitado desde un principio, dentro y fuera de la alcaldía, un debate en torno a qué sustento legal tiene el hecho de trasladar recursos municipales a los ciudadanos. El gobierno tecleño considera que, aunque el Código Municipal se queda corto en lo que respecta a participación ciudadana, no prohíbe hacer dicho traslado. Actualmente, el gobierno municipal está preparando una propuesta para la incorporación de un artículo al respecto en el Código Municipal.

En términos de obras, la actividad más permanente en Santa Tecla es la relacionada con la gestión de recursos a partir de las POGIS. Hay colonias

a las que les dan US$1000 para POGIS y hacen hasta cinco veces más de lo esperado inicialmente. Cada pequeña obra es un multiplicador.

Cuadro n.º 10. POGI ejecutadas entre 2002 y 2008

Años	POGI ejecutadas	Inversión
2002	36	$ 66 751.23
2003	21	$ 25 998.35
2004	5	$ 10 864
2005	19	$ 52 820
2006	22	$ 113 160.54
2007-2008	18	$ 107 118.38
Total POGI	121	$ 376 712.50

Fuente: Alcaldía municipal, Gerencia de Partición Ciudadana.

Objetivo de las POGI

"Promover la participación de la ciudadanía en el desarrollo del municipio a través de la descentralización de los recursos municipales a una entidad ciudadana para la administración, coejecución y liquidación de un proyecto" *.

* "Pequeñas obras de gran impacto. Una experiencia desde Santa Tecla", p. 3, folleto de la alcaldía de Santa Tecla.

Luces y sombras de la participación ciudadana en Santa Tecla

Sin lugar a dudas, uno de los emprendimientos de mayor envergadura acometidos por el gobierno municipal de Santa Tecla ha sido el de promover y asegurar la participación ciudadana en la construcción y el desarrollo de la ciudad, a través de la creación de un sistema inédito que resulta innovador en El Salvador no solo por su profundidad y sus alcances, sino por la complejidad de su diseño y la vitalidad de su funcionamiento.

Después de ocho años en que municipalidad y ciudadanía —a través de diferentes organizaciones, espacios y mecanismos— han conjugado esfuerzos sistemáticos, el municipio cuenta hoy con un sistema de parti-

cipación ciudadana que básicamente funciona y que mantiene viva la relación permanente entre ambos actores de cara a ir mejorando y desarrollando el territorio. Este sistema ha venido, gradualmente, creciendo y cualificándose, lo cual ha abonado a una mayor confianza de la ciudadanía en la gestión local encabezada por el alcalde Ortiz, como lo muestran distintas encuestas y el resultado de las elecciones del 2009.

En palabras del alcalde Óscar Ortiz, "lo que ha generado el sistema y la estructura de participación ciudadana en Santa Tecla es, básicamente, un conjunto de espacios y mecanismos articulados que hacen posible que la ciudadanía, de manera ordenada, dirigida y concentrada, logre aportar con mayor efectividad al desarrollo de su comunidad y de la ciudad". Sin embargo, el mismo alcalde destaca que toda la dinámica de participación ciudadana "no se limita a lo que orgánicamente el sistema incorpora, sino que va más allá, lo que constituye una de sus mayores ganancias. Es evidente que el sistema convoca y aglutina, estructurando una contraparte ciudadana del gobierno local bien organizada, con mandato y competencias para poder producir acuerdos permanentes y periódicos a partir del ejercicio público y el ejercicio ciudadano que está mediado por el sistema. Pero la apuesta no termina allí, sino que apunta a generar una cultura de participación más allá del sistema mismo, expandiendo su influencia que se traduce en la creación de más y mejores organizaciones sociales"[145].

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el parque deportivo "El Cafetalón", donde se ha ido generando un amplio tejido organizativo. Cada disciplina deportiva, como el Papi Fútbol, las ligas infantiles, la liga de softbol y otras, tiene su propia organización a través de la cual se autorregula y desencadena una dinámica particular. Y no todas esas organizaciones se integran en la Mesa Ciudadana de Recreación y Deportes, que es el espacio que les corresponde en el sistema de participación ciudadana. En otras palabras, el sistema estimula permanentemente otros espacios de organización y concertación entre lo público y lo ciudadano. Hay mecanismos de organización que se reproducen por una demanda propia para mejorar los espacios inmediatos donde interactúan.

[145] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 5 de agosto de 2009.

Lo anterior pone de relieve dos dimensiones del sistema. En primer lugar, los avances en cantidad y calidad de las organizaciones ciudadanas, de manera sostenida, especialmente en el ámbito territorial, aunque hay que destacar también las mesas ciudadanas con un papel activo de cara a dinamizar participación sectorial de la ciudadanía. En segundo lugar, la influencia en la creación de otras organizaciones sociales y en los niveles crecientes de movilización, que se expresa de diversas maneras, unas más tranquilas como la participación en las consultas ciudadanas y otras más combativas como la que se dio en torno a la calle Diego de Holguín.

Otro aspecto relacionado con lo anterior es cuál es el nivel real de involucramiento de la gente. Es evidente que la gente que se involucra en los espacios y mecanismos de participación es una minoría; sin embargo, de alguna manera, es representante de la mayoría. Según la encuesta promovida en el marco del presente trabajo, solo el 12% de entrevistados dijeron que participan en algún comité, organización o espacio ciudadano. Pero el 12% de la población de Santa Tecla representa unas 16 000 personas y sus redes respectivas de relacionamiento, lo que las convierte en un número no despreciable de voceras de los intereses colectivos.

Otra virtud del sistema ha sido la movilización de recursos de la ciudadanía como contrapartida de los recursos de la alcaldía, lograda especialmente a través de las POGI. Es clara la tendencia creciente de dichas contrapartidas de cara a concretar obras que resuelven sentidas necesidades ciudadanas, estimulada por la descentralización de fondos a la ciudadanía y la administración de fondos municipales por parte de la misma. Pero también el CCDL ha recibido transferencias de fondos de la municipalidad —se le han pasado fondos grandes— para la realización de megaobras que hasta hoy han sido exitosas y transparentes.

Un efecto de lo anterior es el aumento de la presión y la demanda de la gente sobre el gobierno municipal, que han crecido y reflejan una ciudadanía que se vuelve más exigente y cuestionadora, aunque sobre la base de una confianza creciente, que ha quedado rubricada, como ya se señaló anteriormente, en los resultados electorales.

Es importante registrar también la diversidad y pluralidad en los espacios ciudadanos, que se amplía en la medida en que se han ido "ciudadanizando". Esto permite que cada vez más se diferencien los espacios

partidarios de los ciudadanos y que, en estos, participen personas con pensamiento de izquierda y derecha, o que simpaticen y aun militen en los distintos partidos políticos. Este fenómeno constituye una riqueza que favorece la tolerancia y abona a la cultura democrática del territorio y del país.

Ahora bien, como en cualquier sistema de este tipo, no todo son luces y logros. También hay sombras y obstáculos. A pesar de todo lo planteado en el presente capítulo y del esfuerzo desplegado tanto por el concejo municipal, como por el CCDL y todo el sistema organizativo que se ha venido construyendo, aún hay en Santa Tecla muchos sectores de la ciudadanía que no participan o participan muy poco. Esto significa que todavía es un desafío abierto a seguir mejorando la metodología y los instrumentos, de manera que se estén constantemente innovando y ajustando a la realidad, los intereses y las lógicas de la ciudadanía.

Por otra parte, se produce un aumento de las demandas ciudadanas sobre la alcaldía que escapan a sus competencias y corresponden a competencias del gobierno central. Esto es complicado de manejar y, en varias ocasiones, han llevado al gobierno municipal a asumir algunas competencias en materia de calles y de salud, por ejemplo, que no les corresponden, en aras de responder a la ciudadanía.

En el ámbito territorial también se observan problemas no resueltos. En muchas colonias, barrios y comunidades aún hay bastante dependencia de la alcaldía y del promotor. Se mantiene la expectativa de que la alcaldía es quien debe cambiar directiva, cambiar liderazgo y organizar a la gente. No es fácil ni rápido el cambio de mentalidad y visión. Por otra parte, tampoco se ha terminado de hacer la transición del promotor —con toda la carga de paternalismo y asistencialismo que tiene— al referente municipal de participación ciudadana. En muchas ocasiones el promotor o la promotora todavía funciona como caja de recepción de quejas y denuncias de la población y no logra ayudar a que la misma población enfrente y resuelva los problemas y busque el apoyo de la alcaldía como un complemento y solo si es necesario.

En materia de presupuesto y financiamiento tampoco faltan los descontentos. Hay una parte de la ciudadanía que siente que sus prioridades no quedan reflejadas en el PIP, dado que no todas las necesidades que

se plantean en la fase de construcción del mismo quedan después con fondos asignados para su solución, pues estos son siempre insuficientes. Sin embargo, el gobierno municipal debe disminuir los desencantos e insatisfacciones que esto produce, a través de una mejor metodología de explicación y participación, al tiempo que incrementa la búsqueda de más recursos de la cooperación internacional.

Lo anterior se refleja de una manera muy específica en el ámbito sectorial, pues todavía no se logran dibujar las prioridades sectoriales a la hora de presupuestar, y los recursos que se movilizan por la vía de la cooperación internacional no se dan a basto. Lo sectorial tiene menos recursos que lo territorial y por ello hay mesas ciudadanas que plantean hacer una cogestión o una búsqueda directa de fondos de la cooperación internacional. Sin embargo, la solución se debe encontrar en el marco del sistema de participación ciudadana y con un rol activo del gobierno municipal.

En el ámbito territorial, se observan no pocas deficiencias y vacíos, entre las que sobresalen:

a) La falta de una mayor y mejor socialización de muchas decisiones que toma la municipalidad en las zonas. La alcaldía brinda diversos servicios públicos y, en ocasiones, se pierden los canales institucionales y el promotor es el último que se entera de algunas decisiones tomadas en la municipalidad relacionadas con su ámbito de trabajo y responsabilidad. Esto lo percibe la gente y le resta autoridad al promotor. Hay muchas decisiones que se toman en gerencias o departamentos municipales que, por sus implicaciones, deberían ser conocidas de inmediato por la Gerencia de Participación Ciudadana, pero esto no es así, lo que afecta negativamente el trabajo de esta y la participación misma de la gente.

b) Contradicciones entre promotores que tienen alguna zona bajo su responsabilidad y concejales que viven en ella o que atienden la consejería de un tema específico. Aunque en algunas ocasiones esto refleja una fricción entre la parte técnica y la política, la mayoría de veces se trata de falta de comunicación y coordinación, lo que de nuevo está relacionado con la organización y el funcionamiento de la municipalidad.

c) Falta de un equipo adecuado para el trabajo directo en las comunidades y el acompañamiento a proyectos. Se necesita más personal y más

cualificado. El problema es que aún se arrastra con la tradición de que un promotor trabaja hasta en 15 ó 20 colonias. Esto no permite un trabajo a profundidad. Para algunos concejales, el dilema es "o se crece o se cambia la modalidad para atender el trabajo de otra manera, por ejemplo, en un sistema de atención por zonas o microzonas"[146]. Este problema tiene que ver fallas en el funcionamiento y con una mejor precisión del rol de los comités zonales y su relación con los promotores. Aquí aparece un tema clave para todo el sistema de participación ciudadana, que es la relación y los roles de los comités zonales y los promotores o referentes de la alcaldía.

d) A pesar de los cambios realizados, la clave del modelo aún es el promotor que "atiende" a las comunidades, pieza que se arrastra del viejo sistema, mientras que el nuevo exige que la polea ya no sea el promotor, sino el comité zonal. La nueva Ordenanza de Participación Ciudadana afina más el rol de los CZ y abona en esa dirección, pero sin duda cambiar la función del promotor y fortalecer el CZ en la visión que se ha venido construyendo son cambios que van de la mano. Solo así se podrá dar el salto a una relación más autónoma y horizontal entre las comunidades y el gobierno municipal.

e) En Santa Tecla la participación en las colonias y cantones es más clara alrededor de proyectos que de servicios, cuando la función principal de la alcaldía articula la prestación de servicios, la implementación de proyectos y la regulación de la vida pública. Por ello, la participación ciudadana debe relacionare con todas y tener una ingeniería tal que la articule con las tres.

En distintos espacios territoriales y sectoriales aún no se resuelve bien la relación entre partidos políticos y ciudadanía. Muchos ciudadanos y ciudadanas que son militantes tratan de utilizar criterios partidarios para tomar decisiones, elegir representantes o excluir personas. También hay aún dirigentes y militantes de partidos que no comprenden la naturaleza ciudadana de los espacios y los interfieren o buscan imponer decisiones a nombre de su partido.

[146] Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista. 15 de abril de 2009.

Dibujando algunas lecciones

Todo el esfuerzo generado en Santa Tecla para crear y desarrollar el sistema de participación ciudadana arroja innumerables lecciones, muchas de las cuales han ido quedando ya apuntadas. Por eso, el propósito aquí es simplemente señalar algunas que consideramos importantes y que complementan lo que hemos venido reflexionando:

a) Cuando el gobierno local logra tejer, junto a amplios sectores de la sociedad local, un sistema que le permite y le obliga a una relación e interacción permanentes con la ciudadanía, todos los días se generan insumos para gobernar mejor. Si se ve el camino recorrido por Santa Tecla desde el 2001 al 2009, no son pocas las transformaciones que han mejorado la ciudad y la vida de la gente en ella, y esto se debe, en gran medida, a la participación de la ciudadanía articulada a la gestión del gobierno local. Nunca se hubieran logrado con una acción exclusivamente gubernamental.

b) La información pública accesible a la ciudadanía no solo sirve mucho, sino que es una condición indispensable para la participación responsable de la ciudadanía y para el diálogo entre ella y el gobierno municipal. Lograrlo implica no solo cambios en la mentalidad del gobierno local y el personal de la alcaldía, sino también en el sistema para recogerla, clasificarla y ofrecerla. Esto incluye la formación y capacitación del personal, la utilización adecuada de la tecnología y una rigurosa regulación a través de ordenanzas municipales.

c) La participación ciudadana es un proceso cada vez más complejo y siempre conflictivo. Mientras más se amplía y se profundiza, más difícil es, porque la demanda ciudadana sobre el gobierno local crece y se cualifica. Se requiere un estilo de gobierno concertador, no confrontativo ni partidista, con amplio conocimiento de la sociedad local y sólida capacidad para el manejo y la resolución de conflictos.

d) La despartidización de los espacios ciudadanos es positiva para el municipio y su desarrollo, pero en nuestro país requiere un cambio de cultura que debe ser promovido de manera decisiva por el gobierno local y que incluye un debate propositivo y educativo, tanto con las estructuras del propio partido, como con los demás partidos políticos.

e) La comunicación creciente del gobierno con la ciudadanía ayuda a fortalecer la identidad de la ciudad, al posibilitar la selección e implementación de obras que tienen alto contenido simbólico para la población. Como ejemplos de ello, se pueden citar la recuperación de espacios públicos emblemáticos, la construcción del Palacio de Bellas Artes o del Museo de la Ciudad.

f) La transparencia de la gestión pública, incluyendo, por supuesto, el manejo de los fondos, de cara a la ciudadanía es una palanca movilizadora de los procesos de participación ciudadana. La población no solo la reconoce, sino que la devuelve en dosis generosas de confianza y apoyo.

g) Si la inversión ha sido exitosa es porque se ha hecho en sintonía con la ciudadanía y, al hacerlo bajo esta lógica, la gente pone cada vez más contrapartidas, lo que multiplica las inversiones. La inversión hay que hacerla de cara a la gente y en función del municipio, no en lógica de votos o de cálculos partidarios. Venimos a transformar Santa Tecla. Esto se convierte, sin duda alguna, en un reconocimiento que es, aunque ese no sea el objetivo principal, la mejor publicidad para el partido que gobierna. En el caso de Santa Tecla, la mejor evidencia de ello son los resultados electorales del 2003, 2006 y 2009.

h) No es posible cambiar un concepto y enfoque si no se acompaña con transformaciones estructurales e institucionales. Cambiar la relación asistencialista, paternalista y clientelar de un gobierno local con la ciudadanía, conlleva cambios profundos en el aparato municipal. No es fácil abandonar la relación de arriba hacia abajo del promotor con la gente, por la de un "enlace" institucional y horizontal entre la alcaldía y la ciudadanía. Este cambio se tiene que asumir con responsabilidad y sentido de gobierno. Bien entendido este cambio, se pasa a una relación más cercana con la ciudadanía, se acerca mucho más el gobierno a la gente.

En conclusión, en Santa Tecla hay una estructura, un sistema y un proceso de construcción, participación y representación ciudadana en ascenso. Y una estructura de administración pública desempeñando un papel permanente de discusión y de concertación con las estructuras ciudadanas. Esto se ha abierto paso, y aunque los niveles de participación han crecido,

Hacia nuevas formas de participación ciudadana

Las Asturias es una colonia en la que los vecinos se han organizado en una asociación que, recientemente, ha planteado al gobierno municipal que la ayude a ordenar la estética de la colonia regulando las reformas exteriores de casas y fachadas, pero con base en un reglamento elaborado por la propia asociación. Esto es un ejemplo vivo de cómo se pasa de una organización que simplemente demanda servicios a la alcaldía a una organización que comienza a demandar un espacio competencial: "que la alcaldía aplique un reglamento hecho por nuestra a asociación". Una cosa es la participación como canal de demandas, pero otra es la participación como ejercicio de poder. Cuando la organización ciudadana comienza a compartir la creación de institucionalidad en el municipio, la participación ha dado un salto de calidad que solamente puede ser aceptado y estimulado por un gobierno local democrático.

son aún bajos. Se trata, por tanto, de una institucionalidad tierna, frágil por su tiempo, pero que va descollando. No hay que olvidar que esto se da en el marco de un claro déficit de ciudadanía en el país y en sus territorios; la ciudadanía en el país no está formada, está en proceso de formación.

Desde la experiencia de Santa Tecla, es claro que una creciente relación entre ciudadanía y gobierno local requiere, no solo de espacios y mecanismos que aseguren la participación libre, responsable y creativa de ciudadanos y ciudadanas y de la voluntad del gobierno municipal de respetarlos y asegurarlos, sino de una normatividad, una ley que regule dicha relación, estableciendo claras reglas del juego. Si esto se logra, sin duda se generan procesos profundos y estimulantes de aprendizaje en torno a que con una ciudadanía más activa participando en los asuntos sustantivos del territorio y con gobiernos municipales más democráticos y participativos, se logran mejores y más profundas transformaciones en una lógica de desarrollo local.

Por último, en palabras del alcalde Óscar Ortiz, "de acuerdo a la experiencia construida en Santa Tecla, en los municipios siempre hay posibilidades de generar sistemas de participación ciudadana, pero la pregunta clave es sobre qué bases se construyen dichos sistemas. En el caso de Santa Tecla hemos aprendido que la participación ciudadana no puede ser

un factor impuesto desde una perspectiva exógena. Se puede estimular, pero jamás imponer desde fuera. Sus resortes están en la dinámica propia e interna. Las ciudadanas y los ciudadanos participan en la medida en que están convencidos de que ganan algo positivo para ellos, sus familias, sus comunidades; y en la misma medida en que eso se desdibuja, la gente pierde entusiasmo. El tema de fondo es encontrar y construir el sentido de la participación. Por eso es un proceso siempre abierto, que no se puede casar con patrones o esquemas preestablecidos"[147].

Mensaje del CCDL a la ciudadania de Santa Tecla

Pareciera que esta Santa Tecla que hemos engalanado con la puesta en marcha de este novedoso proceso participativo, le abriera las puertas a otra Santa Tecla más joven, crítica y propositiva. Ambas han integrado la voluntad política de nuestros gobernantes en turno con el acompañamiento de la ciudadanía, mediante un plan estratégico de participación ciudadana. De esta manera, se fortalece la visión de los primeros moradores de la ciudad que nos impulsaron a cuidar, proteger y ordenar este querido municipio.

La Ordenanza de Participación Ciudadana, hoy ley del municipio, tiene dentro de sus reglamentos la creación del Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL), que es una instancia que involucra a todos los sectores de la vida social de nuestra ciudad.

Los integrantes de este Consejo, queremos saludar a los habitantes de esta renovada ciudad y a todos los amigos de nuestra querida Santa Tecla que están dentro y fuera de las fronteras patrias; al mismo tiempo, les invitamos a que sigamos construyendo junto con el actual concejo municipal, la Santa Tecla que todos y todas queremos y que hemos de heredar a las generaciones venideras.

147 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 5 de agosto de 2009.

Feria Municipal de Mesas Ciudadanas, Mesa de Comercio.

Mesa de Seguridad Ciudadana.

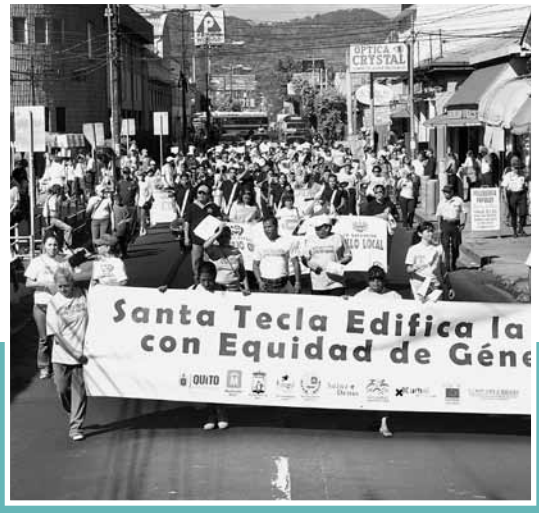
Mesa del Adulto Mayor.

Mesa de Salud.

Mesa de Transporte.

Capítulo VI

Dos apuestas por la equidad y el empoderamiento



La primera igualdad es la equidad. Víctor Hugo.

Contenido

- Ejes transversales y empoderamiento de actores estratégicos del desarrollo local: un aprendizaje difícil.

- Perspectiva de género y participación de las mujeres .
  - Las mujeres: enfoque de género y participación.
  - Política de la mujer: sentando las bases de una política de equidad de género del municipio de Santa Tecla.
  - El diagnóstico de inequidades de género.
  - Incluyendo a los hombres.
  - La equidad de género de cara a la ciudadanía.
  - Organización de mujeres en Santa Tecla.
  - Las mujeres en el concejo municipal y en la municipalidad .
  - La equidad de género en el presupuesto municipal.
  - Espacios de debate, reflexión e intercambio.
  - ¿Qué es lo más innovador de la relación entre el gobierno municipal y las mujeres?
  - Empoderamiento de las mujeres bajo la perspectiva de género: los principales trazos de Santa Tecla.
  - Sigue haciendo falta una mayor y mejor participación de las mujeres en el desarrollo del municipio: nuevos desafíos.

- Perspectiva de edad y participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
  - Visión, problemática y debate.
  - Espacios y política municipal de participación juvenil .
  - De Mesa Ciudadana de Jóvenes a Consejo Juvenil.
  - La participación de la niñez y adolescencia: una deuda pendiente.
  - La educación: una competencia del gobierno central y un desafío para el municipio.
  - Círculo Centroamericano de Aprendizaje sobre Derechos de la Niñez y Desarrollo Local .
  - Niñez, adolescencia y juventud emergiendo como sujetos del desarrollo de Santa Tecla.
  - Transformando los problemas en ventanas de oportunidad
  - Cinco grandes lecciones.

Dos apuestas por la equidad y el empoderamiento

Ejes transversales y empoderamiento de actores estratégicos del desarrollo local: un aprendizaje difícil

En los últimos años, en el marco de los procesos de desarrollo local, el debate acerca de los ejes transversales se ha venido profundizando, sobre todo en temas como género, edad y medio ambiente. Cada día es práctica más común hablar de los ejes transversales en los planes, programas y proyectos de desarrollo de los territorios. Por ejes transversales se entiende, en una primera aproximación, aquellos temas que, por su importancia y naturaleza, deben atravesar de principio a fin los planes y programas de desarrollo.

La transversalización de una perspectiva específica o de un determinado enfoque en un proceso de desarrollo territorial significa la introducción correctora de derechos humanos de las personas en todos y cada uno de sus componentes, tramos y momentos. La transversalización de un enfoque supone, en consecuencia, introducir un corrector de desigualdades y exclusiones de partida, que existen porque han sido construidas socialmente a lo largo de prolongadas etapas históricas.

La transversalización permite, en *primer lugar*, hacer una mejor lectura de la realidad a la hora de observarla y de escucharla. Permite reducir la "miopía" de los conductores de los procesos de desarrollo territorial. Si no se incorporara, el proceso de desarrollo local y sus impactos favorecerían a todos los y las habitantes del territorio en general, pero, proporcionalmente, más a aquellos que partían en una situación ventajosa y menos a quienes lo hacían en situación desventajosa. Esto, a mediano plazo, presentaría una nueva situación, en la que una vez los beneficios

del proceso han sido distribuidos, la situación inicial de desigualdad sería indiscutiblemente mayor. Por tanto, el enfoque transversal viene a intentar, de manera planificada, un impacto desigual, incidiendo correctoramente sobre la relación dinámica de inequidad durante el proceso de desarrollo del territorio y la ejecución de sus diversos planes, programas y proyectos. Es importante subrayar que, además de los argumentos éticos que pueden justificar la inclusión de estos ejes, su utilización definitivamente mejora la eficacia, la eficiencia y la efectividad de los planes, las estrategias y los proyectos que aseguran el desarrollo de un territorio determinado.

Dos ejemplos de ello, que analizaremos en el caso de Santa Tecla, son el enfoque de equidad de género y el de equidad generacional.

En los últimos años, la importancia de introducir en los planes de desarrollo local enfoques transversales se ha popularizado tanto que, paradójicamente, ha provocado su ma nipulación o su utilización solamente en el discurso, por parte de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que pretenden "estar a la moda", aunque no tienen interiorizada su importancia y, en consecuencia, no se proponen incorporar los enfoques en sus planes y proyectos durante la ejecución.

Por otro lado, la falta de formación y capacitación en alcaldes y alcaldesas, concejales, funcionarios y técnicos municipales ha supuesto que, en muchos casos, el trabajo de transversalización se haya reducido a un simple añadido a la formulación de planes y proyectos, que no va más allá del lenguaje, sin ninguna trascendencia en la realidad. En este contexto, es común encontrar el género o la edad como planteamientos generales que están a la vez "en todo" y "en nada".

Un *segundo elemento* fundamental que tener en cuenta en la transversalización del enfoque es que tiene que ver de manera directa con el empoderamiento de aquellos sujetos sociales que están en desventaja, las mujeres en el caso del género y los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes, y las adultas y adultos mayores (tercera edad), en el caso de la edad. Lo que se pretende es, bajo una perspectiva de equidad, promover y asegurar la participación de sujetos sociales que han estado en desventaja por múltiples factores culturales, sociales, económicos y políticos, en calidad de tales.

Adicionalmente, los ejes transversales engloban temáticas importantes que se desarrollan en la vida cotidiana de una sociedad y de un territorio. Por tanto, hacen referencia a la realidad y a los problemas sociales presentes en ellos. Permiten el trabajo articulado en aras de la construcción de una sociedad mejor para todas las personas.

Los ejes transversales, en consecuencia, tampoco pueden quedar en meras intenciones o como algo opcional para ser tratado por técnicos o especialistas, no pueden tratarse como parches pictóricos o temáticos.

Son temas que se articulan a diferentes áreas del conocimiento. Responden a una intencionalidad y, por tanto, se han de planificar y evaluar. Debe haber interacción entre ellos y con los otros aprendizajes. Los ejes transversales promueven visiones interdisciplinarias globales y complejas que permiten la comprensión de fenómenos difíciles de explicar desde la parcialidad disciplinar, ayudan a tomar decisiones, a mejorar la autonomía personal y la capacidad de diálogo, potencian el razonamiento, la reflexión y el sentido crítico, así como el involucramiento y la responsabilidad.

Los ejes transversales están fuertemente vinculados con las estrategias de innovación y participación.

Todo lo planteado, nos permite comprender por qué la transversalidad se ha convertido en un instrumento articulador que posibilita interrelacionar actores y procesos en el mundo contemporáneo y por qué muchos gobiernos nacionales y locales vienen formulando estrategias para el desarrollo utilizando el instrumento de eje transversal, con el fin de darles un enfoque integrador, obtener mejores resultados y brindarle un fundamento ético al propio gobierno.

La definición de eje transversal es, pues, compleja; es un instrumento globalizante de carácter interdisciplinario que recorre la totalidad de un proceso, de un plan o de un programa, con la finalidad de crear condiciones favorables para la participación de sujetos sociales excluidos o en desventaja a través de su empoderamiento.

Los ejes transversales están fuertemente vinculados con las estrategias de innovación y participación. Por esta razón, constituyen un campo de experimentación privilegiado para que los actores del desarrollo de los

territorios colaboren en su implantación mediante actividades de apoyo complementarias que, en algún momento, pueden tener un carácter espontáneo, pero que desde luego se constituyen en parte de los modelos y proyectos de desarrollo del gobierno local.

Ahora bien, los objetivos específicos de los ejes transversales que se insertan en los planes de desarrollo local, generalmente, han sido identificados con base en problemas agudos que aquejan a la ciudadanía en el lugar donde vive y trabaja y, por tanto, es necesario crear conciencia en los individuos, organizaciones e instituciones sobre los mismos, para lograr así construir las soluciones adecuadas.

En el caso de Santa Tecla, sobresalen dos ejes transversales: la perspectiva de género y la de edad o generacional con énfasis en niñez, adolescencia y juventud.

Perspectiva de género y participación de las mujeres

Las mujeres: enfoque de género y participación

El proyecto de la Santa Tecla del futuro no podía abordarse sin debatir un tema puesto sobre la mesa del concejo municipal en el año 2000, que era el tema de la equidad de género. Al llegar al gobierno municipal en mayo del 2000, el nuevo concejo se encontró ya planteada la necesidad de que, para transformar la ciudad, las mujeres tenían que participar.

La implementación de acciones orientadas a favorecer la equidad entre mujeres y hombres por el gobierno municipal de Santa Tecla tiene sus pocos antecedentes en 1999. En ese año, se inició "una serie de acciones orientadas a favorecer la equidad entre mujeres y hombres en el municipio y a promover el protagonismo ciudadano de las mujeres, estando entre esas acciones la firma de un convenio para el otorgamiento de créditos a mujeres del mercado Central"[148].

[148] Alcaldía municipal de Santa Tecla y Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, *Política de género del municipio de Santa Tecla. Inclusión y equidad desde lo local*. Santa Tecla, El Salvador. Octubre de 2006. Pág. 8.

Pero una cosa era el planteamiento y otra el esfuerzo de traducirlo al proceso concreto de desarrollo del municipio. Y aunque la discusión en el seno del concejo inició en el mismo 2000, fue hasta un año después, con el plan estratégico participativo (PEP), cuando pudieron pasar de una perspectiva teórica y filosófica sobre el feminismo y el enfoque de género a esfuerzos concretos. En primer lugar, para comprender cómo las mujeres se desempeñaban en el municipio, el PEP explora el tema y luego se hace un estudio específico de cara a estructurar por primera vez, la política de equidad de género de Santa Tecla. Eso ya dice mucho de la importancia que el concejo municipal le empezó a dar al tema.

Hay que tomar en cuenta que, ya desde el año 2000, había en el seno del concejo municipal varias mujeres (6), la mayoría de las cuales contribuyeron a empujar, desde dentro, la perspectiva de género y la relación directa que con ello tiene la participación y el empoderamiento de las mujeres.

Según el alcalde Óscar Ortiz, "en la discusión de la política de equidad de género se logra hacer un parteaguas[149] en la manera tradicional y muy ideologizada de abordarla, y pasar de una lógica y política partidarias a una visión pública y a una perspectiva ciudadana, que permitieran traducirla en política pública local"[150].

En El Salvador, los municipios no tienen muchas referencias en el tema y Santa Tecla tampoco tenía una capacidad instalada y, menos, una cultura democrática en el territorio y una población sensibilizada en el tema. En ese contexto, el gobierno local toma la decisión de hacer una política pública municipal que contribuyera a:

a) Generar una participación más activa de las mujeres dentro de la alcaldía, a lograr que el aparato de la administración se sensibilizara y empezara a asumir a las mujeres y su trabajo en iguales condiciones que los hombres.
b) Permitir en los espacios de participación ciudadana la promoción de las mujeres, para que ellas eleven su involucramiento y su compromiso en las organizaciones y espacios ciudadanos.

[149] Parteaguas: término usado comúnmente para señalar un corte o división entre un antes y un después.

[150] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

c) Lograr que, en los programas y proyectos de la alcaldía, que buscan conectar a los distintos actores, se propiciara más el enfoque de género; por ejemplo, en la reconstrucción, la propiedad de la vivienda o los espacios públicos.
d) Fortalecer la participación comunitaria de las mujeres en las zonas rurales, sobre todo en la estructura de servicios básicos.
e) Crear mecanismos instrumentales que permitan desarrollar programas dirigidos a mujeres que sufren violencia a través espacios como la Casa Municipal de la Mujer Tecleña y el apoyo a organizaciones como la Red de Mujeres Emprendedoras.

Política de la mujer: sentando las bases de una política de equidad de género del municipio de Santa Tecla

Diseñar, asumir e implementar una política de equidad de género no ha sido un proceso fácil en el municipio de Santa Tecla. Todo lo contrario, se ha ido logrando en medio de grandes esfuerzos y debates a través de los cuales sobresale la firmeza de la decisión del concejo municipal y la complejidad de una política que trastoca los esquemas culturales, políticos y sociales de la municipalidad y la población tecleña.

Como ya quedó señalado en el capítulo anterior, en el marco del PEP desplegado en el 2002 es cuando, por primera vez, se conforma una Mesa Ciudadana de Mujeres[151] con el propósito de aportar, desde su propia perspectiva, al diseño e implementación del PEP. Aquí está el origen del espacio del que posteriormente saldría una propuesta de política municipal de equidad de género, que más tarde se transformaría en una política institucionalizada.

Sus primeros contenidos responden a los ejes y demandas planteadas por las mujeres en el PEP. En otras palabras, el PEP es el que abre las puertas a la política de equidad de género y a la unidad encargada de dinamizarla y darle seguimiento.

Para la elaboración de la política de equidad de género, el gobierno municipal contó, en primer lugar, con la Mesa Ciudadana de Mujeres y, en

[151] La Mesa Ciudadana de Mujeres se conformó el 24 de mayo del 2002 con la facilitación de Gina Orlich, a quien está dedicado el presente libro.

segundo lugar, con el apoyo del Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes" —una de las organizaciones feministas del país—, con quien firmó un convenio para tal efecto. La propuesta de política sería formulada por la Mesa de Mujeres, con el apoyo de la municipalidad en un proceso facilitado por Las Mélidas.

Lo primero que se hizo fue el diagnóstico sobre la situación y condición de las mujeres en el municipio, que abarcó de enero a noviembre del mismo año. La decisión municipal para realizar dicho diagnóstico fue una iniciativa impulsada por las seis concejalas.

"Hicimos un pacto entre nosotras seis —recuerda Nery Díaz— para dos cosas: la primera era no oponernos ni contradecirnos en el concejo a ninguna medida que favoreciera a las mujeres; la segunda era conquistar un concejal cada una para sensibilizarlo sobre la necesidad de hacer un diagnóstico sobre la situación y la condición de las mujeres en el municipio. Pedimos una audiencia privada al alcalde y a la reunión nos hicimos acompañar por una diputada del departamento de La Libertad. Le pedimos al alcalde que apoyara la iniciativa de un diagnóstico para conocer la realidad de las mujeres en el municipio, como señal y punto de partida de que el gobierno que iba a dirigir se distinguiera del anterior dejando una huella en materia de inclusión de las mujeres y equidad de género. El alcalde aceptó, argumentando que, por ser un esfuerzo científico, estaba de acuerdo y que promovería la aprobación en el concejo. Así, cuando se planteó en el concejo la propuesta del diagnóstico, el alcalde apoyó y el voto a favor fue unánime"[152].

Según el diagnóstico, la situación de las mujeres en Santa Tecla, que representan un 54% de la población, refleja, en buena medida, su situación en el país. Con un promedio escolar que se encuentra entre el 4.º y 9.º grado, un 66% de los hogares con jefatura femenina percibe menos del salario mínimo y, en general, las mujeres tienen, especialmente en el área rural, un acceso deficitario a vivienda, agua, luz eléctrica y tren de aseo. Un 55% no participa en ninguna organización y tiene una menor participación en el ámbito público que los hombres[153].

[152] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora municipal del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. 4 de agosto de 2008.

[153] Alcaldía Municipal de Santa Tecla: "Política de género del municipio de Santa Tecla. Inclusión y equidad desde lo local". Santa Tecla, El Salvador. 5 de febrero de 2003. Pág. 6.

Sobre la base de dicho diagnóstico, la política municipal de equidad de género fue aprobada en febrero de 2003 por el concejo municipal, en un acuerdo que explícitamente adopta cinco medidas estratégicas: aprobar la implementación de la política, poner a disposición los recursos humanos y financieros necesarios para ello, crear la Comisión de la Mujer y la Unidad de Género, validar e institucionalizar la Mesa de Mujeres como contralor de la política de género y realizar las modificaciones y reprogramaciones del presupuesto[154].

La política plantea objetivos, líneas estratégicas y acciones inmediatas en seis ejes: cultural; participación política y ciudadana; laboral e ingresos; vivienda, propiedad de la tierra y acceso a servicios; salud, salud sexual y reproductiva; violencia; carga doméstica y uso del tiempo.

El diagnóstico de inequidades de género

Entre diciembre de 2004 y abril del 2005 —y en el marco del proyecto "Construyendo Ciudades Incluyentes: Promoción de la Equidad de Género en la Gestión Local" de la Red URB-AL 12—, se realiza un diagnóstico de inequidades de género con el propósito de identificar las inequidades entre hombres y mujeres, así como visibilizar el aporte de las mujeres al desarrollo del municipio en varios campos como salud, educación, violencia, participación ciudadana y el trabajo/empleo, proponer alternativas para resolver los problemas planteados y detectar los logros y obstáculos de las acciones afirmativas promovidas por la municipalidad y la política de género del municipio[155].

El diagnóstico confirmó las desventajas de las mujeres prácticamente en todos los terrenos que habían sido señaladas por el diagnóstico del 2002 sobre la situación y condición de las mujeres. Sin embargo, añadió un elemento novedoso al explorar las percepciones y resultados de las acciones afirmativas realizadas por el gobierno local que "constituyen un aspecto estratégico, puesto que hace una apuesta a favor de las mujeres, con la finalidad de superar las desigualdades de género, a la vez que potencia el desarrollo local municipal"[156].

---

154 Acuerdo Municipal. Oficio n.º 171. Asunto: Política de equidad de género. Santa Tecla, 5 de febrero de 2003.

155 Red URB-AL: "Diagnóstico de inequidades de género del municipio de Santa Tecla". Santa Tecla. Diciembre 2004 - abril 2005.

156 Ídem. Pág. 53.

Los hallazgos más importantes en este campo fueron que, de acuerdo a una encuesta realizada por la municipalidad en enero del 2005, "un 58% de las y los encuestados ignora la existencia de acciones afirmativas a favor de las mujeres" impulsadas por la municipalidad y un 24% opina que esta no promueve ninguna. En consecuencia, "las acciones afirmativas identificadas por mujeres y hombres, en general, son pocas y apuntan a la organización comunitaria de mujeres (5.5%), actividades de salud (3.5%); formación vocacional y política de género (5.5%); la creación de una Unidad de Género y la existencia de la Casa de la Mujer Tecleña (4%)"[157].

Incluyendo a los hombres

A la luz de estos resultados, era obvio que, a pesar de los esfuerzos realizados en el marco de la política de equidad de género, los resultados eran pocos y lo que faltaba por hacer era enorme. Quedaba al desnudo la dimensión del desafío. Ello abonó a un debate en el seno del concejo municipal y la Mesa Ciudadana de Mujeres, en el sentido de revisar la política y fortalecerla.

Lo más importante es que ambas instancias cobran conciencia de que lo que se había implementado bajo el título de "política de equidad de género" era más bien una política de la mujer. Las acciones iban en dirección a ofrecer a las mujeres espacios de participación en puestos estratégicos, tanto dentro como fuera de la municipalidad. Y aunque esto era positivo y había permitido desplegar una serie de acciones y medidas a favor de las mujeres, sus limitaciones eran claras y la necesidad de involucrar a los hombres como aliados estratégicos de la política era evidente. Se trataba, por tanto, de hacerla más amplia e incluyente.

También hay que destacar que dicha reflexión surgió ante los múltiples obstáculos que la implementación de la política enfrentaba al interior de la municipalidad, no solo por falta de claridad, sino por falta de involucramiento de los hombres, que la veían como un "asunto exclusivo de mujeres" y consideraban a la Unidad de Género como la ejecutora de todas las acciones. Se sentían excluidos y en parte tenían razón, dado que, cuando se elaboró la política, no se les incluyó.

[157] Ídem. Pág. 54.

A la luz de esto, se plantea la necesidad de una ampliación y actualización de sus contenidos y de la implementación de una estrategia más inclusiva de hombres y mujeres. Esto se logra en el marco de un proyecto de URB-AL 12[158], "Las mujeres transformamos las ciudades"[159].

Como consecuencia, se entra en un proceso de sensibilización y capacitación a las gerencias, jefaturas y mandos medios de la administración municipal, se incorpora en el plan estratégico institucional (PEI) el eje de equidad de género y se le cambia el nombre y el carácter a la "Comisión de la Mujer" por el de "Consejería para la Equidad de Género", que se conforma con tres mujeres y un hombre que es el gerente general de la alcaldía. Sin embargo, la conceptualización, acciones, programas y ejes se mantienen, solamente se actualizan.

Por su parte, la Unidad de Género, al crearse la consejería, también se transforma y deja de ser "un equipo político que dependía directamente del alcalde y se dedicaba a dar charlas sobre género, para convertirse en una unidad especializada de la Gerencia de Participación Ciudadana, con cuatro áreas: jurídica, sicológica, participación y formación en género y emprendedurismo"[160].

Todo esto se logró avanzar en el marco de varios proyectos URB-AL: URB-AL 5 de emprendedurismo de mujeres y URB-AL 12 (A y B).

Para Virginia Magaña, "el paso en Santa Tecla de una concepción de política de la mujer a otra de política de equidad de género fue un gran salto que era necesario para romper los paradigmas. Hasta ese momento habíamos venido trabajando mujeres a favor de las mujeres; ahora hay que incorporar también a los hombres en las estrategias y acciones para implementar la política"[161].

---

158 URB-AL es el nombre de un programa de la Unión Europea que consiste en desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina, sobre temas y problemas concretos de desarrollo urbano. Para más información, ver: Comisión Europea, Programas de Cooperación Exterior en www.europeaid

159 Para una información amplia sobre dicho proyecto, ver la sistematización de los resultados del proyecto elaborada por Liduvina Magaría y Elda Gladis Tobar Ortiz, bajo el título "Las mujeres transformamos las ciudades". Santa Tecla. Septiembre 2006 - abril del 2008.

160 Tobar Ortiz, Elda. Directora de la Fundación para el Desarrollo Local, FUDEL. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de abril de 2009.

161 Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla y directiva de ANDRYSAS. Entrevista con auto-

Los cambios anteriores fueron complementados con el impulso de un proceso de transversalización del género orientado a llevar a la política municipal de equidad de género a concretarse en planes específicos de equidad de género que incluyan acciones para hombres y mujeres.

Una de las medidas que se desprendieron de la nueva visión fue la creación de siete mesas de trabajo en el seno de la municipalidad, en las que están representadas todas sus dependencias: el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM), Recursos Humanos, Clima Organizacional, Comunicaciones y Presupuesto. La dirige la Consejería de Género, integrada por tres mujeres (dos de ellas concejalas) con el apoyo de un comité técnico donde participan Las Mélidas, las Dignas y dos consultoras voluntarias del PNUD. Un efecto de ello es que en las gerencias se llega a una paridad, tres dirigidas por hombres y tres por mujeres.

Elda Tobar señala que "en 1997, cuando yo entré en la alcaldía, era la única mujer jefa; actualmente, cuando se está cerrando la gestión 2006-2009 son 49 mujeres las que ostentan jefaturas; definitivamente, esto demuestra que ha habido un cambio profundo"[162].

Sin embargo, a pesar de todos los avances, "que son muchos y muy importantes —afirma Virginia Magaña—, la construcción de la política de género está aún a medio camino, dado que, si bien la participación del personal de la municipalidad se ha incrementado, falta mayor involucramiento de la ciudadanía, especialmente de hombres. Para ello se están tomando medidas, como el impulso de talleres de capacitación en masculinidad".

Algo sobresaliente en el proceso de impulso de la participación de las mujeres y de apropiación del enfoque de género en Santa Tecla es que, simultáneamente con la construcción de la política de equidad género y los debates que ella ha venido generando, se han desarrollado, simultáneamente, un conjunto de medidas y acciones tanto de cara a la ciudadanía como al interior de la municipalidad.

---

res. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

[162] Tobar Ortiz, Elda. Directora de la Fundación para el Desarrollo Local, FUDEL. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de abril de 2009.

La equidad de género de cara a la ciudadanía

El concejo municipal ha continuado impulsando medidas que contribuyen a ampliar y profundizar, en el municipio, tanto la perspectiva de género como la participación de las mujeres. Algunas de ellas apuntan al enriquecimiento del marco legal, donde destaca la modificación a la Ordenanza Reguladora del Funcionamiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), con el propósito de posibilitar la mayor participación de las mujeres. Para ello, establece que el concejo municipal no puede aprobar los estatutos de una ADESCO si estos no aseguran la participación de mujeres en un mínimo de 35% en la composición de la junta directiva y en cargos relevantes como presidentas o secretarias.

A raíz de esto, "de 40 mujeres lideresas que formaban parte de las ADESCO (Decreto 52, tomo 374, Decreto n.º 5 del 16 de marzo de 2007), hoy participan en cargos directivos 230 mujeres"[163], lo cual, sin duda, ha permitido un avance de la participación de mujeres en la toma de decisiones a nivel comunitario.

Para el alcalde Ortiz, esto ha tenido un impacto importante, pues "al darse cuenta las juntas directivas de la existencia de esta ordenanza que promueve y socializa la participación ciudadana, y más en concreto la participación de las mujeres, se empieza a fortalecer esta, lo que se refleja en el registro, pues de tener entre cuarenta y cincuenta mujeres en juntas directivas de las ADESCO, ahora tenemos un registro de alrededor de 225 mujeres en cargos importantes en sus juntas directivas"[164].

Con relación al ofrecimiento de servicios integrales a mujeres, sobresale la Casa Municipal de la Mujer Tecleña. Esta fue creada en el año 2003, inaugurada en febrero de 2004 y, actualmente, ya es propiedad de la alcaldía. Fue producto de una iniciativa de las concejalas y un grupo de ciudadanas, que hicieron la propuesta al concejo municipal que la vio con buenos ojos y la aprobó. Es un espacio desde donde operan e interactúan la Unidad de Género de la alcaldía, la Asociación de Mujeres y la Mesa Ciudadana de Mujeres.

163 Magarín, Liduvina y Tobar, Elda Gladis: "Las mujeres transformamos las ciudades". Santa Tecla. Septiembre de 2006 - Abril de 2008. Pág. 32.

164 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

Para Nery Díaz, la Casa Municipal de la Mujer Tecleña es producto de la lucha por la conquista de un espacio propio de las mujeres. "Su origen está en el año 2002, cuando se estaba haciendo el diseño del nuevo Palacio Municipal, dado que el anterior había sido destruido por los terremotos. Cuando las concejalas conocimos el diseño del nuevo Palacio, nos dimos cuenta de que no estaba previsto un espacio específico para las mujeres, a pesar de que el concejo municipal había tomado ya el acuerdo de crear la Unidad Municipal de Género y un espacio para su funcionamiento. Y abrimos el debate sobre el punto. Pero, casualmente, cuando estábamos en este debate, llega una carta de Las Dignas, la alcaldía de San Salvador y las ANDRYSAS, promoviendo un concurso para estimular a gobiernos locales a que desarrollaran acciones afirmativas para las mujeres. Decidimos presentar un proyecto que se llamó *Potenciando la participación de las mujeres a través de una Casa de la Mujer,* y ganamos el segundo lugar. El premio eran US$3000, y la decisión fue utilizarlos para alquilar una casa por seis meses, que funcionara como "Casa de la Mujer". El concejo municipal no solo estuvo de acuerdo, sino que se comprometió a colaborar pagando los servicios de agua, luz, etc. Al terminar los seis meses, las mujeres pedimos al concejo municipal otro acuerdo para que siguiera rentando la casa y así fue. Después de un año, la alcaldía la compra y la mantiene como Casa de la Mujer, la cual se ha convertido en un punto de encuentro de las sinergias de las mujeres del municipio"[165].

> La municipalidad ha impulsado una amplia gama de proyectos de diversa envergadura de cara a contribuir con el empoderamiento de las mujeres y elevar su peso específico en el desarrollo del municipio.

Entre los principales servicios que ofrece la Casa Municipal de la Mujer Tecleña están: un espacio para que se den talleres de artesanías (tejidos, repujado) a mujeres, talleres de gestión empresarial, formación en liderazgo a mujeres de las ADESCO, una clínica de atención sicológica grupal e individual, asesoría y acompañamiento jurídico a mujeres víctimas de violencia. Esto tiene gran importancia dado que en Santa Tecla hay una fuerte violencia intrafamiliar y muchas mujeres que no se atreven a hacer

[165] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora municipal del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

la denuncia llegan a la Casa, donde son asesoradas y, en muchos casos, se les busca apoyo de instituciones de resguardo.

Un resultado del fortalecimiento de la Casa de la Mujer es la oficina de mediación de conflictos, creada por la Unidad de Género en convenio con la asociación ARCO que, por una parte, capacita a asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO) en mediación y resolución de conflictos y, por otra, ejerce directamente la mediación de conflictos en convenio con la Procuraduría General de la República (PGR), que pone los mediadores.

Por otro lado, la municipalidad ha impulsado una amplia diversidad de proyectos de diversa envergadura de cara a contribuir con el empoderamiento de las mujeres y elevar su peso específico en el desarrollo del municipio. Entre los más sobresalientes se pueden mencionar los siguientes:

a) El mercado Dueñas, situado en el sector norte, que tiene capacidad para albergar 1050 puestos de venta y 25 centros comerciales. Actualmente, hay habilitados 675, de los cuales el 75% son ocupados por mujeres. Este sitio está aún en fase de despliegue, lo que representa un gran desafío, dado que todavía es poco visitado, debido a que mucha gente, por costumbre o comodidad, prefiere acudir al mercado Central de Santa Tecla o al de Ciudad Merliot.

b) Desde el año 2003, se entrega al concejo municipal una carta anual de demandas y peticiones por parte de la Mesa Ciudadana de Mujeres y la Asociación de Mujeres, en la que le piden algunas acciones políticas. Una de ellas es que, en aquellos espacios públicos donde se permita ejercer el comercio, se dé prioridad a las mujeres. Ejemplos de ello son el centro acuático de El Cafetalón, las ferias de ventas artesanales, las fiestas dicembrinas, en las que se ha institucionalizado un día dedicado a la mujer —el 16 de diciembre—, donde ellas ocupan todas las ventas en los parques municipales para estimular iniciativas económicas de mujeres en marcha.

   En este marco, se dio algo inédito en el 2005: "Por primera vez, se veía en el municipio públicamente a mujeres rindiendo cuentas a mujeres. Las concejalas rindieron cuentas a las mujeres sobre lo que habían hecho para cumplir con los compromisos contenidos en una plataforma que habían firmado un año antes a demanda de una asamblea de

mujeres. Esto es apenas un ejemplo del potencial que van ganando los espacios que se abren para las mujeres en Santa Tecla"[166].

Otros proyectos importantes apoyados fueron:

a) El apoyo a una cooperativa de mujeres productoras de flores, hierbas aromáticas y dulces típicos.
b) La formación, con apoyo de los proyectos de URB-AL 5 y 12 (A y B), de más de cien mujeres en emprendedurismo, que están insertadas en comercio y afiliadas a la Asociación.
c) Un programa de alfabetización dirigido en un 80% a mujeres.
d) Un proyecto de economía solidaria (economía de patio) para cien mujeres rurales de tres cantones: El Triunfo, Las Granadillas y Pajales.
e) Un invernadero para beneficiar la economía de patio de mujeres. La novedad en esto es que se ha promovido un encadenamiento productivo a través de un convenio de las mujeres productoras con los puestos de mujeres del mercado Dueñas.
f) En el campo de la educación, la promoción de campañas abiertas de sensibilización de violencia de género a jóvenes y mujeres en la ciudad. Incluso se han formado comités de mujeres de vigilancia para prevenir la violencia de género.
g) Créditos para mujeres ya formadas, que tienen distintos negocios (comida, salones de belleza, etc.). Se trata de créditos solidarios, para grupos de cinco mujeres que hacen un mismo producto o trabajan en una misma actividad. Este proyecto lo ejecuta FUDEL, en el marco de acuerdo entre la alcaldía y la Diputación de Tarragona (España).

Organización de mujeres en Santa Tecla

La organización de mujeres en Santa Tecla es extremadamente débil. Existen solamente dos asociaciones, una Asociación de Mujeres Rurales (AMR) que nació en el 2006 y agrupa a unas 80 socias en los cantones del sur del municipio. Se trata de una especie de cooperativa que forma parte de la Asociación de Mujeres Rurales a nivel nacional.

166 Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora municipal del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

La otra es la Asociación de Mujeres Tecleñas (AMT), que surgió en febrero del 2007 a iniciativa de la Mesa Ciudadana de Mujeres que, a su vez —como ya fue señalado—, nació en el PEP. Se constituye y legaliza con 40 mujeres. Actualmente, tiene 140 socias. Han formado comités de la asociación en colonias y cantones. Tiene su propio local y equipo. La Asociación moviliza a sus socias para diferentes actividades, como campañas contra la violencia de género en centros educativos y a nivel urbano, la capacitación a mujeres de las ADESCO, etc.

> Santa Tecla aporta a revertir en el país una tendencia de asignar a las mujeres cargos que no son de mucha relevancia en la política pública y que en las municipalidades se refleja, a veces, en asignarles cargos de suplencia.

Uno de los problemas que se ha generado es, por una parte, que algunas mujeres son integrantes tanto de la Mesa como de la Asociación, lo que produce ciertas tensiones y confusiones en sus roles. Y el otro es que, justamente, existen distintas apreciaciones y opiniones, algunas encontradas, en torno al rol que cada instancia debe desempeñar.

Más allá de haberse diseñado un plan de trabajo de las tres instancias, incluyendo la Unidad de Género, existe una especie de "nudo" entre las ellas, que debe desatarse, de manera que queden bien diferenciados la naturaleza y el rol propios de cada una y que así la Asociación y la Mesa puedan desplegar su trabajo y lograr que las mujeres tecleñas amplíen su organización y aumenten su participación.

Una de las concejalas expresa bien la problemática anterior cuando señala que "A veces hay mucha confusión entre la Mesa y la Asociación, que no debería haber porque tienen naturaleza diferente. Las asociaciones deben ser autónomas, no deben depender de la municipalidad. Sin embargo, en el caso de Santa Tecla, la Asociación depende de la Mesa y de la municipalidad. La única diferencia, actualmente y de hecho, es que la primera tiene personería jurídica. Pero si pensamos en el deber ser, la Mesa debe trabajar más por concertar con la municipalidad. Es un espacio de diálogo y concertación. La Asociación, por su parte, debe responder a intereses concretos de sus asociadas y ofrecerles un instrumento capaz de recoger y plantear sus demandas y reivindicaciones"[167].

[167] Concejala de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

Pero hay quienes no están de acuerdo con la afirmación anterior. Según Elda Tobar, "no es cierto que la Asociación dependa de la Mesa y que los roles se confundan, pues están claramente diferenciados en la teoría y en la práctica. Lo que sucede es que hay acciones comunes, lo cual no solo es lógico, sino necesario. La Asociación es, además, totalmente independiente de la alcaldía en todo sentido"[168].

Sin embargo, para algunas integrantes de la Asociación, "la Mesa Ciudadana de Mujeres ya no debería de existir, porque cumplió su misión y objetivo al promover el nacimiento y la legalización de la Asociación como instancia representativa de mujeres en el municipio. La idea y el propósito de la Mesa era trascender de ser una mesa dependiente de la alcaldía a una asociación propia e independiente de mujeres Una vez que nace la asociación se nubla el significado de la mesa[169]".

Para otras mujeres, "la Mesa Ciudadana de Mujeres, que es parte del CCDL, si bien es pequeña, ha estado activa; por ejemplo, presentó junto a la Asociación una carta con demandas, que el gobierno municipal ha cumplido en un 90%. El problema es que se ve poco avance en lo que les toca hacer a ellas. La mesa sigue teniendo sentido, pero como un espacio de concertación, rol que no está desempeñando. La mesa debería convertirse en un espacio de concertación entre mujeres de distintas procedencias, organizaciones y espacios con la alcaldía. A eso es a lo que hay que aspirar"[170].

Muchas de las concejalas son conscientes de la problemática anterior. Nery Díaz acepta que "no se puede negar que hay un nudo, pero más que confusión sobre los roles de las diferentes instancias, tiene que ver con disputa de espacios. Se han hecho muchos intentos para clarificar los roles de la Mesa y la Asociación. La Mesa sigue teniendo sentido como un espacio de concertación en el marco de la participación de las mujeres. Su rol, al igual que las demás mesas ciudadanas, le viene asignado por la Ordenanza de Participación Ciudadana. Las mesas tienen su delimitación en la ordenanza. La Asociación, por su parte, es una expresión organizada de mujeres en el municipio y tiene su autonomía, que le viene dada por su personería

168 Tobar Ortiz, Elda. Directora de la Fundación para el Desarrollo Local, FUDEL. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de abril de 2009.

169 Integrante de Asociación de Mujeres Tecleñas. Entrevista con autores. 18 de julio de 2008.

170 Mujer integrante de la Mesa Ciudadana de Mujeres. Entrevista con autores. Santa Tecla. 20 de julio de 2008.

jurídica. Por eso, el conflicto se trata, más bien, de protagonismo y disputa de espacios. El nudo está en la competencia y en el mal manejo de los protagonismos. No se ha podido hacer una verdadera agenda concertada.

La Unidad de Género es institucional, es la unidad rectora de la aplicación de la política municipal de equidad de género desde el gobierno. Debe estar vigilante y rectorando cada una de las áreas. Lo que hace falta es, pues, un enfoque concertador y que cada instancia reconozca, de verdad, los otros espacios y el papel que les corresponde ejercer, que acepten que cada uno tiene su razón de ser. Esto es una necesidad para las mujeres y resolverlo adecuadamente va a fortalecernos a todas"[171].

Queda, pues, en evidencia la complejidad y la vitalidad de un esfuerzo sostenido y creciente de las mujeres tecleñas por crear sus propios espacios y mecanismos de cara a participar en el desarrollo del municipio en calidad de sujetas y a abrir para las mujeres tecleñas más y mejores oportunidades.

En el marco anterior, y cada vez más consciente de la importancia de la participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida de la ciudad, el gobierno municipal se ha preocupado por buscar apoyo externo al trabajo de promoción de las mujeres para diferentes propósitos. Actualmente, mantiene una relación permanente con la Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas (ANDRYSAS) y cuenta con el apoyo de Las Mélidas, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (FADEMYPE) y la Fundación para el Desarrollo Local (FUDEL).

Las mujeres en el concejo municipal y en la municipalidad

En un país donde los concejos municipales continúan siendo espacios predominantemente masculinos, la promoción de más mujeres a cargos públicos que toman decisiones ha sido una política sostenida e impulsada por el concejo municipal de Santa Tecla, bajo una decisión firme del alcalde, a tal grado que muchas de las concejalas y funcionarias municipales consideran que esto ya no tiene retroceso en el municipio. En el concejo

[171] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora municipal del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

municipal, hay actualmente diez mujeres y ocho hombres, aunque de las mujeres varias son suplentes.

Con esa política y el logro de una paridad de regidores y regidoras propietarios y propietarias, Santa Tecla aporta a revertir en el país una tendencia de asignar a las mujeres cargos que no son de mucha relevancia en la política pública y que, en las municipalidades, se refleja muchas veces en asignarles las suplencias, es decir, dándoles derecho a voz, pero no derecho a voto.

Esta misma proporción paritaria se observa en el nivel gerencial del aparato municipal, pues de las seis gerencias que tiene la alcaldía, tres están ocupadas por mujeres, que son: la Gerencia de Participación Ciudadana, la Gerencia Tributaria y la Gerencia Administrativa.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta, como señala Virginia Magaña, que "no todas las mujeres están sensibilizadas sobre la perspectiva de género, lo que muchas veces genera contradicciones entre ellas mismas, aunque, cuando se trata de asuntos de cierta envergadura, acompañan los debates y cierran filas en las soluciones"[172].

En esta gestión, las mujeres concejalas "renovamos nuestro pacto de no cuestionar el desempeño de una funcionaria municipal en el seno del concejo (…) y promovimos internamente que las mujeres fomentaran en la alcaldía grupos de autoauyuda en la Casa de la Mujer. Esto para rebajar el pleito y generar dinámicas más constructivas"[173].

Algo que ha ayudado en la formación y el desarrollo de las concejalas ha sido la relación con la Asociación Nacional de Regidoras y Síndicas (ANDRYSAS). Las diez mujeres del concejo municipal son integrantes y algunas incluso directivas de ANDRYSAS, con quien la municipalidad tiene un convenio a través del cual esta Asociación paga la membresía de sus integrantes. Y las ANDRYSAS, por su parte, cuando desarrollan actividades de formación política, invitan y dan becas a la alcaldía para que participen sus funcionarias. Dos de las concejalas de Santa tecla están en la junta directiva.

---

172 Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

173 Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora municipal del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

Cuadro n.º 11. Número de mujeres y hombres en el concejo y alcaldía municipal 2001 a 2009

Año	Personal concejo		Personal empleados		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2001	10	6	461	103	580
2002	10	6	524	107	647
2003	10	6	541	110	667
2004	6	10	552	125	693
2005	5	10	584	140	739
2006	7	9	587	151	754
2007	7	9	604	172	792
2008	7	9	606	166	788
2009	10	6	600	173	789

Fuente: Alcaldía Municipal de Santa Tecla, Gerencia General .

En el seno de la municipalidad, se han venido implementando medidas concretas para favorecer explícitamente a las mujeres. Un ejemplo es que se han mejorado las prestaciones de maternidad para las empleadas, que incluyen ahora un bono de US$200 por cada niño o niña.

Otra medida que ha sido efectiva es la creación de un bono de alimentación mensual para hombres y mujeres que trabajan en la alcaldía, que deben cambiarlo con las mujeres que venden en el mercado Dueñas. Esta medida generó un debate fuerte al interior de la alcaldía, pues el sindicato municipal quería que se diera el dinero en efectivo o que el bono se descargara en la planilla. Sin embargo, se hizo una indagación con esposas de los empleados y ellas coincidieron en que fuera un bono, porque los hombres no siempre llevaban el dinero o la comida al hogar. Como producto de esos bonos, se hacen compras a las mujeres del mercado Dueñas por US$32 500 al mes. La mayoría de ellas son madres solteras. La usuaria se acredita en la municipalidad para poder cambiar los bonos.

Sin embargo, muy pronto los bonos se han convertido en una especie de moneda de intercambio que, si bien es cierto garantizan la actividad del mercado Dueñas, no necesariamente se convierten en alimentos para los hogares de empleadas y empleados de la alcaldía. Este es un aspecto al que debe ponerse atención para que no se desvirtúe el objetivo original de los bonos.

Adicionalmente, es de destacar que también están haciendo un gran esfuerzo en el interior mismo de la municipalidad para avanzar en la transversalización del enfoque de género que parte —como afirma Virginia Magaña—, de la adopción de un enfoque propio de transversalizacion "como el proceso bajo el cual las políticas, programas, áreas de gestión y asignación de recursos de la municipalidad van incorporando la equidad de género. Se busca abordar, de manera preactiva, el carácter integral de las desigualdades de género, generando cambios en las políticas, leyes municipales y programas existentes en la municipalidad, asegurando la inclusión de la perspectiva de género de manera que garantice que estas políticas no tengan efectos desiguales y discriminatorios hacia la inclusión de hombres y mujeres"[174].

En este marco, las estrategias de transversalización del enfoque de género están orientadas a la generación de cambios en los procesos de toma de decisiones en los diferentes ámbitos y niveles de las instancias públicas, partiendo de que no se trata únicamente de agregar nuevas acciones a la agenda pública, sino sobre todo de transformar el enfoque con el que se diseñan y se aplican las políticas y normas de intervención estatal, para que sean útiles al establecimiento de la equidad entre mujeres y hombres.

Bajo esa perspectiva, se han implementado diversas medidas. Un ejemplo es el diseño y la aprobación reciente del reglamento interno, que está orientado a las relaciones de respeto que deben existir entre las compañeras y los compañeros de trabajo, así como en la relación vertical entre directiva y subalternos y subalternas, sancionando el acoso u hostigamiento para garantizar los plenos derechos.

Es también significativa la aprobación por el concejo municipal de un "Reglamento interno de acoso sexual", que parte de la existencia, en la municipalidad, de la política de equidad de género y de la constatación de que "en el eje de violencia, uno de los componentes es el ejercido contra las mujeres y las niñas, el maltrato físico, sexual, psicológico y patrimonial, por lo que es necesario implementarla desde el interior de la alcaldía, con el fin de erradicar la violencia contra las mujeres y promover la equidad entre los géneros"[175].

---

[174] Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla y directiva de ANDRYSAS. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

[175] Alcaldía municipal de Santa Tecla: "Reglamento interno de acoso sexual". Considerando V.

En consecuencia, se asume el reglamento con el propósito de prevenir, erradicar y sancionar el acoso sexual en la municipalidad, tal como lo expone su artículo 1: "El presente reglamento tiene por objeto desarrollar un instrumento jurídico que establezca un mecanismo para prevenir, erradicar y sancionar administrativamente el acoso sexual en el ámbito laboral de la municipalidad, aplicando un proceso necesario, eficiente y apegado a derecho, para garantizar el bienestar, la seguridad, la dignidad, la libertad sexual, la intimidad, la integridad física, psicológica, sexual y moral, así como el buen desempeño del personal, generando un clima organizacional agradable y con conciencia de género".

Con ese objetivo, el reglamento establece la realización de "acciones internas para la prevención del acoso sexual"[176] que tienen un contenido profundamente educativo:

"La municipalidad, a través de la Unidad de Género, desarrollará las siguientes acciones administrativas dirigidas a todo el personal que labora en la alcaldía municipal a efecto de prevenir y erradicar el acoso sexual en el ámbito laboral de la municipalidad:

a) Sensibilizar a las empleadas y los empleados de la municipalidad mediante capacitaciones sobre la violencia de género y cómo prevenirla, enfocándose en la violencia sexual.
b) Sociabilizar, a través de foros, la normativa jurídica nacional e internacional relacionada con la violencia de género, específicamente la violencia sexual.
c) Promover una cultura de demanda, haciendo conciencia de que los derechos sexuales son derechos humanos inherentes a las personas y que todos somos iguales ante la ley.
d) Elaboración, diseño y tiraje de material informativo acerca del acoso sexual y cómo prevenirlo.
e) Divulgar y aplicar el presente "Reglamento interno de acoso sexual".

De la misma manera, se viene haciendo énfasis, al interior de las distintas gerencias y departamentos de la municipalidad, sobre el uso de un lenguaje no sexista y que visibilice a las mujeres.

176 Alcaldía municipal de Santa Tecla: "Reglamento interno de acoso sexual". Artículo 6.

En noviembre de 2007 y a lo largo de todo el 2008, con apoyo del área de género del PNUD, se desarrolló un programa intensivo e innovador aprobado por el concejo municipal, que consistió en la sensibilización de las gerencias y cargos de jefaturas, la capacitación a los jefes y gerentes, la integración de siete mesas temáticas según especialidad de áreas de trabajo al interior de la municipalidad y el abordaje de temas específicos por mesas de trabajo. Participaron alrededor de sesenta personas entre concejales, jefes y gerentes. Incluso participó el alcalde.

Las mesas temáticas abordaban aquellos espacios claves en los que se elaboraban, dictaban o plasmaban decisiones que se traducían en documentos o políticas formuladas muchas veces sin una mirada de género.

Uno de los primeros resultados de dicho programa fue que, poco a poco, fueron saliendo a la luz algunas prácticas discriminatorias de género —mayormente hacia las mujeres— que se daban cotidianamente en la alcaldía y se comenzaron a abordar. Para la concejala Liz Molina, que en ese momento formaba parte de la consejería para la equidad de género de la municipalidad, era muy importante que "un problema latente saliera al descubierto, lo que implicaba, para la consejería y el concejo municipal, un nuevo reto"[177].

Otro resultado fue el apoyo a la iniciativa por parte de Las Mélidas con un programa de capacitación al personal de la alcaldía en los enfoques y aspectos básicos de la equidad de género.

Pero el logro principal fue que mujeres y hombres que participaron cobraron, poco a poco, mayor conciencia de la importancia y los alcances de la equidad de género —y más en el marco de la función pública municipal— y que las mujeres comenzaron a empoderarse y a asumir la perspectiva de género en sus propias actividades. En muchas ocasiones se daban, en los debates y reflexiones, desacuerdos naturales, pero al final "la mayoría comprendieron que debemos apostar a la equidad de género en nuestras vidas y trabajos y que eso no nos tiene que separar, que debemos continuar formándonos, unificándonos, siendo solidarias y dejar atrás todos los problemas de actitud, pues somos diversas y diversos y de lo que se trata es de complementarnos"[178].

177 Molina, Liz. Concejala de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.
178 Ídem.

Cuadro n.º 12. Mesas temáticas, objetivos y participantes

Mesa temática	Objetivo	N.º participantes
Políticas y ordenanzas	Revisar la totalidad de políticas y ordenanzas municipales con el fin de identificar si incorporan la perspectiva de género y hacer sugerencias de actuación al respecto.	**6 hombres** **4 mujeres**
Presupuesto	Revisar los presupuestos para obtener el gasto actual que se destina a cuestiones de género y su alianza con la planificación general. Brindar recomendaciones de cara a los presupuestos del año siguiente.	**4 hombres** **2 mujeres**
Recursos humanos	Revisar las herramientas de recursos humanos y contar con elementos claves para el trabajo de clima organizacional.	**3 hombres** **4 mujeres**
Planificación	Revisar la planificación estratégica de la municipalidad y crear indicadores de género acordes a las competencias municipales. Crear indicadores para medir el proceso de transversalización. Identificar las acciones que ameritan incorporar el enfoque de género.	**4 hombres** **4 mujeres**
Acciones, proyectos y programas	Revisar las acciones, proyectos y programas a la luz de la equidad de género y colaborar en el diseño de proyectos para el desarrollo del proceso de transversalización.	**5 hombres** **4 mujeres**
Clima organizacional	Crear un equipo de clima organizacional que apoye a la unidad de Recursos Humanos y monitoree todo el proceso de transversalización.	**3 hombres** **4 mujeres**
Comunicaciones	Analizar el enfoque de género en las comunicaciones institucionales y diseñar la estrategia de comunicaciones de la transversalización de género.	**3 hombres** **6 mujeres**

Fuente: Alcaldía Municipal de Santa Tecla, Gerencia de Participación Ciudadana

A pesar de todos estos esfuerzos, no se puede afirmar aún que en la alcaldía esté ya plenamente incorporado el eje transversal de equidad de género. Como señala Nery Díaz, "las resistencias a la implantación de una plena equidad de género son profundas en hombres y mujeres, y expresan todos los días una cultura que pelea por mantenerse y seguir reproduciendo las desigualdades entre hombres y mujeres, de manera que ellas sigan

realizando roles políticos y técnicos de segunda categoría y participen lo menos posible de las decisiones fundamentales. Esto, sin embargo, lejos de descalificar los esfuerzos del concejo municipal por impulsar la perspectiva de género combinando políticas, espacios y mecanismos concretos, los destacan y convierten a la municipalidad de Santa Tecla en una escuela sobre la transversalización"[179].

La equidad de género en el presupuesto municipal

Uno de los debates más fuertes en torno a las políticas públicas es el tema del presupuesto. Para muchos expertos y políticos, es meridianamente claro que una política pública que no cuenta con un financiamiento para su impulso no pasa de ser una carta de buenas intenciones. Esto lo confirma el alcalde Óscar Ortiz cuando enfatiza, categóricamente, que "ni en el país ni en un territorio ni en Santa Tecla hay política pública sin presupuesto, sin financiamiento"[180].

Por ello, el gobierno municipal ha buscado, desde el año 2002, recursos para implementar la política de equidad de género y, en el 2004, toma la decisión de incorporar, en el presupuesto municipal, el enfoque de equidad de género.

"Algo novedoso, una buena práctica de gobierno es que estamos estableciendo, por primera vez, que a nuestro presupuesto para el 2005 le integraremos el tema de equidad. La inversión participativa con equidad de género es un ensayo no para probar si nos gusta o no y descartarlo, sino que vamos a incorporar una serie de instrumentos y mecanismos que permitan que el presupuesto de inversión participativa tenga claridad y tenga la posibilidad de medir los impactos de cada año fiscal, para controlar el impacto de la inversión en políticas y programas"[181].

Para el alcalde Ortiz, "en la elaboración de un presupuesto participativo con enfoque de género, se tiene que trabajar de una manera diferente para informar por igual a mujeres y hombres (...). Entrarle al proceso de construcción del presupuesto con equidad de género requiere estructurar el

[179] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

[180] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

[181] Ortiz, Óscar: *Memoria del Primer Congreso Internacional de Mujeres Tecleñas. Mujeres ejerciendo el Poder Local*. Palabras de Bienvenida. Santa Tecla, diciembre 2004. Pág. 8.

presupuesto de manera distinta para ir visibilizando todo lo que se va invirtiendo de una manera directa e indirecta en esta población tan importante, desde las niñas, las jóvenes y mujeres mayores (...). Trabajar en un presupuesto con enfoque de género es un avance importante del municipio, pues incentiva a todos los sectores a trabajar en conjunto para solucionar y denunciar los problemas que tienen dentro de sus comunidades"[182].

> En el país, no hay una visión de presupuestos municipales con equidad de género; el sistema de contabilidad gubernamental para elaborarlos carece de una partida presupuestaria para género.

En la práctica esto ha sido muy difícil. A estas alturas no han encontrado aún los mecanismos y los instrumentos que hagan posible desagregar el presupuesto por género y menos aún orientar adecuadamente las inversiones municipales bajo una perspectiva genérica.

La concejala Liz Molina, que formó parte de la Comisión Especial de Presupuesto junto con Nery Díaz, señala algunos esfuerzos concretos que se han hecho y las dificultades con que se han encontrado. "Nosotras —señala— como Consejería para la Equidad de Género, ya veníamos con el tema del 'presupuesto sensible al género', pero aún no llegábamos a comprender cómo lo podríamos hacer a través de nuestros equipos. Así, empezamos a reunirnos con los técnicos para ver cómo es el asunto de la formulación del presupuesto y de las bases legales. Por supuesto, había mucha resistencia. Realizamos arduas jornadas y un trabajo de investigación, que incluyó reuniones con personal del Ministerio de Hacienda para corroborar o contrastar lo que nuestro equipo técnico nos planteaba en el sentido de que el presupuesto se hace con bases legales del Ministerio de Hacienda y no se puede cambiar. Yo me sentía tranquila porque sabía que, si teníamos la voluntad, lo podríamos hacer. Por eso, también pedí asesoría del ISDEM, pero fue en un proceso de formación personal que tuve con las ANDRYSAS, cuando comprobé mi hipótesis de que se podía hacer si se trabajaba sobre nuestras 'disposiciones generales' para elaborar el presupuesto, pues el Ministerio de Hacienda solo establece que las municipalidades lo deben elaborar con algunas normas generales, pero con autonomía del municipio. Esto abre las puertas a buscar las formas concretas"[183].

182 Diario *CoLatino*. San Salvador, El Salvador. Martes 19 de abril de 2005.

183 Molina, Liz. Concejala de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. Julio 17 de 2008.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos señalados y otros, dirigentes de la Asociación de Mujeres Tecleñas piensan que aún no existe un presupuesto desagregado que permita medir cómo impacta directa y explícitamente a las mujeres, y que, en buena medida, el problema está en identificar los instrumentos para lograrlo.

Para Nery Díaz, es cierto que "el presupuesto no tiene indicadores que permitan medir la equidad de género. Pero eso no significa que no se invierta en las mujeres; lo que significa es que lo que se invierte no se visibiliza. Pero hay otro elemento fundamental que muchas veces se olvida y son las disposiciones de elaboración del presupuesto municipal que vienen desde el Ministerio de Hacienda. A nivel nacional, no hay una visión de presupuestos municipales con equidad de género; en el sistema de contabilidad gubernamental para la elaboración de presupuestos municipales, no hay una codificación que establezca la partida presupuestaria por género. Por eso, los financieros municipales de Santa Tecla no encuentran casillas adecuadas para consignar las inversiones que se han hecho bajo una perspectiva de género y tienen que ver cómo muchas acciones a favor de las mujeres se disfrazan bajo el nombre de los códigos estipulados. Esto es absurdo, pero es la realidad en nuestro país"[184].

En el marco de la problemática anterior, la municipalidad de Santa Tecla hizo dos análisis del presupuesto municipal para identificar cómo se podría etiquetar, si no todo el presupuesto, sí algunas partidas en áreas específicas. Participó incluso una experta mexicana contratada por Las Mélidas. Sin embargo, a la hora de meterlas en el sistema de la contabilidad gubernamental no cuadran.

La voluntad política del concejo no está, pues, en discusión, pero hay que seguir explorando soluciones técnicas e instrumentos que faciliten. Cuando se hacen las disposiciones del presupuesto, aparece siempre la voluntad manifiesta de asegurar fondos para las acciones afirmativas para las mujeres. Los técnicos y las técnicas no tienen el instrumento. También, en ocasiones se han gestionado proyectos grandes destinados a mujeres y jóvenes, pero, a la hora de la implementación, lo de las mujeres se diluye.

184 Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

Espacios de debate, reflexión e intercambio

Otro esfuerzo que ha sido promovido por el gobierno y las instancias de mujeres del municipio de Santa Tecla es el aprendizaje, tanto en materia de participación de las mujeres como de equidad de género. Para ello, ha facilitado y organizado distintos tipos de espacios.

En esta ocasión, queremos destacar algunos de ellos:

Los congresos internacionales de Mujeres Tecleñas, el primero de los cuales se celebró en octubre del 2004 con el tema de "Mujeres ejerciendo el poder local", con participación de las diferentes organizaciones de mujeres del país: Las Mélidas, Las Dignas, las ANDRYSAS, de la Universidad de El Salvador y de la Oficina de la Mujer del municipio de Escazú, Costa Rica. En el evento, se abordaron temas como la participación política y ciudadana de las mujeres, el desarrollo económico local visto desde las mujeres y el acceso de la mujer a la educación.

El segundo congreso internacional se realizó en marzo de 2007 en el marco del encuentro de la Red Internacional de Escritores por la Tierra, y el tema fue "Mujer y agua". Volvieron a participar las mismas del primer congreso, pero también representantes de Nicaragua, España y Costa Rica.

Encuentros internacionales como el Encuentro de la Red Internacional de Escritores por la Tierra, bajo el lema "Mujer y agua, la dualidad que hace posible la vida, a la que nada ni nadie puede ser indiferente". Las jornadas de trabajo fueron celebradas en la ciudad de Santa Tecla, del 6 al 8 de marzo del 2007, y en ellas se dieron cita diversos ponentes procedentes de Europa y América Latina, entre los cuales estaban representados países como España, Honduras, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, México, Guatemala y El Salvador. Se desarrollaron temas de discusión en los ámbitos de equidad de género y gestión del agua. Cada jornada fue clausurada con un coloquio con los ponentes, donde el público tecleño, especialmente mujeres, pudo expresar sus opiniones y debatir acerca de temas como la violencia sexista, los planes de igualdad de género, la gestión de los recursos hídricos en Mesoamérica o el derecho humano al agua.

La *Ruta de Aprendizaje Centroamericana,* un espacio de aprendizaje político a través de la experiencia de mujeres en gobiernos locales, promovida

por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN- INSTRAW), que considera que diseminar el conocimiento de las mujeres a través de procesos de capacitación basados en sus propias experiencias en los gobiernos locales es un asunto de vital importancia.

En el marco del proyecto *Fortalecimiento de la gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, el UN-INSTRAW seleccionó la metodología llamada "rutas de aprendizaje", por ser un tipo de capacitación ideal para responder a las demandas de las mujeres, expresadas a través de estudios de investigación realizados en el 2006.

La *Ruta de Aprendizaje Centroamericana* se desarrolló en 2007 en Costa Rica y El Salvador e incluyó la participación de concejalas, trabajadoras en alcaldías y representantes de asociaciones de mujeres de Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y los dos países anfitriones. Durante la Ruta, las mujeres visitaron el municipio de Santa Tecla para conocer el enfoque de la perspectiva de género en la municipalidad de Santa Tecla.

Pero lo más importante para las mujeres de Santa Tecla en materia de intercambio con otras mujeres comprometidas en procesos de desarrollo local en países europeos y latinoamericanos han sido, sin duda, los proyectos de las redes URB-AL: URB-AL 2, cuyo eje fue el rescate de la memoria de contextos históricos del municipio, incluyendo mujeres; URB-AL 5, en torno al emprendedurismo de mujeres; URB-AL 9, URB-AL 13, educación y salud preventiva; URB-AL 12 A y B, que dejaron el diagnóstico de inequidades, logística instalada para atención de mujeres maltratadas, equipamiento de clínica, equipo para la Mesa Ciudadana. Para las mujeres de Santa Tecla, dichos proyectos contribuyeron a que los ejes de la política de equidad de género se fueran implementando con mayor capacidad.

¿Qué es lo más innovador de la relación entre el gobierno municipal y las mujeres?

Lo más innovador de la gestión municipal del gobierno de Santa Tecla en el impulso de la equidad de género y de una participación mayor de las mujeres, tanto en el ámbito ciudadano como político, es haber desarrollado una política pública y un instrumental que se ha ido consolidando

desde una visión y un enfoque ciudadanos, que ha permitido un debate abierto y una paulatina superación de los sesgos partidarios y de las posiciones dogmáticas. Esto lo expresa Virginia Magaña cuando afirma que "no se trata de introducir un feminismo radical, sino de crear factores de oportunidad para las mujeres, y que se comprenda que hombres y mujeres tenemos derecho a las mismas oportunidades en un espacio territorial que es común, que es de ambos y que ambos tenemos que seguir recreándolo y desarrollándolo"[185].

Óscar Ortiz, por su parte, señala que "la clave para conectar la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres con el trabajo municipal ha sido el enfoque y el concepto de ciudadanía. Este es el enfoque central en Santa Tecla y, desde allí, se impulsa el enfoque de género y la participación de las mujeres. Desde allí, se da el debate, tanto en el concejo y la municipalidad como en el seno del partido y los diversos espacios de la sociedad"[186].

De acuerdo con todas las mujeres entrevistadas, existe, en el gobierno municipal de Santa Tecla, un creciente interés por contribuir a mejorar la posición de las mujeres en la sociedad tecleña y por fortalecer la construcción y práctica de la ciudadanía femenina. Esto, como queda claro por todo lo anterior, se ha venido expresando en una compleja articulación entre la creación, perfeccionamiento e impulso de la política pública de equidad de género, la Unidad Municipal de Equidad de Género encargada de la construcción de diversos espacios y mecanismos y el apoyo para su funcionamiento, así como el estímulo para el surgimiento y mantenimiento de la organización de las mujeres.

Las mujeres —señala Magaña— "sentimos que lo nuevo es que se nos han abierto muchas posibilidades para formarnos, para entendernos mejor como mujeres ciudadanas o mujeres políticas y para participar activamente en los destinos del municipio, pero no desde las actividades tradicionalmente encargadas a las mujeres, ni como una manera de concentrarnos en asuntos sin importancia para el desarrollo de nuestro territorio. Las mujeres tenemos un apoyo firme del gobierno municipal y eso lo

185 Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla y directiva de ANDRYSAS. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

186 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

podemos palpar en las políticas, las ordenanzas, la Casa de la Mujer que organiza la escuela feminista y apoya la formación de liderazgo, que da atención psicológica y asesoría legal; también en el esfuerzo de Mujeres Emprendedoras, y en muchas becas escolares que da el gobierno local, de las cuales un 75% van dirigidas a mujeres. Dudo mucho de que haya en el país otro municipio donde su gobierno esté desplegando un esfuerzo similar y, si lo hay, me encantaría conocerlo…"[187].

Para Nery Díaz, "la gran novedad es que, a pesar de tener una sociedad y una cultura profundamente patriarcal, se ha logrado abrir brecha y posicionar al municipio en una ruta de desarrollo que coloca a hombres y mujeres bajo una misma perspectiva, una ruta de la cual no debe volver atrás. El estilo o manera de hacer gobierno local, teniendo en cuenta que hombres y mujeres somos igualmente necesarios para articular en el territorio, ha tenido un efecto cascada que ha ido más allá de la municipalidad. Así, por ejemplo, también se ha ido promoviendo la participación de la mujer en el Consejo Ciudadano de Desarrollo Local, que tiene una directiva casi paritaria, lo que expresa que la gente lo ha ido asumiendo como parte de su práctica. Otro caso es la Asociación Tecleños de Corazón, que hace poco tiempo decidió reformar su estatuto y llamarla "Asociación de Tecleños y Tecleñas de Corazón". Y esto fue por su propia iniciativa. No cabe duda de que en el territorio se ha ido impregnando la dinámica de hacer gestión pública hombres y mujeres"[188].

> En Santa Tecla, se desarrolla un ejercicio de gestión municipal que, de manera creciente, va garantizando el acceso de las mujeres a sus derechos, aunque todavía es insuficiente

En otras palabras, se puede afirmar que, en Santa Tecla, se desarrolla un ejercicio de gestión municipal que, de manera creciente, va garantizando el acceso de las mujeres a sus derechos, aunque todavía insuficiente, dando mucha relevancia al derecho de las mujeres a la participación política. El gobierno municipal ha ido enriqueciendo una innovación democratizadora de su gestión municipal, al promover políticas, espacios y

[187] Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla y directiva de ANDRYSAS. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

[188] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

mecanismos para la participación efectiva de las mujeres y asegurando su interlocución con ellos. La asociación, por ejemplo, está trascendiendo y no reforzando los roles tradicionales de género de las mujeres. Según comentarios de las mujeres entrevistadas, concejalas y funcionarias de la municipalidad, el municipio es un ejemplo de innovación democratizadora que aporta a la construcción de ciudadanía de las mujeres, porque no solo promueve la creación de sus espacios organizativos, sino los reconoce formal y realmente como interlocutores.

Pero también, en los espacios públicos se manifiesta la apuesta a generar una nueva relación entre mujeres y hombres en el seno de la comunidad tecleña. Una buena expresión de ello, la tenemos en El Cafetalón, que ha sido declarado como "espacio libre de violencia". Esto, que puede parecer algo de sentido común, no lo es y está cargado de un fuerte contenido simbólico en dos pistas complementarias: en primer lugar, expresa que el parque debe ser un espacio para el disfrute por igual de hombres y mujeres de todas las edades y, en segundo lugar, reitera la apuesta pública por erradicar del municipio la violencia contra las mujeres.

Las mujeres participantes en el grupo focal confirmaron el compromiso de la municipalidad en ese aspecto, señalando —como otro buen ejemplo— la Casa de la Mujer, donde cuentan con una dependencia en que las mujeres víctimas de violencia pueden hacer sus denuncias y recibir asistencia psicológica y legal, pero además hay espacio para múltiples actividades lúdicas, capacitaciones y sensibilizaciones, que ayudan a reforzar su condición como sujetos de derechos.

Empoderamiento de las mujeres bajo la perspectiva de género: los principales trazos de Santa Tecla

Es indudable que una de las diferencias entre la Santa Tecla del año 2000 y la Santa Tecla de hoy es que las mujeres han empezado a desempeñar un nuevo papel en la sociedad y en el gobierno municipal. Ahora son más visibles y más protagónicas. El gobierno municipal ha ido adquiriendo —como cuerpo— una nueva concepción y una perspectiva que le ha permitido ir superando el patrón machista que sigue siendo muy fuerte en la sociedad tecleña y también en el país. Sin embargo, en el municipio van cambiando la mentalidad y la cultura, y a ello contribuyen políticas, espacios, mecanismos y programas que se vienen implementando y han

abierto paso a un proceso en creciente maduración, el cual se expresa en múltiples dinámicas municipales que viven, como más normal y común, la participación de la niña, la joven, la mujer.

En la perspectiva anterior, fue acertado crear la Mesa Ciudadana de Mujeres en el marco del PEP para incorporar las propuestas de y desde las mujeres. Sin lugar a dudas, "un concejo municipal que quiere impulsar en serio la equidad de género y la participación de las mujeres debe favorecer los espacios propios de ellas y dialogar con ellos en forma horizontal y sistemática. Esto es condición de posibilidad para ir encontrando las mejores rutas para que las mujeres se conviertan en aliadas estratégicas en el desarrollo del territorio y en la construcción de políticas públicas"[189].

Sin embargo, hacer de la equidad de género un eje transversal, de acuerdo a la experiencia acumulada en Santa Tecla en los últimos nueve años, no es fácil, principalmente, por los patrones culturales de la sociedad que se expresan en hombres y mujeres dentro y fuera del gobierno municipal. Por eso, la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres demanda acciones fuertes y sostenidas, y demuestra la necesidad de las acciones afirmativas, aunque al mismo tiempo pone en evidencia que sus efectos son lentos, lo que exige una visión de mediano y largo plazo.

Dentro del gobierno local y del aparato municipal, las resistencias a asumir una perspectiva de género han sido diversas y fuertes. Son muchas las personas reacias dentro de la municipalidad. Ha costado abrirle paso. Un ejemplo es cuando se llevó al concejo la propuesta de un acuerdo para trabajar en la transversalización del enfoque de género, lo cual provocó un enfrentamiento fuerte en el seno del mismo, alineándose hombres y mujeres en ambas partes del debate. Esto puso de manifiesto la necesidad de sensibilizar a hombres y mujeres por igual. En ese marco, ha funcionado positivamente la incorporación del gerente general a la Consejería de Equidad de Género, pues así se estimula la participación de todos los empleados y empleadas de la alcaldía.

Ahora bien, también hay algunos mitos que se han desenmascarado en la experiencia de Santa Tecla. No es cierto, por ejemplo, que un concejo mu-

189 Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

nicipal en el que el 60% son mujeres, automáticamente trabaja por la equidad de género y la participación sustantiva de las mujeres. Eso —señala Nery Díaz— "es un mito. En Santa Tecla, con el 60% de mujeres concejalas, ha costado enormemente ir abriéndole paso al enfoque y a la política de equidad de género. En no pocas ocasiones, el alcalde ha mostrado más sensibilidad y conciencia de género que muchas mujeres concejalas. Esto nos obliga a ser muy críticas entre nosotras las mujeres..."[190].

Una política pública municipal de equidad de género es necesaria, pero no debe considerarse como algo estático. Debe verse en su dinámica, lo cual exige revisión y ajustes permanentes.

El papel del alcalde o alcaldesa, eso sí, es de la mayor importancia para el impulso de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres, pero es indispensable que el concejo municipal los asuma como cuerpo colegiado. En el caso de Santa Tecla, el rol del alcalde ha sido determinante para abrir los espacios al enfoque de equidad de género y a la participación ciudadana y política de las mujeres. Como señala Virginia Magaña, "el alcalde respeta mucho el trabajo y las propuestas de las mujeres, participa críticamente y enriquece los debates. Es alguien que ha ido aprendiendo en el camino junto a las mujeres y a buena parte de su concejo. Cuando hay que asignar recursos, argumenta y respalda, arriesgándose muchas veces a equivocarse. Es, sin duda, un aliado en el esfuerzo de impulsar la política de equidad de género en la municipalidad y el municipio"[191]. Pero esto no se refleja automáticamente en los concejales y concejalas ni en el concejo como cuerpo. Por ello, el papel del alcalde es ejercer un fuerte liderazgo también en este tema. En la medida en que el concejo ha venido avanzando, los resultados se reflejan tanto al interior de la municipalidad como en la actuación de ésta hacia la sociedad.

Una política pública municipal de equidad de género es necesaria, pero no debe considerarse como algo estático. Debe verse en su dinámica, lo cual exige revisión y ajustes permanentes. La revisión en el 2006 de la política que se había creado en el año 2003 y la evaluación de sus avances y limi-

[190] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

[191] Magaña, Virginia. Ex concejala de Santa Tecla y directiva de ANDRYSAS. Entrevista con autores. Santa Tecla. 17 de julio de 2008.

taciones fueron muy oportunas y útiles, ya que permitió percatarse de la necesidad de indicadores y la definición de los mismos, pero también permitió descubrir que se necesitaba dar el salto cualitativo de una "política de igualdad" a una "política de equidad" de género. Así, se dio el paso y los frutos no se dejaron esperar. También posibilitó cambiar el nombre y el concepto de la "Consejería de la Mujer" en la que participaban exclusivamente mujeres, por la de la "Consejería de Equidad de Género", que abrió paso a la incorporación de los hombres. La labor de 2006 y 2007 consistió en construir el andamiaje y tejer las condiciones que lo hicieran posible.

Una lección más reciente es que la política de equidad de género requiere un plan de monitoreo que esté ensamblado en el plan de seguimiento del gobierno municipal, para garantizar que se pueda medir y ajustar sistemáticamente.

El impulso de la política de equidad de género exige sensibilizar al interior de la municipalidad. Y esto también supone un desafío grande. Al menos eso enseña la experiencia de Santa Tecla. Para hacerlo, reunieron al principio a todo el *staff*, a fin de motivarlo y darle las pautas para trabajar la equidad de género en todos los programas y proyectos. Y la respuesta fue satisfactoria. Sin embargo, "después de años, el tema de género aún no ha sido priorizado por el conjunto de la municipalidad y por sus diferentes instancias, lo cual se puede constatar en áreas estratégicas, como la de comunicaciones, o en la página web y la publicidad; pero también en el trabajo de los promotores y promotoras sociales, muchos de los cuales no se han apropiado y, en consecuencia, no impulsan la equidad de género o lo hacen de manera muy débil o insuficiente"[192]. Para Elda Tobar, "esto refleja también la debilidad de la Unidad de Equidad de Género, que debería tener autoridad suficiente y un buen sistema de relación con todas las gerencias, pero al no depender directamente del alcalde o del concejo municipal, sino ser una dependencia de la Gerencia de Participación Ciudadana, se le restringe su papel y su peso político"[193].

Varias de las concejalas y el alcalde de Santa Tecla coinciden en que cada vez más alcaldes y alcaldesas que gobiernan las ciudades reconocen

192 Virginia Magaña, entrevista.

193 Tobar Ortiz, Elda. Directora de la Fundación para el Desarrollo Local, FUDEL. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de abril de 2009.

que hay un problema de poder / subordinación que genera inequidades que afectan de manera particular a las mujeres y, que la equidad de género es un derecho. La inequidad de género es, por tanto, vista como un asunto político al que enfrentarse con empoderamiento de actores y fortalecimiento de su ciudadanía. Para ellos, sin embargo, no es suficiente reconocer el problema, sino que es necesario actuar para enfrentarlo si se quiere avanzar tanto en la adecuación de las medidas a las necesidades planteadas por las mujeres, como en su legitimación pública. Solo así se reducirán las tradicionales resistencias políticas, institucionales y culturales a una gestión local promotora de equidad. El reconocimiento de las necesidades que va aparejado al de los aportes de las mujeres a la sociedad local las dota de legitimación social y ciudadana y las convierte en sujetas de derecho.

Es importante también mantener presente, como una de las enseñanzas del proceso en Santa Tecla, el hecho de que las inequidades de género manifiestas en la ciudad tienen que ver, en buena medida, con una específica y mayor afectación de la pobreza y de la violencia en las mujeres y con su limitado acceso a la toma de decisiones. El esfuerzo de nueve años ha constatado que, para enfrentarlas, es necesaria una acción multidimensional que aborde, de manera simultánea y convergente, las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de género, poniendo énfasis en las mujeres.

Una lección que tampoco debe colocarse en segundo plano es la relación entre el impulso de la política de equidad de género y la necesidad de recursos suficientes para ello. Dicha política debe contar con recursos humanos, técnicos, materiales y con financiamiento propio de la alcaldía. No hay otra manera de asegurarla. Está bien buscar fondos internacionales como complemento, pero su despliegue debe quedar garantizado en el presupuesto municipal. Este paso debe terminar de darlo Santa Tecla.

Finalmente, se puede concluir que la interacción permanente entre hombres y mujeres de todas las edades en torno a la causa de la equidad de género, la creación de espacios adecuados y la aplicación de instrumentos técnicos y políticos construidos entre todas y todos, adaptados a las realidades locales, convierte la experiencia de Santa Tecla, más allá de sus insuficiencias y limitaciones, en una escuela de ciudadanía, donde paulatinamente y en clave territorial se van reconociendo los derechos de cada cual y se ejercen en equidad, enfatizando que, solamente con una

participación decidida y creativa de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, se podrá dar forma al proyecto político y social de territorio que se quiere construir.

Sigue haciendo falta una mayor y mejor participación de las mujeres en el desarrollo del municipio: nuevos desafíos

Aunque los avances en la apropiación de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres son sensibles y profundos en el municipio de Santa Tecla, la tarea está inconclusa. Los patrones culturales machistas siguen provocando exclusión y marginación de las mujeres y sigue habiendo violencia intrafamiliar fuerte en los diferentes ámbitos de la sociedad tecleña. Esto, lejos de disminuir la relevancia del camino emprendido, la subraya pero colocando por delante los desafíos que aún deben enfrentarse, entre los que sobresalen algunos:

a) Seguir profundizando la transversalización, lo que implica darle un papel más estratégico a la Unidad de Equidad de Género como garante de la misma y dar el salto para que tanto esta como la Consejería estén integradas por personas de ambos géneros, de manera que adquieran su pleno sentido y valor. No deben seguir siendo instancias exclusivas de mujeres. Esto es clave, dado que su composición debe ser expresión clara de la visión y estrategia del gobierno municipal.

b) Impulsar el desarrollo económico local priorizando en las mujeres. Es urgente generar más y mejores oportunidades de empleo y de ingresos para las mujeres y promover condiciones para que ellas emprendan iniciativas empresariales. Esto demanda nuevas políticas públicas municipales y un trabajo más cercano con los sectores empresariales locales y nacionales.

c) Estimular una mayor y mejor organización de mujeres en el municipio y alentar la participación de ellas en los diferentes espacios ciudadanos, contribuyendo a desenredar la confusión de roles entre la Unidad de Equidad de Género, la Mesa Ciudadana de Mujeres y la Asociación de Mujeres Tecleñas, y fortaleciendo su complementariedad y cooperación.

d) Desde el gobierno municipal, pero especialmente desde las distintas instancias de mujeres, se debe ampliar la educación y sensibilización

en la sociedad tecleña, yendo más a fondo de lo que se ha hecho hasta hoy. Además, es necesario que lo hagan de manera articulada y que encuentren los métodos adecuados para un mejor trabajo en las escuelas públicas y privadas, las cuales son espacios privilegiados que demandan mucha creatividad.

d) Poner más atención y esfuerzo en las zonas rurales, buscando mayores niveles de impacto, dado que hay un entorno más difícil y sumamente desequilibrado para las mujeres, tanto por el bajo nivel educativo y la extrema pobreza como por la baja cobertura de los servicios básicos.

e) Resolver una exigencia de la Mesa Ciudadana de Mujeres y la Asociación de Mujeres Tecleñas, en el sentido de que el gobierno municipal abra una consulta no vinculante para que las mujeres del municipio puedan opinar sobre las candidatas a concejalas —de cara a llenar el cupo ciudadano— antes de cada elección.

f) Trabajar, con mayor precisión y altura profesional, la metodología para hacer el presupuesto municipal con perspectiva de género. Esto, que es una decisión y un compromiso político del concejo municipal, demanda, para su concreción, un apoyo de instancias especializadas.

g) Incorporar el tema de la equidad de género y la inclusión de las mujeres en las estrategias y medios de comunicación del gobierno municipal.

h) Finalmente, como señala la síndica municipal Nery Díaz, "un factor fundamental para todo lo que se ha hecho en materia de equidad de género y participación de las mujeres en Santa Tecla ha sido la visión y determinación del alcalde Óscar Ortiz; sin embargo, esto tiene su lado débil de cara al futuro si no se logran identificar y colocar seguros para no retroceder cuando venga un cambio de alcalde y concejo municipal, aunque sean del mismo partido. Esto debe ser objeto de reflexión y de diseño de una estrategia orientada sobre todo a la ciudadanía y al conjunto de la municipalidad, de manera que los niveles de apropiación de mujeres y hombres se conviertan en una garantía frente a la próxima gestión"[194].

[194] Díaz, Nery. Síndica del concejo municipal de Santa Tecla y coordinadora del FMLN en el municipio. Entrevista con autores. Santa Tecla. 4 de agosto de 2008.

Perspectiva de edad y participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Visión, problemática y debate

La población infantil, adolescente y juvenil de Santa Tecla es muy significativa. En conjunto, de acuerdo al diagnóstico[195] hecho en el marco de la elaboración de la *Política municipal de niñez, adolescencia y juventud*, son 103 374, desagregados de la siguiente forma: de 0 a 9 años: 17 899 niñas y 17 853 niños; de 10 a 19 años: 18 458 son mujeres y 16 894 son hombres; de 20 a 29 años: 18 397 son mujeres y 13 903 son hombres[196].

Sin embargo, aunque los datos del censo nacional realizado en el año 2007 no coinciden con los anteriores y son más bajos —según se muestra en el cuadro siguiente— la afirmación de que la población infantil, adolescente y juvenil de Santa Tecla es muy significativa sigue siendo válida. En razón de ello, "niñez, adolescencia y juventud" es otro de los temas abordados y fuertemente trabajados por el gobierno local desde el año 2000.

Cuadro n.º 13. Niñez, adolescencia y juventud de Santa Tecla

Municipio	Sexo población	De 00 a 04	De 05 a 09	De 10 a 14	De 15 a 19	De 20 a 24	De 25 a 29	Total
Santa Tecla	Hombre	4667	5324	5860	5675	5154	4714	31394
	Mujer	4518	5208	5700	6071	5848	5622	32967
	Total	9185	10532	11560	11746	11002	10336	64361
% Respecto al total de la población del municipio		7.53%	8.64%	9.48%	9.64%	9.02%	8.48%	52.79%

Fuente: Censo de población y vivienda 2007. Digestyc.

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes tienen en Santa Tecla, fuera de las escuelas, pocos espacios para encontrarse y articularse entre ellos y con la sociedad. Por eso, la importancia de crear, bajo una perspectiva integral y de construcción de ciudadanía, "programas dirigidos".

195 El diagnóstico se hizo con el apoyo del concejo de la juventud de Barcelona, el ayuntamiento de Cornella y Entre Cultura, y sirvió de base para la construir la política.

196 *Política pública municipal de niñez, adolescencia y juventud del municipio de Santa Tecla. Diagnóstico.* Pág.4. Santa Tecla, El Salvador. 2004.

La segunda política pública que se desprendió del PEP fue justamente la de "Niñez, adolescencia y juventud", aunque se produjo en medio de un debate menos articulado que el de las mujeres. La razón de ello, de acuerdo a distintos integrantes del concejo municipal, es que el debate de las mujeres fue más articulado por la existencia en el país de organismos de mujeres y feministas, que han dado muchos insumos, cosa que no pasa con la niñez, adolescencia y juventud. No hay en El Salvador organizaciones de jóvenes o adolescentes que tengan un nivel de desarrollo y protagonismo como los de las mujeres. "Aunque se diga que hay jóvenes organizados en Iglesias, en organismos de asistencia como la Cruz Roja o los *Boy scouts*, sus agendas y organizaciones no responden a su condición integral de jóvenes, sino a las estrategias de sus instituciones"[197].

En la administración de la alcaldesa Zometa (1997-2000) se desarrolló un cierto trabajo municipal con jóvenes y adolescentes, pero el concejo municipal no lo abordó desde la perspectiva ciudadana, porque no tenía ese marco referencial. Al igual que la participación de la ciudadanía en general, el enfoque hacia la niñez, la adolescencia y la juventud fue esencialmente asistencial y de ayuda. Más aún, apunta el concejal Carlos Palma, "en aquel gobierno municipal no hubo ningún concejal o concejala joven. Esto nunca se planteó"[198].

Después de los terremotos y en el marco de la construcción del PEP, en el concejo municipal presidido por el alcalde Ortiz, se fue comprendiendo rápidamente que el nuevo paradigma que se estaba creando en Santa Tecla solo tendría futuro y sostenibilidad si se pensaba en la niñez, la adolescencia y la juventud como sujeto protagónico. Sin embargo, en aquellos primeros momentos, el concejo jamás imaginó los alcances que tendría la decisión de desplegar esfuerzos en esa dirección.

El esfuerzo número uno se puso en los espacios públicos y es algo que se mantiene hasta el momento. El espacio público, si bien es cierto que es para la familia, los niños y los jóvenes son los que más uso hacen de él por el tiempo de que disponen; por eso, desde el enfoque del gobierno de Santa Tecla, se le aplicó una dedicatoria explícita. En el seno de las familias los

197 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 11 de febrero de 2009.

198 Ídem.

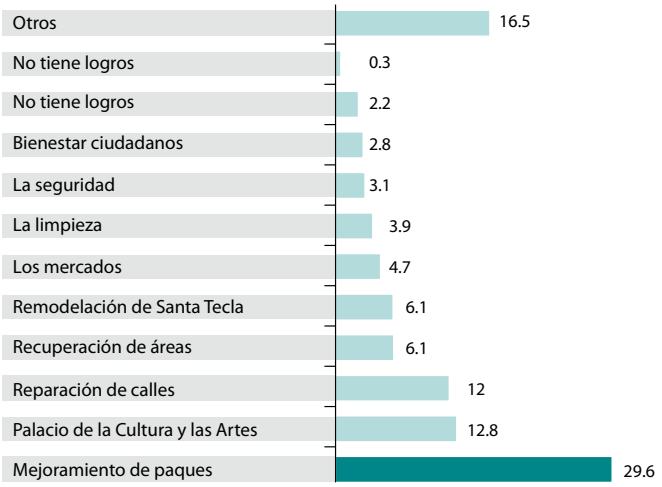
adultos, hombres y mujeres, pasan la mayoría de su tiempo ocupados o trabajando. Niños, adolescentes y jóvenes tienen, sin duda, más tiempo libre. Por lo general, los territorios no les ofrecen los espacios adecuados para una utilización de ese tiempo libre de cara a forjar y desplegar sus capacidades. En esta perspectiva, el gobierno municipal toma la decisión de ampliar y mejorar los espacios públicos del municipio, teniendo en cuenta que niños, niñas, adolescentes y jóvenes son sus beneficiarios principales. En el 2000, se puede decir que se dieron grandes pasos, pero "el desafío del gobierno de cara a la niñez y juventud daba hasta allí: espacios públicos mejorados"[199].

Gráfico n.º 8. La gestión de la alcaldía

El mejoramiento de espacios públicos y la percepción ciudadana.

1. De un total de quince grandes problemas mencionados que han venido afectando al municipio en los últimos diez años, para más de un 60% de la población, estos problemas han sido resueltos o solucionados por la gestión municipal. El resto, un tercio de la población, opina que dichos problemas siguen igual o que han empeorado.
2. La población visualiza, entre los principales logros de la actual gestión el mejoramiento de parques y zonas verdes, el nuevo Palacio de la Cultura y las Artes y la reparación de calles.

   ¿Cuál considera usted que es el principal logro que la gestión municipal de este municipio ha tenido después del año 2000?



Fuente: M&H Marketing (2008). Estudio de opinión: nueve años de gestión de Santa Tecla.. Noviembre de 2008.

199 Ídem.

Sin embargo, una vez habilitado el espacio público, el gobierno municipal fue descubriendo otras necesidades y ampliando su visión. No era suficiente ofrecerles un buen parque o una cancha deportiva, había que pensar en las actividades infantiles y juveniles; y es así como, alrededor de los espacios públicos, del 2001 al 2003, se incrementan y fortalecen las escuelas deportivas para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esta línea se convierte en un eje permanente del gobierno municipal y en un dinamizador de la actividad juvenil e infantil. Sin duda, afirma el alcalde Ortiz, "otro programa clave ha sido el de espacios de recreación y deporte complementarios al espacio público. Aquí se han conectado muchos jóvenes a través de las escuelas deportivas y actividades deportivas. Un desafío era cómo lograr que el espacio público se conectara con esto y, definitivamente, se ha logrado y se ha convertido en un esfuerzo fuerte y exitoso. La apuesta y el resultado es una juventud más sana, segura y solidaria"[200].

> El voluntariado municipal se ha convertido en una plataforma donde los jóvenes, a partir de sus capacidades, su nivel y su entusiasmo, escogen en qué campo quieren aportarle al municipio.

Pero tampoco se podía cerrar el esfuerzo allí. Jóvenes y niños tienen otros derechos y otras demandas, siendo una de las más determinantes la educación, la formación de su personalidad ciudadana. Teniendo esto en cuenta y analizando el gran déficit de la ciudad en ofrecer alternativas para ello, el gobierno municipal toma la decisión de invertir esfuerzos y recursos en los valores de la adolescencia y la juventud. "Comprendimos claramente —apunta el concejal Palma— que la Santa Tecla del futuro solo va a ser viable si tenemos ciudadanos del futuro, que deben formarse hoy. Pasamos del espacio público a la formación en todos los aspectos relativos a su vida. Nace entonces el programa "Beca Escuela" en el año 2004.[201]

El programa de becas es un programa de formación integral con varios componentes, dentro de los cuales destaca el de ayuda económica a la familia. La selección de los becarios es muy rigurosa y está a cargo de una comisión municipal de selección de becas que se ha venido perfeccionando. Al principio, eran becas para que los alumnos y las alumnas

[200] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

[201] Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 11 de febrero de 2009.

más destacados de las escuelas públicas de Santa Tela pudieran ir a la universidad y el bachillerato. Nació con 26 becas.

Lo anterior se enriqueció más adelante, con un programa de formación complementaria y permanente, de carácter obligatorio para quienes reciben las becas. En la actualidad, quien quiera ser parte del programa de becas asume, por obligación, el paquete y tanto el o la joven como sus padres adquieren un compromiso explícito en ese sentido.

En dicho programa, que se desarrolla a través de la Gerencia de Participación Ciudadana, se da formación en torno a temas que los y las jóvenes proponen o que el gobierno municipal considera fundamentales para ellos, como: violencia de género, participación ciudadana o desarrollo local. Para garantizar la calidad de las y los profesores o facilitadores, la municipalidad busca el apoyo en sus propios departamentos especializados y en algunos organismos no gubernamentales.

En el año 2006, el gobierno municipal da otro paso y amplía el programa a becas para educación básica, a raíz de los efectos de la tormenta *Stan* que golpeó Santa Tecla en el año 2005. Analizando la situación de las comunidades más pobres golpeadas por el fenómeno natural, especialmente de los niños y niñas, el concejo lanza un programa de incentivos para que no abandonen las escuelas. Este consiste en ayuda económica y un trabajo más cercano con los padres y madres que lo aceptan.

En ese mismo año, frente a la elevación del volumen del trabajo con la niñez, adolescencia y juventud, el gobierno local decide crear una estructura municipal especializada que lo amplíe, profundice y profesionalice. Nace así la "Unidad de Niñez, Adolescencia y Juventud" (UNAJ), por acuerdo del concejo[202] y bajo la Gerencia de Participación Ciudadana. A partir de entonces, esta es la que desarrolla el trabajo directo con niños y niñas, adolescentes y jóvenes, así como el intercambio con los padres y las madres de familia. La UNAJ está conformada por dos personas, un encargado y un técnico, aunque a partir del 2008 se ha ampliado con dos dinamizadores juveniles, gracias a la cofinanciación de un municipio de Cataluña, España: Cornellá de Lobregat.

202 Acuerdo del concejo municipal.

En el 2008, la UNAJ introduce un nuevo componente en el programa de becas: además de la ayuda económica, de la formación ciudadana integral, de las charlas a padres y madres, quienes reciben la beca deberán aceptar, obligatoriamente, prepararse como voluntarios o voluntarias en algún campo de acción. Surge entonces el programa del "Voluntariado Juvenil Tecleño", buscando que las y los jóvenes contribuyan a la transformación y el desarrollo de su municipio. Carlos Palma explica la fundamentación de dicho programa: "Ellos —los y las jóvenes becados— deben tomar conciencia de que no es la alcaldía la que les da la beca, sino que es el municipio y, en consecuencia, hay que buscar la forma de devolverle algo. Está comprobado, por diversas experiencias de voluntariado en municipios y ciudades de otros países, que es un gran elemento formativo que eleva el conocimiento sobre la realidad de su municipio, desarrolla capacidades y destrezas, profundiza la relación con la población y muchas veces refuerza la experiencia profesional"[203].

El voluntariado municipal se ha convertido en una plataforma donde los jóvenes, a partir de sus capacidades, su nivel y su entusiasmo, escogen en qué campo quieren aportarle al municipio: erradicación del analfabetismo, educación de adultos, sensibilización de vecinos casa por casa, trabajo en el espacio público, etc. Es un programa muy dinámico. Hasta la fecha, ha habido alrededor de 150. Actualmente, el programa de voluntariado se ha estructurado mejor. Los jóvenes se inscriben en diferentes temas y, según el tema, quedan adscritos a una unidad de la alcaldía: Educación Ambiental, Salud Comunitaria, Educación y Cultura, Recreación y Deportes, y Gestión de Riesgos. La UNAJ les da seguimiento a todos los grupos.

La UNAJ desde el principio se da cuenta de que uno de sus desafíos era no encerrarse en el programa Beca Escuela, como si este agotara la política de juventud del gobierno local. Además, debía coordinar con otros departamentos de la alcaldía para garantizar que se cumpliera la política y que se hiciera efectiva la transversalización de la misma.

Un ejemplo de lo anterior se muestra en el programa "Voluntariado", donde participa la Gerencia de Medio Ambiente con las llamadas "Brigadas

203 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 11 de febrero de 2009.

Santa Tecla por la Vida", que son grupos de estudiantes de diferentes institutos públicos y colegios privados que, en el marco de sus horas sociales, trabajan en el tema del medio ambiente. Así son invitados, pero muchos de ellos se quedan y pasan a ser parte del voluntariado.

Las brigadas ambientales persiguen elevar la educación de sus integrantes a través de distintos medios, como trabajos de campo, visitas guiadas (por ejemplo, al relleno sanitario de Nejapa, al Bosque el Imposible), hacer trabajo de sensibilización ambiental con vecinos y vecinas en el territorio, reciclaje. También hacen campañas de reforestación en el municipio y recolección de material reciclable que venden y usan para actividades de ellos mismos.

Cuadro n.º 14. Programa de brigadas ambientales

Año	N.º de participantes
2003	80
2004	120
2005	180
2006	300
2007	350
2008	470

Fuente: Alcaldía de Santa Tecla. Unidad de Niñez, Adolescencia y Juventud (UNAJ).

Otro ejemplo de transversalización orientado a la zona rural lo constituyen los Comités de Emergencia Juvenil, que fueron creados en el marco de la gestión estratégica del riesgo y son coordinados por la Unidad de Prevención y Control de Desastres de la alcaldía. Son parte de los comités de gestión del riesgo, anteriormente llamados "comités de emergencia". Los y las jóvenes que los integran reciben capacitación básica sobre prevención de desastres y gestión del riesgo y están siempre listos para entrar en acción. Actualmente, hay nueve equipos en los cantones. Hay también un programa iniciado recientemente, que es de voluntarios en gestión del riesgo.

Uno de los hallazgos y preocupaciones del concejo municipal y, en especial, del alcalde Óscar Ortiz frente al esfuerzo desplegado hacia niños y niñas, adolescentes y jóvenes era, y sigue siendo, la falta de un genuino liderazgo. "En la medida en que fuimos comprendiendo la enorme po-

tencialidad de niños, adolescentes y jóvenes y constatando su respuesta positiva y creativa a los distintos programas impulsados desde la municipalidad, nos preocupaba la falta de un liderazgo infantil y juvenil. Sin esto, no es posible que los jóvenes desarrollen un esfuerzo propio y una participación desde sus propias condiciones, lógica e intereses. Para el gobierno municipal, era un reto encontrar cómo contribuir a que ese liderazgo surja y se consolide"[204].

En esta perspectiva, en el 2007 la alcaldía abre el "Centro de Formación en Liderazgo Juvenil", concebido como un complemento del trabajo con la juventud. La apuesta al abrir este centro es seleccionar a pequeños grupos de jóvenes entre los más destacados por sus cualidades y valores, y ofrecerles un proceso formativo de cara a ir creando una columna vertebral que amplíe y robustezca la participación y el aporte de la juventud desde y para el territorio. Al momento de cerrar el presente trabajo, está saliendo la primera promoción integrada por cincuenta jóvenes.

El centro depende de la UNAJ, pero la administración ha sido depositada en manos de la Fundación para el Desarrollo Local (FUDEL). Los programas y contenidos los define el gobierno municipal, pero la metodología y la dirección operativa las desarrolla FUDEL. El Centro de Formación totalmente equipado[205] funciona en las instalaciones del parque deportivo El Cafetalón.

Posteriormente, se comenzó a impulsar un esfuerzo relacionado con valores, para lo cual el gobierno municipal abrió relación con escuelas, maestros y maestras, así como una diversidad de talleres y cursos gratuitos para jóvenes en el campo de la cultura, de pintura, percusión, batucada y teatro.

Recientemente, se está incursionando en el terreno de capacitación de jóvenes para el empleo, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de regiones españolas como Extremadura y Andalucía. Ya se ha establecido como un eje de trabajo del gobierno municipal. Hay un grupo de emprendedurismo juvenil con un vivero, es un grupo que ha creado una especie de cooperativa para vivero y cuidar jardines. La alcaldía le da acompañamiento. Para 2009, se va a invertir en iniciativas económicas

[204] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

[205] Con el apoyo directo del ayuntamiento de Cornellá de Lobregat y la Diputación de Barcelona.

juveniles. Ya está presupuestado y se ha conseguido apoyo financiero internacional con contrapartida municipal.

Espacios y política municipal de participación juvenil

La norma tradicional es que en las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), ya sean urbanas o rurales, participan los representantes de la familia. Normalmente es el padre o la madre. Son muy pocos casos donde un joven asume la representación de la familia. La ADESCO no es un escenario en el que los y las jóvenes encuentran condiciones para ser protagonistas. Los esquemas adultos se imponen sistemáticamente y cierran espacios a los jóvenes. Por eso, los integrantes de las junta directivas son, normalmente, adultos. Para contrarrestar esto, la Ordenanza de Participación Ciudadana establece que las ADESCOS deben incluir, al menos, un 25% de jóvenes. Sin embargo, dado lo reciente de la medida, aún no ha tenido efecto.

Una medida que se podría implementar —señala Víctor Chávez— "es la organización de comités de emergencia, ambientalistas, asociaciones de desarrollo comunal de jóvenes; sin embargo, eso generaría conflictos fuertes. Cuando los jóvenes tratan de hacer sus propios espacios, los adultos se resisten. Un ejemplo vivo lo tenemos en El Matazano, donde hay una asociación juvenil muy activa, atendida por un promotor de salud. Esta asociación se reunía en un local de ella, pero la ADESCO decidió tomar control del local, administrando la llave e imponiendo los horarios de reuniones. Esto creó muchos conflictos que afectaron el apoyo de los jóvenes en las brigadas de salud. La directiva comunal planteó, entonces, que no hacía falta una asociación juvenil dado que en la ADESCO había representación de jóvenes, sin tomar en cuenta que el grupo de jóvenes organizados no se sentía representado en los jóvenes de la ADESCO"[206].

Este ejemplo explica la razón por la que la municipalidad no ha impulsado en lo rural estructuras estrictamente juveniles.

En el ámbito urbano, la problemática no es muy distinta. "Allí, en el terreno deportivo, es bastante fácil que se formen comités de deportes por iniciativas de jóvenes. El conflicto con las estructuras comunales es que no

[206] Chávez, Víctor. Coordinador del CCDL. Entrevista con autores. Santa Tecla. 15 de abril de 2009.

quieren permitir que los jóvenes controlen el escenario deportivo "porque lo usan a cualquier hora, hacen mucha bulla, juegan de noche y, además, no pasan por la asociación comunal para hacer sus torneos, sino que ellos mismos los convocan". Al final, es el mismo tipo de problema: las personas adultas desde la ADESCO quieren ejercer el poder y el control sobre los jóvenes y sus actividades"[207].

En el caso de los diferentes programas organizados por la municipalidad, las y los jóvenes crecen y participan, pero ello no sustituye la necesidad de abrir espacios específicos donde los y las adolescentes y jóvenes sean protagonistas de la vida y del desarrollo del municipio. Para al gobierno municipal de Santa Tecla, el tema de la participación ciudadana de la niñez, adolescencia y juventud tiene su propia lógica y debe, en consecuencia, tener sus propios espacios y reglas. De aquí que su abordaje e impulso presenten un mayor grado de complejidad.

> "Una política pública municipal no es tal si no cuenta con recursos mínimos que aseguren su implementación".
>
> *Óscar Ortiz.*

En los años 2001 y 2002, la agenda municipal fue la reconstrucción. En ese período, el único tema para la juventud fue la recreación y el deporte.

Pero es en ese año, 2002 que —como ya fue señalado— nace la mesa ciudadana juvenil en el marco del PEP, "para aglutinar la expresión juvenil del municipio y abrir paso a la voz joven" (Carlos Palma, entrevista). Pero su creación no fue fácil. Si en el municipio no había una tradición de participación ciudadana, mucho menos la había de la niñez, adolescencia y juventud. Hasta ese momento, no existían espacios de diálogo entre el gobierno municipal y la gente joven de Santa Tecla. No había cultura de participación juvenil. Era poco creíble para la población juvenil que el gobierno los llamara a ser parte del proceso de toma de decisiones en función de transformar la ciudad. En consecuencia, se tuvo que arrancar con un pequeño grupo de jóvenes —eran unos doce, según datos suministrados por el concejal Carlos Palma— cercano a la municipalidad por su involucramiento en algunos de los programas municipales, que aceptaron el desafío y creyeron que el gobierno los iba a escuchar y a tomar en cuenta. Su misión era hacer crecer la mesa, no tanto en número,

[207] Ídem.

sino en representatividad, ganando la confianza de amplios sectores de la juventud y adolescencia tecleña.

Cuando la mesa arranca e intenta articular con los demás actores y con la municipalidad, constata que no había una "agenda joven" desde la cual hacerlo y que había que construirla con y desde la juventud. Desde esa óptica, empieza a desarrollar algunas acciones, pero no logra crecer.

Sin embargo, a pesar de esta situación, se da un hecho importante y sin precedentes. La Mesa de Jóvenes Tecleños acepta, en el 2003, la invitación del gobierno municipal a acompañar el proceso de formulación de la *Política pública municipal de niñez, adolescencia y juventud*, cosa que hacen "en conjunto con el gobierno municipal de Santa Tecla, con el apoyo del Consejo de la Juventud de Barcelona y la asesoría técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en El Salvador (UNICEF)"[208].

En la introducción a la política, los jóvenes de la mesa señalan que tomaron la decisión de elaborarla "con una metodología ampliamente participativa y, sobre todo, diseñada desde el sector que sería receptor de los beneficios. Pero, además, entendiendo la política no como un documento, sino como el proceso en el que participamos todos y todas, tanto en su elaboración como en su ejecución"[209].

Se trabajó en una primera asamblea general de 120 niños, adolescentes y jóvenes de distintos lugares del municipio, en la que se hizo una aproximación sobre cuáles eran los principales problemas, posibles soluciones e instituciones responsables con base en cada derecho.

La siguiente fase constó de cinco talleres en los que se profundizó y amplió sobre la base de los insumos obtenidos en la asamblea general. Estos cinco talleres se realizaron con un promedio de 30 jóvenes de los distintos sectores geográficos del municipio: zona urbana norponiente, cantones y comunidades, zona del centro histórico y centros educativos, sector surponiente y sector suroriente de la ciudad.

---

208 Gobierno municipal de Santa Tecla. "Política pública municipal de niñez, adolescencia y juventud". Introducción. Pág. 2. Santa Tecla, El Salvador. 2004

209 Ídem.

Un siguiente paso fue la sistematización y el análisis del problema, realizado en dos reuniones de trabajo del equipo de la mesa de jóvenes, los jóvenes que más destacaron en los talleres y los técnicos de la UNICEF.
A continuación, se hizo la socialización de la propuesta borrador de la política en un foro de socialización con distintas instituciones públicas y privadas que tienen relación o trabajan para la niñez, adolescencia y juventud.

Lo importante es que la Mesa de Jóvenes Tecleños y el gobierno municipal lograron que, por primera vez en Santa Tecla, sectores adolescentes y juveniles participaran en la elaboración de una política pública local. La política se aprobó en el mes de octubre del 2004.

La política parte de dos premisas: la necesidad de establecer un marco filosófico y jurídico, que permita orientar de mejor manera los esfuerzos y los recursos dirigidos a la niñez, adolescencia y juventud, y la consideración de estos sectores de la sociedad como verdaderos sujetos de cambio y aliados estratégicos para el desarrollo integral del municipio. Con ello se establecen las bases para su transversalidad, que queda explícitamente consignada cuando se señala que "La presente política establece las principales líneas guías que deben tomarse en cuenta a la hora de formular, gestionar y ejecutar planes, programas y proyectos en Santa Tecla, sobre todo si están dirigidos a beneficiar a la niñez, adolescencia y juventud"[210].

Pero tal como apuntamos en la introducción del presente capítulo, dicha transversalidad se complementa con la apuesta al empoderamiento de los actores. Por ello, después de establecerla, la política subraya que "este proceso supone que la niñez, adolescencia y juventud deben ser parte, se debe planificar, gestionar y ejecutar desde y con ellos"[211].

Es importante tomar en cuenta que la política municipal diferencia expresamente los rangos de edad: niñez: desde la concepción hasta los 10 años de edad; adolescencia: desde los 10 años hasta los menores de 18 años; juventud, desde los 18 hasta los 30 años de edad.

---

[210] Gobierno Municipal de Santa Tecla. *Política Pública Municipal de Niñez, Adolescencia y Juventud*. Introducción. Pág. 2. Santa Tecla, El Salvador. 2004.

[211] Ídem.

Sobre el contenido de la política municipal, es importante hacer tres consideraciones:

a) Asume como fundamento y marco jurídico la Convención Internacional de los Derechos del Niño, Política nacional para el desarrollo integral de la niñez y adolescencia de El Salvador (PNDINA).

b) Está diseñada con base en derechos, "por lo cual los objetivos, estrategias y líneas de acción se corresponden con los derechos de sobrevivencia, desarrollo, participación y protección especial"[212].

c) Tiene como objetivo "garantizar una protección integral de la niñez y adolescencia, reconociéndolos como sujetos de derechos, dotados de capacidad de vivir, de tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad en igualdad de condiciones; y además, considerándoles como sujetos estratégicos para el desarrollo"[213].

De acuerdo con el alcalde Ortiz, "para el concejo municipal de Santa Tecla, una política pública municipal no es tal si no cuenta con recursos mínimos que aseguren su implementación"[214]. En consecuencia con esto, una de las estrategias que sobresale para garantizar la implementación de la Política de niñez, adolescencia y juventud es el establecimiento de una partida presupuestaria por parte del gobierno local con la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y que deberá ser progresiva con el aporte de otros sectores. A dicha estrategia corresponden, al menos, dos instrumentos que se mencionan explícitamente: el presupuesto municipal y el presupuesto de inversión participativa.

De Mesa Ciudadana de Jóvenes a Consejo Juvenil

La primera mesa ciudadana que se formó en el marco del PEP fue, precisamente, la de jóvenes. Pero a partir de entonces "se convirtió en la más camaleónica, en la que ha sufrido más cambios", —señala Carlos Palma—. Cuando se analizan las causas de dichos cambios, se concluye

212 Ídem. Gobierno Municipal de Santa Tecla. "Política pública municipal de niñez, adolescencia y juventud". Introducción. Pág. 2. Santa Tecla, El Salvador. 2004.

213 Idem.

214 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

que, simplemente, reflejan el proceso de búsqueda de cómo conectar la actividad y energía de los jóvenes con su gran diversidad de edad, intereses, gustos y anhelos. No es lo mismo un adolescente de trece años que una joven de dieciocho o veintiún años.

La mesa, desde sus primeros pasos, tuvo que ir cambiando rápidamente. De ser una mesa muy estructurada y seria, pasó, en poco tiempo, a ser un espacio más dinámico y flexible, para poder vivir el día a día de sus jóvenes integrantes. El concejo municipal, que trataba de seguirle el pulso, también comprendió pronto que el tema de la edad no era el único factor de complejidad, sino que había otros, como producto de la complejidad urbana de Santa Tecla, donde pertenecer a una estructura como tal puede ser aburrido y poco estimulante para la gente joven; por eso, no se puede tratar bajo estándares adultos a la mesa juvenil. Había que entender que se trataba de un espacio para quienes viven la etapa más cambiante de su vida.

La mesa tuvo su propia estructura integrada por doce miembros. Logró montar unos siete comités juveniles urbanos y dos rurales en 2003. En ese mismo año 2003, lograron conquistar su propio espacio físico en El Cafetalón: una oficina con mobiliario y equipo. La idea era superar el problema de representatividad que tenían los directivos de las mesas. Se señalaba que los jóvenes de la mesa representaban a jóvenes de distintos lugares, pero no representaban organizaciones o colectivos juveniles. Aunque tenían una cierta representatividad, no eran representantes, lo que les provocó problemas, no tanto de cara a los jóvenes, sino en su interlocución con adultos; pero a raíz de ello, algunos jóvenes empezaron a cuestionar.

Los cambios de personas dieron paso a prácticamente una segunda mesa ciudadana. Las razones fueron diversas. En algunos pesaron las críticas, y otros, los más jóvenes, aunque tenían interés en el espacio, dejaron de participar porque el papá o la mamá decidían irse del municipio, porque pasaban de la escuela a la universidad o porque conseguían trabajo y ya no podían asistir a la reuniones, es decir, se trataba de cambios drásticos en la vida diaria que alteraban las condiciones en que habían asumido el compromiso con la Mesa Ciudadana.

En el 2006 se abre paso la segunda mesa. En mayo de ese año el concejo municipal había creado en la alcaldía la Unidad de Niñez, Adolescencia y Juventud, (UNAJ), con su presupuesto.

Dicha unidad constata que había pasado un período sin que hubiera una mesa de jóvenes, lo que considera una debilidad de cara a la necesidad y el compromiso de darle continuidad al PEP. En esa perspectiva, forma una nueva mesa, asume la parte operativa y se constituye en el arquitecto de la misma. A partir de la experiencia acumulada, para integrar la mesa se convoca no a jóvenes individualmente, sino a colectivos juveniles organizados. Así, la mesa quedó conformada a finales del año por Cruz Roja Joven, Aldeas Juveniles SOS, Movimiento Iglesia Joven de Santa Cecilia, una Asociación de Jóvenes del cantón El Matazano. Además se incorporaron jóvenes de las escuelas deportivas de la municipalidad y de las brigadas ambientales.

> El concejo municipal, que trataba de seguirle el pulso a la Mesa de Juventud, pronto comprendió que el tema de la edad no era el único factor de complejidad, sino que había otros.

Esa mesa nunca logró consolidarse. Como señala Carlos Palma, "constituyó desde el principio un esfuerzo muy débil y funcionó aproximadamente año y medio. El gobierno municipal, al analizar las causas que impidieron la consolidación de la mesa, reafirmó la tesis de que un factor clave en ello era la falta de una genuina agenda joven del municipio, que fuera la plataforma de identidad juvenil"[215].

En el 2008, se da una tercera reestructuración de la mesa de jóvenes que incluso deja de llamarse "Mesa", para asumir el nombre de "Consejo Juvenil Tecleño". No se trata de un simple cambio de nombre. Fue producto de un largo debate en la UNAJ, que llegó a la conclusión de que las mesas juveniles, a lo largo de siete años, habían sido más intentos de crear organizaciones que espacios de concertación, a diferencia de las otras mesas ciudadanas del municipio, que tienen una agenda concertada y un plan de trabajo. Concluyen que, en materia de juventud, no se puede hacer una sola agenda, primero por la amplia diversidad de intereses y visiones de los jóvenes y, segundo, porque no se pueden cambiar las agendas institucionales de las Iglesias o de la Cruz Roja. A la segunda mesa, cuando se quiso convocar a Cruz Roja Joven y a Iglesia Joven, el gobierno local percibió que la gente tenía temor de meter a las instituciones en la agenda municipal, porque la ven como una "agenda política". No se distingue aún entre agenda pública y agenda política.

215 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

Como una solución a esa situación, se busca crear el Consejo Juvenil, que pueda, por una parte, acompañar y articular las iniciativas existentes y, por otra, facilitar la organización de adolescentes y jóvenes, pues la mayoría de ellos no están organizados.

Hay que tener en cuenta que, en Santa Tecla, hay pocas organizaciones juveniles, siendo las más fuertes las de las Iglesias católica y evangélica. Otro movimiento es el de los *Boy Scouts* y Muchachas Guías, pero es pequeño aunque permanente y con mucha tradición. Está también la Cruz Roja Joven, que abarca el departamento de La Libertad. Sin embargo, en la ciudad no hay una organización autónoma, propia de los jóvenes. Recientemente, han comenzado a desarrollarse dos gérmenes: las organizaciones deportivas conducidas por jóvenes, que muchas veces no se ven como tales, aunque asumen responsabilidad en el marco de la convivencia y el desarrollo de procesos deportivos y, en ese sentido, son verdaderas organizaciones juveniles. Y "Los Delfines", una pequeña organización que surge en el 2008 como resultado del programa juvenil de la alcaldía en dos comunidades marginales, San Rafael y Guadalupe, con el propósito de impulsar acciones de voluntariado.

En el campo de la música existe también un ejemplo de organización juvenil autónoma a partir de una motivación propia, que es "Los Mercenarios", una banda musical de paz integrada por ex alumnos del instituto Damián Villacorta, que tiene una proyección comprometida con el municipio y muchas veces lo representan. Es banda de músicos profesionales.

En la zona rural, hay dos expresiones propiamente juveniles:

a) Un movimiento o asociación juvenil del cantón El Matazano, que hace trabajos de cara a la comunidad, como campañas de dengue y siembra de árboles. Conduce procesos de selección de reinas cantonales, sobre todo en el sur.

b) Un movimiento en el cantón Ayagualo, que se llama "Sangre Joven", que nació como comité deportivo, recibió capacitación para el tema de emergencia, asumió la conducción del albergue en Ayagualo para la tormenta *Stan*. Este movimiento poco a poco viene desarrollando incidencia política. Un dato significativo es que el ex presidente y el presidente de la ADESCO han salido de allí.

En este marco, un instrumento que el gobierno municipal ha utilizado para estimular y alimentar la organización y participación juvenil ha sido el intercambio e interacción con grupos juveniles de otros países y otras culturas, que representan perspectivas distintas y novedosas.

Un ejemplo de ello fue la participación, en el año 2004, de jóvenes tecleños en el Festival Mundial de la Juventud celebrado en Barcelona, invitados por el Consejo de la Juventud de dicha ciudad. Participó una delegación de la Mesa de Jóvenes y un concejal. "Esta experiencia —señala Carlos Palma— sirve para comprender o reconocer que la organización juvenil tiene aristas que no le habíamos visto y formas mucho más diversas que las que alcanzábamos a imaginar, pero sobre todo sirve para sembrar el ímpetu de insistir sobre lo estratégico del tema de la organización juvenil que debe acompañarse con instrumentos que respondan a las expectativas juveniles y, al mismo tiempo, signifiquen un desafío a su crecimiento y aporte"[216].

Un instrumento que el gobierno municipal ha utilizado para estimular y alimentar la organización y participación juvenil ha sido el intercambio e interacción con grupos juveniles de otros países y culturas, que representan perspectivas distintas y novedosas.

Muy importante fue el intercambio sostenido con jóvenes del municipio catalán de Cornellá de Llobregat, por el impacto y las consecuencias positivas que ha tenido en Santa Tecla. "Los jóvenes nos cuentan su experiencia y aunque ellos tienen más recursos, una mejor legislación nacional y local, tienen resuelta su vida en buena medida y, por ley, los gobiernos ponen recursos a la disposición de las organizaciones juveniles, han tenido que abrirse paso enfrentando muchas dificultades. Desde su propia realidad, ellos entienden todo el marco en el que las y los jóvenes tienen que desarrollarse en El Salvador, comprenden que desde Santa Tecla hay que pelear no solo por el municipio, sino por el país y esto les abre la perspectiva de la importancia del territorio. A partir de este intercambio, se abrió una riquísima experiencia de cooperación descentralizada entre la asociación de jóvenes "Entrecultura", de Cornellá de Llobregat, y la Mesa de Jóvenes de Santa Tecla, que ha implicado mutuos aprendizajes. El establecimiento de relaciones de amistad y cooperación

[216] Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

de manera directa entre colectivos juveniles con entornos, experiencias y miradas diferentes, es una relación entre jóvenes que no pasa por las municipalidades"[217].

En el marco deportivo, se ha implementado un mecanismo de intercambio cultural y deportivo con el municipio de NESSODEN de Noruega, que ha permitido que un grupo de dieciséis jóvenes de las escuelas deportivas tecleñas fueran a Noruega y compartieran, en el marco del torneo mundial de futbol de adolescentes entre 13 y 14 años. Los dieciséis fueron nombrados embajadores de paz de las Naciones Unidas, lo que fue para ellos una gran experiencia. También que hayan venido jóvenes noruegos. El resultado ha sido un intercambio no solo deportivo, sino sobre todo cultural muy positivo, que obliga a trabajar con mayor compromiso con ese grupo de adolescentes y enseña que el aprendizaje no es solo de los y las jóvenes, sino también del gobierno municipal.

A partir de la experiencia que ha recogido y acumulado el gobierno municipal a lo largo de nueve años, ha venido estudiando y discutiendo cómo se pueden ir desarrollando las destrezas de los y las jóvenes bajo la perspectiva de participación ciudadana; y han concluido, en primer lugar, que la apuesta principal del gobierno y de la política municipal debe ser poner al joven y la joven de cara a la ciudad, conectarlos con su ciudad. El alcalde Ortiz señala que "de eso se trata, de que el joven y la joven conecten con la vida de su ciudad y se interesen por ella. Para eso hay que superar, entre otras cosas, el temor natural que tienen los jóvenes, tanto hombres como mujeres, a asumir responsabilidades, que en buena parte se debe a la exclusión de que han sido objeto y que es más profunda en las mujeres"[218].

También hay que seguir afinando la política. Por ejemplo, "a partir de las bases planteadas por la primera versión, hay que proponerse ahora líneas de acción para sectores más específicos de la juventud, como estudiantes, jóvenes rurales, jóvenes trabajadores, jóvenes del sector informal y otros"[219].

---

217 Ídem.

218 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

219 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

Otro problema que debe abordarse y resolverse en el municipio es la dificultad existente para formar legalmente una asociación de jóvenes, para la otorgación de personería jurídica a una asociación juvenil. Ante la pregunta de si puede la alcaldía darle personería jurídica, Carlos Palma responde que "en materia de legislación, la participación de la gente joven está también limitada. Un o una joven de dieciocho años puede votar, pero no puede ser concejal, para ello necesita tener veintiún años. Un cipote de dieciséis años puede asumir responsabilidades grandes, pero no se puede asociar legalmente. ¿Qué puede y debe hacer al gobierno municipal de Santa tecla frente a estos dilemas? En la agenda del concejo municipal para el próximo período está ya como propuesta que se introduzca el punto analizando a la luz de lo que el Código Municipal establece sobre la legalización de asociaciones de desarrollo comunal, si se puede crear una ordenanza de asociacionismo juvenil, que permita dar autonomía a los jóvenes a través de su propia asociación que, por supuesto, quedaría debidamente regulada. Esto permitiría, además, construir un registro de asociaciones juveniles, de su naturaleza, objetivos y estatutos y le daría al gobierno municipal mejores instrumentos para promover la participación organizada de la juventud"[220].

La participación de la niñez y adolescencia: una deuda pendiente

El trabajo y los esfuerzos del gobierno municipal hacia la juventud no han sido igualmente desplegados hacia la niñez y adolescencia. "Aquí sí tenemos una deuda pendiente" —afirma el concejal Carlos Palma—. No hay mesa ni asamblea infantil, el protagonismo infantil no se ha propiciado. Con relación al Sistema de Protección de la Niñez: según la política, debe estar integrado por las instituciones compartiendo información, impulsando acciones conjuntas, midiendo el cumplimiento, pero esto no se ha logrado articular. No funciona aún como sistema…"[221].

Desde 1997 ó 1998, nació un Comité por la Niñez y Juventud Tecleña en el que participaban los juzgados, la Procuraduría y la alcaldía. Pero no se ha consolidado y tiene un funcionamiento muy irregular. A pesar de que la falta de recursos ha sido siempre una gran limitante y muchas veces excusa para hacer pocas cosas, fue esta instancia la que construyó, en El

220 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

221 Ídem.

Cafetalón, la "Casa de Juventud, Niñez y Adolescencia", con fondos donados para tal fin. Sin embargo, al retirarse la juez de menores, el comité ya no tuvo seguimiento. Para que funcione habría que transformarlo, empezando por la visión con que fue conformado, tratando de que se convierta en un comité que funcione en el marco del sistema de protección Infantil.

Conscientes de que la participación de la niñez y la adolescencia requiere del gobierno municipal un esfuerzo incluso mayor y más creativo que el de la juventud, el trabajo se ha ido desarrollando en varios campos como el deportivo, con la Unidad de Deportes de la municipalidad, y las becas básicas que ya se señalaron. Adicionalmente, hay algunos programas específicos que están dando sus frutos.

Programa de niños trabajadores

Este es un programa muy específico que nació como proyecto para atender a hijos e hijas de las vendedoras de los mercados. Al principio, los y las niñas asistían a la escuela, que contaba con una maestra para el refuerzo escolar y con una psicóloga. Se tenía una coordinación con el Seguro Social para que atendiera a niños y niñas en odontología y exámenes generales. También, se coordinaba con la facultad de medicina de la Universidad de El salvador, donde los atendían en el área de salud[222]. Además, se les entregaba un paquete de uniformes y útiles y se coordinaba con los maestros para dar seguimiento al crecimiento del niño o de la niña en cada escuela. Al finalizar el año 2007, el gobierno se comprometió con la continuidad del programa (este programa fue el que dio origen al proyecto de la Beca Escuela) y, a partir del año 2008, se convirtió en un proyecto más integral que busca erradicar en el municipio el trabajo infantil. Ya no solo trabaja con niños muy pequeños mientras la mamá vende en el mercado, sino que incorpora a niños mayores, de siete hasta doce años, que ya están vendiendo junto a sus mamás. Lo que el proyecto ofrece son incentivos para que estudien: implementos escolares, uniformes, alimentación y atención en salud.

En cada mercado, el mercado Dueñas y el mercado Central, hay un aula y participan, por tanto, dos maestros. Allí los niños y las niñas pueden al-

[222] Esto era financiado por AIF Dinamarca, sindicato obrero que apoyó a Santa Tecla a partir del año 1997 con el gobierno de Aideé Zometa por más de seis años. Luego, el programa fue financiado en seis municipios más por el Gobierno danés a través de AIF y la Fundación Maquilishuat.

morzar, lo que baja el costo familiar, y tienen, además, maestros asignados para reforzarles lo que aprenden en la escuela. Actualmente, se atienden 240 niños y niñas, la mayoría de los cuales son hijos de madres solteras.

Es importante señalar que el proyecto es financiado por Plan Internacional y ejecutado por la Fundación Maquilishuat, en coordinación con la municipalidad, que provee los espacios y el recurso humano.

Maestros rurales

Se trata de otro programa específico que arranca desde 1997. Consiste en el financiamiento de maestros y maestras para atender y dar clases en escuelas rurales, en educación básica y tercer ciclo. Esto cubre una demanda que por ley le correspondería cubrir al Ministerio de Educación. El Ministerio está informado del programa y los maestros y las maestras están sometidos a su normativa. Actualmente, son 7 maestros tanto en el sur como en el norte del municipio. El financiamiento se hace con fondos propios de la alcaldía. El promedio de niños por maestro/aula es de 40. En total participan de 250 a 300 niños y niñas. Y todavía hay más demanda, que se expresa en solicitudes de los directores de varias escuelas para que el gobierno municipal financie más maestros. En este programa, el gobierno municipal tiene proyectado elevar la apuesta para el 2010, contratando maestros que permitan llevar el bachillerato a las zonas rurales.

La educación: una competencia del gobierno central y un desafío para el municipio

Aunque no es una competencia que le corresponda, el gobierno municipal de Santa Tecla ha venido impulsando una política educativa con carácter complementario. Se trata de una política de naturaleza promocional, tratando de que la estructura escolar instalada en el municipio sea parte de la vida y la dinámica del desarrollo de la ciudad.

En esa perspectiva, lo primero que se hizo fue construir una relación armoniosa y de contribución con las escuelas, abriendo todos los espacios, ayudando a un mejor entorno de las escuelas y estimulando a que participen las escuelas en la ciudad.

Un segundo componente han sido programas, como las Brigadas Ambientalistas y el programa Beca Escuela, que ofrece becas municipales a los dos primeros lugares de las escuelas públicas. Es un programa municipal que trata de apoyarse en fondos de la cooperación internacional, pero, cuando esto no es posible, se asume con fondos propios de la alcaldía.

Cuadro n.º 15. Informe del programa Beca Escuela 2006 – 2009.

Año	Nivel	n.º de becas	Inversión (U.S.$)	Totales
2006	Básica	70	11 550	
	Bachillerato	84	36 540	
	Universitaria	50	31 000	$ 79 040.00
2007	Básica	70	11 550	
	Bachillerato	124	53 400	
	Universitaria	30	18 600	
	Internacionales	3	2300	$ 85 850.00
2008	Básica	110	18 150	
	Bachillerato	155	68 975	
	Universitaria	70	43 400	
	Extranjeras	3	3 200	$ 133 725.00
2009	Básica	120	19 800	
	Bachillerato	135	55 650	
	Universitaria	129	73 530	
	Extranjeras	5	5100	$153 780.00

Fuente: Alcaldía de Santa Tecla.

Otros esfuerzos en materia educativa que complementan los anteriores son el pago de maestros —sobre todo a nivel rural—, el mejoramiento de instalaciones del entorno de las escuelas (pintura, canchas, juegos, tableros, equipamiento).

Hay que relevar que también se ha desarrollado una muy buena relación del gobierno municipal con la planta de maestros y maestras del municipio, lo que facilita el impulso de actividades municipales educativas fuera de las escuelas y colegios, como el Festival de la Niñez que se celebra el 1

de octubre y el desfile ambiental del 5 de junio en conmemoración del Día Mundial del Medio Ambiente. En ambos casos, convocan a estudiantes, niños y jóvenes.

Finalmente, se ha intentado cultivar una buena relación con el Ministerio de Educación y, aunque se ha logrado una buena coordinación, no trasciende a más esfuerzos.

Desde la experiencia de Santa Tecla, el alcalde considera que "el gobierno municipal podría asumir plenamente la educación primaria hasta 6.º grado. Esto sería perfecto para la municipalidad. Y no solamente saldría más barato, sino se conectaría mejor la identidad local con la nacional, se podrían crear programas que integren el concepto de ciudad, dado que el municipio agregaría materias, enfoques y cultura. Esa debería ser una de las grandes reformas para los próximos cinco años en el país. Una descentralización de la educación primaria que habría que impulsar con y hacia las catorce cabeceras departamentales y el Gran San Salvador"[223].

A la luz de la problemática señalada, hay un debate instalado en la municipalidad en torno a si la política municipal de niñez y juventud debe seguir siendo una sola o si sería más adecuado hacer una más específica para cada sector, dadas sus características tan distintas. Hay que tomar en consideración que la niñez cuenta ahora con un nuevo instrumento legal en el país, que es la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, LEPINA. Esto favorece el trabajo con y por la niñez y adolescencia, pero implica un mayor desafío para Santa Tecla.

Para Víctor Chávez, la experiencia acumulada en Santa Tecla, las necesidades y lógicas de los niños y las niñas solo son iguales de manera aparente. Cada uno debe tener sus propios espacios y sus propias organizaciones. Por esa razón, considera que el debate sobre hacer dos políticas distintas debe ser profundo y responsable. Al final se trata de encontrar la mejor manera de aportarles a unos y otros.

223 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 32 de octubre de 2008.

Círculo Centroamericano de Aprendizaje sobre Derechos de la Niñez y Desarrollo Local

Santa Tecla participa en el "Círculo Centroamericano de Aprendizaje sobre Derechos de la Niñez y Desarrollo Local"[224] desde el año 2000. "La decisión de participar —dice Carlos Palma— tiene que ver con el nombre y la naturaleza del Círculo: 'aprendizaje'. Nos incorporamos con la intención de aprender sobre el trabajo de participación de la niñez y la adolescencia en los procesos de desarrollo territorial y en la construcción de políticas públicas municipales en otros municipios centroamericanos, de asumir tesis nuevas sobre el trabajo con la niñez, que es muy difícil. Nos interesaba conocer cómo se generan espacios y mecanismos que permitan hacer protagónico al niño y la niña"[225].

Y efectivamente, el Círculo ha significado mucho aprendizaje para nuestro municipio, especialmente a través de los encuentros centroamericanos que han sido cuatro desde el 2002 (San Salvador, Tegucigalpa, Managua y Retalhuleu en Guatemala) y que constituyen verdaderas escuelas. El aprendizaje de los encuentros se ha dado principalmente en dos niveles, uno, el institucional, sobre experiencias como programas y mecanismos de participación de la niñez, la figura del alcalde infantil y los comunicadores infantiles. Esto nos permitió entender mejor que las metodologías de trabajo con la niñez son distintas a las que utilizamos con la juventud y que allí tenemos un reto para el futuro. El otro nivel es el aprendizaje de los y las adolescentes tecleños, que no solo se han encontrado con niñas, niños y adolescentes de otros municipios de la región, sino que han compartido sus formas de participar en procesos de desarrollo local y de políticas públicas a favor de la niñez y la adolescencia, y con alcaldes y alcaldesas que los toman en serio y apuestan a su participación. Para muchos de ellos y ellas, han sido, además, sus primeras aproximaciones a Centroamérica y esto es muy bueno"[226].

Para el alcalde Ortiz, "una de las grandes ganancias de nuestra participación en el Círculo y los encuentros centroamericanos ha sido la oportu-

224 Para mayor información sobre el Círculo Centroamericano, ver: Aróstegui, Nancy y Pilarte, Enrique: "Derechos de la niñez y desarrollo local en Centroamérica: un vínculo necesario". Mayo de 2008. Managua, Nicaragua.

225 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

226 Ídem.

nidad de intercambiar visiones, métodos y apuestas con otros territorios, y que tanto concejales como cipotes y cipotas[227] se dan cuenta de que no solo en Santa Tecla estamos buscando innovar las formas de trabajar con la niñez y la adolescencia, y que no hay recetas fáciles. Si algo hemos confirmado es que en estos campos de la participación ciudadana, ya sea con mujeres, jóvenes o niños, lo más importante es la voluntad política y la creatividad. Son los dos elementos fundamentales. Por eso, es estimulante compartir con otros municipios y ciudades de Centroamérica y fortalecer nuestra perspectiva regional"[228].

Por su parte, Carlos Palma señala que "otro elemento valioso ha sido que estos espacios nos han permitido elevar los niveles de comunicación y confianza entre el gobierno municipal y los niños y adolescentes que van de nuestro propio municipio", sin embargo, "hay que aceptar que en Santa Tecla hemos ido caminando muy lentamente en este trabajo con la niñez y la adolescencia".

A pesar de lo anterior, en el marco del Círculo Centroamericano de Aprendizaje, ha surgido una apuesta nueva sin precedentes en el país y rica por la pluralidad política que representa. Se trata de la Red de Municipalidades por los Derechos y la Participación de la Niñez y Adolescencia y Juventud, que asume la niñez y juventud como protagonista del desarrollo local. Lo novedoso de esta red es que expresa la voluntad política de varios gobiernos locales del país de no seguir siendo indiferentes a la participación genuina de niños, niñas y adolescentes. Demuestra también que municipalidades grandes o pequeñas ya dejaron de verse como simples administradoras de servicio público y que quieren y pueden provocar procesos de desarrollo, incorporando protagonistas claves. Quieren, además incidir en otros municipios del país y en el gobierno nacional y vincularse a esfuerzos similares en otros países de Centroamérica, como Nicaragua y Guatemala.

La apuesta desde Santa Tecla a ser parte de esta Red es ir provocando a otros municipios —pero además a otras instancias del Estado salvadoreño—, a poner interés, atención y recursos en el tema de niñez y adolescencia.

---

227 Vocablos salvadoreños para referirse a niños y niñas, respectivamente.

228 Óscar Ortiz, entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

Una de las principales dificultades está vinculada a la parte legislativa. "Hasta ahora —señala el alcalde Ortiz— apenas hace unos meses, existe en el país una legislación que sirve de cobija para promover la participación infantil y adolescente. Aquí, en los Gobiernos nacionales ha privado la visión represiva y la Ley Penitenciaria Juvenil. La única solución que se aplica es, en el fondo, la punitiva, lo que expresa una equivocada visión de la niñez y juventud y produce políticas unilaterales y erróneas. El gobierno municipal no tiene ni siquiera potestad para dar personería a una organización juvenil, por ejemplo, y hay grandes restricciones para invertir; la Corte de Cuentas nos sanciona si invertimos fondos en niños y jóvenes"[229].

La Red es aún un embrión y, definitivamente, el gobierno de Santa Tecla deberá decidir qué tanto liderazgo quiere asumir en ella y qué envergadura de esfuerzos quiere invertir. Se trata, sin duda, de otro esfuerzo sin precedentes en el país, que plantea profundas transformaciones en la forma de ver, abordar y trabajar con la niñez y la adolescencia desde la perspectiva del desarrollo local y las políticas para impulsarlo.

Niñez, adolescencia y juventud emergiendo como sujetos del desarrollo de Santa Tecla

Uno de los problemas en la mayoría de municipios centroamericanos es que los programas de niñez y juventud son dispersos, paralelos, desconectados unos de otros, esporádicos y coyunturales. Y también son, muchas veces, instrumentales. Por eso, su impacto es mínimo y no corresponde muchas veces con los recursos y esfuerzos invertidos.

En contraste, lo más innovador en el tema de la niñez, adolescencia y juventud en Santa Tecla es que el gobierno local ha buscado una dinámica adecuada, que no se encasille, que no se paralice, tratando de que los múltiples proyectos y programas se articulen en el marco de una política pública que, reconociendo la diversidad, gradualmente vayan alcanzando a la mayoría de jóvenes, adolescentes, niños y niñas, en el marco del proceso dinámico del desarrollo del territorio. Aunque el gobierno local ha tenido una clara decisión y apuesta, le falta todavía trabajar mejor la metodología y el instrumental para planificarla y desplegarla.

229 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. Octubre 31 de 2008.

Santa Tecla se ha apartado del paradigma común que vincula los programas de jóvenes, adolescentes y niños con la prevención de la violencia. En todo caso, como señala el concejal Palma, "esta es vista como un resultado que desmonta factores de delincuencia, pero los programas juveniles no están diseñados para evitar delincuentes, sino para abrir oportunidades y para desplegar las potencialidades. Por eso, ningún programa o política de juventud ha nacido en el municipio bajo el principio de prevención del delito, el enfoque del trabajo con jóvenes y niñez no es defensivo, sino por el contrario, nace de una visión positiva del niño y la niña, del adolescente y del joven. Se cree en ellos como sujetos de desarrollo y no como objetos que hay que proteger. El objetivo es el forjamiento, y no la prevención ni la protección, estas son consecuencia y complemento. Es en esta mirada que en el año 2008 acuñamos el eslogan "Invirtiendo en los jóvenes, Santa Tecla asegura el presente y el futuro"[230].

> Aunque el gobierno local ha tenido una clara decisión y apuesta, le falta todavía trabajar mejor la metodología y el instrumental para planificarla y desplegarla.

En la municipalidad, se ha planificado poco de cara al trabajo de juventud y niñez. "Nunca se ha pensado detenidamente qué vamos a hacer el próximo año en materia de juventud. La UNAJ tuvo que nacer a mediados del 2006 forzada por la realidad y los retos, pero nació sin presupuesto, no fue planificado. A finales del 2007 y 2008, se refuerza la unidad con dos personas. Pero el tema de juventud y niñez da para montar un departamento entero en la alcaldía, tiene una potencialidad inimaginable. La unidad debe ser concebida no solo para conducir los temas, sino para monitorear cuántos y qué tipo de jóvenes, adolescentes y niños se organizan en escuelas deportivas, cómo interconectar programas y proyectos juveniles e infantiles, cómo desarrollar a profundidad la transversalización de la política.

La política de niñez y juventud ha desempeñado un papel positivo, definiendo y orientando las grandes líneas de acción, la inversión que el gobierno debe hacer de acuerdo a los intereses juveniles, y ofreciendo algunas pistas de cómo debe acompañar el gobierno municipal el trabajo. Sin embargo, se debe mejorar de manera permanente. El reto es saber ha-

230 Palma, Carlos. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 11 de febrero de 2009.

cerlo oportuna y adecuadamente, para lo cual el concejo municipal debe encontrar la forma de darle seguimiento y evaluarla.

En Santa Tecla, el concejo municipal se ha preocupado por el tema de la ciudad como espacio de oportunidades para los jóvenes; así, la creación y acondicionamiento de espacios públicos ha cumplido ese papel. Basta con observar cómo el Palacio de Bellas Artes abre sus puertas a jóvenes y adolescentes como centro de cultura, cómo los parques recuperados o remodelados son aprovechados por niños, niñas y jóvenes, al igual que las canchas deportivas. Santa Tecla se ha convertido en un escenario en el que se abren puertas a los jóvenes por todas partes y de distinta manera. No se trata de un solo programa. Se trata de una combinación de iniciativas, proyectos y programas bajo una concepción muy dinámica, que asume al joven, al niño, a la niña en su diversidad. Para nosotros, afirma el alcalde de Ortiz, "el niño, la niña, el adolescente o el joven es cultura, es arte, es deporte, es escuela, es crecimiento... Por eso, el gobierno municipal y la ciudadanía debemos trabajar desde y para esa diversidad y de manera articulada, de modo que el proceso que se provoca genere espacios que conecten a los jóvenes con sus sueños, con sus ideales, que les despierten la creatividad y esto en conexión con la ciudad"[231].

> Al igual que en el caso de la participación de ciudadanos y ciudadanas, el gran valor agregado del gobierno municipal es confiar, sin prejuicios, en jóvenes, adolescentes, niños y niñas.

Al final, igual que en el caso de la participación de ciudadanos y ciudadanas, el gran valor agregado del gobierno municipal es confiar en jóvenes, adolescentes, niños y niñas sin prejuicios, consciente, además, de que es en esa etapa de la vida humana donde se puede contribuir a construir experiencias positivas, capacidad de asimilarlas y herramientas para su desarrollo.

Un ejemplo que ilustra esto es el Parque Extremo de Ciudad Merliot. Es un espacio para la familia, pero tiene un área específica para la práctica de patinaje extremo. Para muchos sectores de la sociedad quienes hacen este deporte son "vagos"...Por eso, cuando se creó, la crítica no se hizo es-

[231] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

perar y muchos repetían: "Allí van locos, peludos y vagos…". Sin embargo, los mismos jóvenes se han encargado de desmentir estas afirmaciones. Una semana después de inaugurado el parque, ya habían creado una página web del mismo y, para mayo de 2009, organizaron y realizaron una exitosa competencia centroamericana. Poco a poco han ido construyendo sus propias redes y se han autoregulado para no admitir allí a aquellas personas, adultas o jóvenes que consumen drogas. Son, por tanto, los mismos jóvenes quienes han decidido cuidar su espacio y darle un sentido deportivo y constructivo.

La diversificación de la participación juvenil y de sus organizaciones está en tránsito. Hasta hoy, lo más audaz ha sido promover y permitir que los patinadores se organicen. Se trata de audacia en la política hacia los jóvenes, desafiando los imaginarios y paradigmas de la misma sociedad tecleña, apuntando a profundos cambios de cultura. Sin duda, así vendrán después otros grupos infantiles y juveniles.

El gobierno municipal de Santa Tecla ha empujado para que la política pública de niñez y juventud deje de ser una política de gobierno hacia un "sector beneficiario", para verlos como auténticos protagonistas en el desarrollo del municipio e incluso en la misma construcción de políticas públicas. Se trata de lograr que ellos mismos sean los que protagonizan, que sean interlocutores de fuerza y de peso ante el resto de actores de la sociedad y del gobierno. Se busca que haya expresiones juveniles autónomas, que expresen plenamente sus visiones, lógicas, intereses y sueños.

Para ello, el gobierno local no solo promueve que los jóvenes, adolescentes y niños se organicen y participen, sino que se formen y que se capaciten; por eso, la escuela municipal de liderazgo es el centro de formación juvenil. No se trata de un adoctrinamiento partidario, tampoco de un simple curso o taller, sino de una escuela, de una apuesta educativa, donde el papel del gobierno local es certificar al líder juvenil del municipio, bajo un conjunto de parámetros y exigencias.

El voluntariado ha desarrollado una función muy educativa para jóvenes y gobierno municipal. El concepto fue ampliamente debatido en el concejo municipal y fue acertado haberlo concebido como un programa permanente que lleva a que jóvenes entreguen tiempo, esfuerzo y conocimientos por convicción propia en función de su municipio y en áreas tan

diferentes como alfabetización, VIH, medio ambiente, gestión de riesgo, cultura. Son voluntarios y voluntarias en los tiempos que ellos y ellas pueden y deciden aportar. No es mano de obra a disposición del gobierno municipal, en el tiempo que este determina. Los jóvenes son autónomos. El programa descansa en ellos y no en la municipalidad. Tampoco se trata de obras sociales o marginales o de acciones que se realizan en una coyuntura especial, sino que se desarrollan en el tiempo ordinario.

Transformando los problemas en ventanas de oportunidad

Una característica de la gestión municipal tecleña en los últimos nueve años ha sido su capacidad para ver los problemas de frente y convertirlos en ventanas de oportunidad. Esto se manifiesta con bastante fuerza en el trabajo desplegado con niñez, adolescencia y juventud.

> "Necesitamos reproducir a nivel de otras ciudades el principio que nos hizo actuar en todo esto: *Invirtiendo en los jóvenes, Santa Tecla asegura el presente y el futuro*… La nueva Santa Tecla no requiere solo de espacios públicos y plataformas, sino sobre todo de nuevos y mejores ciudadanos y ciudadanas. La construcción de ciudadanía tiene en la niñez y juventud su mejor proyección".
>
> Carlos Palma

Es un hecho que, en Santa Tecla, el enfoque de niñez y juventud se ha ido haciendo transversal poco a poco y ha dejado de ser focalizado y está presente en espacios públicos, escuelas, arte, cultura, recreación y deporte. Por eso, el alcalde Ortiz apunta que "cuando se suma y se articula todo esto desde la perspectiva de niñez y juventud, lo que se genera es impresionante. Eso es lo que deben descubrir los gobiernos locales para valorarlo como un factor imprescindible del desarrollo local"[232].

Sin embargo, es un esfuerzo que ha ido encontrando problemas y dificultades a cada paso, pero tanto el alcalde, como los concejales y funcionarios de la municipalidad vinculados al trabajo juvenil e infantil, insisten en que la manera más adecuada de abordarlos, si se quiere asumir una perspectiva joven, es enfocándolos como ventanas de oportunidad para seguir avanzando. Veamos las más relevantes:

[232] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 31 de octubre de 2008.

a) La mentalidad de la sociedad tecleña, en la que aún impera una visión muy de adultos. No se les da al joven y a la joven, y menos a la niña y al niño, el lugar que les correspondería; se les ofrecen pocos espacios y oportunidades. "No hace falta hacer un análisis muy profundo —afirma Víctor Ramírez— para darse cuenta de que los niños y los jóvenes reciben órdenes en todos lados, nadie les pregunta, nadie los escucha, todo el mundo les ordena. ¿Cómo pueden crecer y desarrollarse como ciudadanas y ciudadanos en ese entorno?"[233].

b) La visión y mentalidad de jóvenes, adolescentes, niñas y niños. Ellos, por lo general, no ven la participación como algo positivo para su crecimiento y su desarrollo, porque tienen otras necesidades y obligaciones más urgentes, como el trabajo o el estudio. ¿A qué hora se organizan? La sociedad tampoco estimula la organización y participación de la niñez y la juventud de cara a su forjamiento como personas y ciudadanos. En este sentido, el gobierno municipal deberá seguir navegando a contracorriente para contribuir a que, desde y con la niñez y la juventud, se vayan abriendo sus espacios y, con ello, se continúe transformando la cultura de la sociedad.

   Los jóvenes, por su parte, deberán lograr que el Consejo Juvenil sea una organización reconocida del municipio por los demás actores, lo que implica que los jóvenes asuman con confianza, convicción y creatividad su responsabilidad y su condición de líderes; que sea una organización que abra nuevos espacios de jóvenes y de interlocución de ellos con los demás actores.

c) La construcción de liderazgo juvenil e infantil es otro reto difícil y complejo. Además requiere un trabajo permanente y minucioso, pues se trata de un liderazgo que es fugaz, aunque potente y explosivo. Los y las líderes pasan rápido, así que debe estarse generando liderazgo de manera permanente.

   Especial atención requiere fortalecer la formación de un liderazgo juvenil comunitario. No se trata de crear una escuela política y, menos, partidaria, sino de crear una escuela de liderazgo comunitario, con un enfoque ciudadano. Se trata de promover a grupos amplios de jóvenes,

233 Ramírez, Víctor. Entrevista con autores. Santa Tecla. 6 de abril de 2009.

contribuyendo al mismo tiempo a generar los espacios que les permitan ejercer ese liderazgo de cara a elevar la participación juvenil, adolescente e infantil en la vida y el desarrollo del municipio.

Deben redoblarse los esfuerzos para encontrar cómo —metodología e instrumental— contribuir desde el gobierno local a lograr que haya más liderazgo comunitario, ciudadano, que sea más amplio y contribuya de manera sólida a generar un proceso creciente de maduración de la generación que está en marcha y la que viene atrás.

d) La necesidad de constancia y seguimiento por parte del gobierno municipal y la alcaldía. En el concejo, hay apertura al tema, pero eso no basta. Hay que trabajar el proceso de manera intensa y a fondo. A veces, se cree que un programa, solo porque la municipalidad está involucrada, automáticamente se convierte en política pública eficaz. Pero no es tan simple. "Las iniciativas de jóvenes, adolescentes y niños requieren un seguimiento cercano y creativo, capaz de comprender y recoger las experiencias que se van acumulando y, con base en ellas, ir reinventando el trabajo en relación directa con los cipotes y las cipotas. En esa medida, el trabajo de la municipalidad debe irse especializando permanentemente"[234].

e) La inversión permanente de recursos financieros. El trabajo con la juventud, la adolescencia y la niñez, el impulso de su participación, su formación y generación de liderazgo propio requieren de financiamiento por parte del gobierno local. Para llevar a la práctica la política pública municipal de niñez y juventud, hay que invertir necesariamente. Es imposible desplegar un trabajo amplio y profundo sin un presupuesto sólido y sostenible por parte del gobierno municipal, que, aunque puede ser complementado por una política de movilización de recursos adicionales externos, no debe depender de estos.

f) La necesidad y demanda de empleo e ingresos de las y los jóvenes. Si bien la municipalidad no debe convertirse en una bolsa de empleo, tanto el alcalde como los concejales y las concejalas entrevistados reconocen que un déficit del trabajo municipal con la juventud ha estado en el terreno del desarrollo económico local y, por ello, a partir de los

234 Ramírez, Víctor. Entrevista con autores. Santa Tecla. 6 de abril de 2009.

avances logrados, se ha empezado a crear un sistema que permita la facilitación en materia de orientación y articulación de los y las jóvenes al empleo local. Esta es, sin duda, una de las mejores ventanas de oportunidad del trabajo municipal con la juventud en los próximos años.

Vinculado a este tema está el de la vivienda. En Santa Tecla, mucha gente joven no encuentra soluciones alcanzables en materia de vivienda. Para una pareja joven resulta muy caro vivir en la ciudad. El gobierno municipal debe encontrar formas de aportar soluciones de cara a estimular que los y las jóvenes puedan vivir en Santa Tecla, para lo cual ha tomado la decisión de introducir un programa de "vivienda joven", el cual apenas está en su fase de gestación.

g) Consolidar en el municipio a nivel de todos los actores —ciudadanía, empresa privada, Estado, y gobierno local— un marco compartido que valore y otorgue ciertas preferencias particulares al sector infantil y juvenil, de manera que la identidad del niño y la niña, el y la adolescente y el y la joven tecleños se eleve. Para ello, se pueden utilizar diversos instrumentos como el conocimiento y aplicación de la nueva ley nacional —LEPINA— en el municipio, el fortalecimiento del Registro del Estado Familiar, el carné joven, el carné de minoridad, la Carta de Derechos Particulares del Joven Tecleño, algunas prerrogativas en los comercios y en el pasaje de los autobuses. Todo ello con el doble propósito de reforzar su identidad y de conectarlos con la ciudad.

h) Lograr un acuerdo del gobierno municipal con el Ministerio de Educación para facilitar un trabajo con las escuelas públicas que supere las dificultades que se han dado, de cara a desarrollar conjuntamente un programa de orientación ciudadana en los centros educativos. Esto permitiría articular y poner en común recursos, ideas y programas en todos los campos relacionados con niños y jóvenes.

i) Promover, de manera sistemática, el intercambio y la articulación de esfuerzos en el trabajo con la niñez, adolescencia y juventud con los municipios del entorno de Santa Tecla, especialmente con Colón, Zaragoza, Opico y Quezaltepeque, dado que Santa Tecla representa para ellos un municipio de tránsito y un territorio en el que mucha de su juventud y niñez participa en actividades de trabajo, estudio, deporte, comercio y recreación. Esto debería complementarse también con una

iniciativa de cara al COAMSS, buscando la generación de un trabajo con la niñez y juventud en clave metropolitana.

Cinco grandes lecciones

El trabajo con la juventud, adolescencia y niñez en Santa Tecla "es una de las pruebas más claras de que el enfoque transversal solamente es válido si produce el empoderamiento de los sujetos que están en desventaja, en este caso niños y niñas, adolescentes y jóvenes. En otras palabras, implica su participación en procesos de toma de decisión, el acceso al gobierno local y asumir la responsabilidad que les corresponde en el desarrollo del territorio. Para contribuir a ello, el gobierno local debe impulsar políticas públicas con objetivos claros, metas precisas, creación o articulación de espacios y mecanismos, y presupuesto. Todo ello debe ser complementado con hacer los cambios necesarios tanto en el concejo municipal como en el aparato municipal".

Cada vez es más necesario el uso de herramientas tecnológicas para la construcción de redes juveniles, especialmente en la ciudad. Es indispensable buscar la interacción entre jóvenes y de ellos y ellas con su gobierno local, promovido por la municipalidad en el espacio de internet. Este es un espacio donde convergen y se encuentran muchos jóvenes hoy.

Los intercambios con otras experiencias territoriales como fuente de aprendizaje para mejorar el trabajo con niñez y juventud, así como para desplegar la cooperación descentralizada en este campo deben ampliarse y sistematizarse. Para Santa Tecla, ha sido fuente que ha estimulado innovaciones permanentes.

Se necesita visibilizar, a través de una agresiva estrategia de comunicación, los esfuerzos que el gobierno municipal hace de cara a la promoción de la juventud y la niñez como sujetos del desarrollo territorial, pero también los logros de ellos mismos. Comunicar estos de manera agresiva y sistemática a la ciudadanía se convierte en respaldo y estímulo a sus esfuerzos y fortalece, en el imaginario social, la relación de la juventud y la niñez con su gobierno.

Es clave revisar constantemente la estructura municipal responsable del trabajo con la juventud, la adolescencia y la niñez. Víctor Ramírez refuer-

za este punto cuando señala que "se debe analizar la pertinencia de crear un departamento en la municipalidad que sea el responsable del trabajo de la niñez, adolescencia y juventud, dada su importancia estratégica. La razón es que, administrativamente, un departamento tiene más recursos que una unidad; y porque, a la luz de la experiencia de ocho años, implementar la política municipal exige un equipo humano y recursos técnicos y tecnológicos que sobrepasan las dimensiones de una "unidad". Juventud y niñez constituyen más de la mitad de la población tecleña. Y no solo se trata de innovar permanentemente, sino de monitorear, dar seguimiento, sistematizar, aprender y ejecutar"[235].

[235] Ramírez, Víctor. Entrevista con autores. Santa Tecla. 6 de abril de 2009.

Marcha Mesa de jóvenes.

Firma del convenio Casa de la Mujer

Miss chiquitina y mister chiquitín.

Capítulo VII

Santa Tecla articulándose con el país y el mundo

En tiempos de cambio, quienes estén abiertos al aprendizaje se adueñarán del futuro, mientras que aquellos que creen saberlo todo, estarán bien equipados para un mundo que ya no existe. Eric Hoffer.

Contenido

Poniendo Santa Tecla de cara al país.

- Relaciones con el Gobierno central y sus diversas instancias.
- Relación con otros actores y en otros espacios nacionales.
- Relación con el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMSS.
- Relaciones horizontales con otros gobiernos locales y municipios del país.
- Desafíos y conclusiones
- Santa Tecla: Una nueva relación con el mundo y un nuevo jugador en la cancha internacional.
- Cooperación internacional descentralizada.
- Cooperación internacional bilateral.
- Relaciones exteriores y diplomacia local:
- Centroamérica, Iberoamérica y el mundo.
- Los cambios en el concejo y aparato municipal.
- Los avances no tradicionales de Santa Tecla en su articulación con el país y el mundo.
- Sorteando dificultades políticas y técnicas.

Una lectura en voz alta.

Santa Tecla articulándose con el país y el mundo

Como sucedió con otros procesos, el gobierno municipal de Santa Tecla irrumpe en el campo nacional e internacional a raíz de los terremotos de enero del 2001, los desafíos planteados por la emergencia en la ciudad y el plan estratégico participativo como ruta para transformar el municipio en una dirección al desarrollo.

Esto implicaba comprender que Santa Tecla no se puede desarrollar al margen del país y de las grandes tendencias internacionales y que el desarrollo local requiere una adecuada inserción del territorio en las dinámicas nacionales e internacionales, tanto económicas como políticas y sociales.

Poniendo Santa Tecla de cara al país

En El Salvador los municipios y, más en particular, los gobiernos municipales no han sido involucrados en aquellas decisiones que han venido marcando la ruta del desarrollo del país.

Sin embargo, como ya señalamos anteriormente, a partir de los Acuerdos de Paz en 1992, los municipios y sus gobiernos han venido cobrando creciente importancia en El Salvador, aunque, dado el alto grado de centralización del Estado, tienen objetivamente restricciones muy fuertes. La historia del desarrollo municipal del país ha estado marcada por una relación muy frágil y poco institucionalizada entre los gobiernos locales y el gobierno nacional.

"En este contexto —señala el alcalde Óscar Ortiz—, y de cara al país, el concejo municipal de Santa Tecla apostó en el año 2001, sobre la base de una ciudad severamente golpeada por los terremotos, a colocar a Santa

Tecla como un municipio capaz de hacer cosas diferentes desde lo local, aportando al esfuerzo nacional por la democracia y el desarrollo, y capitalizando aspectos nacionales para su proyección territorial. Hay que tomar en cuenta que, en aquel momento, hace ocho años, cuando el concejo municipal toma esa decisión, Santa Tecla no aparecía en el mapa político nacional como una ciudad que estuviera actuando. En el municipio no había capacidad para dialogar sobre temas claves del país y del territorio. Es más, fuera de sus fronteras, casi nadie sabía quién era su alcalde"[236].

La traducción a la práctica de esa apuesta ha sido difícil y muy compleja, y se ha ido desarrollando en varios escenarios simultáneos e interrelacionados entre sí. Para el alcalde Ortiz y varios de los gerentes municipales[237], Santa Tecla se ha tenido que abrir paso en el país articulando principalmente tres espacios: la relación con las instancias del Gobierno central y del Estado, el área metropolitana de San Salvador y la relación y el intercambio con otros municipios del país.

Relaciones con el gobierno central y sus diversas instancias

Para comprender la relación del gobierno de Santa Tecla con el Gobierno central a través de varias de sus instancias, es necesario ubicarla en el contexto más general de las relaciones de los gobiernos locales con el Gobierno nacional.

Aunque desde el Gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) se comenzó a expresar un discurso crítico con respecto a la centralización del Estado y favorable a la descentralización, es poco lo que se ha avanzado en producir reformas del Estado en esta dirección.

Para el gobierno de Santa Tecla, un primer intento fue impulsado durante la Administración de Francisco Flores (1999-2004) cuando se conformó, bajo la coordinación del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), un grupo consultivo con el propósito de crear, por primera vez en El Salvador, una estrategia nacional de desarrollo local (ENDL). Una de las novedades de dicho esfuerzo es que el grupo consultivo quedó integrado por distintos actores del Gobierno nacional (FISDL y Secretaría

236 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 16 de diciembre de 2009.

237 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 6 de mayo de 2008.

Técnica de la Presidencia, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), los gobiernos locales representados por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), así como por organismos de la sociedad civil , como Red para el Desarrollo Local y Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social, (FUSADES), y de la empresa privada (Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP). La ENDL se diseñó en un proceso de diálogo y debate dinámico y en un clima de concertación. Sin embargo, no prosperó porque, a la hora de la implementación, el Gobierno central dio marcha atrás repentinamente y sin explicar nunca las razones.

Ese hecho quedó registrado en una carta que la RDL dirigió al grupo consultivo en octubre del 2001, donde señalaba que "después de haber dedicado cuantiosos esfuerzos a la definición de la ENDL, que el mismo presidente de la República aprobara en diciembre de 1999, este prometedor proceso se estancó. El FISDL dio marcha atrás, evitando la difusión y el debate de la estrategia en los distintos municipios del país. Como resultado, la estrategia nunca despegó"[238].

Para el alcalde Ortiz, "en esa oportunidad nuevamente se impusieron aquellas fuerzas que no ven, en la descentralización del Estado y en el fortalecimiento de los municipios y sus gobiernos, algo estratégico para el país. Por eso, se ha mantenido hasta hoy una ausencia de política pública nacional para hacer avanzar la descentralización, más bien yo diría que ha prosperado una política para evitar que haya descentralización"[239].

También es importante destacar que, en el país, no existe una relación formal coordinada y articulada entre los ámbitos local y nacional de gobierno. No hay entre ellos vasos comunicantes permanentes, ni instrumentos claros para desplegar su trabajo en una sola dirección. Una vía que ha sido utilizada tradicionalmente es COMURES, en tanto asociación de los alcaldes y las alcaldesas del país, pero se ha vuelto muy accidentada por su falta de autonomía frente a los partidos políticos. Por ejemplo, en el último período (2006-2009), COMURES no solo se debilitó por la ausencia de los alcaldes y las alcaldesas del FMLN que gobernaban en 56

238 Red para el Desarrollo Local: Carta al Grupo Consultivo. San Salvador El Salvador. 10 de octubre de 2001.

239 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 16 de diciembre de 2009.

municipios del país, sino que se convirtió en una corporación bastante dependiente del órgano ejecutivo, ambos dirigidos por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Visto desde Santa Tecla, apunta el alcalde Óscar Ortiz, "COMURES ha sufrido un claro retroceso como representación legítima del conjunto de los gobiernos municipales del país debido a la injerencia de los partidos políticos que lesiona la autonomía municipal. Esto se manifiesta, por ejemplo, cuando en negociaciones estratégicas que deberían resolverse al interior de la corporación, los negociadores no son alcaldes o alcaldesas, sino dirigentes nacionales de los partidos políticos. Eso sucedió en el 2006, cuando se conformó la junta directiva de COMURES después de las elecciones celebradas en marzo de ese año"[240] .

> La relación del gobierno de Santa Tecla con el Gobierno central refleja un déficit que impacta negativamente en los procesos de transformación del país y de los territorios.

El gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009), al igual que sus antecesores, planteó la necesidad de la concertación de cara al desarrollo local y creó una comisión específica para ello, la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), bajo la dirección de la comisionada presidencial para la Gobernabilidad. Sin embargo, la CONADEL tuvo dos fallas estratégicas, al no lograr la participación del FMLN y considerar innecesaria la participación de la ciudadanía. Por esta razón, aunque COMURES y la Asamblea Legislativa eran parte de la CONADEL, ni los gobiernos municipales ni la fracción legislativa del FMLN participaron en ella.

Este es el marco en que se inscribe la relación del gobierno de Santa Tecla con el Gobierno central, que para el alcalde Ortiz y varios de sus concejales refleja un déficit que impacta negativamente en los procesos de transformación del país y de los territorios[241]. A pesar de ello, a lo largo de estos últimos ocho años, el concejo municipal ha intentado ampliar y fortalecer la relación con el Gobierno central, pero dado que no responde a un acuerdo global que sirva de marco para las relaciones específicas con cada una de sus instancias y le dé soporte, la relación ha sido coyuntural,

240 Ídem.

241 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 6 de mayo de 2008.

más fuerte en ciertos períodos y con determinados actores y siempre en torno a asuntos puntuales.

Para el ex concejal y gerente general de la alcaldía, "es necesario tener en cuenta que la naturaleza de la relación entre los gobiernos municipales y el Gobierno central está determinada por el marco legal del país y debería ser de coordinación y colaboración. La Constitución de la República establece claramente, por una parte, que los municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional[242] y, por otra, que las instituciones del Estado, a su vez, deberán colaborar con la municipalidad en la implementación de los planes de desarrollo local aprobados por el concejo municipal. Pero esto no se cumple. Para el desarrollo de los planes de nuestro municipio, no hay una coordinación pactada y estable con el gobierno central, no se cumple la Constitución de la República y no existe un organismo o una instancia del Gobierno central encargada de velar para que esto se haga realidad[243]" [244] .

Además, hay que tener en cuenta que esa relación entre Gobierno nacional y gobiernos municipales, debería darse sobre la base del respeto a la autonomía municipal, pero esto no es así. Por ejemplo, hay leyes como la del IVA, que le carga el 13% a las compras municipales, lo que para Santa Tecla significa alrededor de US$1 300 000 al año. Esto va claramente contra el Código Municipal; aunque se argumente que la Ley de IVA es una ley especial, sin embargo, desde el punto de vista del gobierno tecleño es una violación a la autonomía municipal.

En la esfera de relaciones intergubernamentales, el Ministerio con quien más ha interactuado el gobierno municipal de Santa Tecla es el de Obras Públicas. Sin duda, las calles urbanas y vecinales y la conectividad vial son algo fundamental para cualquier municipio y lo que se ha buscado es integrar recursos en función de la población tecleña. Pero las relaciones, generalmente, han sido conflictivas.

---

242 Constitución de la República de El Salvador, Capítulo VI, Sección segunda, art. 203.

243 Ídem., art. 206.

244 Hernández, Luis. Ex concejal y gerente general de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 8 de junio de 2009.

El caso más evidente ha sido el del boulevard Diego de Holguín[245], dado que fueron necesarios un año y nueve meses para poder llegar a construir acuerdos, en un proceso altamente conflictivo.

En dicho caso, participó un equipo multinstitucional integrado por el Viceministerio de Vivienda y el Viceministerio de Obras Públicas y Red Vial. El problema con el gobierno de Santa Tecla surgió a raíz de que la construcción del boulevard afectaba a tres comunidades, llamadas El Tanque, Las Palmeras y Las Margaritas, en las cuales 365 viviendas serían demolidas, según la alcaldía de Santa Tecla. Los habitantes de dichas comunidades protestaron por las condiciones que les ofrecía el Gobierno para reubicarlos en otras partes, siendo su principal demanda la de una vivienda digna. Se conformó una mesa donde estaba el MOP, las comunidades organizadas y la alcaldía de Santa Tecla. El conflicto fue fuerte, pues desde el punto de vista del MOP, como el derecho de vía estaba previsto desde hacía más de veinte años, las personas que se posesionaron de las tierras para vivir debían desalojar y el proyecto no consideraba el costo social de reubicación de las familias. La alcaldía, por su parte, señalaba que no era posible que un proyecto de cuarenta millones de dólares no considerara el costo social del proyecto. Le parecía injusto e incorrecto. Había claras diferencias de enfoque. Pero al final se resolvió. El origen del problema se debió más a una negligencia de los planificadores del MOP por no tomar en cuenta la realidad actual y aferrarse a los viejos mapas del DUA. Según el gerente general de la alcaldía, "esto sucedió porque, fieles a su estilo de trabajo, los del Ministerio de Obras Públicas no coordinaron ni consultaron con nadie, ni con el gobierno de Santa Tecla ni con la población afectada; decretaron el proyecto como de importancia nacional y nunca entendieron por qué era necesario o aconsejable consultar. Un estilo totalmente distinto al de la alcaldía. Al final, flexibilizaron

> La conectividad vial es fundamental para cualquier municipio y lo que se ha buscado es integrar recursos en función de la población tecleña. Pero las relaciones, generalmente, han sido conflictivas.

[245] El boulevard Diego de Holguín, según el Ministerio de Obras Públicas, será una carretera de seis carriles (tres a cada sentido) de nueve kilómetros de largo que enlazará a los municipios de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla con el occidente del país y facilitará el tráfico vehicular de la carretera Panamericana y del centro de la ciudad de Santa Tecla. Además, forma parte de un proyecto más grande que es el anillo periférico de San Salvador.

su posición y se encontró una buena solución. La alcaldía puso la tierra y el costo de los servicios con trabajo voluntario de las comunidades, que manejaron los fondos gracias a una descentralización de los mismos y el Ministerio cubrió el costo de la vivienda"[246].

Sin embargo, aunque pocos y menores, se han dado casos positivos de colaboración entre la municipalidad de Santa Tecla y el MOP, como el del boulevard sur que corre al pie de la cordillera del Bálsamo, donde el Ministerio compró un predio municipal y el proceso fue rápido; o el caso de las obras de mitigación en la cordillera del Bálsamo, donde además del MOP y la alcaldía se involucró la sociedad civil a través de las Comunidades Federadas de la Cordillera del Bálsamo, COMFEBA y algunos organismos de cooperación internacional.

El FOVIAL es otro ejemplo que expresa la visión que ha tenido el Gobierno central. En primer lugar, se obliga a tributar a las alcaldías en la compra de combustible, como cualquier consumidor. No hay exención a los gobiernos municipales, porque se argumenta que se trata de una ley especial y que, por tanto, prevalece sobre el Código Municipal. En otras palabras, deja sin efecto lo que este código establece. En segundo lugar, el FOVIAL plantea la necesidad de coordinar con la alcaldía su intervención en el municipio, pero esto tampoco ha funcionado. Más aún, "el FOVIAL no viene a trabajar a Santa Tecla, sin dar explicaciones satisfactorias. Lo que nos han planteado sus funcionarios es que no están obligados a una relación directa con el gobierno local porque el FOVIAL está de cara al país y no de cara a cada municipio. Y que además, las calles de Santa Tecla, por estar en el área metropolitana de San Salvador, no entran entre las que el FOVIAL está comprometido a mantener. Y en tercer lugar, "han caído en otra contradicción legal, pues el FOVIAL es responsable de las carreteras interdepartamentales. Se les ha olvidado que Santa Tecla es, precisamente, cabecera del departamento de La Libertad y que las calles entre San Salvador y Santa Tecla son, por tanto, departamentales. Esto no pasa en otros municipios gobernados por el partido ARENA, lo que indicaría que el FOVIAL se maneja también con criterio partidario, un reflejo más de la debilidad institucional del país"[247].

[246] Hernández, Luis. Ex concejal y gerente general de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 8 de junio de 2009.

[247] Ídem.

Pero no todas las experiencias con entidades del Gobierno central han sido tan negativas. Con el Comité de Emergencia Nacional (COEN), por ejemplo, se han dado experiencias positivas, como la vivida a raíz del huracán *Stan* en el año 2005, cuando Santa Tecla sirvió de alerta temprana para la parte baja de San Salvador. Desde la alcaldía, se monitoreaba la lluvia y, bajo ciertos parámetros, se daba el alerta y así se logró evacuar a población en alto riesgo dos veces, antes de que el río Acelhuate se desbordara. "Esto fue muy puntual, es cierto, y no representa lo común de las relaciones con el Gobierno central. Es más bien excepcional, pero muestra las ventajas indiscutibles de una buena coordinación entre los niveles nacional y local en cualquier orden, máxime cuando está de por medio la vida de pobladores y pobladoras"[248].

> En el orden de la protección civil, se tiene una buena experiencia: se ha logrado convocar y tener coordinación con todas las dependencias del Gobierno central vinculadas al tema.

En el orden de la protección civil, a nivel del municipio se tiene una buena experiencia. Se ha logrado convocar y tener coordinación con todas las dependencias del Gobierno central vinculadas al tema. La Comisión Municipal de Protección Civil la preside el alcalde, como lo establece la ley[249]. Cuando se convoca, las diversas instituciones que están asentadas en el municipio asisten a las reuniones y participan en las campañas y actividades. Es una comisión municipal muy activa, que ha impulsado campañas exitosas contra el dengue, el rotavirus y la fiebre porcina, y que ha diseñado e implementado planes para las épocas de lluvias intensas. Es una instancia donde se ha logrado dejar a un lado los prejuicios políticos y actuar con sentido de territorio y en función de la gente.

Con el FISDL se ha dado una situación particular, que quedó marcada por el antecedente de los terremotos del 2001. A raíz de estos, hubo una donación del FISDL a varios municipios, entre ellos Santa Tecla, de picos, clavos, palas, etc. Lo que llegó a Santa Tecla, se distribuyó de inmediato y sin trámite alguno a voluntarios y voluntarias que estaban ayudando en la emergencia en Las Colinas. "Posteriormente, el FISDL hizo una audi-

248 Ídem.

249 Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Diario Oficial. Agosto 31 de 2005.

toría sobre el control de los picos y piochas y, como no se llevó registro, quería la devolución. No aceptó ningún tipo de justificación ni testimonios de la gente. Aprovechó para dejar instalada una relación de conflicto, que es muestra de la tensión que siempre ha estado presente"[250].

"Desde entonces —señala el gerente general— el FISDL ha insistido en que Santa Tecla no puede aplicar a proyectos de desarrollo porque no han devuelto los picos, palas, etc. No fue posible hacer ninguna negociación y Santa Tecla no ha podido aplicar a proyectos del FISDL. Desde nuestro punto de vista, la política ha sido clara, una marginación a Santa Tecla utilizando como pretexto un conflicto que tendría muy fácil solución si hubiera voluntad para abordarlo en un marco de desarrollo y no de las peleas partidarias".

Otro reclamo del FISDL al gobierno municipal tecleño se dio a raíz de una donación de 600 colones para un número determinado de familias damnificadas por el terremoto y que, según él, debían distribuirse en dos partes: 400 colones a cada familia para que los utilizaran en la remoción de escombros y 200 colones para pagar el transporte o flete que los retirara. La alcaldía, de acuerdo a la forma de funcionar en el municipio, convocó a una asamblea ciudadana y ésta acordó no distribuir el dinero por familia, sino que lo administrara la alcaldía para la limpieza de la ciudad. El FISDL estuvo en desacuerdo con dicha decisión y llevó el caso ante la Corte de Cuentas.

Con el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), cuya naturaleza es la de una entidad semiautónoma que —entre otras cosas— se encarga de la transferencia del FODES, esta ha sido ágil y sistemática, igual que la compraventa de especies municipales (comprobantes de pago para cobrar en el rastro, etc.). Hasta el presente, se ha mantenido una buena relación, dentro de la que cabe destacar la de la integración de la alcaldía de Santa Tecla en el sistema de contabilidad gubernamental (SAFIMO). Fue el primer municipio que lo hizo y, en el 2008, sirvió como facilitador del ISDEM a otros municipios para la mejora de su gestión tributaria y la implementación de la contabilidad gubernamental.

[250] Hernández, Luis. Ex concejal y gerente general de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. Junio 8 de 2009.

Con el Viceministerio de Vivienda, la coordinación data de los terremotos del 2001, cuando se estableció de cara a reasentar a los damnificados que no podían regresar a sus lugares de origen, sobresaliendo la ejecución de los asentamientos llamados Pequeña Inglaterra y el Cobanal, que se hicieron bajo la normativa del Viceministerio de Vivienda, el cual se involucra principalmente en resolver los trámites para los asentamientos humanos.

Con la Policía Nacional Civil (PNC), la municipalidad ha mantenido buenas relaciones, tienen coordinación, desarrollan algunos patrullajes conjuntos, la alcaldía le da a la Policía ciertos apoyos logísticos para sus patrullajes y, a veces, hay acompañamiento en operativos a través del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM). Esto lo confirma una oficial de la PNC en Santa Tecla cuando señala que "aunque los esfuerzos conjuntos son mínimos, nuestra relación y comunicación con la alcaldía son buenas, la comunicación es directa y fluida. Además, la denuncia ciudadana es un factor clave y algo que ayuda a esto es que la alcaldía fomenta la participación ciudadana"[251].

En el año 2008, se conforma el "Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia en el Municipio de Santa Tecla", con el objeto de asegurar "el respeto y apego a los derecho humanos establecidos en nuestra Carta Magna, así como los tratados, pactos y convenios internacionales, siendo responsabilidad tanto del gobierno central como local, velar por la convivencia y seguridad ciudadana de sus habitantes"[252].

Dicho consejo está integrado por el alcalde municipal que lo preside, dos designados por el concejo municipal, tres personas nombradas por el alcalde y el CCDL, el director del CAM, y representantes de la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la PNC, Medicina Legal, el Centro Judicial de Santa Tecla, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Viceministerio de Transporte y la instituciones humanitarias del municipio.

---

[251] Entrevista con autores. Santa Tecla. 16 de julio de 2008.

[252] Diario Oficial: Ordenanza de Creación del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia en el Municipio de Santa Tecla, Departamento de La Libertad. N.º 120. San Salvador, El Salvador. 27 de junio de 2006.

Las atribuciones principales de dicho consejo son: fortalecer la participación ciudadana en asuntos de convivencia social y prevención de la violencia y la criminalidad; fomentar la coordinación entre el gobierno municipal y las instituciones gubernamentales responsables de la seguridad pública, empresarios y otros sectores sociales influyentes; elaborar propuestas de reformas legales que fortalezcan las atribuciones municipales para mejorar la convivencia social, el respeto a los derechos de los sectores sociales más vulnerables y el predominio del interés público sobre el interés privado; proponer campañas de sensibilización y dar seguimiento y contraloría social al cumplimiento de la política municipal de convivencia y seguridad ciudadana.

Además del Consejo mencionado, se ha creado también el Observatorio Municipal para la Prevención del Delito, que actualmente funciona en la municipalidad, pero que tendrá sus propias oficinas en el complejo recreativo El Cafetalón a finales del 2009. La alcaldía es la instancia que gestiona el financiamiento a través de la Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana adscrita a la Gerencia de Participación Ciudadana. El Observatorio "es un espacio de concertación, coordinación y articulación municipal, donde se comparte información clave sobre las distintas manifestaciones de violencia, que permitan la toma acertada de decisiones en materia de prevención y combate de la violencia"[253].

> Con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la alcaldía ha desarrollado, en conjunto, diversas campañas preventivas en relación a criaderos de zancudos, el rotavirus y limpieza de quebradas.

Con el Ministerio de Educación, el gobierno de Santa Tecla no ha logrado establecer un acuerdo para apostar, integralmente y de manera conjunta, por la educación en el municipio. No existe en el MINED un enfoque nacional para el fortalecimiento de los territorios. Por eso se hacen esfuerzos de muy pequeña escala y de manera segmentada. Como se mencionó en el apartado sobre niñez y juventud, la alcaldía ha incursionado en el campo de la educación en función, especialmente, de cubrir algunos vacíos dejados por el MINED, siendo el ejemplo más importante

253 Óscar Ibarra, coordinador del área de monitoreo en la alcaldía y futuro director del Observatorio. ComUnica. San Salvador, El Salvador. 20 de mayo de 2009.

el pago de maestros rurales. Otro programa importante como "Analfabetismo Tasa 0" se impulsa en coordinación con la Mesa Ciudadana de Educación y con el MINED. Sin embargo, "la relación con el director departamental de educación ha sido conflictiva, porque ha mantenido una actitud hostil hacia las actividades de la municipalidad en el campo educativo. Así, instruyó a los directores de las escuelas para que no participen ni dejen participar a alumnos y alumnas en horas de clase en las actividades que hace la municipalidad, por ejemplo, en el desfile del medio ambiente. No importa el contenido educativo de las mismas. La consecuencia es que solo participan los colegios privados que coinciden en que actividades de ese tipo son más educativas para niños, niñas y jóvenes que muchas clases"[254].

Con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la alcaldía ha desarrollado conjuntamente diversas campañas en el campo preventivo, por ejemplo, en la prevención de criaderos de zancudos, rotavirus y limpieza de quebradas. También es importante destacar que muchas labores de los promotores de salud en las zonas rurales son coordinadas con la municipalidad y que, en general, el personal médico es abierto a coordinar esfuerzos con la municipalidad e incluso a desarrollar planes coordinados o conjuntos.

En contraste, la relación con el Ministerio de Medio Ambiente ha sido escasa y conflictiva. Esto es consecuencia de diferentes visiones, lo que se ha reflejado en torno a la cordillera del Bálsamo, pues mientras el gobierno municipal está a favor de promover la protección ambiental de la misma, el Ministerio, por el contrario, favorece en ella la construcción urbana.

Además de las relaciones con los distintos Ministerios y entidades autónomas, el gobierno municipal tecleño mantiene también relación con la gobernación departamental. En El Salvador, los gobernadores políticos departamentales son nombrados por el presidente de la República y tienen como misión representar al poder ejecutivo en su respectivo departamento. En mayo del 2006, en su discurso durante la juramentación de los gobernadores nombrados para el período 2006-2009, el presidente Elías

254 Hernández, Luis. Ex concejal y gerente general de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 8 de junio de 2009.

Antonio Saca, después de pedirles que "no olviden que representan los intereses y son los ojos del poder ejecutivo en los catorce departamentos de la República", resumió sus principales funciones[255]:

a) Procurar la construcción, inspección y sostenimiento de obras públicas y velar por que se respete y conserve en el uso a que están destinados tanto los bienes fiscales como los nacionales de uso público.
b) Participar activamente en acciones de protección y conservación del medio ambiente.
c) Representarnos en la inauguración de obras de carácter público, así como organizar y coordinar la logística cuando el órgano ejecutivo inaugura obras de impacto nacional.
d) Promover, apoyar y organizar a las entidades que tengan como objeto, la cultura, la salud y el progreso de las comunidades, así como a coadyuvar esfuerzos con estas organizaciones y realización de eventos, para beneficio de nuestra niñez y nuestra juventud.

Y les asignó una nueva función que es la de "organizar, coordinar e implementar las políticas de auxilio en caso de desastres, a través de los comités de emergencia departamental, cuya eficiencia es de vital importancia en las frecuentes contingencias que ocurren en nuestro territorio nacional"[256].

Sin embargo, en general, los gobernadores y las gobernadoras tienen muy poco peso en el desarrollo de los departamentos. En el caso del departamento de La Libertad, el trabajo más relevante de la gobernadora está en la Comisión Departamental de Protección Civil, la cual preside, y en la que participa activamente el gobierno de Santa Tecla. También dirige las Casas de la Cultura. Sin embargo, no se puede afirmar que la gobernación contribuya de manera sustantiva al desarrollo de Santa Tecla o a articular mejor la presencia y el aporte del órgano ejecutivo en el municipio.

Lo expuesto anteriormente muestra lo difícil y complejo que es, para un gobierno municipal en El Salvador, la articulación y coordinación con el Gobierno central y explica en buena parte el señalamiento del gerente general de la alcaldía de Santa Tecla, en el sentido de la urgencia de "pro-

[255] Discurso del presidente de la República Elías Antonio Saca en la juramentación de gobernadores departamentales. San Salvador, El Salvador. 31 de mayo de 2006.

[256] Ídem.

mover en el país una reforma del Estado que permita reestructurar y reorganizar las instancias del Gobierno central que tienen relación directa con los municipios, bajo una política pública de desarrollo territorial, pues la organización actual del Estado refleja, a todas luces, una ausencia de visión o perspectiva territorial, una ausencia de apuesta al fortalecimiento de los municipios y sus gobiernos"[257].

A pesar de la imposibilidad de poder establecer un pacto político entre el gobierno de Santa Tecla y el Gobierno central, el concejo municipal no optó por el camino fácil de la confrontación, sino que apostó a desarrollar un esfuerzo de lo que llama diplomacia local dirigido a los Ministerios y organismos del Gobierno central que están relacionados con el municipio para identificar y promover distintos tipos de acercamiento y colaboración y lo han convertido en parte del estilo de articulación de Santa Tecla con el país, tanto para potenciar el territorio, como para canalizar aportes del mismo al resto del país.

Relación con otros actores y en otros espacios nacionales

Aunque el principal protagonista de las relaciones y articulaciones de la ciudad de Santa Tecla en el país ha sido el gobierno municipal, debe tomarse en cuenta que aquellas se han impulsado en diferentes niveles y han tenido diversos protagonistas. En consecuencia, se debe reconocer también el papel desempeñado por otros actores y sectores ciudadanos.

A través del liderazgo del alcalde, sobresale la relación con COMURES. Incluso asumió la presidencia del gremio entre los años 2000 y 2003, período en que COMURES tuvo un destacado papel a nivel nacional. El alcalde Ortiz considera que su presidencia en COMURES "enriqueció mucho al gobierno municipal de Santa Tecla; en primer lugar, porque le dio mayor presencia nacional e internacional y, en segundo lugar, porque muchos de los debates en que participaron él y algunos integrantes del concejo municipal propiciados por COMURES les arrojaron grandes enseñanzas en temas como participación ciudadana, descentralización fiscal y desarrollo económico local"[258].

[257] Hernández, Luis. Ex concejal y gerente general de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 8 de junio de 2009.

[258] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

Las concejalas tecleñas, tal como ya quedó señalado en un capítulo anterior, se han vinculado a nivel nacional a través de la Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas (ANDRYSAS). Lo que aquí vale rescatar es la proyección nacional que ha tenido el gobierno de Santa Tecla por su apertura a una amplia y sustantiva participación de mujeres y el enriquecimiento del concejo municipal a través de lo aprendido por sus concejalas en los espacios nacionales, no solo en debates y talleres, sino también en cursos y diplomados.

Los trabajadores municipales no se han quedado atrás y así, por ejemplo, el secretario de la subseccional de la Asociación de Trabajadores Municipales (ATRAM), en Santa Tecla, se convirtió en dirigente nacional del gremio, creando un vínculo directo entre el nivel local y el nacional.

Por su parte, el coordinador general del Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL) llegó a ser nombrado coordinador de los Consejos de Desarrollo Local (CDL) a nivel nacional, cuando por primera vez, en el año 2008, constituyeron una instancia nacional de coordinación. Esta experiencia "nos abrió una nueva oportunidad para aprender más, pero también para aportar desde Santa Tecla y sobre todo para crear nuevos puentes con organismos ciudadanos de otros municipios del país"[259].

Otro aspecto que destacar son algunas iniciativas de carácter nacional en las que ha tenido participación y protagonismo la municipalidad de Santa Tecla, siendo la más importante la consulta nacional en torno a la creación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, convocada por la Asamblea Legislativa en diciembre del 2006 y realizada a lo largo del 2007[260]. Santa Tecla participó en la consulta departamental en La Libertad, pero también desde el COAMSS, lideró una propuesta y encabezó el debate en torno a algunos de los puntos sustantivos de la ley como las instancias intermedias de articulación entre los niveles nacional y local del Estado.

Otras iniciativas relevantes fueron la introducción de dos piezas de correspondencia a la Asamblea Legislativa, una en materia ambiental y la otra en materia tributaria. La primera fue sobre la Declaración de Reserva

259 Chávez, Víctor. Coordinador del CCDL. Santa Tecla. Entrevista con autores.

260 Para más información sobre esto, ver la "Consulta Pública para la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", publicada en San Salvador por la Asamblea Legislativa en agosto del 2007.

Forestal para la cordillera del Bálsamo y la segunda, la Reforma Tributaria Municipal, con un enfoque descentralizador. Todas han sido recibidas por el órgano legislativo y están en diferentes etapas del proceso de debate y aprobación.

Relación con el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMSS

Una segunda esfera de relaciones del gobierno municipal de Santa Tecla en el país la constituye el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMSS, formado por los catorce concejos municipales que conforman el AMSS[261], los cuales se consideran una sola unidad urbanística. Es, por ley, una entidad autónoma y descentralizada que se define como el organismo administrador para ejercer las funciones en materia de desarrollo urbano, que los concejos municipales encomienden de conformidad al Código Municipal. Los estatutos señalan como competencias esenciales del COAMSS:

a) Concertar acciones entre los gobiernos municipales que lo componen, con el fin de lograr un desarrollo armónico y sostenido de sus municipios.
b) Coordinar la inversión pública en la zona y los servicios provistos a las municipalidades de la misma.
c) Facilitar y estimular la participación de las comunidades en el desarrollo del área metropolitana de San Salvador

En 1990, el COAMSS crea la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS[262], como un ente autónomo de carácter municipal. Sus funciones y atribuciones como Secretaría Ejecutiva del COAMSS se enmarcan en la planificación y control del desarrollo urbano.

En los últimos nueve años, el gobierno de Santa Tecla se ha mantenido activo y con iniciativa en el seno del COAMSS. Para el alcalde Ortiz, "el COAMSS representa una visión de gobierno intermedio, de una estructura capaz de articular propuestas, programas y acciones. Es una muestra viva de lo importante que es para el país contar con estructuras corporativas

261 Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla (que pertenecen al departamento de la Libertad), Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, San Salvador y Soyapango (que pertenecen al departamento de San Salvador).

262 Diario Oficial: número 24, tomo 306. San Salvador, El Salvador. 3 de febrero de 1990.

municipales que puedan tener competencias y realizar acciones, proyectos y obras que, por su envergadura o su escala, son inviables en un solo municipio. Sin embargo, aunque el COAMSS es un ejemplo único en Centroamérica de un instrumento intermedio entre lo local y lo nacional, lo paradójico es que aún está subutilizado, por falta de visión y de liderazgo"[263].

Un punto de inflexión en el COAMSS fue la construcción de su plan estratégico, que ha sido actualizado recientemente. Nunca se había hecho antes y, aunque el método no permitió un resultado óptimo, ni colocar al COAMSS en una perspectiva de desarrollo regional, sin duda ha sido un instrumento que le ha permitido avanzar. Sin embargo, para varios concejales tecleños, "la asignatura pendiente en el COAMSS es la de dar un salto para colocarse como un organismo metropolitano líder, no por reglamento, sino por su capacidad de innovar y transformar el área metropolitana de San Salvador en temas como el transporte metropolitano, los desechos sólidos —donde ha habido avances—, la prevención y seguridad pública, donde se está incursionando con bastantes limitaciones"[264].

Un ejemplo de lo que puede lograr el COAMSS se vio en el año 2006, con la Ordenanza Metropolitana para la Prevención del Dengue, que desencadenó un proceso en el que Santa Tecla participó como guía del mismo.

Para Óscar Ortiz, "el COAMSS se ha quedado estructuralmente estancado. Se necesita una visión de mayor alcance y un plan que lleve a hacer los cambios instrumentales e institucionales que permitan dar un salto cualitativo y coloquen el AMSS en la ruta de convertirse en una verdadera región metropolitana de desarrollo"[265]. El gobierno de Santa Tecla ha hecho propuestas y ha dinamizado el debate en esa dirección, pero sin mucho éxito hasta el momento.

Relaciones horizontales con otros gobiernos locales y municipios del país

En una tercera esfera, vale la pena destacar la relación de Santa Tecla con otras municipalidades y municipios salvadoreños.

263 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

264 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 6 de mayo de 2008.

265 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

Según el enfoque que se ha venido construyendo en el gobierno tecleño, las relaciones con otros gobiernos municipales y municipios del país son claves y forman parte del tejido estratégico de relaciones nacionales. Deben, además, ser horizontales, respetuosas y solidarias, incluir un componente de aprendizaje y generar una cooperación de doble vía. Lo más difícil, de acuerdo a diferentes integrantes del concejo municipal, es convertir esto en realidad y en una práctica sistemática.

En este marco, entra, en primer lugar, la participación activa del gobierno tecleño en el Consejo Departamental de Alcaldes (CDA) de La Libertad, conformado por los 22 concejos municipales del departamento y que es la organización de COMURES en el mismo. En este espacio, la actividad no ha sido mucha, pero el gobierno tecleño se ha mantenido activo.

En segundo lugar, el concejo municipal de Santa Tecla inició muy pronto, en el año 2001, un proceso de intercambio de experiencias con otros gobiernos municipales, en el cual principalmente compartía su experiencia en temas como el plan estratégico participativo y el sistema de participación ciudadana. Poco a poco, fueron surgiendo otros temas que interesaban a algunos municipios, como el desarrollo tecnológico de la alcaldía, que es autogestionario y se ha hecho a la medida, la gestión de riesgos y la seguridad ciudadana. Los primeros municipios fueron Tacachico, Quezaltepeque, Zaragoza, el Puerto de La Libertad y Nuevo Cuscatlán, todos gobernados por el FMLN. Después de las elecciones municipales del 2003, ampliaron a municipios como Comasagua, municipios de Chalatenango, Zacatecoluca en el departamento de La Paz, San Agustín y Berlín en el departamento de Usulután y la cabecera departamental de Santa Ana.

Actualmente, el concejo municipal mantiene esa práctica y ha establecido convenios de cooperación intermunicipal con municipios de los departamentos de Chalatenango, Usulután y La Libertad, para apoyarlos en fortalecimiento institucional.

En este campo, vale la pena consignar una experiencia especial que se dio a raíz de un diplomado impartido por la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) en cuyo marco llegaron a Santa Tecla delegaciones de 150 concejos municipales que querían conocer la experiencia tecleña sobre el plan estratégico participativo. Entre ellos había concejos municipales de todos los partidos políticos, lo cual amplió y enriqueció el

intercambio. Este ha sido uno de los intercambios más ricos e intensivos del gobierno municipal y otros actores locales de Santa Tecla.

Desafíos y conclusiones

El gobierno de Santa Tecla, como producto de una visión y un plan de desarrollo local que asume este como parte del desarrollo del país, ha logrado insertarse en él de mejor manera a partir del 2001.

Para esto, apunta el alcalde Ortiz, "hemos partido de una constatación y es que los gobiernos municipales son vistos todavía por el Gobierno central, sus diferentes instancias y sus funcionarios, como gobiernos de segunda o tercera categoría. No se les ve como parte del Estado, como gobiernos autónomos con una responsabilidad hacia la ciudadanía que vive y trabaja dentro de un territorio concreto. Y así se les trata. Hay que pelear por el pleno reconocimiento de nuestra autonomía establecida en la Constitución y por su fortalecimiento"[266].

En ese marco, Santa Tecla, para articularse al país ha trabajado de manera simultánea en tres planos: Gobierno central, Asamblea Legislativa y la relación con otros municipios y ha permitido la entrada del país en su territorio, desencadenando con ello múltiples oportunidades y el despliegue de potencialidades para su desarrollo. "Esto lo hemos implementado sistemáticamente desde el 2001 y ha puesto a Santa Tecla como uno de los municipios pioneros en generar una relación dinámica y exitosa que tiene que ver no solo con el beneficio de Santa Tecla, sino con su aporte al país y a otros municipios y que la ha llevado a privilegiar el trabajo concertado y en red, como la mejor manera de aprovechar factores de oportunidad"[267].

El concejo municipal, en ese esfuerzo, ha aprendido que las estrategias y las metodologías deben ser diferenciadas, tomando en cuenta la naturaleza de cada instancia u organismo y el ámbito en que se mueve. Y también que una cosa es articular en el territorio con instancias del gobierno central de cara al desarrollo del municipio y otra muy distinta es incidir en ellas para mejorar las políticas públicas nacionales de cara a todos los territorios del país.

---

266 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

267 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 6 de mayo de 2008.

En este último campo, un problema que resolver desde la óptica del concejo municipal de Santa Tecla es el diseño mismo del Estado. En el actual diseño, los Ministerios y entidades autónomas no tienen visiones similares sobre el rol de los territorios en el desarrollo nacional, no se producen políticas públicas nacionales claras hacia los municipios y no hay mecanismos establecidos que los obliguen a coordinarse entre ellos en los diferentes territorios, lo que complica la vida de los municipios y sus procesos de desarrollo.

> La principal lección es que la articulación al país le da, al desarrollo de un territorio, enormes potencialidades y oportunidades, pero hace falta generar las condiciones que lo hagan posible.

Por otra parte, COMURES que debería ser el órgano de los municipios para incidir conjuntamente en el país, es muy débil, principalmente por la injerencia partidaria que no le permite un desarrollo propio. No es aún una corporación de municipalidades autónomas, sino de municipalidades dependientes de las direcciones nacionales de sus partidos respectivos, al grado de que en muchas ocasiones, como sucedió para la elección de la junta directiva después de las elecciones del 2006, las negociaciones las realizaron las direcciones de los partidos y no los alcaldes y alcaldesas. "No cabe duda, desde nuestra experiencia de nueve años de gobierno municipal, de que la fragilidad de la autonomía municipal es un factor que erosiona y restringe el juego de los municipios en clave nacional. Esta es una realidad que debemos cambiar"[268].

Un Estado centralizado cuyas instancias relacionadas con los territorios no operan bajo una lógica de desarrollo de los territorios —una política pública para el desarrollo territorial— y actúan descoordinadas unas de otras constituye un verdadero problema.

En este marco de restricciones y de ausencia o insuficiencia de políticas públicas, Santa Tecla ha logrado impulsar iniciativas conjuntas de cara al territorio. Allí han estado sus logros principales. Menos éxito ha tenido en sus intentos de incidencia en políticas nacionales hacia los territorios. Individualmente como municipio, tienen poco peso nacional y COMURES, por su parte, se ha venido debilitando paulatinamente alcanzando su ma-

[268] Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

yor debilidad en el período 2006-2009, dado el sobrepeso de los partidos que tuvo como consecuencia que los municipios gobernados por el FMLN decidieran no participar en las instancias de dirección del gremio.

Otro factor de debilidad constatado por el gobierno de Santa Tecla es la diversidad de visiones de los mismos alcaldes, alcaldesas y gobiernos locales del país, y las grandes dificultades para aproximar posiciones y producir acuerdos. Esto lo ha constatado Santa Tecla en el COAMSS y en el seno del mismo FMLN.

Para el alcalde Ortiz, entre los gobiernos del FMLN hay al menos tres clases:

a) *Abiertos y democráticos*, especialmente en lugares donde había mucha organización.
b) *Tradicionales de izquierda*, donde el gobierno y el partido organizan y dirigen a la ciudadanía. Son los más numerosos y constituyen una mezcla entre una gestión tradicional del tipo PCN y una gestión corporativa del Gobierno. Se trata de una reproducción con bandera roja de lo tradicional y es la que menos aguanta desde una perspectiva democrática.
c) *Creativos e innovadores*, entre los que sitúa a Santa Tecla. Son gobiernos municipales que gestionan el territorio bajo un enfoque de desarrollo y construcción democrática, promueven la concertación con el conjunto de actores del territorio, estimulan la construcción de ciudadanía y su participación, y ponen en marcha iniciativas audaces e innovadoras que transforman el territorio.

En síntesis, la principal lección es que la articulación al país le da, al desarrollo de un territorio, enormes potencialidades y oportunidades, pero hace falta generar las condiciones que lo hagan posible, lo que implica una profunda reforma del Estado, que no solo incluye su descentralización, sino también una reorganización institucional que logre establecer instancias pertinentes, que operen bajo una política nacional de desarrollo de los territorios, bajo una misma lógica y de una manera coordinada y cooperativa. Y como complemento y contrapartida, los gobiernos municipales necesitan fortalecer su institucionalidad, sus vínculos con la ciudadanía y su capacidad de articularse a las políticas e instancias nacionales con iniciativa y sentido de país.

Santa Tecla: una nueva relación con el mundo y un nuevo jugador en la cancha internacional

El ejercicio de proyectar Santa Tecla hacia fuera de sus fronteras ha permitido desarrollar una política de cooperación y relaciones internacionales, bajo un concepto que el concejo municipal llama "diplomacia local" y que aplica no solo con visión nacional, sino también centroamericana e internacional.

A más de ocho años de haber iniciado el PEP, Santa Tecla se ha convertido en una de las ciudades del país con más proyección nacional e internacional. Esto se constata en diferentes espacios y redes internacionales. Santa Tecla aparece ahora como un municipio reconocido por diversos actores internacionales y hay una demanda creciente de su participación en foros, espacios y redes, tanto en Centroamérica y Latinoamérica como en otras partes del mundo.

La diplomacia local en el campo internacional ha sido, para el gobierno de Santa Tecla, "un desafío permanente, sobre todo porque es un campo en el que hay que innovar y abrir brecha. Prácticamente, no hay experiencia acumulada en este campo en Centroamérica. No se trata simplemente de asignar una persona, crear un equipo o montar una estructura que se encarguen del tema. Se trata de poner en marcha una forma diferente de hacer ejercicio de gobierno en el territorio como la base y plataforma que se complementa con una manera diferente de desplegar las relaciones y la cooperación internacionales" (Óscar Ortiz).

Desde esta perspectiva, el gobierno de Santa Tecla es de los pioneros en tratar de proyectar un municipio que ve, en Centroamérica y el mundo, una plataforma de oportunidades para enriquecer su proceso de desarrollo y desplegar todas sus potencialidades, y genera una política para ello.

En un primer momento, en el año 2001, ante los desastres ocasionados por los terremotos, el gobierno municipal acudió a la ayuda internacional para enfrentar la emergencia. Para ello, no se hicieron mayores análisis ni reflexiones. La cooperación internacional respondió generosamente, aunque con ritmos muy diversos. La ayuda internacional captada, en un principio, fue orientada íntegramente a la reconstrucción del municipio y la recuperación del tejido social.

Pero muy pronto, el gobierno local fue más allá e integró en la visión y la apuesta del desarrollo de Santa Tecla no solo la cooperación internacional, sino también las relaciones internacionales. Entendió que el desarrollo local y la autonomía municipal no significan que el municipio sea una isla, sino por el contrario, la reconstrucción en una perspectiva de desarrollo territorial les demuestra que un municipio solo puede desplegar todas sus potencialidades sobre la base de la concertación de sus diferentes actores, la planificación de su desarrollo con la participación de todos los sectores conectándose con el país y desplegando una capacidad de alimentarse de la cooperación y la experiencia internacional, complementada con la generación de una auténtica diplomacia local.

Sin duda, en el proceso que arranca con el plan estratégico participativo en el 2001 y los nuevos escenarios que pronto se van generando, el aporte internacional a través de los distintos tipos de relación y cooperación se va dibujando como un factor importante para la construcción de la nueva visión de Santa Tecla, para el reforzamiento de sus capacidades locales, para la generación de iniciativas para el desa poder local.

> El gobierno de Santa Tecla es de los pioneros en tratar de proyectar un municipio que ve, en Centroamérica y el mundo, una plataforma de oportunidades para enriquecer su proceso de desarrollo, desplegar todas sus potencialidades y generar una política para ello.

El gobierno local poco a poco le va dando forma a una visión en la que solidaridad, cooperación y desarrollo local van de la mano. "El modelo de cooperación que venimos delineando —señala Enrique Rusconi— ha facilitado una planificación participativa también en ese campo y la apropiación de los proyectos apoyados y acompañados por organismos de cooperación, por parte de la comunidad a través de la descentralización directa de los recursos y de asegurar que ella toma parte de las principales decisiones"[269].

Desde esa lógica, la cooperación internacional ha permitido al gobierno municipal construir y cultivar relaciones horizontales sobre la base del respeto, la confianza y la solidaridad, con soportes institucionales que le dan fuerza y sostenibilidad, así como el intercambio y la retroalimenta-

269 Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 18 de diciembre de 2009.

ción de novedosas experiencias y prácticas municipales que facilitan el desarrollo participativo y la integración desde los territorios.

Para Elda Tobar, es muy claro que "el concejo municipal de Santa Tecla desde el 2001 ha venido desempeñando un rol creciente en el campo internacional. Y no solamente se ha nutrido de él, sino que ha tenido un protagonismo con mucha iniciativa en la región centroamericana y en América Latina y ha logrado ampliar su abanico de relaciones a nivel mundial y movilizar diferentes tipos de recursos"[270].

Haciendo un análisis de los nueve años, encontramos tres procesos interrelacionados que se complementan: cooperación internacional descentralizada, cooperación internacional bilateral y diplomacia local internacional.

Cooperación internacional descentralizada

Sin lugar a dudas, es el tipo de cooperación internacional más importante y significativa para Santa Tecla. La cooperación descentralizada comprende el conjunto de acciones de cooperación pública directa que realizan en el campo internacional los gobiernos locales y regionales dentro del ámbito de sus competencias.

La particularidad de la cooperación descentralizada descansa en ser distinta de la cooperación tradicional de los Estados nacionales y en que se realiza a través de una relación directa entre gobiernos locales, es decir, que implica activamente a entes gubernamentales descentralizados en los dos polos de la relación. No excluye a otros sujetos siempre y cuando tengan carácter local.

La cooperación descentralizada "tiene la virtud de promover o fortalecer una relación amplia entre los gobiernos locales y otros agentes sociales locales, especialmente una relación muy directa con la ciudadanía, que permite un mejor control y una mayor implicación y participación desde abajo, lo que imprime mayor profundidad y sostenibilidad a los procesos de desarrollo local. Por otro lado, en cierta manera la articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil, ONG, universidades y otras orga-

[270] Tobar, Elda. Directora de la Fundación para el Desarrollo Local, FUDEL. Santa Tecla. Entrevista con autores. 5 de junio de 2009.

nizaciones similares facilita sus relaciones internacionales al aprovechar la *expertise* profesional y la especialización de estas organizaciones para hacerla más fluida y eficiente"[271].

Algo muy importante que destacar es que el concejo municipal de Santa Tecla es uno de los pocos gobiernos locales centroamericanos que ha participado de manera directa y sistemática en los debates y reflexiones en torno a la construcción de un nuevo enfoque de la cooperación descentralizada a nivel iberoamericano. Aquí sobresale su participación en las conferencias promovidas por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, que tiene su sede en la ciudad de Barcelona y una subsede en Montevideo[272].

También organizó, junto a la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), la Junta de Extremadura y COMURES, la Primera Conferencia de Cooperación Descentralizada que se realizó en El Salvador, en octubre del 2008, bajo el nombre de "Impulsos de modelos de cooperación municipal en Centroamérica". Participaron quince municipios salvadoreños, cuatro guatemaltecos y dos extremeños.

Igualmente, es de los pocos gobiernos locales que en nuestra región ha avanzado hacia la estructuración y puesta en marcha de una política explícita y especializada de cooperación descentralizada que, como señala el concejal Enrique Rusconi, arrancó después del terremoto de enero de 2001: "La cooperación descentralizada irrumpe en Santa Tecla, marcando una creciente diferencia con la cooperación tradicional, que apostaba más a un enfoque asistencial y casi siempre desconectado de la agenda estratégica del municipio y de su plan de desarrollo local, con una mirada coyunturalista y respondiendo básicamente a intereses y agendas de las instancias de cooperación que no son siempre sensibles a las necesidades del municipio y, por ello, no siempre recogen los desafíos ni los tiempos del municipio"[273].

---

271 Ortega Hegg, Manuel y Enríquez Villacorta, Alberto: "Cooperación descentralizada en Centroamérica y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil". Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2008. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.

272 Para una información más amplia sobre el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, ver www.observ-ocd.org

273 Rusconi, Enrique. Concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. 7 de abril de 2009.

A nueve años de gestión, tras dos reelecciones del alcalde, el concejo municipal tecleño valora que el enfoque sobre la cooperación internacional ha sido correcto y la contribución específica de la cooperación descentralizada se ha convertido en sustantiva. El gobierno municipal ha jugado a aprovechar al máximo las oportunidades que se le presentan en el campo internacional y, por ello, sin desatender la línea tradicional de la cooperación, le ha dado un impulso fuerte a la cooperación descentralizada. "*El propósito ha sido, en primer lugar, conectar a Santa Tecla con el mundo local a escala internacional*. Proyectarla hacia fuera y posicionarla, entendiendo que esto requiere un esfuerzo de doble vía, de ida y vuelta en las relaciones de cooperación con otros municipios y territorios, ya sean europeos, latinoamericanos o centroamericanos. En ese esfuerzo, hemos aprendido que la cooperación descentralizada tiene impacto en la medida en que el liderazgo local, tanto del gobierno como de la ciudadanía se involucra directamente. Esto le da, precisamente, el valor agregado"[274]

Para Santa Tecla, pues, la cooperación descentralizada ha sido un tipo de relación consistente y transparente, que se ha impulsado principalmente de manera directa con otros gobiernos locales. Solo en algunas ocasiones, el gobierno municipal ha canalizado cooperación descentralizada a través de ONG y en proyectos relativamente pequeños.

También, cabe resaltar que, si bien es cierto que la cooperación descentralizada ha significado para Santa Tecla una fuente de apoyo y un espacio de aprendizaje que, además, le ha ayudado a movilizar algunos recursos, también lo es que el concejo municipal ha hecho un esfuerzo por plasmar la otra cara de la cooperación descentralizada, desarrollando un espíritu y una cultura municipal de solidaridad y una creciente capacidad de compartir logros y avances del municipio. Así, se ha brindado ayuda de emergencia y asistencia técnica a municipios de Nicaragua, como Matagalpa y León. Buenas prácticas en reducción de riesgos han compartido la experiencia en la participación ciudadana con municipios de Suecia (2008). Con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), desarrollaron un programa de aportes de Santa tecla en reducción de riesgos en municipios de Centroamérica. Han ejercido vigilancia en elecciones municipales en Estocolmo, Suecia. En Chiantla, Perú, compartieron su experiencia y lecciones aprendidas en materia de gestión de riesgos y reconstrucción. Y en Valparaíso,

274 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de abril de 2009.

Cuadro n.º 16. Cooperación con municipalidades de otros países

País	Municipio	Eje o tema de cooperación
Guatemala	Pachalún Santa Catarina Pinula	Intercambios
Nicaragua	Matagalpa León Somoto	Intercambios
Costa Rica	San Isidro San José	Intercambios
Panamá	San Miguelito	Intercambios
España	Cornella de Lobregat	Formación e Investigación Juvenil
	Tarragona	Emergencia y cultura
	Barcelona	Opinión y desarrollo local
	Zaragoza	Viviendas y electrificación en zona rural
	Hospitalet de Lobregat	
	Gijón	Capacitación de servidores públicos
Noruega	Nessoden	Intercambios culturales y deportivos. Apoyo postemergencia *Stan*.
Francia	Lyon	Cooperación técnica. Para la Planeación urbana y el desarrollo y ordenamiento territorial.

Fuente: Alcaldía de Santa Tecla, Departamento de Cooperación.

Chile, compartieron su *Manual del buen vecino*, así como su Observatorio Municipal de Prevención de la Violencia en Monterrey, México.

Esta cooperación se da, principalmente, con algunas alcaldías o ayuntamientos de Centroamérica, España, Francia y Noruega, como se aprecia en el cuadro siguiente, con algunos fondos municipales de solidaridad, como el Fons Catalá, y con algunas diputaciones españolas, como la de Barcelona, que ha apoyado al fortalecimiento del proceso de desarrollo local.

Por otro lado, diversos tipos de gobiernos y organismos han movilizado recursos técnicos y financieros a Santa Tecla. Los gobiernos de comunidades autónomas españolas son un ejemplo de ello, sobresaliendo la

Junta de Andalucía —a través de su Agencia Andaluza de Cooperación Internacional—, que ha apoyado la construcción del Palacio del Arte y la Cultura y el Programa Beca Escuela; la Junta de Extremadura —a través de asociaciones de municipalidades, como la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX)—, que ha colaborado en el fortalecimiento del sistema de participación ciudadana, del área deportiva y cultural, y en el impulso de proyectos urbanos después del huracán *Stan*.

También se puede mencionar al gobierno del Principado de Asturias, que, por medio de su Agencia Asturiana de Cooperación, apoyó la recuperación del Parque Ecológico San José y del Parque Extremo de Ciudad Merliot.

Otro ejemplo, aunque de naturaleza distinta, son las redes URB-AL. Como ya fue señalado en capítulos anteriores, el elemento central de las redes y los proyectos URB-AL no es el dinero ni los recursos materiales, sino el intercambio entre experiencias y procesos territoriales. Es el aprendizaje. Santa Tecla ha participado en siete redes URB-AL y "los niveles de aprendizaje han sido muy elevados en aspectos y campos muy variados. Las redes URB-AL han permitido a Santa Tecla ampliar relaciones con municipios de gran calado, como Quito en Ecuador, Montevideo en Uruguay y Valparaíso en Chile. Con ellos se han tenido intercambios de experiencias de las que se ha aprendido mucho"[275].

Finalmente, no podían estar ausentes algunos organismos no gubernamentales internacionales como Mediterránia CIE, que es una organización ecológica de Tarragona que ha canalizado apoyos a Santa Tecla con becas escolares para niñas y niños afectados por el huracán *Stan*, con bases para construir la carpeta técnica para el Museo de la Ciudad y con donativos para educación ecológica.

Cooperación internacional bilateral

Es más conocida y de diferente tipo que la cooperación descentralizada. Se ha desarrollado bajo los criterios y normas tradicionales. La más importante ha sido la cooperación de la Unión Europea a través de las Redes URB-AL y de algunas agencias oficiales de ayuda al desarrollo, como son JICA, del Japón (ayuda para la gestión y prevención de desastres

[275] Tobar, Elda. Directora de FUDEL. Santa Tecla. Entrevista con autores. 5 de junio de 2009.

y emergencias); AECID, de España (vía PNUD para enfrentar el período de postemergencia después de la tormenta tropical *Stan*); y GTZ, de Alemania (apoyo al plan estratégico participativo).

Además, Santa Tecla también ha tenido cooperación de algunos organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un proyecto de creación de oportunidades para jóvenes en riesgo, y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en proyectos específicos de cara a la postemergencia de la tormenta tropical *Stan*.

Pero la cooperación internacional, no termina allí. Hay que sumar organismos internacionales no gubernamentales como OXFAM (Gran Bretaña), que apoya la comercialización de algunos productores rurales; Geólogos del Mundo (España), que contribuyeron con un diagnóstico de riesgo y apoyo técnico después del terremoto del 2001; Ingenieros sin Fronteras (Cataluña), que han apoyado técnicamente la ejecución de proyectos de servicios básicos en zonas rurales; y el Cuerpo de Crisis (USA), que ha brindado apoyo técnico para el fortalecimiento del sistema de investigación geográfica (SIG). Y universidades y centros de investigación, como la universidad de Zacatecas, que ha facilitado intercambios culturales; y Waterloo, en Canadá, que ha financiado becas universitarias para jóvenes tecleños que estudien en El Salvador.

Revisando la amplia gama de instancias cooperantes, un dato significativo es que, en los últimos nueve años, son muy pocos cooperantes los que se han retirado de Santa Tecla. La gran mayoría permanecen, lo que revela su satisfacción por la calidad de la relación y por los niveles de ejecución del municipio. Según Ana Vásquez, "la municipalidad se preocupa de promover la participación de cada instancia cooperante en lo que apoya. No se trata simplemente de mantener activa una relación, sino de construir una relación horizontal, de confianza y de socios, de manera que se convierta en fuente de aprendizaje para ambos. Para lograr esto, hemos tenido que irnos formando y desarrollar, además, instrumentos concretos"[276].

[276] Vásquez, Ana. Jefa del Departamento de Cooperación de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 17 de junio de 2009.

Relaciones exteriores y diplomacia local: Centroamérica, Iberoamérica y el mundo

En Centroamérica, como en muchas partes del mundo, hasta hace muy poco tiempo, las relaciones internacionales eran un terreno exclusivo de los gobiernos nacionales. Sin embargo, en las últimas décadas, la irrupción de los gobiernos locales, especialmente de las ciudades, también se ha dejado sentir en dicho ámbito.

Algunos actores territoriales, como la Diputación de Barcelona, han destacado en este campo y son pioneros en el impulso de lo que ellos mismos llaman "diplomacia local o municipal", la que conciben "como un instrumento y un mecanismo de relación y de trabajo de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales, con la finalidad de articular las políticas locales en una dimensión global y también de ganar peso territorial en las políticas internacionales"[277].

Para la Diputación de Barcelona y otros actores de los territorios, la diplomacia local persigue dibujar a los gobiernos locales y sus territorios como nuevos actores en las relaciones internacionales, con capacidad de influir en la agenda internacional. Por ello, cobra tanta importancia la creación de redes y la vertebración de las alianzas de los poderes locales. Para ello, es necesaria la construcción de un discurso común y la implementación de acciones que promuevan la interacción de los municipios, ciudades y regiones para buscar espacios de interés común como nuevo paradigma de la diplomacia local. Esto lo ha entendido bien el concejo municipal de Santa Tecla, que se inscribe, sin duda, de manera activa en esa corriente innovadora. "En el gobierno municipal de Santa Tecla hacemos una diferencia entre cooperación internacional y relaciones exteriores. Es cierto que se complementan, pero estamos hablando de dos cosas distintas. Por eso, así como hemos desarrollado una política de cooperación internacional, también estamos impulsando una política de relaciones exteriores a la que llamamos diplomacia local, que, por cierto, es una nueva corriente que se viene abriendo espacio en el mundo"[278].

277 Prochazka, Josep. Representante de la Diputación de Barcelona para Centroamérica. Entrevista con autores. San Salvador. 18 de octubre de 2008.

278 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

Para el gobierno tecleño, las relaciones internacionales han tenido como prioridad Centroamérica y España, aunque eso no disminuye la importancia que le dan al resto del continente latinoamericano y de la Unión Europea. Un ejemplo de esto lo constituyen las relaciones sostenidas con grupos parlamentarios de la Unión Europea, España y Francia.

Para Santa Tecla, señala su alcalde, "Centroamérica es importantísima; es, sin duda, la principal prioridad. Somos parte de una gran corriente que se ha venido creando en los últimos años con creciente capacidad de intercambio, de debate y de contraste entre Centroamérica y el resto de América Latina y Europa. Poco a poco, se ha ido moldeando un nuevo concepto de cara al rol internacional de los gobiernos locales y los territorios. Santa Tecla ha aprendido nuevos conceptos y ha enriquecido diferentes procesos" (entrevista).

En la región centroamericana, resalta la participación de Santa Tecla en la Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local (CONFEDELCA), su participación en la creación y el nacimiento del Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) —el cual preside—, la organización del Primer Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA) y el impulso de la carta centroamericana de autonomía local, además de mantener relaciones permanentes con diversos gobiernos municipales, parlamentos de todos los países y con entidades y programas del Sistema de Interacción Centroamericano como el SICA, el PAIRCA y el PARLACEN.

La Conferencia Centroamericana para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), como apuntan Ortega y Enríquez, es un "caso inédito de articulación de gobiernos locales con sociedad civil, empresarios, universidades, partidos políticos y gobiernos centrales. Es un espacio y un proceso innovador en materia de cooperación descentralizada que, por su naturaleza, no tiene antecedentes en la región"[279].

La CONFEDELCA es un espacio de reflexión y debate, de generación de ideas y de construcción de vínculos que busca elevar la importancia del desarrollo local y la descentralización del Estado en Centroamérica, y que convoca a los principales actores independientemente de sus enfoques.

279 Ortega Hegg, Manuel y Enríquez Villacorta, Alberto. Op. cit.

Nace en el año 2000, como producto del interés de gobiernos locales de los países de Centroamérica, las autoridades de la Diputación de Barcelona —una entidad integrada por ayuntamientos que habían acompañado desde años anteriores la formación y el intercambio en el tema del desarrollo local en la región— y dos ONG; FUNDAUNGO y FUNDE, comprometidas en ese momento con el desarrollo local.

Después de ocho años, la CONFEDELCA es, sin duda, un esfuerzo que ha logrado generar intercambio y debate entre actores que, normalmente, no se encuentran, en una perspectiva que cruza el desarrollo de los territorios con la integración centroamericana. Más aún, que ha facilitado la construcción de puentes y vínculos entre actores del mismo país o de los diferentes países centroamericanos. Y sin duda, sigue teniendo como columna vertebral la cooperación descentralizada en la que los dos actores más relevantes son los gobiernos locales y la sociedad civil articulada a ella, sin restar por eso importancia a los demás actores.

Posteriormente, y en el marco de la CONFEDELCA, el gobierno de Santa Tecla participa en la creación del Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA)[280], que es otro ejemplo poco común de articulación de los gobiernos locales con organizaciones de la sociedad civil[281]. Este instituto "responde a la necesidad de contribuir a llenar un vacío muy visible en la región centroamericana: la formación de nuevos liderazgos políticos, que emerjan desde los territorios. Una de las novedades de IDELCA es su composición y modelo institucional, conformado por gobiernos locales a través de tres asociaciones y dos mancomunidades de municipios, organizaciones de la sociedad civil y un centro universitario vinculados a cooperación descentralizada. Y, precisamente, su gran desafío es desarrollarse fortaleciendo una permanente interacción y crecimiento de sus integrantes, gobiernos locales/organizaciones de sociedad civil, y superar la fácil tentación de convertirse en una ONG que opera al

[280] El IDELCA nació en Panamá en abril del 2005, conformado por la municipalidad de San Miguelito y la Asociación de Municipalidades de Panamá (AMUPA), el Centro de Análisis Sociocultural (CASC) de la Universidad Católica (UCA) de Nicaragua, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) de Costa Rica, la municipalidad de Santa Tecla y la Fundación Nacional para el Desarrollo de El Salvador, la Mancomunidad del Sur Occidente de Huehuetenango y la Mancomunidad Huista de Guatemala.

[281] Para más información sobre IDELCA, ver "IDELCA: Planteamiento estratégico. Desarrollo local e integración centroamericana: una nueva perspectiva". Elaborado por Alberto Enríquez Villacorta y Manuel Ortega Hegg. San Salvador, El Salvador. 2005.

margen de sus socios. El IDELCA cuenta con el apoyo de la Diputación de Barcelona y otras entidades descentralizadas españolas"[282].

Más recientemente, en abril de 2008, el alcalde de Santa Tecla desempeñó un papel de primera línea en la convocatoria y organización del Primer Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA), convocado por el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica, con la cooperación de la Diputación de Barcelona, del Ayuntamiento de Barcelona y la Junta de Andalucía, y en coordinación con el Consejo de Alcaldes y Alcaldesas del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), las asociaciones nacionales de municipios de cada país centroamericano y la Fundación DEMUCA.

> Para el gobierno tecleño, las relaciones internacionales han tenido como prioridad Centroamérica y España, sin excluir al resto del continente latinoamericano y de la Unión Europea.

El FALCA reunió a alrededor de 400 alcaldes y alcaldesas de la región y, como reza su declaración final, su realización "significa un aporte en el desarrollo de la región centroamericana, que trata de fortalecer la democracia y la integración centroamericana desde la visión de los territorios"[283].

Para Óscar Ortiz, el FALCA significó "un parteaguas en la historia de la región centroamericana, al promover un paradigma de la democracia que parte desde la visión de los territorios, y plantea la necesidad de una integración regional que atienda a los principios de inclusión, subsidiariedad y solidaridad, orientada a la construcción de una comunidad decmocrática de naciones centroamericanas"[284].

Entre las resoluciones más relevantes del FALCA, que ha quedado establecido como una instancia permanente, está "el apoyo a la consolidación de la plena autonomía municipal con el alcance y requisitos marcados en las declaraciones internacionales, que genere el inicio de un proceso para la construcción de una Carta de Autonomía Municipal Centroamericana,

---

282 Ortega Hegg, Manuel y Enríquez Villacorta, Alberto. Op. cit.

283 FALCA: Declaración de San Salvador. Considerandos. Primero. San Salvador, El Salvador. 18 de abril de 2008.

284 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

que deberá contar con una amplia consulta y participación de los distintos actores locales, nacionales y regionales"[285].

Y también la propuesta para que "los Estados nacionales de Centroamérica y el Sistema de Integración Centroamericana reconozcan un espacio propio de los territorios y sus gobiernos Locales en la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericano, dado que los territorios son espacios de gobernabilidad y contrapartes efectivas de los programas de desarrollo económico y social"[286].

Lo anterior es complementado por una intensa relación con gobiernos locales centroamericanos, entre los que vale la pena destacar algunas ciudades como San José, la capital de Costa Rica; San Miguelito, el municipio más grande de Panamá; Santa Catarina Pinula, en Guatemala; Ocotepeque, en Honduras; y León, en Nicaragua.

Para la alcaldesa de San José, Maureen Clarke, Santa Tecla "es parte del grupo de gobiernos locales de América Latina más potentes y estratégicos. El concejo municipal de San José no solo coincide en varios planteamientos, sino que considera que mucho de lo que hace el gobierno local de Santa Tecla es de vanguardia, de avance, y es muy sugerente para otros municipios y ciudades de la región centroamericana".

En el escenario latinoamericano, Santa Tecla ha ocupado también varios espacios y ha desarrollado relaciones muy creativas y vigorosas con municipios de diferente tipo y tamaño.

Entre los espacios, se pueden mencionar las Cumbres Iberoamericanas por la Descentralización y el Desarrollo Local realizadas en Arequipa, Perú, en el año 2003, y en San Salvador, El Salvador, en el 2005; y el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, que se constituyó en Montevideo, Uruguay, en el 2006 y, posteriormente, se ha reunido dos veces, en Valparaíso, Chile, en 2007, y en San Salvador, El Salvador, en 2008.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la intensiva relación del gobierno de Santa Tecla con gobiernos locales, regionales y de Comunida-

285 Ídem. n.º 3.

286 Ídem. n.º 10.

des Autónomas de España y la Unión Europea. Para Ana Vásquez, "las relaciones políticas y de amistad con alcaldes y gobiernos locales de España, como Barcelona, Cornellá, Tarragona y Andalucía han sido muy significativas, no solo por las enseñanzas políticas, sino por su contribución a que el gobierno de Santa Tecla tenga un conocimiento y una visión más amplia del mundo y una política internacional más acertada"[287].

Para la Diputación de Barcelona, por ejemplo, "la experiencia tecleña es muy sugerente y enriquecedora en el pensamiento, el debate, en los planteamientos políticos y en el impulso de experiencias innovadoras. Su aporte es importante en el contexto nacional e internacional, en medio de un creciente debate en tanto representa un tipo de visión en torno a por dónde debe caminar el desarrollo local, cuál debe ser el rol de los gobiernos locales en el nuevo marco global... Óscar Ortiz, su alcalde, desempeña un papel determinante en esto. La práctica y el discurso del alcalde Ortiz y el concejo municipal de Santa Tecla son muy homologables al discurso y práctica de muchos gobiernos locales catalanes. Esto establece una base fuerte de relación y cooperación"[288].

Otra cualidad que es altamente valorada por la Diputación de Barcelona es la capacidad de aprendizaje del alcalde y del concejo. Óscar es un gobernante sumamente abierto, que aprende constantemente. Es como una esponja absorbiendo ideas, planteamientos y experiencias de otros municipios. Si ve algo exitoso o trasladable a Santa Tecla, lo asume y lo impulsa, pero lo aplica con creatividad, lo traduce al lenguaje de Santa Tecla. A veces, toma planteamientos, los enriquece y los devuelve"[289].

---

287 Vásquez, Ana. Jefa del Departamento de Cooperación de la Alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. Junio 17 de 2009.

288 Prochazka, Josep. Representante de la Diputación de Barcelona para Centroamérica. Entrevista con autores. San Salvador. Octubre 18 de 2008.

289 Ídem.

Cuadro n.º 17. Gobierno municipal de Santa Tecla. Principales proyectos de cooperación 2004 - 2009

Cooperación tradicional oficial*

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Eje de cooperación: Seguridad Ciudadana y Prevención				
Construyendo comunidades y creando oportunidades para jóvenes en riesgo en las comunidades de Santa Tecla	2008	Fondo especial del Japón para la reducción de la pobreza a través del Banco Interamericano de Desarrollo / BID	Ejecutado	150 000.00
Ciudad segura para convivir	2010	Fondo Fiduciario España–PNUD: "Hacia Un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y El Caribe"	En ejecución	500 000.00
Prevención de la violencia juvenil en Centroamérica –Prevenir-	2009	GTZ	En ejecución	16 780.56
Prevención de la violencia y el crimen a nivel comunitario	2009	Fondos Usaid Coordinados Por Rti International	En ejecución	89 600.99
Observatorio municipal para la prevención del delito	2009	Ayuntamiento de L´Hospitalet De Llobregat	En ejecución	8 693.95
Eje de cooperación: Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática				
Red Latinoamericana Prologo – Propuestas Locales De Gobernabilidad	2010	Generalitat Valenciana a través del PNUD	En ejecución	161 883.00
Eje de Cooperación: Respuesta a la Emergencia				
Apoyo al proceso de recuperación del impacto generado por el huracán Stan y la erupción del volcán Ilamatepec en El Salvador	2008	Agencia Española de Cooperación Internacional a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / PNUD	ejecutado	123 800.06

* La casilla "monto aprobado" se refiere únicamente a la cantidad colocada por el cooperante y no se incluye la contrapartida municipal ni la contrapartida comunitaria.

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Capacitaciones para la conformación de comités locales de gestión del riesgo en doce comunidades rurales expuestas del municipio de Santa Tecla / Primera y segunda fase	2006	JICA	Ejecutado	30 656.60
Eje de cooperación: Fortalecimiento Institucional				
Modernización institucional en la alcaldía Municipal de Santa Tecla	2006	Embajada de Taiwán	Ejecutado	20 000.00
Eje de cooperación: Desarrollo Socio Económico				
Procesos en red para el fortalecimiento y desarrollo de la producción y comercialización	2008	OXFAM Gran Bretaña a través de Agrolempa de R.L.	Ejecutado	30 000.00

Cooperación descentralizada**

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Eje de cooperación: Hábitat				
Construcción de viviendas permanentes para familias damnificadas en el municipio de Santa Tecla	2008	Ayuntamiento de Zaragoza	Ejecutado	34 806.55
Eje de cooperación: Respuesta a la emergencia				
Ayuda de emergencia para paliar los daños ocasionados por el huracán Stan en el Municipio de Santa Tecla	2006	FEMPEX	Ejecutado	179 240.75
Postemergencia *Stan* en el Municipio de Santa Tecla	2007	FEMPEX	Ejecutado	66 520.00

** En la casilla de monto aproximado se hace referencia únicamente a la cantidad colocada por el cooperante y no se incluye la contrapartida municipal ni la contrapartida comunitaria

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Prevención de riesgos y alerta temprana en el municipio de Santa Tecla	2007	FEMPEX	Ejecutado	86 293.64
Campaña para la intervención de la emergencia en Santa Tecla ocasionada por el huracán STAN		Centro de Iniciativas Ecológicas - mediterránea	Ejecutado	27 264.00
Eje de cooperación: Seguridad ciudadana y prevención				
Mitigación de riesgos y prevención social de la violencia y la delincuencia en el parque San José, colonia San José y Cumbres de Santa Tecla / Primera fase	2007	Principado de Asturias	Ejecutado	93 881.03
Mitigación de riesgos y prevención social de la violencia y la delincuencia en el Parque San José, colonia San José y cumbres de Santa Tecla / Segunda fase	2008	Principado de Asturias	Ejecutado	137 517.35
Ayuda de emergencia en municipios del área metropolitana de san salvador tras el paso del huracán Stan por El Salvador	2008	Junta de Andalucía a través de Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ejecutado	646 243.22
Recuperación de espacios de recreación para familias de la urbanización Jardines del Volcán y zonas aledañas, como un mecanismo para la prevención social de la violencia y delincuencia y la promoción de la cohesión social	2009	Principado de Asturias	En ejecución	188 763.35

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Eje de cooperación: Servicios básicos - electrificación				
Introducción de energía eléctrica en el caserío el Nance, cantón Las Granadillas del municipio de Santa Tecla	2007	Ayuntamiento de Zaragoza	Ejecutado	31,165.06
Eje de cooperación: Megaproyectos				
Recuperación del patrimonio social y cultural del municipio de Santa Tecla	2009	Junta de Andalucía a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	En ejecución	1 045 840.00
Rehabilitación del edificio de la expenitenciaría de Santa Tecla para la instalación del museo de la ciudad	2009	Fons Catalá de Cooperación al Desenvolupament	En ejecución	111 700.24
Desarrollo local equitativo en el municipio de Santa Tecla	2010	Junta de Andalucía a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	En ejecución	1 625 272.80
Gente diversa gente equivalente	2011	Programa de la Urbal tres de la Unión Europea	En ejecución	1 137 866.18
Eje de cooperación: Desarrollo socioeconómico				
Fondo rotativo para el Fortalecimiento de la Mesa Agrícola de Santa Tecla	2009	Ayuntamiento de Zaragoza	Ejecutado	40 204.76
Eje de cooperación: Educación e investigación				
Programa Beca Escuela	2008	Junta de Andalucía a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ejecutado	96 685.00

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aprobado $ USD
Formación de opinión y desarrollo local	2006	Ayuntamiento de Barcelona	Ejecutado	25 553.50
Formación de opinión y desarrollo local	2007	Ayuntamiento de Barcelona	Ejecutado	28 314.85
Formación de opinión y Desarrollo Local	2008	Ayuntamiento de Barcelona	Ejecutado	36 610.00
Eje de cooperación: fortalecimiento de participación ciudadana				
Creando ciudadanía a través de la participación	2008	FEMPEX / Junta de Extremadura	Ejecutado	93 297.54
Fortalecimiento institucional y desarrollo comunitario en el municipio de Santa Tecla	2006	FEMPEX / Junta de Extremadura	Ejecutado	145 498.20
Centro de formación e investigación juvenil en el Municipio de Santa Tecla	2009	Ayuntamiento de Cornella de Llobregat	En ejecución	102 447.81
Eje de cooperación: Deporte, recreación y fomento de valores				
Copa Noruega	2006	Norges Idrettsforbundog Olimpiske Komité	Ejecutado	39 665.00
Eje de cooperación: Fortalecimiento institucional				
Construcción de la alcaldía municipal de Santa Tecla	2004	Diputación de Barcelona	Ejecutado	116 115.62
Sistematización del plan estratégico participativo del municipio de Santa Tecla, video y cd interactivo	2004	USAId fondos USAID coordinados por RTI International	Ejecutado	15 000.00
150 Aniversario del Municipio de Santa Tecla	2004	Ayuntamiento de Tarragona	Ejecutado	25 000.00

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aproximado $ USD
Impulso de modelos de cooperación municipal	2008	FEMPEX / Junta de Extremadura	Ejecutado	18 900.00
Capacitación de servidores públicos para el fomento de la democracia en El Salvador	2009	Ayuntamiento de Gijón	En ejecución	76 880.75
Asociacionismo municipal para el desarrollo	2009	FEMPEX / Junta de Extremadura	En ejecución	40 770.50

Cooperación ONG nacionales e internacionales***

Nombre del proyecto	Año de finalización	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aproximado $ USA
Eje de cooperación: Servicios Básicos - Agua				
Sistema de captación y distribución de agua en el cantón El Matazano	2008	Ayuntamiento de Zaragoza y Ayuntamiento de Castilla la Mancha a través de PROCOMES	En ejecución	189 000.00
Sistema de Captación de agua en 7 comunidades de Santa Tecla / Zona Norte del Municipio	2006	Ayuntamiento de Valencia y Principado de Asturias a través de PROCOMES	Ejecutado	40 000.00
Introducción de agua en cantón Asuchío, caserío Agua Zarca y cantón Triunfo Abajo	2006	Ingeniería Sin Fronteras + CORDES + ACUA	Ejecutado	262 148.67
Eje de cooperación: Hábitat				
Plan municipal participativo de Concepción, dotación de viviendas dignas e implementación por etapas	2007	Apoyo Urbano	Ejecutado	16 500.00

*** En la casilla de monto aproximado se hace referencia únicamente a la cantidad colocada por el cooperante y no se incluye la contrapartida municipal ni la contrapartida comunitaria.

Nombre del proyecto	Año de finali-zación	Cooperante	Estado del proyecto	Monto aproximado $ USD
Construcción de once viviendas en caserío Los Peñates	2006	Diputación de Huelva através de Yolocamba Solidaridad y PROCOMES	Ejecutado	17 136.26
Construcción de trece viviendas en el caserío El Combo	2006	Diputación De Huelva A Través De Yolocamba Solidaridad Y Procomes	Ejecutado	45 360.68
Eje De Cooperación: Servicios básicos - Electrificación				
Alumbrado público en el cantón Álvarez	2005	Ayuntamiento de Tres Cantos a través de PRO-COMES	Ejecutado	13 384.51
Introducción de sistema de agua y energía eléctrica en caserío Borja del cantón Las Granadillas	2005	PROCOMES + Diputación de Cádiz	Ejecutado	12 096.20
Introducción de energía eléctrica en comunidad El Matazano / cantón El Matazano	2005	PROCOMES + Ayuntamiento Rivas Vacías de Madrid	Ejecutado	12 450.00

Fuente: Alcaldía municipal de Santa Tecla , Departamento de Cooperación.

Los cambios en el concejo y aparato municipal

Es innegable el papel que ha desempeñado el alcalde en el despliegue de las relaciones y la cooperación internacionales de Santa Tecla. Sin embargo, para impulsar todo lo señalado, han tomado parte en el esfuerzo algunos concejales y concejalas y el concejo municipal en su conjunto, así como algunas instancias específicas creadas para ello.

En primer lugar, está la Consejería de Cooperación, formada desde el proceso de planificación estratégica participativa en el 2002 e integrada por dos concejales y el alcalde. Esta tiene como función principal dar la pauta

y la orientación estratégica en torno a las prioridades y el posicionamiento del gobierno municipal, subrayando lo que interesa fomentar y proyectar en materia de relaciones y cooperación internacional. Adicionalmente, el concejo municipal ha creado en la municipalidad una unidad técnica responsable: el Departamento de Cooperación, que desde sus inicios ha estado bajo la jefatura de una mujer.

El antecedente de dicho departamento fue una pequeña oficina de gestión que se conformó antes del terremoto y que tenía ya contactos con algunos gobiernos municipales como el de Tarragona (España). A raíz del terremoto, el equipo se refuerza con más personal y se encargó de pedir y canalizar la ayuda financiera. Después, se convirtió en Departamento de Formulación y Gestión de Proyectos.

El Departamento de Cooperación "se formó antes del 2005 y está conformado por cinco personas: dos proyectistas, una encargada de proyectos especiales y una jefa de proyectos especiales. Es una instancia ejecutiva que tiene como principales funciones: dar cuerpo y seguimiento a la gestión de la cooperación; concretar los acuerdos que se toman en el nivel político, manteniendo el seguimiento a las negociaciones y formulando después los proyectos necesarios; preparar el material y logística de las giras internacionales que, al menos dos veces al año, realiza el alcalde; elaborar todos los informes de los proyectos que se implementan y mantener informada a la cooperación internacional sobre el acontecer de Santa Tecla"[290].

Es importante señalar que el Departamento de Cooperación es de las pocas instancias que dependen directamente del alcalde. Por esa razón, el alcalde es parte de la Consejería de Cooperación junto a dos concejales y la jefa del departamento.

Una medida complementaria a las anteriores, que se implementó después de los terremotos y dio buenos resultados, fue la contratación de dos personas especializadas, una en España y otra en Canadá (esta, durante un año), para apoyar la gestión ante la cooperación internacional, lo que permitió movilizar más recursos y abrir nuevas relaciones, vínculos y oportunidades. Ambas funcionaban bajo la coordinación de la Jefatura del Departamento.

290 Entrevista con Ana Vásquez.

Los avances no tradicionales de Santa Tecla en su articulación con el país y el mundo

A lo largo de estos nueve últimos años, Santa Tecla, a través de una audaz y visionaria política nacional e internacional que articula relaciones y cooperación, ha logrado insertarse en el país y el mundo de mejor manera y ha permitido la entrada del país y el mundo en su territorio, desencadenando con ello múltiples oportunidades y el despliegue de potencialidades para su desarrollo.

En el país, ha ganado peso e incidencia. En el mundo, ha ganado reconocimiento y presencia.

El gobierno de Santa Tecla logró superar una concepción asistencial y paternalista de la cooperación internacional como sinónimo de recibir ayuda, para convertirla en una política sistemática de ganar socios para el desarrollo del municipio y de asociarse al desarrollo de otros territorios del país y el mundo. La cooperación internacional se ha convertido en una política permanente que se inscribe en el desarrollo del territorio, que solo se puede desplegar plenamente en conexión con el país y con el mundo y no al margen de ellos. Pero país y mundo no como abstracciones, sino traducidos y mediados por actores institucionales de tal diversidad y complejidad que requieren de políticas, metodologías y herramientas capaces de articularlos a los procesos del territorio en clave de desarrollo local.

La otra cara de esta concepción es el imperativo de hacerse cargo del país y del mundo desde el municipio, sabiendo generar las condiciones que permitan compartir logros, construir y hacer llegar propuestas y dinamizar espacios. El aporte de Santa Tecla se ofrece así desde el campo del pensamiento, del debate político, de la construcción de políticas públicas, de las innovaciones técnicas y tecnológicas al servicio del desarrollo local. Este esfuerzo somete a los actores locales a un permanente esfuerzo de reflexión en torno a sus potencialidades y fortalezas, así como de las vías para la superación de sus debilidades.

En esta perspectiva, el principal logro de las relaciones y la cooperación internacional en Santa Tecla no descansa en el volumen de la ayuda financiera o material y tampoco en la importancia —siempre relativa— de sus amigos, socios o cooperantes. Descansa en el hecho de haberlas con-

vertido en factores complementarios y dinamizadores del desarrollo del territorio, a través de una visión de desarrollo local, traducida en políticas concretas, metodología e instrumentos.

La pauta y el sentido de las relaciones y la cooperación internacionales han estado en la agenda de desarrollo del municipio y en la comprensión de que esta requiere, para su implementación, más allá de las fuerzas y capacidades endógenas, múltiples apoyos y complementos en las distintas dimensiones del desarrollo.

> El gobierno de Santa Tecla logró superar una concepción asistencial y paternalista de la cooperación internacional para convertirla en una política sistemática de ganar socios para el desarrollo del municipio y de asociarse al desarrollo de otros territorios del país y el mundo.

Bajo el enfoque anterior, el gobierno municipal ha sido capaz de conectar la cooperación a los distintos campos y dimensiones del desarrollo. Así, la cooperación contribuyó a la reconstrucción del municipio posterremoto en aspectos físicos y materiales claves para la vida de la población, como vivienda, agua, electrificación y red vial. Pero no se quedó allí, también posibilitó la reconstrucción de capacidades productivas en el sector agrícola y fue orientada a una reconfiguración de los conglomerados sociales a través de procesos como el impulso de los deportes y la promoción de la participación ciudadana, incluyendo mujeres, jóvenes y niños. Luego, en el marco del PEP, ha ido más allá complementando obras que fortalecen y elevan la identidad de Santa Tecla, como el Palacio Municipal, el Palacio del Arte y la Cultura, el Museo de la Ciudad —aún en construcción— o el complejo deportivo El Cafetalón. Para complementar lo anterior, la cooperación cruza también campos de gestión específica —como la prevención de riesgos, la seguridad ciudadana o la investigación social— y complementa políticas y programas de formación de recursos humanos y de fortalecimiento institucional de la alcaldía que incluye desde mejor equipamiento (computadoras, camiones para recolección de basura) hasta reorganización y especialización de sus recursos humanos.

En otras palabras, la cooperación internacional se ha ido convirtiendo en un tejido de amigos y socios que se insertan en el proceso de desarrollo local abierto en el 2001, que viene transformando integralmente la ciudad

y que desde diferentes territorios, países y culturas interactúan con los actores locales aportando de manera diversa en las distintas dimensiones del desarrollo, articulando sus propios intereses, visiones y propósitos al trazo estratégico de ese municipio salvadoreño que se llama Santa Tecla.

Pero en esa interacción con socios territoriales e institucionales, Santa Tecla ha avanzado también en el sentido de no reducirse a recibir, sino de forjar también su capacidad de ofrecer cooperación. De esa manera, genera codesarrollo a nivel local a través de intercambio y del aprendizaje.

De cara al exterior, a través de las relaciones y cooperación internacionales, se produce un posicionamiento positivo del municipio y se contribuye a generar una buena imagen del mismo. Santa Tecla actualmente es reconocida en diferentes ámbitos y espacios internacionales; en primer lugar, porque ha habido un manejo transparente y ha sido un gobierno capaz; en segundo lugar, porque ha venido construyendo un concepto y un enfoque en esa rama. Hay interés de otros municipios del país y del mundo en conocer cómo manejan este aspecto específico de la cooperación y las relaciones nacionales e internacionales.

Otro aspecto que destacar, aunque se encuentra aún en germen, es la vinculación de la ciudadanía a la cooperación internacional. La información a la ciudadanía sobre los recursos internacionales y su utilización genera mejores índices de transparencia y credibilidad. Esto permite crecer políticamente y crear un círculo virtuoso. Pero el gobierno de Santa Tecla ha ido más allá al promover que algunas comunidades administren, en una buena parte, fondos de cooperación internacional a través de un proceso que se ha llamado "descentralización de fondos" y al que ya nos referimos en un capítulo anterior. Eso genera doble tamiz de transparencia, ya que, por una parte, la alcaldía acompaña el proceso de ejecución y administración con asesoría técnica y, por otra, las personas electas por los comités vecinales que manejarán los fondos mantienen una auditoría permanente y bastante rigurosa.

A la luz del proceso descrito, hay tres constataciones importantes sobre las relaciones y la cooperación internacional en Santa Tecla:

La *primera* es que, a partir del 2001, año con año se da un incremento de misiones y visitas internacionales al municipio, de apoyo en recursos financieros y técnicos, así como de auditorías externas de los cooperantes.

La *segunda* es que la cooperación ha sido, en términos generales, ágil y oportuna, y utilizada con transparencia e impacto en la población.

Y la *tercera* constatación es que, en Santa Tecla, la cooperación internacional es cada vez más directa. Solo en muy pocos casos es mediada por organismos no gubernamentales. Funciona la relación directa con las juntas de gobierno, gobiernos locales, fondos municipales y agencias oficiales de cooperación. Esto, no solo le da la ventaja de que los fondos que antes quedaban en los intermediarios, hoy se invierten en el municipio, sino que se establece una mejor relación con aquellos que brindan la cooperación, sea financiera, material, técnica o tecnológica.

Sorteando dificultades políticas y técnicas

Las dificultades del gobierno de Santa Tecla en el impulso de sus políticas de relaciones y cooperación internacional no han sido pocas. Sin embargo, como en otras áreas, el concejo municipal prefiere leerlas bajo un lente prospectivo como desafíos y ventanas de oportunidad. Y desde esta óptica, apuntan dos tipos de desafíos: unos de carácter político y otros de naturaleza técnica.

Los primeros están relacionados, ante todo, con el nuevo entorno internacional y su impacto en las dinámicas de la cooperación. Así, por ejemplo, dado que El Salvador es un país de renta media[291], muchas agencias de cooperación lo dejan buscando orientar su ayuda hacia países con mayores índices de pobreza. Y esto, por supuesto, afecta a los municipios del país, que se ven obligados a redoblar esfuerzos para identificar nuevos socios y aquí está el reto.

[291] Según la clasificación del Banco Mundial, son de renta baja los países cuya renta per cápita es inferior a 746 dólares y son países de renta media los que registran una renta per cápita de menos de 9205 dólares. La cooperación internacional se rige, en gran medida, por las distintas clasificaciones de los países en desarrollo por su nivel de renta per cápita, y los países llamados de renta baja concentran de forma creciente los esfuerzos de la comunidad internacional. Esta mayor atención de la comunidad de donantes en los países de renta baja se está manifestando no solamente en una creciente concentración de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), sino también en el diseño de instrumentos de cooperación al desarrollo que pretenden dotar a la cooperación internacional de un impacto y una eficacia que no ha tenido hasta la fecha. Ante esta tendencia, surge el debate de cuál debería ser el papel de la cooperación internacional en los países de renta media y si el objetivo de lucha contra la pobreza no compromete, de algún modo, a la comunidad de donantes a renovar sus esfuerzos en los países de renta media.

Otra dificultad y desafío está relacionada con el establecimiento, más allá de los discursos, de relaciones de cooperación entre iguales, cuando se trata de una cooperación entre municipios y organismos multilaterales, Gobiernos nacionales o de la Unión Europea. En la experiencia de Santa Tecla, "hemos constatado dos ejemplos muy claros, uno es cuando organismos multilaterales no permiten a su contraparte municipal cambiar una partida, pero, por el contrario, él si puede hacerlo. Otro es con la Unión Europea, Gobiernos nacionales o de comunidades autónomas —en el caso de España—, que se permiten obligar a iniciar proyectos sin que los fondos hayan llegado, sin considerar que esto violenta los procesos administrativos de la municipalidad. Ellos cuidan y son muy celosos de sus propios procesos administrativos, pero no siempre respetan los de los socios, lo que produce como resultado una relación de desigualdad. Y aunque aparentemente se trata de un problema administrativo, en el fondo es un problema político, pues refleja una visión y una política que se plasma en sus sistemas administrativos. Es uno el que se tiene que adecuar a los procesos de ellos y no cómo nos adecuamos mutuamente. Este problema jamás se va a solucionar administrativamente. Su solución de fondo es política"[292].

> Las dificultades del gobierno de Santa Tecla en el impulso de sus políticas de relaciones y cooperación internacional apuntan a dos tipos de desafíos: unos de carácter político y otros de naturaleza técnica.

Un tercer desafío es aproximar mejor los tiempos de la cooperación internacional con los tiempos del municipio. "Los tiempos de la cooperación internacional —señala Ana Vásquez— no siempre responden a los tiempos de Santa Tecla, a veces por decisión propia o porque no comprenden bien los ritmos de nuestro territorio, pero otras por el peso de la burocracia y los mecanismos administrativos. Muchos organismos que cooperan internacionalmente no han logrado acondicionar sus diseños institucionales a facilitar políticas más ágiles y oportunas y siempre están presos por sus telarañas burocráticas"[293]. Esta disfuncionalidad entre los tiempos de los cooperantes y los procesos locales de Santa Tecla genera problemas que obstaculizan o retrasan el logro de resultados.

---

[292] Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 6 de mayo de 2008.

[293] Ídem.

Los problemas de tipo técnico reflejan insuficiencias o debilidades propias de la administración y, en consecuencia, está en sus manos superarlos. Revisemos algunos de los retos más relevantes en este campo:

a) El mejoramiento de las directrices para el trabajo de cooperación y relaciones, pasando de un conjunto de lineamientos a la estructuración de una verdadera política pública, que posibilite ampliar el abanico de relaciones, tanto sur —sur como sur— norte, y articularlas desde la lógica del desarrollo del municipio.

b) La especialización de la municipalidad en el tema de cooperación y relaciones internacionales. Convertir la municipalidad en experta implica involucrar a todos los departamentos y unidades de la alcaldía en el impulso de la cooperación y relaciones internacionales. Solo así, la municipalidad será un verdadero actor y no solo receptor. El rol de muchos departamentos en la alcaldía todavía está en transición y acomodándose. Falta implementar una verdadera reingeniería como plataforma para un salto de calidad. Además, esto debe complementarse con la profesionalización del Departamento de Cooperación y con una política de formación de sus recursos humanos.

c) Alcanzar una mejor incidencia en la agenda internacional de cooperación desde Santa Tecla y su entorno. Es necesario diseñar e implementar una estrategia municipal de incidencia en las políticas, programas y mecanismos de cooperación. Hasta ahora, el gobierno municipal no ha participado en foros y espacios claves para ello ni se ha propuesto hacerlo. Una estrategia integral municipal debe buscar esa participación intencionada, con criterio, con propuesta y con sentido político.

d) El fortalecimiento del seguimiento de las relaciones y la cooperación internacional. La falta de seguimiento a la cooperación y las relaciones internacionales fue una de las fallas detectadas desde los primeros años de la administración. Para superarla, se han venido implementando un conjunto de esfuerzos que incluye informes, resumen diario de noticias, comunicación virtual sistemática, atención de delegaciones, visitas del alcalde o concejales y la evaluación anual del plan de trabajo del departamento. Sin embargo, a pesar de dichos esfuerzos, "falta un seguimiento más sistemático, lo que solo se podrá solventar construyendo un verdadero sistema de seguimiento, en el marco

del PEP, que ha sido un instrumento clave para el fortalecimiento de la cooperación internacional y la consecución de recursos"[294]. Elevar el seguimiento a la cooperación implica también la capacidad de detectar los nuevos temas de interés que van surgiendo e identificar aquellos que son pertinentes para Santa Tecla.

e) Enfocar a la cooperación como facilitadora de procesos, lo que implica aprovechar cada proyecto en esa perspectiva para alimentar la continuidad no del proyecto, sino del proceso y potenciar lo que deja cada proyecto. Esto demanda, a la vez, superar otra debilidad, que ha sido el no contar con un banco de proyectos diseñados en el marco del PEP y que concreten las políticas municipales de relaciones y cooperación internacional. Hay que reconocer que ya se están dando pasos en esa dirección.

f) Documentación de la experiencia en materia de cooperación y relaciones. Es muy importante analizarla reflexionarla y sistematizarla, con el propósito no solamente de sacar lecciones y aplicarlas, sino de compartirla con otros territorios, los socios de Santa Tecla y quienes estén interesados en ello. Esta es una buena metodología para promover el aprendizaje.

g) Promover una mayor creatividad para mantener el entusiasmo de los socios internacionales por el municipio. Esto incluye el involucramiento de la ciudadanía en los procesos y proyectos apoyados por la cooperación internacional. Para Ana Vásquez, "esto es más importante de lo que parece, pues poco a poco se van agotando las iniciativas de gestión en la medida en que se van cubriendo áreas y alcanzando metas y, de repente, el interés de los cooperantes está en algo que ya el municipio no necesita. Ese es el momento en que el municipio debe reinventarse y encontrar y proponer nuevas alternativas que respondan a necesidades y desafíos de la ciudad y que entusiasmen a los socios internacionales y organismos de cooperación"[295].

h) Elevar el esfuerzo de promover mayor cooperación en materia de tecnología, conocimientos, estudios y expertos. Para el alcalde Ortiz, "una

294 Vásquez, Ana. Jefa del Departamento de Cooperación de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 17 de junio de 2009.

295 Ídem.

de las grandes lecciones aprendidas a lo largo de los tres períodos de mi gobierno es que una ciudad que pretende transformarse y ofrecer a la ciudadanía no solo mejores condiciones de vida, sino proyecciones nuevas e innovadoras, debe nutrirse permanentemente de nuevos conocimientos y nueva tecnología. Y sin duda, una vía para adquirirlos es la cooperación internacional. Por eso, esta debe ser una apuesta estratégica del municipio y, en concreto, del concejo municipal"[296].

i) Generar bloques territoriales para incrementar la cantidad y calidad de la cooperación internacional. "El concejo municipal y el Departamento de Cooperación hemos comenzado a pensar en la necesidad de crear mancomunidades municipales que tengan como eje la gestión internacional en determinados ámbitos o temas. Esto no se ha hecho en el país. Introducir en las mancomunidades el eje de la cooperación es ampliar las posibilidades de esta. Actualmente, a través de la asociación de municipios, se abren mejores condiciones y oportunidades para pasar a una estrategia más integral de relaciones y cooperación al desarrollo internacional. Santa Tecla tendrá que aportar también en este campo"[297].

Una lectura en voz alta

Haciendo una lectura del camino recorrido por el gobierno municipal de Santa Tecla a lo largo de los últimos nueve años, es indiscutible que ha logrado, desde una perspectiva de desarrollo local, dar un creciente papel a las relaciones y la cooperación internacionales como dinamizadoras complementarias de los procesos de transformación del municipio, dibujándolo así en el marco centroamericano, continental e internacional.

Con una apuesta clara de aprovechar la región y el mundo como plataforma de recursos y oportunidades para el desarrollo de la ciudad y con una disposición a aportar en distintos ámbitos la experiencia y los logros del municipio, Santa Tecla ofrece valiosas lecciones en el terreno de las relaciones y la cooperación internacional.

---

296 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009.

297 Vásquez, Ana. Jefa del Departamento de Cooperación de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 17 de junio de 2009.

En primer lugar, muestra que, cuando se busca el desarrollo del municipio, la cooperación y las relaciones internacionales son necesarias, porque los recursos endógenos no bastan para desplegar el plan de desarrollo.

En ese horizonte, las relaciones y la cooperación internacionales deben verse como procesos permanentes y como vínculos del gobierno y el municipio. No son vínculos ideológicos ni de partido. "Algo importante desde la experiencia de Santa Tecla es diferenciar, claramente, las relaciones del gobierno y las relaciones del partido. Es fundamental despartidizar el tema de las relaciones internacionales y la cooperación cuando se hacen desde las apuestas del territorio. No deben estar condicionadas por la ideología y las apuestas del partido. Y no es que unas sean malas y las otras buenas, simplemente es que son diferentes. Si se quiere ganar estatura política desde el gobierno, hay que desplegar relaciones y cooperación con gobiernos de ideologías y signos políticos distintos, siempre y cuando se den sobre la base del respeto mutuo, la honestidad y la transparencia"[298].

La cooperación internacional es mucho más que ayuda y proyectos, aunque fácilmente puede quedar reducida a esto, como se refleja en muchos municipios del país y de Centroamérica. Es indispensable tener una estrategia de desarrollo definida con métodos e instrumentos que permitan la generación de sinergias entre los diferentes programas y proyectos. De lo contrario, quedarán como proyectos dispersos, lo que disminuye su impacto y el aprovechamiento de sus potencialidades.

En el campo de la cooperación internacional, es necesario sumarse y mantener la batalla por el respeto, la honestidad y la igualdad. Se trata de impulsar una relación y cooperación internacional vigorosa, pero con base en principios y criterios como los mencionados. Como ya quedó apuntado antes, no es fácil la relación de igualdad con municipios muy grandes, gobiernos nacionales u organismos internacionales. No es fácil erradicar la tentación de la imposición o del trato desigual. El gobierno de Santa Tecla hace grandes esfuerzos para mostrar que, si bien es cierto, valora altamente la cooperación internacional, no la impulsa a cualquier precio, sino solamente en el marco de los principios y valores construidos bajo la clave del desarrollo local.

298 Ortiz, Óscar. Alcalde de Santa Tecla. Entrevista con autores. 14 de enero de 2009

Vinculado a esta problemática, se ha aprendido una lección de corte más cultural y es que "se nos ha quitado el miedo frente a los actores del norte, ahora nos sentimos capaces de proponer, de debatir y de decir "no" cuando hay que hacerlo. Hemos ganado capacidad para posicionarnos ante realidades y necesidades de otros actores y de negociar con quienes antes considerábamos gigantes"[299].

La cooperación internacional es mucho más que la mera captación de recursos financieros. La lección de Santa Tecla es que el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo ofrece un abanico muy amplio y diverso de recursos y potencialidades, entre los que destacan la tecnología, la formación y capacitación y la asistencia técnica.

Además, la cooperación internacional es muy dinámica y demanda flexibilidad y cambios permanentes. "En la medida en que la alcaldía de Santa Tecla ha ido comprendiendo dicha dinámica e insertándose en ella, hemos descubierto que necesitamos ser capaces de cambiar y ponernos a tono con los ritmos que imprime para aprovecharlos. Más aún, esta dinámica de la cooperación internacional nos obliga a ser multidisciplinarios, estimula el desarrollo multidimensional y la creación permanente de nuevas capacidades. Un gobierno municipal que analice a la cooperación internacional como algo estático jamás la entenderá y menos aún aprovechará las oportunidades que ofrece"[300].

> El gobierno de Santa Tecla valora altamente la cooperación internacional, pero no la impulsa a cualquier precio, sino solo en el marco de los principios y valores acordes al desarrollo local.

Otro factor que no debe menospreciarse es la elevación de la autoestima del territorio. Desde la experiencia de Santa Tecla, los gobiernos locales y los territorios no son solo receptores de la cooperación internacional, sino actores de la misma, ya que esta es una carretera de doble vía. Esto implica aprender a poner en valor los propios logros, avances y fortalezas del municipio y de su gobierno y compartirlos en términos de prácticas que pueden dar pistas o insumos a otros procesos de desarrollo local.

[299] Vásquez, Ana. Jefa del Departamento de Cooperación de la alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 17 de junio de 2009.

[300] Ídem.

Hacer esto potencia al municipio mismo. "Esto —señala Ana Vásquez— lo hemos experimentado en carne propia, cuando se comparte con otros lo que hemos hecho, se fortalece nuestro municipio, en parte porque compartir algo nos obliga a reflexionarlo y a sistematizarlo"[301].

En la medida en que el gobierno municipal y algunas instancias de la ciudadanía se han lanzado a aportar sin temor lo que consideran sus hallazgos y logros más valiosos, han ido creciendo. El contraste con otros territorios y otras experiencias, la retroalimentación desde otras perspectivas y la constatación del interés y la utilidad que tienen sus enseñanzas han sido un factor que eleva la autoestima del territorio y les ha mostrado una nueva y muy amplia ruta de aprendizaje, empezando a ver el municipio como escuela para adentro y para afuera. El terreno internacional es una gran escuela en la que se combina enseñanza y aprendizaje. Hay mucho que enseñar en materia política, de planificación, de participación ciudadana, de concertación, de administración. Para hacerlo, se requiere visión, decisión política, metodología e instrumentos.

Lo anterior se complementa con una lección no menos importante, relacionada con la riqueza que para un gobierno local y un territorio significa insertarse y participar en espacios de intercambio, reflexión y debate sobre el desarrollo local y otros temas relacionados con este, como la CONFEDELCA. En ellos el municipio gana pensamiento en la medida en que se ve obligado a reflexionar. Gana conocimiento, a través de la aproximación a otras experiencias. Gana vínculos con otros territorios y entornos. Todo ello lo obliga a desplegar creatividad si quiere aportar y ser tomado en cuenta. De aquí la importancia de estar presentes y activos en el debate y la reflexión internacional sobre los territorios, el papel de los municipios y de las ciudades en el desarrollo, la descentralización de los Estados y el peso mundial creciente de los territorios en calidad de actores y constructores de democracia, desarrollo y gobernabilidad.

301 Ídem.

Capítulo VIII

Construyendo Estado a nivel local

Las instancias municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia. Alexis de Toqueville

Contenido

Reforma política

- Cohesión y liderazgo
- Consejerías, comisiones y gabinetes

Reforma administrativa

- Gobierno frente a administración
- Cambio organizacional y desarrollo tecnológico
- Lo más difícil es cambiar a la gente
- Reforma financiera
- Planificación y autoevaluación institucional

Construyendo Estado a nivel local

Uno de los aspectos más interesantes en estos nueve años de la gestión municipal tecleña ha sido su capacidad de reformar la alcaldía para ponerla gradualmente a la altura de los cambios que, paradójicamente, ella misma ha generado. Así es la dialéctica del desarrollo local, como proceso en el que la municipalidad juega un papel fundamental de generadora y facilitadora de cambios en el entorno que, una vez en marcha, plantean, a su vez, nuevas exigencias a la municipalidad, a los que ella solo podrá responder si se renueva permanentemente.

El proceso de reforma municipal tecleña se ha ido produciendo de manera interrelacionada en dos ámbitos: el estrictamente político o del concejo municipal y el burocrático que tiene que ver con el aparato administrativo de la alcaldía. El ámbito burocrático es el que tradicionalmente ha concitado mayor atención de la cooperación técnica y financiera externa, que tanto en El Salvador como en los demás países latinoamericanos, ha creado un considerable número de herramientas y metodologías de fortalecimiento municipal que han obtenido distintos niveles de éxito. Por su parte, el nivel estrictamente de gobierno municipal no ha concitado la misma atención, debido a que posiblemente no es considerado "técnico", pese a que las principales decisiones municipales, por lo menos en el caso de El Salvador, son tomadas por los concejos municipales.

Reforma política

El punto de partida para la reforma política fue la presencia de un concejo municipal que, como sucede en la mayor parte de las municipalidades, más que deliberativo, era un organismo que se dedicaba a aprobar lo estrictamente necesario, sin profundizar en los temas, pero con altos costos de transacción, ya que las sesiones duraban muchas horas. Iniciaban por la mañana y llegaban hasta muy entrada la noche. Uno de las causas de esta situación es que el conocimiento y la capacidad de las y los concejа-

les sobre los grandes temas eran débiles, así que se hablaba y se debatía mucho, pero casi no se profundizaba. La mayoría leía muy poco y todos improvisaban. Lo que más interesaba a cada uno era la aprobación de sus propuestas, actividades o proyectos, pero había poco interés en el debate serio, el análisis y la reflexión.

Cabe señalar que esta forma tradicional de trabajo, con largas reuniones y pocas decisiones por parte de los gobiernos locales salvadoreños, no se puede adjudicar a un mal manejo de contradicciones interpartidarias, ya que en el país se utiliza un sistema de representación política municipal que salvo en el caso de alianzas pre electorales, todos los integrantes del concejo municipal pertenecen al partido que obtuvo la mayor votación en las elecciones. Más aún, existen indicios de que el proceso de deliberación y decisión política ha funcionado mejor en los pocos casos en donde existe representación pluripartidista en los gobiernos locales. Por lo tanto, las causas de la escasa eficiencia en el funcionamiento de los concejos municipales, hay que buscarla más bien en la ausencia de una metodología en el proceso de toma de decisiones, en el perfil de los y las integrantes del gobierno local y en la débil vinculación de la dinámica deliberativa con los intereses generales de la sociedad local.

Del estudio realizado en Santa Tecla, se desprende que la calidad del funcionamiento del gobierno local se debe a múltiples factores, entre los que destacan la selección de sus integrantes, la organización y metodología de trabajo del gobierno local y la capacidad de construir una cultura corporativa que coloca los intereses del municipio por encima de los intereses grupales o personales.

En lo que se refiere a la selección de los y las integrantes de los concejos municipales en El Salvador, las listas partidarias de candidatas y candidatos se construyen tradicionalmente en procesos rápidos en los que predominan las relaciones personales con la estructura partidaria nacional o la influencia que tienen algunas personas y grupos de interés en quienes deciden sobre la conformación de candidaturas electorales. Esto conlleva a una conformación de las listas de candidaturas carentes de criterios explícitos y fragmentados.

Para enfrentar esta situación y escoger las mejores candidaturas y las y los mejores futuros gobernantes, el partido FMLN en Santa Tecla ha introduci-

do progresivas mejoras en los criterios y métodos con los que estos y estas se eligen. Uno de ellos consiste en renovar, en cada elección, aproximadamente el 50% de las personas que conformarán la lista de candidatos. Esto ha permitido, como afirma el concejal Jorge Quezada[302], combinar estabilidad y cambio, renovación y experiencia, no sin pasar a través de situaciones tensas y conflictivas que, sin embargo, no han generado rompimientos.

Más complicado será buscar un recambio de la figura del alcalde Óscar Ortiz en las elecciones del 2012, debido a que el reglamento de su partido solo permite que los jefes edilicios se presenten a elección popular durante cuatro períodos —una elección y tres reelecciones— consecutivos. Esta es una situación que no deja de causar cierto temor, ya que si se consideran los resultados electorales obtenidos hasta ahora y la opinión de la ciudadanía, todo parece indicar que su reelección ha jugado, hasta ahora, a favor del municipio.

Sin embargo, el alcalde Ortiz mantiene una postura positiva ante este mecanismo de renovación y cambio y asegura que "si hay un proceso maduro, en Santa Tecla no habrá problemas. Es lógico que el nuevo liderazgo cambie cosas y estilos. Pero hay ciertos asuntos fundamentales que ya no se pueden cambiar sin una altísima factura política, como son el respeto a los espacios públicos, el sistema de participación, la protección de la cordillera del Bálsamo, el respeto a los derechos de los empleados municipales, etc. Creo también que en el momento en que se cambie el liderazgo, el o la que venga, va a encontrar mayores exigencias ciudadanas desde una población que ha pasado de una postura bastante pasiva a otra mucho más activa"[303].

A la par del mecanismo de recambio de personas, para conformar la lista de candidaturas, en Santa Tecla el FMLN emplea básicamente tres criterios: a) representatividad, b) nivel de liderazgo natural y c) equidad de género y edad. La aplicación de este último criterio ha conducido, por ejemplo, a que el 48% de los integrantes en los cuatro gobiernos locales que ha habido desde el año 2000 sean mujeres. Al mismo tiempo, el criterio de liderazgo natural se ha aplicado seleccionando a personas que ya tienen un liderazgo efectivo en los colectivos sociales del municipio.

---

302 Quezada, Jorge, concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 10 de junio de 2009.

303 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de enero de 2009.

En cuanto al procedimiento de selección de candidaturas, la selección final es realizada por la Directiva Municipal del partido, la que es sometida a la ratificación de la Asamblea Municipal. Es importante señalar que en las últimas elecciones se realizaron evaluaciones de los y las concejalas salientes en asambleas zonales en las que, además, se eligieron propuestas para las nuevas candidaturas.

Adicionalmente, durante las dos últimas elecciones se han integrado a las candidaturas, dos representantes del partido de centro izquierda Convergencia Democrática, así como liderazgos locales que no pertenecen orgánicamente al FMLN, que en el 2009 se seleccionaron a partir de propuestas del Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local.

Más allá de la opinión que provoque las distintas medidas tomadas para conformar las candidaturas a concejo municipal por el partido que gobierna Santa Tecla desde 1997, es evidente que durante los últimos nueve años se ha desarrollado a nivel local un esfuerzo para mejorar la integración del gobierno local por la vía de complejizar y perfeccionar su representación política, sectorial y territorial, así como de combinar la experiencia con la renovación. Los resultados positivos obtenidos en esta búsqueda de la perfección son especialmente sugerentes en un país como El Salvador, en donde el sistema de conformación de los gobiernos locales es uno de los más primitivos de América[304].

Cohesión y liderazgo

Una idea muy arraigada en la memoria del liderazgo municipal actual de Santa Tecla es que uno de los problemas que afectó negativamente al primer concejo municipal del FMLN fue la lucha interna entre distintos grupos por lograr correlaciones favorables a sus respectivas apuestas, lo cual aparentemente debilitó su capacidad de abordar los grandes temas del municipio. En esos momentos, en el interior del partido de izquierda existían corrientes organizadas que se enfrentaban a nivel nacional, lo

[304] El sistema electoral de El Salvador determina que solo los partidos políticos pueden presentar candidaturas a concejos municipales, sin mayores requerimientos de representatividad como elecciones primarias o de cuotas de género. Adicionalmente, es el único país de América en el que el partido que obtiene mayoría de votos, por pequeña que ésta sea, obtiene todos los puestos del concejo municipal. Todo ello abona a que los gobiernos locales sean poco representativos, carezcan de los contrapesos propios de la democracia y presenten dificultades para la institucionalización de políticas públicas.

cual localmente se combinó con las confrontaciones personales o de grupos de interés que se estructuraban en torno a ellas.

Según el alcalde Ortiz, esta situación se fue superando en los años posteriores en la medida en que se fue imponiendo un estilo de trabajo "más corporativo" que se sobrepuso al estilo de los "grupos de presión". Esto —continúa el alcalde—, "supuso un nuevo estilo de liderazgo" y dibuja a grandes trazos sus principales características::

a) *Más integrador:* Si la gente sabe que es tomada en cuenta, que se está integrando, aunque opine diferente, juega. No es porque el alcalde quiere, sino porque así lo manda la ley y es parte de la institucionalidad.

b) *Más democrático*, menos autoritario. Es un liderazgo no jerárquico, que genera actitudes positivas y condicionantes emocionales. Quita temores y crea un clima de confianza. Busca que la gente sepa y sienta que tiene derecho a plantear sus puntos de vista, sus propuestas o sus críticas.

c) *Más tolerante y menos confrontativo*. La confrontación no es la mejor arma de un liderazgo que debe orientarse más bien a tender puentes. Esto pasa por entender lo que es un parlamento, ya que el concejo municipal tiene carácter parlamentario. Por ello, hay que verse todas las semanas, jalar juntos, debatir bajo un propósito común y tomar decisiones, pues se trata del órgano de gobierno.

d) *Con visión política* de hacia dónde va y qué quiere para la ciudad. No trabajamos para nosotros, sino para transformar la ciudad. Allí está la apuesta y el énfasis. Se necesita una visión construida y eso, precisamente, se ha ido fortaleciendo en el concejo de Santa Tecla, que poco a poco se ha venido convirtiendo en un espacio de construcción de liderazgos donde cada concejal o concejala va buscando cómo desarrollar esa dinámica.

El jefe edilicio concluye que en su opinión, "los grupos de presión se vuelven dominantes cuando el liderazgo principal es muy débil. Y señala como expresión de esta situación que en el país hay a menudo, liderazgos municipales débiles, que tratan de fortalecerse formando sus grupos de apoyo, de soporte, en el concejo municipal y creando redes

clientelistas. Esta situación a la larga debilita tanto al gobierno local, como al proceso de desarrollo del territorio"[305].

El fuerte liderazgo de Óscar Ortiz es reconocido en prácticamente todas las entrevistas realizadas al personal de conducción en la municipalidad, que lo caracteriza como una persona "arriesgada, innovadora", "que olfatea el margen de acción que se tiene y después se lanza y experimenta", que "siempre está adelante y avanza a 100, haciendo que la gente que trabaja con él no se conforme con avanzar solo a 50", "que te presiona pero te trata bien", "que crea mística de trabajo", todo lo cual se ha trasformado en un estilo de la municipalidad[306].

Sin embargo, también hay voces disonantes, de distinto tipo, no tanto en lo que se refiere al liderazgo del alcalde, como al efecto que éste tiene sobre el proceso municipal. Un concejal saliente de la administración 2000-2003, por ejemplo, hace énfasis en que las siguientes administraciones "adolecen de ser poco deliberantes, no hay mucho debate y al final Óscar impone su criterio". Otra persona que es actualmente funcionario de la alcaldía y miembro del FMLN, señala que en el concejo municipal decide una argolla, mientras que un diputado acota que "el estilo de liderazgo de Óscar es muy particular, gira en torno a él mismo". También hay quienes expresan, de cara al futuro, su temor ante la fuerte asociación que existe entre la figura del alcalde y la imagen del municipio, y sugieren dar mayor juego a los segundos y terceros niveles de liderazgo, tanto en el municipio como en sus relaciones externas[307].

En todo caso, lo que parece claro es que, por un lado, el gobierno local ha establecido un estilo armónico de trabajo y una imagen pública que, en lugar de poner énfasis en la identidad partidaria del gobierno —como ha sido costumbre en las alcaldías de El Salvador—, proyecta un estilo más abierto y ciudadano. Por otro lado, la experiencia del gobierno de Santa Tecla, al igual que otras que existen actualmente en América Latina, remite a una vieja discusión sobre el papel positivo que los fuertes liderazgos personales desempeñan en los procesos de cambio y las dudas que, al mismo tiempo, estos arrojan sobre su efecto en la institucionalización de dichos procesos.

305 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de enero de 2009.

306 Extractos literales de diversas entrevistas.

307 Diversas entrevistas.

Consejerías, comisiones y gabinetes

La tercera reforma, y quizás la principal que ha introducido la gestión tecleña en su propio funcionamiento, está relacionada con el estilo y la organización del concejo municipal, en la búsqueda de lograr su objetivo de volver más eficiente y eficaz el proceso de toma de decisiones. Esto no ha sido fácil, ya que se desenvuelve en un contexto legal complicado que no hace una diferenciación de las funciones ejecutivas y legislativas en el gobierno local, tal como sucede a nivel nacional entre el poder ejecutivo y la asamblea legislativa. En consecuencia, los concejos municipales de El Salvador deben involucrarse en decisiones ejecutivas, como los nombramientos de gerentes y directores, el diseño de planes de trabajo, la aprobación de proyectos y las respuestas a la ciudadanía, al mismo tiempo que realizan funciones legislativas como la aprobación del presupuesto y la legislación local a través de ordenanzas municipales.

Este diseño jurídico, según el cual el concejo municipal se parece más a un consejo de ancianos o de personas prominentes de la comunidad que se involucran en casi todas las decisiones públicas locales, que al que prevé la división de poderes en la democracia representativa moderna, resulta funcional en pequeños municipios rurales donde las decisiones que se deben tomar no son tan complejas y el tamaño del aparato burocrático municipal como su presupuesto son reducidos. En estos municipios es incluso beneficioso que algunos concejales se involucren en actividades ejecutivas para las cuales es difícil contratar personal adecuado. Pero en los municipios urbanos, medianos y grandes, donde la administración pública es considerablemente más compleja, este modelo establece límites demasiado estrechos para las decisiones que puede tomar por su cuenta el alcalde y genera una sobrecarga en los procesos de toma de decisiones del concejo municipal.

Para agilizar los procesos de toma de decisiones, al mismo tiempo que se tratan con mayor especificidad las cuestiones públicas, los gobiernos municipales salvadoreños han seguido dos caminos. El primero de ellos es la conformación de comisiones que están previstas en el Código Municipal, aunque sin mayor definición de sus funciones, reglas de funcionamiento y prerrogativas. El segundo, consiste en la elección de alcaldes con un fuerte perfil de liderazgo personal, que pueden preparar las decisiones y anteponer su personalidad para empujar los procesos resolutivos, aunque

la ley no les otorga mucho más poder que contar con doble voto en las decisiones del concejo.

Pero las medidas que toman los concejos para mejorar la toma de decisiones tienen sus límites. La falta de regulación de los procedimientos, el funcionamiento y las competencias de las comisiones del concejo, habitualmente no les otorga a éstas suficiente reconocimiento en las sesiones del concejo, que por esa razón, vuelve a discutir las mismas cuestiones que supuestamente se debieron evacuar en las comisiones, mientras que la falta de liderazgo natural del alcalde, conduce a menudo a modelos autoritarios o a crisis de gobernabilidad.

> LAS CONSEJERÍAS son una especie de "cocina" que permite preparar adecuadamente los debates del Concejo y transformarlo en un organismo más deliberativo.

Para potenciar el papel de las comisiones, el concejo municipal tecleño conformó las llamadas "Consejerías", las cuales son, en realidad, comisiones pero con funciones y competencias más claras. Para el concejal más antiguo del gobierno local "las consejerías llevaban informes y propuestas de dictámenes ya preparadas al Concejo, lo que permite que los otros concejales tengan un panorama más claro sobre hacia donde van apuntando las decisiones"[308]. Para él, la consejería "le da más estatus al concejal", mientras que para el alcalde Ortiz, "la consejería es la extensión del brazo político del alcalde y el concejal que la preside es como un ministro"[309].

Siguiendo con la opinión del alcalde, las consejerías permiten, por un lado, dar seguimiento permanente a un conjunto de asuntos que lo ameritan, porque están relacionados con recursos económicos y/o tocan decisiones políticas delicadas que no puede tomar un técnico, pero que tampoco pueden ser tratadas por el concejo sin una previa depuración y afinamiento. De manera que las consejerías son una especie de filtro calificado para evitar que todos los problemas, propuestas e iniciativas lleguen al concejo sin ningún tipo de procesamiento previo, como sucede en la mayor parte de las alcaldías, que diluyen su cometido en reuniones de diez

308 Quezada, Jorge. Entrevista con autores. Santa Tecla. 10 de junio de 2009.

309 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de enero de 2009.

horas o más en las que no se logra abordar, con la profundidad necesaria, los puntos centrales. En otras palabras, las consejerías son una especie de "cocina" que permite preparar adecuadamente los debates del concejo y transformarlo en un organismo más deliberativo. De lo que se trata, según el alcalde, es de "evitar en la medida de lo posible el error de tener un concejo solamente para aprobar lo que hay que aprobar, sin profundizar en el conocimiento y manejo de los asuntos estratégicos municipales. Es cierto que muchas veces hay urgencias que requieren decisión, pero esto no debe de ser la tónica permanente"[310]. Otro beneficio de las consejerías es que al ser un organismo colectivo, son menos presionables que las personas. Actualmente, la alcaldía cuenta con 11 consejerías: Participación Ciudadana, Deportes, Equidad de Género, Niñez y Juventud, Desarrollo Territorial, Servicios Municipales, Medio Ambiente, Salud Comunitaria, Comunicaciones, Convivencia y Seguridad Ciudadana, Desarrollo Económico Local y trasparencia y fortalecimiento institucional.

Las consejerías están conformadas por concejales y por las jefaturas administrativas relacionadas con la temática que cada una aborda y se reúnen por lo menos una vez a la semana. Cada consejería tiene un concejal titular que la preside. Todos y todas las concejales deben formar parte de por lo menos una consejería y no pueden estar en más de tres.

Adicionalmente a las consejerías, durante las cuatro últimas gestiones municipales, se han conformado y fortalecido tres gabinetes de gobierno: político, legal y gerencial.

El gabinete político está presidido por el alcalde y conformado por la comisión de fortalecimiento y transparencia institucional, la secretaria municipal, el jefe jurídico y, eventualmente, por algunos invitados especiales. El gabinete legal es presidido por el síndico municipal y lo integran, además, la UACI, el jefe jurídico, la jefa del Registro Tributario, el jefe del Registro del Estado Familiar, el jefe de la Unidad Contravencional y el jefe de inspectores Tributarios. Finalmente, el gabinete gerencial lo conforman los seis gerentes de la alcaldía y funciona bajo la presidencia del gerente general.

La principal diferencia entre las consejerías y los gabinetes, además de su composición, es que las primeras están conducidas por concejales y en

310 ídem.

ellas predomina el enfoque político, mientras que en los gabinetes el enfoque es técnico-político.

Para el alcalde Ortiz, hay tres cargos que son especialmente claves para una buena gestión municipal: el secretario municipal, el tesorero y la sindicatura, debido a que, por su naturaleza, todos sufren muchas presiones. El tesorero depende del concejo y para operar necesita los acuerdos del mismo concejo. De lo contrario, corre el peligro de convertir la relación con el alcalde en un compadrazgo que puede destruir o erosionar cualquier tipo de institucionalidad. El síndico por su parte, debe formalizar y dar legalidad a cualquier acto municipal, ya que es su representante legal. Es el número dos en el Concejo, está a tiempo completo y todos los documentos pasan por él. La secretaria o el secretario, elabora todo lo que decide el concejo y como lo que vale legalmente es lo escrito, si es susceptible a presiones de un grupo, puede modificar o sesgar los acuerdos del gobierno local.

Por último, refiriéndose a las estructuras de gabinete, el alcalde sentencia que durante estos años se ha realizado un gran esfuerzo para darle equilibrio al aparato de conducción municipal, de manera que al mismo tiempo que cada quien cumple con su responsabilidad institucional y con sus competencias, teniendo claros los límites de lo que debe hacer en el marco de la ley, todos y todas deben ir generando un concepto de trabajo de equipo. Esto ha revolucionado la estructura operativa de la municipalidad, ha evitado que las personas que tienen cargos de mayor responsabilidad se sientan solas y ha logrado desencadenar una energía que dinamiza a toda la municipalidad.

Al mismo tiempo, más allá de los cambios organizativos en los niveles de conducción politécnica de la alcaldía, otro cambio significativo ha sido la disminución del uso de los colores partidarios en los edificios, personal y publicidad de la alcaldía. En El Salvador, el uso de los colores y símbolos del partido gobernante por parte de las municipalidades ha sido tradicional, al punto de que un cambio de partido en el gobierno local significa el automático cambio de color del edificio municipal y muchas veces de la plaza central del municipio. Esta práctica que se extiende al color del uniforme del personal, la publicidad municipal y el uso de muebles e inmuebles de propiedad municipal se ha vuelto ilegal a partir de la reforma

al Código Municipal acaecida en diciembre de 2005[311]. Sin embargo, este mandato está aún lejos de aplicarse de manera generalizada en las municipalidades del país, debido a diversas causas entre las que se desatacan la primacía de una cultura política autoritaria y la ya descrita ausencia de representación política plural en los gobiernos locales del país.

En el caso de Santa Tecla, el sindico municipal explica que, a partir del 2006 "se ha ordenado de manera definitiva quitar el color del partido (FMLN) de la alcaldía y se ha llegado a pedir que los funcionarios no tengan afiches del partido en sus oficinas. Y esto no solo porque lo que manda la ley, sino porque a la gente que viene a la alcaldía no le gusta esta situación"[312]. Pero este cambio se enfrena también con la resistencia cultural de algunos militantes que tienen dificultades para asumir la diferenciación entre partido, Gobierno y Estado. No faltaron los militantes del partido que no lograron comprender esta decisión. Uno de ellos expresa, por ejemplo, que está preocupado porque cuando se sienta en los parques de la ciudad "no veo el color rojo por ningún lado", porque "Óscar no habla del Frente para nada", y se pregunta: "¿Quién sabe si está haciendo trabajo del partido en las comunidades?"[313]. Finalmente, agrega que también está preocupado porque, en las placas que se ponen en las obras municipales inauguradas, se dice que se han realizado "bajo la administración de Óscar y su concejo, pero no aparece en ninguna parte el nombre del partido"[314].

La última decisión relacionada con el funcionamiento del Concejo Municipal ha sido enviar a los concejales a instalarse en las oficinas municipales desconcentradas que se establecerán en cada una de las cuatro zonas del municipio. El propósito de esta medida es acercar a los representantes edilicios a la ciudadanía y potenciar su vínculo con sus electores y electoras.

---

311 El inciso 11 del artículo 31 del Código Municipal establece que son obligaciones del concejo municipal "prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal, ni permitir al personal y funcionarios de la municipalidad participar en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones".

312 Rusconi, Enrique,síindico municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 12 de enero de 2009.

313 Bosco Palacios, Juan. Jefe interino del Archivo General de la Alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. 23 de septiembre de 2009.

314 Ídem.

Reforma administrativa

Gobierno frente a administración

La historia de los últimos nueve años de administración municipal en Santa Tecla evidencia que la gestión edilicia radica en el buen manejo de un conjunto de tensiones que se producen naturalmente y de manera permanente. Entre estas, una tensión importante se produce entre la dirección política y la dinámica administrativa que se origina en que las decisiones políticas se toman de acuerdo a demandas y presiones, mientras que el aparato administrativo funciona habitualmente con base en rutinas o de un plan de trabajo que ya ha sido aprobado. Otra tensión se genera fruto de la contradicción que existe entre lo que se demanda políticamente y las limitadas posibilidades financieras y burocráticas de respuesta. De estas tensiones resultan dos fenómenos habituales y perniciosos. El del aparato político que quiere interferir en el aparato administrativo, mediante la intromisión de los concejales en decisiones administrativas, con o sin mandato, y el del personal administrativo que comienza a escudarse en los concejales para esconder sus errores o ambiciones personales.

Para manejar los efectos negativos de las mencionadas tensiones, la municipalidad tecleña promovió, por un lado, el mayor involucramiento de los y las concejalas en las consejerías, mientras que por otro lado, reguló su involucramiento en las decisiones administrativas, generando pautas tanto administrativas como políticas. Las reglas claras contribuyen a disminuir conflictos. De estas reglas resultó que las personas que integran el concejo no tienen ninguna competencia de mandato administrativo. Es el concejo o las consejerías, en tanto organismos, los que toman las decisiones y son éstas las que deben ser acatadas.

Al respecto, el concejal más antiguo del gobierno tecleño afirma que "los concejales comprendemos que no debemos interferir en el trabajo operativo. Somos concejo mientras estamos reunidos, pero tenemos prohibido dar órdenes directas. Para eso están las jefaturas. Lo que no nos parece lo hablamos en el concejo, en la consejería o directamente con las jefaturas, pero en el terreno los concejales no aparecemos como jefes. Es clave no interferir en la línea de mando. Esto ha sido así desde el segundo concejo municipal. En el primero, debido a la deficiencia administrativa, hubo concejales que ocuparon puestos de jefaturas. Había problemas y metimos

provisoriamente un concejal. Pero tratamos de que no se eternizaran el puesto porque el objetivo no era generar la doble función"[315].

Junto al decidido, pero claramente delimitado, involucramiento del concejo municipal en las labores cotidianas de la administración municipal, otro factor clave en Santa Tecla ha sido el papel del alcalde, debido a que éste representa simultáneamente al órgano político y al aparato burocrático de la municipalidad. En este sentido, la experiencia tecleña demuestra que el papel de liderazgo que debe desempeñar el alcalde ante la burocracia edilicia es, ante todo, una cuestión que se gana en la práctica cotidiana, antes que la aplicación ciega del principio de autoridad o el resultado de alianzas interpersonales que automáticamente generan exclusión.

Este liderazgo cotidiano del alcalde y sus características se muestra en las entrevistas realizadas con el personal de la municipalidad, cuando refiriéndose a Óscar Ortiz se afirma que "llama de donde sea para asegurar el salario de los empleados", "anda casi sin personal de seguridad, pero siempre cerca de los empleados y la gente del municipio", "está en el terreno, encima de las cosas que se hacen y asegura resultados", "tira las ideas e indicaciones en dos minutos y si uno no las agarra en ese momento, se queda. El que logra retomarlas consigue buenos resultados, el otro pierde. Tiene una energía permanente para estar pidiendo siempre cambios", además "cumple sus compromisos" y "multiplica los liderazgos sociales e institucionales"[316]. Y hasta aquellos que en la alcaldía discrepan políticamente con el alcalde reconocen que "Óscar es excelente, yo se lo he dicho de frente, aunque en la parte política ahí sí deja que desear…"[317].

Cambio organizacional y desarrollo tecnológico

Durante los últimos años, la municipalidad de Santa Tecla ha tenido un desarrollo institucional considerable, que ha conllevado al fortalecimiento y la creación de nuevas estructuras administrativas, la simplificación de procesos y la mejora de los sistemas de planificación, control interno

315 Quezada, Jorge, concejal de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 10 de junio de 2009.

316 Castaneda, Mirna. Tesorera Municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 12 de julio de 2009. Morales, María. Gerenta de Participacion Ciudadana. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de julio de 2009.

317 Bosco Palacios, Juan. Entrevista con autores. Santa Tecla. 23 de septiembre de 2008.

y evaluación. En lo que se refiere al cambio organizacional, por ejemplo, entre el año 2000 y el 2009, se han incrementado las gerencias de 7 a 11, y mientras que las unidades administrativas han aumentado de 30 a 45. Es así como en la actualidad, es una de las cinco municipalidades del país con mayor desarrollo de unidades especializadas y sistemas más sofisticados de planificación y control.

Este proceso de cambio institucional no se desarrolló de una sola vez, ni respondió a un diagrama ingenieril previamente elaborado, sino que lo hizo, por un lado, a un cambio de visión sobre el papel de la alcaldía en el municipio y a la necesidad de ir respondiendo paulatinamente a las crecientes demandas que el mismo proceso y la ciudadanía iba generando. Sin embargo, este tampoco fue un proceso en el que se iba cambiando empíricamente, sino que se impulsó en el marco de un plan estratégico institucional que en su momento fue planteado como una exigencia del plan estratégico participativo que se ha descrito detalladamente en el capítulo IV. Tal como afirma el entonces coordinador de este plan, "cuando estábamos a mediación del plan, nos dimos cuenta que este no se podría ejecutar si no hacíamos, al mismo tiempo, una profunda modernización de la administración municipal"[318].

Pero si vamos más a fondo en las causas que motivaron el cambio institucional en la alcaldía tecleña, encontramos que en la mayor parte de las entrevistas realizadas a su personal, se destacan como constantes la confianza en la necesidad del cambio innovador permanente y la necesidad de aprovechar oportunidades y lograr resultados. La jefa del Departamento de Monitoreo y Evaluación —que anteriormente trabajó en la alcaldía más grande del país—, por ejemplo, afirma que "comparando las alcaldías de Santa Tecla y San Salvador, esta última tiene más herramientas, pero es más burocrática. Aquí en Santa Tecla, por otra parte, se tiene más dinamismo. Óscar [Ortiz] dice que hay que implementar los sistemas, pero la clave es la consecución de resultados. El asunto es que un plan de trabajo no sirve si no se le añade iniciativa y calidad. Y aunque haya plan, si aparece una oportunidad hay que aprovecharla. Las palabras claves son resultados, oportunidad y cambio. De hecho, aparecen todo el tiempo cosas nuevas que no estaban en el plan y entonces hay que tratar de meterlas en alguno de los objetivos. Si se pue-

318 Rusconi, Enrique. Síndico municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 6 de noviembre de 2008.

de hacer, bien; y si no se puede, es porque se planificó mal o porque la oportunidad no es tal"[319].

Algunos de los cambios organizacionales que se han realizado en estos nueve años consistieron en la trasformación de estructuras que ya existían en la municipalidad pero trabajaban en el marco de otro concepto. Uno de estos fue la trasformación del Departamento de Promoción Social en Gerencia de Participación Ciudadana, con el cambio de concepción y jerarquía en las actividades de la municipalidad que esto conlleva. Otro fue la potenciación del Departamento de Comunicaciones, que pasó de ser una pequeña oficina de comunicados y recepción de prensa a una entidad que opera agresivamente hacia afuera, en relación con la ciudadanía, pero también hacia adentro de la alcaldía, ayudando a sensibilizar al personal para el cambio. Actualmente, este departamento cuenta con un equipo que ayuda a construir políticas para contribuir a que los funcionarios entiendan la nueva misión de la municipalidad y a que la ciudadanía comprenda la nueva forma de gobernar.

En cuanto a la creación de nuevas dependencias municipales, durante estos años se crearon las unidades de Equidad de Género y la de Niñez y Juventud, así como de los departamentos de Medio Ambiente y Gestión de Riesgos, y el de Planificación, Monitoreo y Evaluación. Sin embargo, esta multiplicación de dependencias municipales no conllevó a una burocratización del trabajo, ya que, al mismo tiempo, se realizó una reingeniería institucional y se introdujeron tecnologías y procedimientos para compartir la información.

Cuando se asumió el gobierno en el año 2000, habían en la alcaldía apenas ocho computadoras, que hoy se han trasformado en más de cincuenta organizadas en red, lo cual posibilita compartir tecnológicamente la información. Pero esto tampoco fue fácil, ya que mucha gente estaba acostumbrada a trabajar de una determinada manera y con los cambios sentía que perdía poder. Algunos consideraban que podían perder poder al compartir información, así que no permitían que otros se metieran en su área de responsabilidad, generando un sistema de compartimentación de la información que terminaba estableciendo una cultura de departa-

[319] Morales, María, ex jefa del Departamento de Monitoreo y Evaluación de la Alcaldía de Santa Tecla. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de agosto de 2009.

mentalización y paralelismo en el trabajo. Por eso, para que la información fluyera y no fuera propiedad de nadie, también hubo que cambiar la mentalidad de la gente, a través de un proceso gradual y con base en el convencimiento para evitar, en la medida de lo posible, la confrontación[320].

Lo más difícil es cambiar a la gente

En las distintas administraciones municipales del FMLN en Santa Tecla, no han habido despidos masivos de personal, ni aun cuando se asumió por primera vez el gobierno municipal en 1997. Sin embargo, sí se produjo una duplicación de la planilla municipal, que pasó de 456 empleados y empleadas en el año 2000 a 878 en la actualidad. Este aumento de personal que según el alcalde se ha efectuado en la lógica de la demanda de trabajo, se ha logrado sufragar gracias a que las finanzas municipales se han cuadruplicado en el mismo período. Sin embargo, también hay voces que señalan que "la municipalidad está sobrecargada de personal. Se han hecho procesos evaluativos. Hay trabajadores que han rotado por todas partes, no se desempeñan bien y, sin embargo, se siguen cargando"[321]

El alcalde reconoce, por su parte, que "el cambio institucional requería de un cambio de mentalidad del personal, pero dado que la política era no sacar a nadie, se optó por hacer que la gente comprenda nuestra visión. Para esto orientamos nuestros esfuerzos a entusiasmarla comunicándole que estábamos entrando a un nuevo ciclo de transformación de Santa Tecla, que no se venía a administrar lo mismo y que eso implicaba una nueva visión, nuevos roles, más involucramiento y por eso más formación. La idea era que la administración municipal debía convertirse en un aparato apropiado para responder a los retos de la transformación puestos por nuestro gobierno"[322].

A pesar de todo, siempre hubo unidades y personas que resistieron el cambio, pero la estrategia fue dejarlas para un segundo momento y empezar a trabajar con quienes habían entendido el cambio y se entusiasmaban con él. Así, poco a poco, la gente que se resistía fue cediendo y

320 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de enero de 2009.

321 Mejía, Calixto. Diputado por el Departamento de la Libertad. Entrevista con autores. Santa Tecla. 10 de octubre de 2009.

322 Ortiz, Óscar. Entrevista con autores. Santa Tecla. 14 de enero de 2009.

avanzando. Además, se transformó el estilo de trabajo, estableciéndose un concepto de metas y resultados.

Por otro lado, la mayoría de personas entrevistadas reconoce que, en ese proceso de cambio de cultura laboral, también ayudó mucho la inclusión de personal nuevo en la municipalidad. Para construir una visión transformadora, es clave tener un grupo de pioneros, de sangre nueva que llega y que es más permeable al cambio que la gente que está adentro y fue formada en la cultura anterior.

Pese a la importancia que sin duda tiene la selección del personal, la experiencia de Santa Tecla demuestra que, en los procesos de cambio de la cultura laboral, hay otros factores que tienen mayor influencia, como son la creación de un ambiente laboral amigable y creativo, y la preocupación del concejo municipal y las gerencias por los ingresos y prestaciones laborales del personal.

En este sentido, una característica de la alcaldía de Santa Tecla es que se percibe, a diferencia de otras municipalidades del país, un clima armonioso y poco jerarquizado de trabajo. La gente se trata mutuamente sin títulos de por medio y es relativamente fácil tomar contacto con el personal de dirección municipal.

Al mismo tiempo, en concordancia con las características personales del alcalde, existe en la municipalidad una alta estima por la iniciativa y la innovación. Los gerentes afirman que "el estilo de trabajo es aquí bastante descentralizado y se tiene un alto nivel de confianza en las gerencias y demás jefaturas. Vale decir que se asignan objetivos que resolver y no formas de resolver y en este proceso se valora mejor en esta municipalidad equivocarse haciendo algo, que no hacer nada. Claro que siempre hay gente que le pone más ganas, pero, en general, los niveles ejecutivos (jefaturas y gerencias) de esta municipalidad le ponen más ganas que en otras municipalidades[323].

Otro esfuerzo importante ha sido el mantener buenas relaciones del gobierno municipal con el sindicato. Según las personas entrevistadas, las relaciones son actualmente tan buenas que "no faltan quienes acusan al

323 Grupo focal de concejales y gerentes. Santa Tecla. 10 de octubre de 2008.

sindicato de recibir plata por detrás. Pero la verdad es que esta municipalidad ha hecho el esfuerzo de mejorar las condiciones laborales y no ha estado parada peleando con sindicatos, sino que se ha enfocado en tratar de concertar, aun en coyunturas difíciles"[324].

Tras estas afirmaciones, se encuentra el hecho de que se ha producido una considerable mejora en las condiciones laborales de la municipalidad, que se refleja en un incremento salarial que ha impactado en mayor medida a los puestos intermedios y operativos que a los puestos gerenciales y al alcalde (ver cuadro n.º 19). Esta situación habla bien de la equidad en las remuneraciones municipales tecleñas, ya que el salario del alcalde ha pasado de multiplicar por ocho veces el salario mínimo municipal en el año 2000, a hacerlo solo seis veces en el 2009. Sin embargo, el achatamiento de la pirámide salarial, puede también tener un efecto negativo en su competitividad con los salarios que ofrece el sector privado y el gobierno nacional, que ha sido recientemente ganado por la izquierda.

A las condiciones salariales hay que sumar que todas las personas empleadas en la municipalidad reciben un aguinaldo equivalente al 100% de su salario, una bonificación de $100 en el mes de junio y otra bonificación alimenticia equivalente a $40 mensuales, pagados en forma de bonos que se deben gastar en el mercado municipal para estimular a la microempresa.

Pero al margen de estas prestaciones laborales, la municipalidad se ha esmerado en crear un buen clima de trabajo. Al comparar las condiciones laborales en la municipalidad con las del sector privado, una empleada que ocupa un puesto de dirección superior en la municipalidad y tiene experiencia en el sector privado señala que el trabajo en la alcaldía representa mayor seguridad laboral, un trato más directo y amigable, mayor confianza con las autoridades máximas, menos estrés laboral y el cumplimiento de reglas laborales.

Por último, el mayor esfuerzo para crear un clima laboral positivo para los trabajadores y productivo para la sociedad ha sido quizás el de invertir en la formación de recursos humanos y en estimular a la innovación. En lo que se refiere al primero de los esfuerzos, la alcaldía cuenta con una política permanente que da espacio para que los trabajadores hagan uso de tiem-

324 Idem.

Cuadro n.º 18. Evolución de salarios en la alcaldía de Santa Tecla (2000-2006)

Cargo	Ubicación	Salario 2000	Veces del salario alcalde	Salario 2009	% de incremento	Veces del salario alcalde
Peón	Plan diurno	$271.63	8	$349.06	29%	6
Agente de 1ª categoría	Cuerpo de agentes Municipales	$302.29	7	$350.85	16%	6
Técnico	Desarrollo urbano	$400.00	5	$598.57	50%	4
Encargado	Servicios generales	$354.86	6	$484.28	36%	4
Jefe	Recursos humanos	$685.71	3	$920.85	34%	2
Gerente	Gestión territorial	$1051.43	2	$1078.57	3%	2
Gerente	Gerencia general	$1439.14	1	$1466.28	2%	1
Alcalde	Alcalde	$2118.86	1	$2146.00	1%	1
Síndico	Sindicatura	$1142.86	2	$1570.00	37%	1
Concejal	Concejo municipal	$525.71	4	$1000.00	90%	2

Fuente: Alcaldía Municipal de Santa Tecla, Gerencia General.

po laboral para completar sus estudios en la educación formal, al mismo tiempo que se realiza una importante inversión en la capacitación directa. Solo en los primeros ocho meses del 2009, por ejemplo, se han capacitado 672 personas (35% mujeres) en 40 cursos, con un costo total de $43 800.

En lo que se refiere a la innovación, la principal forma de promoverla ha sido la actitud misma del alcalde y demás jefaturas municipales descentralizadas y siempre dispuestas a encontrar nuevas formas de enfrentar las demandas de la población. Como afirma el síndico municipal, "aquí siempre inventamos algo, como las "pequeñas obras de gran impacto", que se le ocurrió a Óscar, o los proyectos 4x4 que consistían en el involucramiento de todas las gerencias y unidades de la alcaldía en un mismo proyecto, que se le ocurrió a alguien más. Otras ideas vienen de las ONG, como la planta de compostaje que establecimos con el apoyo de PROCO-

Cuadro n.º 19. Capacitación de personal de la alcaldía de Santa Tecla (enero-agosto 2009)

	Nombre de la capacitación	H	M	Costo
1	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento"	6	9	$2400
2	Imagen, etiqueta y protocolo institucional	1	10	$1680
3	Cómo elaborar el Manual de Organización-Cultura de la Calidad	27	18	$4800
4	Servicio al cliente interno	14	22	$3360
5	Formas correctas de redacción de informes	29	17	$2560
6	Desechos sólidos	28	7	$4800
7	Manejando a la defensiva para evitar accidentes	51	0	$2656
8	Seguridad industrial y salud ocupacional	54	0	$3200
10	Manejo de emergencias	18	2	$1680
11	Formación básica en seguridad industrial	20	0	$1680
12	Formación de Inspectores en seguridad ocupacional	16	0	$2520
13	Motivación y pesarrollo de la personalidad	25	11	$3200
14	Ley de la Carrera Administrativa, régimen disciplinario	31	15	$0
15	Manual de políticas y procedimientos de la UACI	12	25	$0
16	Armonía laboral	7	8	$0
17	Finanzas para no financieros	5	8	$2400
18	Nuevo Código Procesal Penal	5	8	$0
19	Formación integral del/la empleado/a	10	11	$0
20	Evaluación de valores	7	18	$0
21	Proceso de compra y la Lacap	13	19	$0
22	Ingles básico MÓDULO 1	12	3	$1200
23	Ingles básico MÓDULO 2	8	2	$450
24	Ingles básico MÓDULO 3	4	1	$450
25	Microsof Excel Básico	2	3	$350
26	Microsof Excel Intermedio	2	4	$420
27	Microsoft Word Básico	4	0	$280
28	Diseño asistido por computadoras (AUTOCAD)	2	3	$625
29	TUNNING AND OPTIMIZING	2	1	$450
30	Implementing And Managing Windows Server 2008 Hyper V".	2	2	$400
31	Designing High Availability Database Solutions Using Microsoft Sql 2005 (4 Part)	2	2	$400

	Nombre de la capacitación	H	M	Costo
28	Diseño asistido por computadoras (AUTOCAD)	2	3	$625
29	TUNNING AND OPTIMIZING	2	1	$450
30	Implementing And Managing Windows Server 2008 Hyper V".	2	2	$400
31	Designing High Availability Database Solutions Using Microsoft Sql 2005 (4 Part)	2	2	$400
32	Sql Server Business Intelligence	2	1	$450
33	Photoshop Cs3 Arquitecture Basico	1	0	$213
34	Revit Architecture 2008	1	0	$213
35	Autocad	0	1	$94
36	Construcción de pisos de concreto decorativos	3	1	$158
37	Evaluación postsísmicas de edificaciones, 1 participante	0	1	$100
38	Diseño, construccion y mantenimiento de pavimentos con adoquines de Concreto, 4 participantes	3	1	$158
39	Construcción y control de calidad en o pavimentos de concreto, 4 participantes	3	1	$55
40	Calidad y productividad en la administración del recurso humano para la mejora del desempeño laboral	2	3	$400
	Totales	434	238	$43 801

Fuente: Alcaldía Municipal de Santa Tecla, Gerencia General.

MES o las consejerías, que las aprendimos de los españoles. Y la verdad es que algunas funcionan y otras no. Pero lo más importante no es que todas las ideas innovadoras resulten exitosas, sino el hecho de crear una mentalidad abierta al cambio. La gente que trabaja aquí entiende que, para este gobierno, es mejor equivocarse inventando iniciativas, que tener razón y no hacer nada"[325].

Esta actitud de estimular la innovación se ha contagiado a la mayor parte de las gerencias y departamentos de la alcaldía, cuyas propuestas de cambio son, por lo general, aprobadas. "Un factor clave es la actitud. Hay gerentes que, si hay plata, lo hacen bien; pero si no hay plata, no se mueven. Pero hay otros más creativos, que toman iniciativa y aprenden

325 Rusconi, Enrique. Síndico municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 6 de noviembre de 2008.

a trabajar y crear con lo que se tiene a mano"[326]. Un buen ejemplo de esto último es la implementación del reciclaje por la Gerencia de Servicios Públicos. Esta gerencia, cuyo personal se ha capacitado en el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) —que es una escuela especializada en ingeniería, localizada en el municipio—, ha aprovechado algunos camiones donados por el ayuntamiento de Tarragona (España), para los cuales ya no había repuestos, y los ha transformado en una galera de trabajo, al mismo tiempo que ha adaptado cajas de cambio para habilitar otros camiones que se encontraban inservibles y ha construido cisternas.

Como fruto de la capacidad tecnológica desarrollada en la alcaldía, esta presta, actualmente, servicios a otras municipalidades del país en la reparación de sistemas hidráulicos de camiones de volteo. De igual manera, se ha aprendido a construir quioscos con material reciclado y hasta a reutilizar el asfalto para bachear las calles. Otras iniciativas innovadoras fueron la separación de residuos sólidos y la producción de compostaje con los residuos orgánicos que propuso y facilitó PROCOMES. Estas experiencias, a pesar de las dificultades que supusieron, se extendieron, posteriormente a otros municipios salvadoreños.

Pero como es obvio, también ha habido fracasos, sobre todo con algunas iniciativas han surgido de la cooperación externa y se han aceptado porque implican recursos financieros, a pesar de que estos no coincidan con la agenda del desarrollo municipal. Tal es el caso de un proyecto para establecer granjas familiares que durante mucho tiempo no ha podido arrancar. Como afirma la tesorera Municipal, hay que tener presente que "el cambio no está solo relacionado con la oferta de apoyos externos, sino con la capacidad interna que tiene cada municipalidad de aprovecharlos"[327].

Reforma financiera

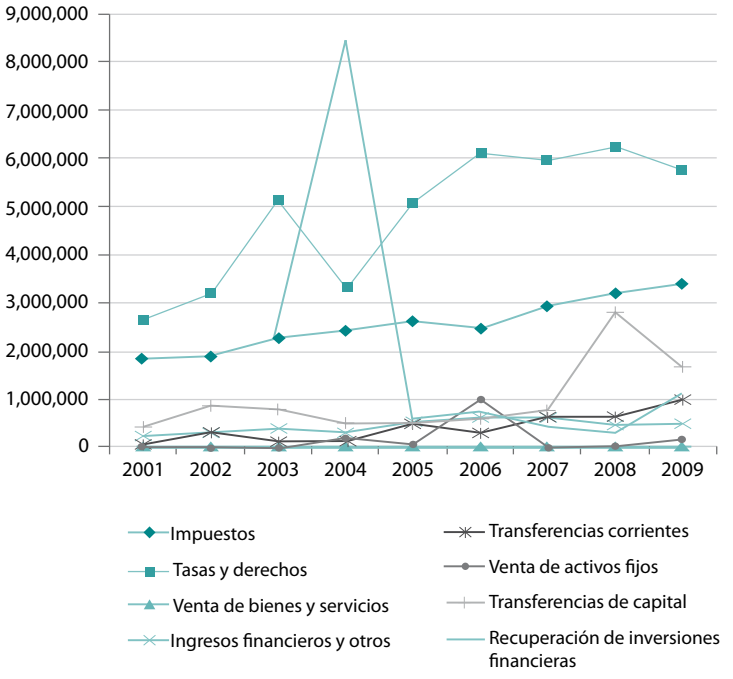
El proceso de cambios en la municipalidad tecleña no hubiese sido posible si al mismo tiempo no se hubieran incrementado sustancialmente sus ingresos financieros, los cuales pasaron de 5.2 millones de dólares en el año 2000 a 13.7 millones en el 2008. En este incremento del 161%

[326] Hernández, Luis. Gerente General municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 2009.

[327] Castaneda, Mirna. Tesorera municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 12 de julio de 2009.

en los ingresos totales, contribuyeron considerablemente las trasferencias corrientes (1120%) y de capital, que comprenden aportes del gobierno nacional y de la cooperación internacional. Sin embargo, tal como revela el gráfico n.º 9, también son significativos los incrementos y el peso en los ingresos totales por cobro de tasas (116%) e impuestos municipales (86%).

Gráfico n.º 9. Evolución de los principales rubros de ingresos municipales de la alcaldía de Santa Tecla (2000-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la alcaldía municipal de Santa Tecla.

Cabe señalar que el incremento en la recaudación municipal ha enfrentado, tradicionalmente, un entorno negativo nacional. Esto se debe a diversos factores. El primero es que El Salvador es uno de los pocos países del mundo que no recauda impuesto predial, que es, por lo general, una de las principales formas de financiamiento público local. Pero también golpeó significativamente las finanzas municipales de las alcaldías la diferenciación del cobro de las tasas municipales y la tarifa de energía

eléctrica que en el año 2003 estableció el Poder Ejecutivo con el propósito de afectar a los gobiernos municipales de izquierda. Solo esta medida motivó que, ese año, la recaudación en concepto de tasas municipales en Santa Tecla disminuyera en un 35%. Por último, hay que anotar las dificultades que implica el hecho de que en el país la modificación de impuestos de cada comuna deba de ser aprobada por la Asamblea Legislativa, lo cual conlleva a un juego político partidario de esta prerrogativa. Como consecuencia, la gestión municipal tecleña no ha solicitado al órgano legislativo ningún ajuste de impuestos desde que es gobernada por la izquierda.

> El proceso de cambios en la municipalidad tecleña no hubiese sido posible si al mismo tiempo no se hubieran incrementado sustancialmente sus ingresos financieros.

Para enfrentar la situación descrita por el lado de los ingresos tributarios, la administración municipal tecleña ha recurrido a diversas estrategias. La primera de ellas consistió en incrementar las contribuciones, para lo cual se amplió la base tributaria, se mejoró la atención a los contribuyentes, se reformaron las ordenanzas de tasas municipales y se introdujo un sistema de recuperación extrajudicial de mora. Estas medidas no se tomaron de una sola vez, sino poco a poco y, en muchos casos, implicaron la introducción de reformas organizacionales y tecnológicas.

La ampliación de la base tributaria, por ejemplo, implicó la trasformación del Departamento de Catastro en Departamento de Registro Tributario (2004) y la introducción de un sistema informático que sustituyó el registro de contribuyentes por tarjetas. De igual manera, la recuperación de mora por la vía extrajudicial, que comenzó con una contratación externa, dio lugar posteriormente a la creación de un Departamento de Recuperación de Mora. Adicionalmente, se aprendió a cruzar datos con los municipios aledaños para evitar que algunas empresas contribuyentes recurrieran al cambio de domicilio para evadir sus pagos.

En cuanto a las reformas de tasas municipales, no se centraron en su aumento indiscriminado, sino en la introducción de nuevas tasas por servicios que anteriormente no se cobraban y en la introducción de un nuevo sistema que las relacionaba con el tamaño del terreno, de manera que no golpearan a los sectores de más bajos ingresos.

Pero el esfuerzo más interesante consistió en mejorar los servicios municipales y la atención a las y los contribuyentes. Hoy las solicitudes de certificados y partidas de nacimiento se expiden con mucha mayor rapidez que antes y si el contribuyente abona una tarifa suplementaria, estos se envían mediante mensajería expresa a sus domicilios.

Al mismo tiempo, se cambió radicalmente el estilo de recaudación de tributos del sector empresarial. Para ello se contrató a una persona con experiencia en el sistema financiero privado, se creó una cartera corporativa y se visitó personalmente a las grandes empresas ofreciéndoles un servicio personalizado. "Yo lo que hice fue trasladar la experiencia que tenía en el banco en donde trabajé anteriormente y comencé a tratar a las empresas contribuyentes como clientes y, como las empresas no son tontas, se dan cuenta cuándo mejoran los servicios y si el alcalde cumple o no su palabra. Hoy, la mayoría de las empresas paga mensualmente, cuando en realidad la ley les otorga 90 días de plazo para hacerlo y esto nos permite mantener un flujo estable de caja", afirma la tesorera municipal[328].

Pero aparte del pago de tasas e impuestos que en El Salvador son bastante bajos, la alcaldía gestiona donaciones con las empresas. En estos momentos, por ejemplo, se está tratando de convencer al Banco Agrícola para que arregle las aceras como parte de la recuperación de los alrededores de la alcaldía como zona histórica.

Este cambio en la relación con los contribuyentes no se realizó solo con las empresas, sino también con los contribuyentes particulares. Para esto, se organizaban por las noches reuniones con las colonias de vecinos, se discutía la calidad de los servicios y se negociaba los intereses de las tasas.

Otros esfuerzos para incrementar las finanzas municipales fueron la gestión de apoyo internacional (especialmente de la cooperación descentralizada) y el endeudamiento público, que tuvo un pico relevante en el año 2003. Sin embargo, en ambos casos, estos recursos fueron empleados enteramente para invertir en proyectos y no para sufragar los gastos corrientes.

328 Castaneda, Mirna. Tesorera municipal. Entrevista con autores. Santa Tecla. 12 de julio de 2009.

Planificación y autoevaluación institucional

Tal como ya se ha comentado anteriormente, en medio de la elaboración del *Plan estratégico participativo* (PEP), se evidenció, para sus coordinadores, que la alcaldía necesitaba su propio plan de desarrollo institucional, así como de mecanismos para el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, hasta el año 2006 se trabajó el primer plan estratégico institucional y se incorporó en el organigrama una pequeña unidad de planificación que solo contaba con un titular y una secretaria.

En el segundo periodo de gobierno (2003 - 2006), se comenzaron a realizar encuestas de opinión de manera regular a través del Departamento de Comunicaciones que, con el apoyo de personal preparado en España, ya producía los resultados de manera georeferenciada.

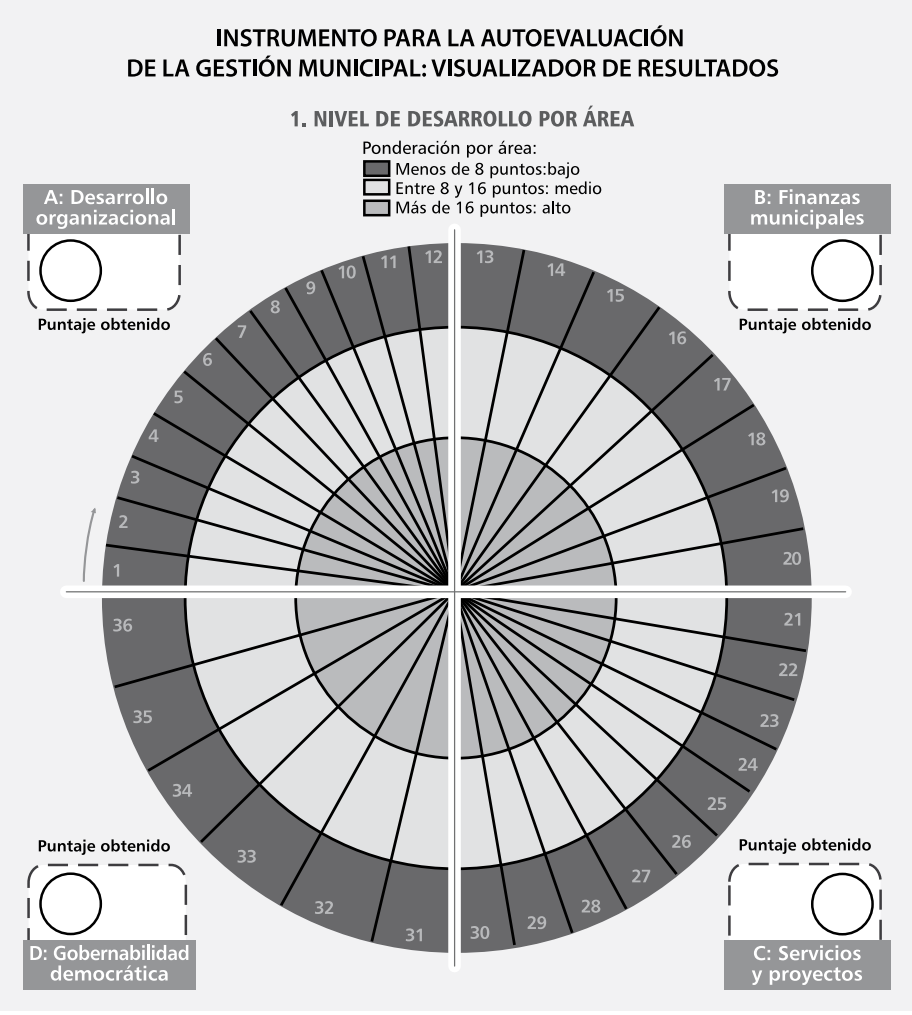
En el 2006, se evaluó el *Plan operativo anual* (POA) y se comenzó la elaboración del *Plan estratégico institucional*. A partir de ese momento se comenzó a monitorear el plan cada seis meses y se hace un reporte para el alcalde y el concejo dando cuenta de sobre cuáles son las áreas más avanzadas y las más atrasadas del trabajo municipal. Se evalúa mediante la realización de talleres. Así se ha comenzado a generar en la municipalidad una nueva cultura de disciplina laboral, planificación, monitoreo y evaluación.

A finales del mismo año apareció la oportunidad de utilizar un instrumento de autoevaluación municipal que fue producido por diversas organizaciones nacionales e internacionales [329] con el apoyo de PROMUDE-GTZ. El alcalde Ortiz vio que la herramienta podría ser importante y la alcaldía la adoptó porque tenía el apoyo político del alcalde y del concejo. Cuando se hizo el primer ejercicio con el nuevo instrumento y se compararon sus resultados con los de la evaluación que tenían del POA y con los resultados de las encuestas, se encontró que las tres herramientas presentaban tendencias coincidentes.

El "Instrumento para la autoevaluación de la gestión municipal: Señales de un Buen Gobierno para el Desarrollo Local" es, en realidad, una adaptación de la "Agenda desde lo local" que produjo el Instituto Nacional

[329] FUNDE, SACDEL, UCA, COMURES, OPAMSS, ISDEM, TAG-USAID, PNUD y GTZ.

para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de México (INAFED). En el caso salvadoreño, este instrumento consiste básicamente en establecer un puntaje a veinte indicadores que se organizan en 4 áreas de evaluación: a) desarrollo organizacional, b) finanzas municipales, c) servicios y proyectos y d) gobernabilidad democrática. Este instrumento cuenta, además, con un método de visualización que facilita y hace atractiva su aplicación.



Fuente: Señales de un buen gobierno para el desarrollo local . Instrumento para la autoevaluación de la gestión municipal. ISDEM/GTZ/FUNDE. 2005.

El instrumento de autoevaluación ha venido siendo utilizado por la municipalidad tecleña todos los años desde el 2006, a lo largo de los cuales le han aportado innovaciones en la metodología de recolección de la información y en algunos indicadores. Sin embargo, su adopción no se hizo en desmedro de otros dos métodos de evaluación que ya se estaban utilizando, debido a que todos miden el desempeño municipal pero desde distintos ángulos. Así, mientras que el instrumento de autoevaluación permite conocer los cambios en el comportamiento de indicadores objetivos y estandarizados de la gestión municipal, la evaluación del PEI permite conocer el grado de consecución de las metas previstas en el plan y las encuestas dan cuenta de la percepción que tiene la ciudadanía. La combinación adecuada de las tres herramientas proporcionan, a la alcaldía y al concejo municipal, la oportunidad de identificar con bastante aproximación sus fortalezas y sus ventanas de oportunidad para seguir avanzando en el proceso de desarrollo del municipio y de la institución municipal.

Capítulo IX

Santa Tecla, un proceso abierto: los dilemas del futuro

El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones. Winston Churchill.

Contenido

- Dar un salto de calidad en el desarrollo económico local.
- Preparar al municipio para la sucesión de gobierno y alcalde.
- Avanzar en el robustecimiento de la autonomía municipal, armonizando adecuadamente la relación con el gobierno nacional y el Estado, con las distintas instancias del partido y con los organismos de cooperación internacional.
- Convertir la relación entre espacio público, cultura e identidad en un triángulo virtuoso, que sirva de soldadura al proyecto de desarrollo del territorio.
- Profundizar la concertación y romper la cultura de la confrontación como condición de gobernabilidad democrática.
- Institucionalizar la planificación estratégica participativa.
- Consolidar el sistema de participación ciudadana.
- Convertir la municipalidad en una institución pública de aprendizaje.
- Ganar más peso nacional para aportar a las políticas públicas nacionales de desarrollo territorial.
- Posicionar a Santa Tecla en los espacios de construcción de la agenda global de los territorios.
- Ganar más peso nacional para aportar a las políticas públicas nacionales de desarrollo territorial.
- Posicionar a Santa Tecla en los espacios de construcción de la agenda global de los territorios.
- Epílogo.

Santa tecla, un proceso abierto: los dilemas del futuro

A lo largo de los ocho capítulos anteriores, hemos hecho un recorrido por la ruta de transformación de Santa Tecla, una ciudad que ha cambiado en el transcurso de nueve años, bajo la conducción y el liderazgo de un gobierno local que, para impulsar la transformación del municipio, ha tenido que irse transformando a sí mismo en una relación permanente, conflictiva y virtuosa.

Como se planteó desde un comienzo, este trabajo no ha pretendido ser una evaluación de la gestión municipal de Santa Tecla y tampoco la sistematización rutinaria de una experiencia concreta. El esfuerzo se ha concentrado en lograr la aproximación al proceso de transformación de un municipio con las características de Santa Tecla y de análisis de la gestión, y a los factores que la han hecho posible, con el propósito de conocerlo y mostrarlo en su complejidad y vitalidad.

Aunque sabemos que son muchos los fenómenos y acontecimientos que no han quedado recogidos, el recorrido, guiado en su mayor parte por los ojos y las voces de muchos y muchas de sus protagonistas, ha sido extremadamente rico y nos coloca frente a unas lecciones que trascienden las particularidades del territorio y se convierten en aprendizajes que se pueden estructurar como aportes a una agenda de intercambio y debate global en torno al papel de los gobiernos locales en el desarrollo de los territorios y de estos en los países y el mundo. Dichos aportes han ido quedando consignados a lo largo de los capítulos anteriores y revelan, como uno de los principales secretos del cambio o como uno de los componentes centrales del sello de la casa, el modo de hacer gobierno, el tipo de gestión municipal que ha logrado articular un triángulo creativo y productivo configurado por la relación entre visión, metodología y herramientas, traducido a la vida cotidiana por la participación concertada de los distintos actores.

Sin duda, la agenda del desarrollo local que se ha venido configurando a fuego lento en El Salvador y Centroamérica ha cobrado vida en Santa Tecla. Y a través de ella, esa pequeña ciudad salvadoreña se ha ido posicionando en el país, en la región centroamericana y en la arena internacional. Importante ha sido palpar un municipio que constantemente se trasciende a sí mismo para encontrar, en otros territorios y fuera de sus fronteras, los complementos necesarios a su proceso de desarrollo, tanto en términos de alicientes y oportunidades como de desafíos a su vocación innovadora y creativa.

A pesar de sus aciertos, Santa Tecla no ofrece receta alguna. Lo que ofrece es un proceso vivo en el que su gobierno, respaldado por su aparato administrativo, ha sido capaz, a través de pactos sucesivos y diversos con amplios sectores de la ciudadanía tecleña, de ir encontrando un camino de desarrollo que, en un tiempo tan corto como son nueve años, ha producido cambios que no solo mejoran el entorno, cambian la personalidad de la ciudad, sino que, sobre todo, muestran que muchas limitaciones y obstáculos eran mitos, agrandados muchas veces por temores sin fundamento.

Santa Tecla es una ciudad que levanta hoy una agenda vigorosa de desarrollo local, del papel de los territorios en el desarrollo de los países y de un nuevo rol de los territorios y sus gobiernos en el nuevo orden internacional.

Sin embargo, el municipio de Santa Tecla está muy lejos de resolver problemas que afectan gravemente la calidad de vida de grandes sectores de su población. El desarrollo es un proceso de permanentes retos superiores detrás de la meta de igualar las oportunidades para la ciudadanía que habita el territorio. Además, ningún territorio nacional alcanza el desarrollo al margen de las estructuras y dinámicas del país. Santa Tecla lo muestra claramente. En la medida en que se han ido resolviendo algunas necesidades, conquistando logros o concretando transformaciones, en esa misma medida se dibujan los límites del proceso y emergen los nuevos desafíos.

Dar un salto de calidad en el desarrollo económico local

Si bien la administración tecleña ha desarrollado algunas iniciativas que inciden en la creación de un entorno positivo para la actividad económica y la generación de empleo —tales como la mejora física y política del entorno, la mejora en la calidad de los servicios, la ampliación del acceso de la ciudadanía a los mismos, algunos programas de microcrédito para las pequeñas asociaciones de emprendedores o empresas y la entrega de un bono a los empleados municipales para comprar alimentos en el mercado municipal—, esta estrategia se ha implementado hasta ahora de manera tímida e insuficiente. Y si a esto sumamos que la economía nacional se encuentra en un periodo recesivo y que las expectativas ciudadanas sobre las prestaciones municipales se han incrementado, se explica que se perciba una demanda creciente en este campo.

Esta demanda ciudadana es posiblemente tardía si se la compara con la situación que viven las municipalidades en Europa. Sin embargo, es, al mismo tiempo, consistente con un contexto marcado por los bajos niveles de descentralización del Estado y la ausencia generalizada de políticas nacionales orientadas al desarrollo económico.

Por otra parte, la dimensión económica del desarrollo demanda una mayor comprensión del sector empresarial sobre la importancia del entorno territorial como algo más que un simple generador de mano de obra barata al menor costo impositivo posible.

En correspondencia con esta situación, el gobierno municipal tecleño tendrá que enfrentar, en los próximos años, el desafío de dar un salto cualitativo en el desarrollo económico local, ampliando su enfoque sobre la cooperación pública y privada al interior del territorio, para crear y desplegar las potencialidades territoriales que le permitan competir en mejores condiciones, tanto en el ámbito nacional como en el centroamericano y global.

Esto exigirá al gobierno local ampliar la concertación con las empresas independientemente de su tamaño y rubro de actividad económica, y articular una política municipal que incluya aspectos como la promoción de la inversión privada, la construcción de entornos territoriales que estimulen la innovación y el emprendimiento, el desarrollo de servicios de

soporte empresarial, la construcción de singularidades territoriales y el desarrollo de redes, normas y reglas explícitas o implícitas que estimulen la productividad y la generación de empleo local.

Preparar al municipio para la sucesión de gobierno y alcalde

El relevo obligado del alcalde Óscar Ortiz en las elecciones del 2012, dado el reglamento interno de su partido, plantea el reto de renovar su liderazgo tanto para el FMLN, que lleva ya doce años en el gobierno municipal, como para los demás partidos políticos que aspiren a gobernar esa ciudad.

Los procesos de sucesión después de un liderazgo fuerte y exitoso como ha sido el de Santa Tecla no son fáciles, dado que dejan grandes vacíos y, por lo tanto, plantean el reto de buscar un relevo adecuado que no solo impida la desacumulación, sino que permita seguir adelante.

El diputado del FMLN por el departamento de La Libertad señala claramente el problema cuando afirma que "en Santa Tecla no se ha venido trabajando en la creación de un relevo suficientemente cualitativo. Esto que hoy no se nota mucho se va a convertir en preocupación cuando se acerquen los momentos de la transición y el relevo se convierta en uno de los asuntos estratégicos. Hay demasiada centralización en muchas decisiones políticas e institucionales en el alcalde. Esto uno lo siente, aunque lo ve normal. Hay una contradicción: la gente busca a Óscar Ortiz y, mientras más liderazgo ejerce, más necesario se vuelve, aunque él delegue o intente delegar. Hay una cierta dependencia con relación a él de los concejales y funcionarios municipales. Esto tiene que ver con la manera en que se ejerce el liderazgo. El estilo de liderazgo de Óscar Ortiz es muy particular, y, aunque delegue autoridad y responsabilidades, él siempre permanece en el centro y el gobierno gira en torno a él. Además, no todos los concejales de turno hacen lo suficiente para irse empoderando de su función, su cargo y sus responsabilidades"[330].

El desafío para el concejo municipal actual es, por consiguiente, contribuir a un cambio de gobierno lo mejor posible para la ciudad y para que lo acumulado no se pierda, sino que sea solamente el punto de partida

[330] Mejía, Calixto. Entrevista con autores. Santa Tecla. 3 de octubre de 2008.

de un nuevo tramo del proceso de desarrollo que continuará su marcha. Esto demanda generar condiciones que faciliten dicho cambio, en el cual la ciudadanía deberá también desempeñar el papel que le corresponde.

Avanzar en el robustecimiento de la autonomía municipal, armonizando adecuadamente la relación con el Gobierno nacional y el Estado, con las distintas instancias del partido y con los organismos de cooperación internacional

La autonomía local expresa el derecho y el deber, así como la efectiva capacidad de los gobiernos locales para ordenar, regular y gestionar los asuntos públicos en aquellos territorios que la ley ha puesto bajo su jurisdicción y responsabilidad en función del interés local y del beneficio de sus habitantes[331].

Sin embargo, la experiencia de Santa Tecla muestra la importancia de asumir la autonomía municipal no solo como un legado o como algo dado, sino como un permanente desafío que se tiene que ir conquistando y robusteciendo gradualmente en distintos aspectos de la vida municipal.

Se trata, en primer lugar, de superar la dependencia del gobierno nacional enfrentando las resistencias de sus instancias y funcionarios que habitualmente tratan de restar poder, importancia y margen de juego a los gobiernos locales y demás actores territoriales. De allí que el robustecimiento de la autonomía municipal en El Salvador no sea solamente una tarea al interior del gobierno municipal y del territorio, sino que esté relacionada con una batalla nacional por nuevos niveles de descentralización del Estado, lo que obliga a Santa Tecla a seguir trabajando en espacios que forjen alianzas con otros gobiernos municipales y desde organizaciones como COMURES, que puedan levantar propuestas descentralizadoras y generar la fuerza política suficiente para conquistarlas.

Se trata también de fortalecer la autonomía financiera elevando, como se ha hecho, la recaudación municipal al punto que las trasferencias del Gobierno nacional apenas significan alrededor de un 7% de sus ingresos.

[331] Ver: *Declaración Mundial sobre Autonomía Loca*l, art. 2, y *Carta Europea de la Autonomía local* n.º 1 y 2.

Sin embargo, la inversión en proyectos, que ha sido significativa, proviene aún, mayoritariamente, de organismos de cooperación internacional. Esto representa otra amenaza —aunque de naturaleza distinta— a su autonomía, a pesar de que actualmente aún se expresa de manera muy leve, dado que, como quedó mostrado en el capítulo VII, la mayoría de Gobiernos, ayuntamientos e instancias de cooperación que apoyan el proceso de desarrollo de Santa Tecla lo hacen sin imponer condicionamientos que alteren las reglas del mismo.

Para avanzar en la autonomía financiera municipal, el gobierno tecleño deberá, en los próximos años, promover una alianza nacional que presione a favor de romper la actual dependencia de las municipalidades, de la recaudación de tasas y fortalecer sus posibilidades de recaudación de impuestos. Esta difícil lucha política se debería orientar a introducir el impuesto predial, que es la principal forma de financiamiento edilicio a nivel mundial; a sustituir el impuesto a las actividades económicas, actualmente basado en los activos empresariales, por otro basado en los ingresos; y a realizar una reforma constitucional que permita sustituir el mecanismo de actualización de impuestos, que ahora depende de las resoluciones de la Asamblea Legislativa, por otro basado en la decisión de las municipalidades de acuerdo a la ley.

> Santa Tecla es un reflejo de cómo las sociedades locales predominantemente urbanas, por su creciente complejidad y diversidad, exigen reforzar valores y actitudes compartidos que favorezcan la cohesión social y el desarrollo en el territorio.

El tercer reto para fortalecer la autonomía municipal será con respecto a los partidos políticos, cuyas direcciones nacionales no entablan, en general, con sus gobiernos municipales ni con los alcaldes y las alcaldesas, una relación en cuanto tales. Los tratan como subordinados o como militantes, más que como gobernantes. Esto se refleja, como ya quedó señalado en un capítulo anterior, en COMURES, donde muchas negociaciones de alto nivel que corresponderían a alcaldes y alcaldesas las realizan dirigentes nacionales de los partidos.

Para responder al desafío que plantea esta situación, es necesario que se abran espacios para que los gobiernos municipales dialoguen, intercambien y debatan entre sí y con los organismos de dirección al interior de

los partidos políticos, y sustituir paulatinamente la actitud actualmente sumisa de los gobiernos municipales ante las direcciones partidarias, por otra más autónoma, pero también más proactiva y creativa.

Convertir la relación entre espacio público, cultura e identidad, en un triángulo virtuoso que sirva de soldadura al proyecto de desarrollo del territorio

Santa Tecla es un reflejo de cómo las sociedades locales predominantemente urbanas, por su creciente complejidad y diversidad, exigen reforzar valores y actitudes compartidos que favorezcan la interacción y la densidad de las relaciones como claves de la cohesión social y el desarrollo en el territorio.

La cultura se sitúa hoy en el centro de las estrategias urbanas y de la gestión de las ciudades, tanto por su vocación esencial para promover los derechos humanos, modelar la sociedad del conocimiento y mejorar la calidad de vida de todas las personas, como por su contribución a la creación de empleo, la regeneración urbana y la inclusión social.

Esto, además, hay que enmarcarlo en el proceso de globalización, que ha colocado la cultura como uno de los grandes temas de la actualidad. El diálogo intercultural y la promoción de la diversidad cultural forman parte de los mayores retos de la humanidad. Por ello, muchos programas de cooperación internacional y desarrollo prestan cada vez mayor atención al patrimonio, a las artes y a las industrias creativas.

Justamente, cruzando esto, el IV Foro de Autoridades Locales, reunido en Barcelona el 8 de mayo de 2004 en el marco del Foro Universal de las Culturas, estableció la *Agenda 21 de la cultura*, que, sin duda, es el primer documento con vocación mundial, que apuesta por establecer las bases de un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo cultural. La *Agenda 21 de la cultura* fue aprobada como documento orientador de las políticas públicas de cultura y como contribución al desarrollo cultural de la humanidad.

En este marco, los avances de Santa Tecla son palpables. El cambio del nombre de "Nueva San Salvador" —con el que fue fundada la ciudad en

1854— por el de "Santa Tecla" promovido en el año 2003 por el gobierno municipal, se hizo, justamente, por un sentido identitario y no tanto administrativo, dado que, para la mayoría de tecleños y tecleñas, este es el nombre con que identifican su ciudad. Junto a esto, la creación, recuperación y remodelación de espacios públicos ha sido una estrategia con fuerte contenido de identidad y cultura. Basta con observar cuánta vida han generado el Palacio del Arte y la Cultura, los parques históricos recuperados, el Parque Ecológico San José, El Cafetalón. Todos están vinculados entre sí por una apuesta a elevar la identificación de tecleños y tecleñas con su ciudad, con su municipio. Y un tercer elemento, que no debe menospreciarse, es la voz de un alcalde que recurre de manera reiterada a un discurso que tiene, como referente central, el municipio o la ciudad, antes que el gobierno municipal.

En Santa Tecla, pues, el espacio público se está convirtiendo en generador de identidad de la población, de oportunidades de relación entre ciudadanos y ciudadanas y, en ese sentido, en factor de construcción cultural.

Sin embargo, aunque los avances marcan ya una tendencia, no cabe duda de que son incipientes y apenas señalan el inicio del camino. La sociedad tecleña está lejos de ser alcanzada e involucrada en su totalidad en las políticas públicas del gobierno local tendientes a generar mayor identidad cultural. Su complejidad y su diversidad exigen valores y actitudes compartidos que favorezcan más la interacción y densidad de relaciones como claves del desarrollo del territorio. Esto implica, por parte del gobierno, ampliar y profundizar el enfoque relacional que consiste en considerar, globalmente, una sola ciudadanía, pero identificando con mayor precisión las características de su diversidad y complejidad, y previendo así cómo estas pueden evolucionar en el corto y mediano plazo.

En Santa Tecla, como en las demás ciudades de El Salvador y Centroamérica, los factores que inciden en una ampliación de la diversidad y complejidad social son muchos: surgimiento de nuevos tipos de familia (monoparentales, parejas de hecho, de multiparentesco, transnacionales, etc.), diferentes modos de vida, distintas religiones, formas diferentes y contradictorias de enfocar y vivir la sexualidad, etc. Todas estas diferencias dificultan los métodos y los mecanismos para superar la segregación social entre grupos diferentes y la construcción de una sociedad con altos niveles de cohesión e identidad a partir del pluralismo, el reconocimiento del otro y la tolerancia.

Si bien es cierto que los espacios públicos ejercen una convocatoria, la necesidad de generar desde ellos diversos tipos de actividad que involucren a distintos sectores sociales y que dicho involucramiento implique una identificación tal con el territorio que se conviertan en agentes de valores que terminen impactando la cultura local implica estar recreando permanentemente las metodologías y las políticas y superar la fácil tentación de caer en la rutina.

Todo ello pone de relieve cómo en una sociedad cada vez más individualizada, compleja y diversa no existe una sola institución con la suficiente influencia y prestigio para ser referencia y fuente de socialización en materia de valores. Los valores compartidos por la sociedad serán, cada vez más, fruto de pactos institucionales; de otro modo, difícilmente los valores éticos y morales tendrán un fuerte impacto social, con todas las consecuencias de desorganización social que esta pérdida de importancia conllevaría.

Finalmente, hay que tomar en cuenta el fenómeno de la emigración-inmigración, dado que afecta directamente a la complejidad y diversidad social, más allá de sus orígenes y motivaciones. Sus consecuencias deben ser estudiadas por el gobierno y la sociedad. El adecuado abordaje de las migraciones es un tema crucial. De ella depende la calidad de vida de muchas personas que habitan el territorio, su dinamismo económico y las relaciones de convivencia y multiculturalidad.

La gestión de la complejidad y la diversidad difícilmente puede ser abordada en toda su profundidad si no es en la perspectiva de la gobernabilidad democrática, lo que obliga a robustecer, de manera permanente, esa relación entre espacio público, transformación cultural y creación de identidad.

Profundizar la concertación y romper la cultura de la confrontación como condición de gobernabilidad democrática

En El Salvador y en Santa Tecla, apostar a la concertación es remar en contracorriente. Sin embargo, es también una condición para que la gobernabilidad democrática territorial se convierta en un factor clave en la construcción colectiva del desarrollo en ciudades y territorios. Esto requiere que, en Santa Tecla, se extienda, en todos los ámbitos de las políti-

cas públicas, la cooperación público-privada y la participación ciudadana para llevarlas a cabo. Gobernabilidad democrática es, en este sentido, la cohesión de la sociedad alimentada y liderada por el gobierno del territorio, en torno a unos objetivos compartidos.

El calificativo de *democrática* de esta forma de gobernar, que tiene en la gestión relacional su principal instrumento, vendrá dado, en buena medida, por la capacidad de la sociedad tecleña y de la política de su gobierno para que todos los intereses sociales —y muy particularmente los de los grupos minoritarios y de aquellos que se encuentran en una situación de desigualdad para hacer valer sus retos y expectativas— estén asumidos y representados en el proceso de desarrollo. De lo contrario, se corre el riesgo de construir el progreso colectivo solamente para unos sectores, dejando a otros excluidos.

En esta perspectiva, y a la luz de lo analizado en este trabajo, se puede afirmar que Santa Tecla, con el diseño y la implementación participativa de su plan estratégico, ha venido tejiendo una malla compleja de espacios y mecanismos de concertación que genera una base de gobernabilidad democrática, pero que está lejos aún de involucrar a muchos sectores y grupos sociales, especialmente entre los que son presa de mayores desigualdades y desventajas.

El camino recorrido ha evidenciado la enorme importancia de reconocer los límites de un proceso de cambio que se gestiona con la participación de múltiples actores y que amenazan constantemente con erosionarlo o fracturarlo. Entre dichos límites, se pueden reconocer desde el déficit histórico de ciudadanía y la fragilidad de la institucionalidad democrática, hasta las restricciones de los marcos normativos de la administración y las deficiencias en la formación de los recursos humanos.

El reto, en consecuencia, tiene varias dimensiones. Por una parte, la constante recreación y ampliación de los espacios para la concertación y el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo del gobierno municipal como factor clave para el éxito de los procesos de gestión estratégica.

Por otra parte, también implica mejorar constantemente la ecuación entre lo político y lo técnico, renovando el aparato municipal de modo que siempre responda, de la mejor manera, a las demandas de la ciudada-

nía y a las cambiantes apuestas de concertación que requiere el proceso de desarrollo del territorio. Dicha renovación, que debe incluir al concejo municipal, deberá abarcar el pensamiento, el sentido de equipo y la profesionalización del personal.

Como complemento de lo señalado, deberá asegurarse el impulso de proyectos concertados con gran peso de "cambio cultural". En ellos, el requisito es la conexión con la ciudadanía para que, al hacerlos suyos, asuman su médula transformadora. Este tipo de proyectos ha mostrado ser indispensable, pues los hábitos que se han ido generando tras muchos años o incluso generaciones cuesta desmontarlos para construir nuevas relaciones, tanto entre los diversos sectores de la sociedad como de esta con el Gobierno y el Estado. Por esta razón, es fundamental, además, dirigir estos proyectos y las relaciones que desencadenan, hacia metas y objetivos concretos y alcanzables. Es preciso construir las experiencias de éxito compartido.

Adicionalmente, hay un ingrediente que debe alimentar lo anterior y es la construcción sistemática de "mensajes" e "imágenes" como vitamina para establecer acuerdos o pactos internos entre los actores y para establecer una comunicación fluida con terceros. De aquí la importancia de unificar lenguajes y de enviar mensajes unificados. Esto es clave en una sociedad como la tecleña donde cada día más la información funciona con base en imágenes. Por eso, no es menor el desafío de articular una creativa estrategia de comunicaciones que es algo más complejo y profundo que una estrategia de publicidad de la alcaldía o de las actividades del alcalde.

Institucionalizar la planificación estratégica participativa

Este es otro desafío que, a simple vista, parece más fácil de lo que en realidad es. Si algo ha quedado claro a lo largo de todo el libro es la importancia del PEP en el proceso de desarrollo y transformación de la ciudad de Santa Tecla. Sin embargo, ese plan está llegando a su fin y comienza a dar señales de su agotamiento. Se trata, por supuesto, de un fenómeno natural que coloca en la agenda del gobierno municipal y de la ciudadanía la interrogante sobre lo que vendrá después. Las preguntas que se levantan son varias: ¿vendrá un nuevo PEP?, ¿cuál será su relación con el actual una vez finalizado?, ¿será Santa Tecla capaz de institucionalizar

la planeación estratégica participativa como un factor permanente en el desarrollo de la ciudad?, ¿se han creado ya las condiciones para ello?

El verdadero reto no está, pues, en un nuevo plan estratégico participativo, sino en instalar —de forma institucionalizada y, en consecuencia, asumida por gobierno y ciudadanía— un sistema permanente de planeación estratégica que, liderado por el gobierno municipal, involucra de manera creciente a la ciudadanía y demás actores relacionados con el territorio. Se trata de hacer de la planificación estratégica participativa un proceso permanente, una institución del municipio, un hábito de la ciudad que no está determinado por los plazos electorales, sino por las grandes apuestas del desarrollo de la ciudad.

En el actual gobierno municipal y en el seno del CCDL, de algunas mesas ciudadanas y de organizaciones de vecinos, muchas personas han comenzado ya a pensar en ello. Y empieza a vislumbrarse, como un paso necesario en esa dirección, una evaluación del PEP que sea ampliamente participativa y que recoja las enseñanzas de este primer esfuerzo de casi doce años.

El PEP que arrancó en el 2001 ha sido un buen inicio. Sin embargo, no es lo mismo que sea algo que tiene fin o que sea el primer capítulo de un libro al que seguirán después muchos otros capítulos, todos ellos relacionados por un hilo conductor que es el proceso de desarrollo de la ciudad y su continuidad transformadora, en función de ofrecer a la ciudadanía mejores condiciones para la calidad de su vida.

Hasta este momento, el plan ha sido exitoso y una potente herramienta de concertación y movilización ciudadana, pero no es aún parte de la institucionalidad del municipio. Vale la pena recordar aquí que, en El Salvador, no existe un marco legal para la planificación territorial, como procedimiento de Estado. En el caso de Santa Tecla, habrá que evaluar cómo está funcionando la oficina municipal del plan y cuál es el alcance real de su trabajo. Por el lado de la población, habrá que medir, con más precisión, qué tanto el plan estratégico es necesidad y demanda de los diversos sectores de la sociedad. El plan es conocido todavía solo por una minoría ciudadana y, a nuestro juicio, no se ha socializado suficientemente y faltan herramientas para socializarlo.

Por otra parte, El PEP tampoco tiene aún la suficiente masa crítica, aunque sin duda la ampliación de esta es una herencia que va a dejar el PEP actual.

En síntesis, en un horizonte de convertir el actual PEP en el punto de partida para la institucionalización de la planificación participativa estratégica del municipio, el reto inmediato es preparar y realizar una evaluación que: involucre al gobierno municipal y la alcaldía, y a amplios sectores de la ciudadanía; atraviese todos los espacios y mecanismos que se han activado; se convierta en un ejercicio crítico movilizador que sea capaz de extraer las lecciones que permitan adoptar las decisiones necesarias para avanzar con solidez hacia una planeación estratégica participativa como pieza de la institucionalidad para el desarrollo del municipio.

Consolidar el sistema de participación ciudadana

A partir de la experiencia acumulada en estos últimos nueve años, el reto que enfrenta Santa Tecla es llevar el sistema de participación ciudadana a su madurez, creando el marco político que garantice la creciente participación de ciudadanas y ciudadanos, aun cuando haya cambio de gobierno.

En tal perspectiva, hay varios pasos inmediatos que deben darse:

a) Buscar las formas de conectar mejor, en el marco de la planificación estratégica, las necesidades de la ciudadanía, la elaboración e implementación de proyectos, el Presupuesto de Inversión Participativa y los aportes de la cooperación internacional (que deben orientarse hacia las necesidades priorizadas en el municipio). El financiamiento del PEP se debe asegurar con recursos propios —los recursos provenientes de la cooperación internacional deben asumirse como complementarios—, de manera que se apunte a lo estratégico priorizado con la gente.

b) Transformar el método de atención territorial, pasando de una atención por comunidad a otra por agrupamientos de comunidades, sobre la base de la construcción de una ciudadanía más autónoma, más independiente de la alcaldía, pero con un acceso ágil y expedito al gobierno local y una relación horizontal con él.

c) Resolver la contradicción existente entre la participación sectorial y territorial y dar un salto cualitativo en cómo hacer de la participación algo que trascienda los grupos organizados y estimule nuevos niveles de organización, creando nuevos caminos, nuevos métodos y nuevas herramientas.

d) Desarrollar una metodología para equiparar la organización ciudadana en todos los estratos de la población, de manera que cada quien aporte desde sus propias condiciones y se supere la situación actual, donde las colonias más activas son las de clase media y las menos activas son aquellas donde habitan las familias que tienen las mejores condiciones económicas.

e) Mejorar la estrategia de comunicación del gobierno local con la ciudadanía. Las comunicaciones de la alcaldía deben estar más de cara a incrementar la confianza entre ciudadanía y gobierno. Se trata de desplegar una comunicación que conecte más y mejor con la gente. Esto implica combinar el contacto directo y personal con la implementación de campañas específicas (de educación ciudadana, hacia los peatones, etc.), el uso de los medios masivos (radio, prensa y televisión) y la página web (www.participaciónciudadanasantatecla.org).

f) Generar una cultura de pago de las tasas municipales, reduciendo drásticamente los niveles de mora de la ciudadanía, que actualmente alcanzan un 60%.

Todo lo anterior debe converger en un sistema articulado de participación ciudadana en el desarrollo y la transformación de la ciudad, que apunte a incrementar el papel de la ciudadanía, sabiendo que se construye ciudadanía haciendo ciudad; pero para ello es indispensable ir generando nuevas modalidades, nuevas metodologías y nueva institucionalidad.

Convertir la municipalidad en una institución pública de aprendizaje

Una organización de aprendizaje se centra en la gestión del intercambio del conocimiento a todos los niveles, jerárquicos y funcionales. Este tipo de organización asume que el conocimiento acumulado en los trabajadores y trabajadoras solo tiene valor si fluye de individuo a individuo, de

grupo a grupo, de organización a organización. Una definición elemental sería que una organización de aprendizaje es aquella que facilita el aprendizaje de todos sus integrantes, compartiendo globalmente la información y los conocimientos, y, como consecuencia, experimenta en sí misma una transformación continua.

Se trata, pues, de una organización que institucionaliza en su seno el aprendizaje y la capacidad de incorporar lo aprendido, como motor de cambios, de formación de capital humano y de transformación institucional.

La construcción de una organización de aprendizaje obedece a una concepción de gestión que implica el cambio para crear una institución capaz de anticiparse, adaptarse y transformarse permanentemente. Se caracteriza por la importancia que se otorga a las personas y a la renovación de las formas organizativas que favorecen la iniciativa, la creatividad y el aprendizaje.

Se identifica a una organización en aprendizaje cuando en ella se comparte y utiliza el conocimiento de tal manera que todos sus integrantes sin excepción lo pueden aprovechar para responder a los cambios, con una actitud y estilo abiertos al cambio y que se orienta a una visión estratégica e innovación comunes a todos.

En el caso de la alcaldía de Santa Tecla, es claro que se han dado pasos iniciales en la dirección de convertirla en una organización de aprendizaje, aunque no se haya planteado explícitamente de esta manera. Sin embargo, si se quiere una alcaldía capaz de acompañar desde la administración pública local un proceso de desarrollo que implica la participación creativa de todos los actores del territorio y la innovación en todos los terrenos, la premisa que debe regir su cultura institucional es la de la necesidad de aprender continuamente en todas y todos sus integrantes.

Responder a este desafío no es fácil. Requiere que todos los funcionarios y todas las funcionarias, así como empleadas y empleados, independientemente del departamento o unidad en que trabajan, deben tomar parte activa en la construcción de un modelo de organización de aprendizaje, compartir la visión de que el futuro se construye día a día a través del aprendizaje continuo y que, como retroalimentación, ese aprendizaje,

personal y de equipo, pasará a ser global mediante su compartición, enriqueciendo a todas y todos de un modo absoluto.

En segundo lugar, es básico, en este modelo de compartición de conocimientos el empleo del tiempo y de los recursos para comunicar los nuevos procedimientos de trabajo basados en el trabajo en equipo, la cooperación, la discusión y el análisis. La comunicación deberá, entonces, convertirse en una herramienta básica no solo para la distribución de la información, sino también para la generación de equipo.

Por último, hay que destacar la importancia del ciudadano y la ciudadana. El conocimiento de sus necesidades de todo tipo, sus demandas y sus puntos de vista respecto a la relación con el gobierno municipal, los transforma en elemento central del proceso de conocimiento de la municipalidad y la fuente principal de aprendizaje y de investigación.

Para convertir la alcaldía en organización abierta al aprendizaje, es necesario un cambio de enfoque en relación al enfoque tradicional de ser alcaldía. Incluso hay que ir más allá de la perspectiva actual. Deberán aprender a conjugar el aprendizaje adaptativo con el generativo para producir un aprendizaje que incremente la capacidad creativa de la organización y la satisfacción de las personas que la componen. Es importante tomar en cuenta que, con la actual interconexión mundial y con la complejidad y dinamismo de la alcaldía, tampoco basta que solamente unas pocas personas tengan la información y los conocimientos.

El aprendizaje personal es necesario, pero no suficiente para el aprendizaje de las organizaciones. Los individuos pueden aprender constantemente y, sin embargo, no hay aprendizaje organizacional. Para ello es necesario que aprendan los equipos. Si los equipos aprenden son como microorganismos que transfieren el aprendizaje a toda la organización.

El desafío es, por tanto, convertir a la alcaldía tecleña en agente de sus propios cambios y dotarla de la capacidad de gestionar cualquier tipo de crisis, reconocer amenazas, descubrir nuevas oportunidades compartidas, gestionar mejor el empleo tanto en su seguridad como flexibilidad y hacerla más sostenible. Que el concejo municipal y la ciudadanía cuenten con una organización con una fuerte cultura de aprendizaje capaz de enfrentar lo impredecible ágilmente requiere desarrollar un método con-

creto para entender exactamente cómo aprende una institución pública y local y para identificar los pasos específicos que la ayuden a aprender. Esto implica trabajar en las tres pistas de construcción de una organización de aprendizaje, que son:

a) La creación de un entorno que apoye el aprendizaje, el cual está compuesto de seguridad psicológica, apreciación de las diferencias, apertura a las ideas nuevas y tiempo para la reflexión.
b) El impulso de procesos y prácticas concretos de aprendizaje, lo cual incluye la experimentación, la recolección de información y análisis, la educación y la capacitación.
c) Una conducta del liderazgo municipal que refuerce el aprendizaje.

Ganar más peso nacional para aportar a las políticas públicas nacionales de desarrollo territorial

Santa Tecla, como hemos visto, sobre todo en el capítulo VII de este libro, ha desplegado políticas y estrategias —muchas de ellas muy creativas— para conectarse con su entorno y encontrar formas para influir en él de manera que se le abran mayores espacios a los procesos de desarrollo local.

Pero crear un entorno más favorable al desarrollo de la ciudad es otro desafío permanente. Para responder a él adecuadamente, es indispensable, en primer lugar, mantener viva la conexión con otros territorios y con el país. Los retos de Santa Tecla en cuanto a desarrollo local no se podrán enfrentar y resolver con éxito si no es en una permanente interrelación con otros territorios del país y con este en su conjunto.

Ahora bien, se trata de una interrelación donde el gobierno de Santa Tecla debe mantener una iniciativa permanente. Debe tratar de aportar a la creación de las condiciones para que se produzca en el país un pacto nacional por el desarrollo de los territorios, algo que ha sido imposible hasta ahora. Para Santa Tecla y el resto de ciudades y municipios del país, esto representa una necesidad impostergable y requiere la incorporación del desarrollo local en las agendas políticas y en las políticas públicas nacionales.

Esto sitúa al gobierno tecleño y a su ciudadanía frente a la exigencia de posicionarse, en primer lugar, en el área metropolitana de San Salvador

(AMSS) y en su espacio de gestión político-administrativa. Ello se debe a que la zona más dinámica del municipio, su espacio urbano, no es en realidad una ciudad, sino una parte de la gran ciudad de San Salvador que comparte, administrativamente, con otros trece municipios y, socialmente, con por lo menos dos más. Debido a esta situación, el futuro de Santa Tecla está estrechamente ligado a la capacidad que tenga esta gran urbe de dotarse de un mecanismo adecuado de gobierno.

Pero también es necesario mantener y mejorar su posicionamiento en espacios nacionales como COMURES o el nuevo Consejo Nacional de Desarrollo Territorial creado por el Gobierno de Mauricio Funes y, desde ellos, propiciar avances para que se adopten políticas públicas nacionales que fortalezcan la descentralización del Estado, la autonomía municipal, la articulación entre los ámbitos nacional y local y el papel de los territorios subnacionales en el desarrollo del país

Posicionar a Santa Tecla en los espacios de construcción de la agenda global de los territorios

Sin lugar a dudas, una de las características de la realidad que vive hoy el mundo es la reafirmación de la importancia de las unidades subnacionales, sean estas ciudades globales, regiones estratégicas, ciudades-puertos, etc. Esto muestra que el impacto de la globalización no se puede reducir solamente —como muchos analistas y escritores vienen afirmando— a una declinación del Estado nacional. Más bien, se trata de una triangulación política, económica y cultural entre lo global, lo nacional y lo local. En el sistema mundial se puede observar que el concepto de territorialidad está cambiando como producto de un giro profundo del papel de los territorios en las transformaciones nacionales y globales, lo que fija una nueva y desafiante agenda mundial sobre los territorios y para los territorios.

En tal contexto, está emergiendo también un nuevo enfoque que valora altamente la gestión asociada del territorio y la asume como un sistema o red de municipios con distintos puntos nodales, en la cual los municipios constituyen sus unidades relacionales básicas. Dicho enfoque enfatiza las relaciones horizontales entre los gobiernos que actúan en el territorio.

Lo anterior explica la proliferación, en el planeta, de organizaciones, redes y espacios donde una enorme diversidad de gobiernos y actores locales se

encuentran para abordar los temas más sensibles y estratégicos del mundo de hoy. Para citar solamente un ejemplo relevante, queremos señalar la creación de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que se constituye en París el año 2004[332] y se convierte en la organización mundial que integra más gobiernos locales con el propósito de promover el liderazgo y la legitimidad de la política local, ser un instrumento de representación de las autoridades locales e impulsar la generación de conocimiento y la diseminación de información.

Ahora bien, tal como se señaló en el primer capítulo de este libro, tanto América Latina como Europa son continentes donde se consolidan y avanzan los grandes centros urbanos y las ciudades. Hay que recordar que, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y que, para el año 2050, todo indica que el 80% de la población del planeta vivirá en ciudades. Esto da idea del papel vital que tienen las ciudades de cara a los desafíos nacionales y globales de futuro.

Por ello, en esa irrupción de los territorios y los gobiernos subnacionales en el escenario internacional, destacan las ciudades como territorios especialmente significativos para generar valor agregado en los países y contribuir al desarrollo global. Se trata de nuevos jugadores en la cancha internacional.

Entre los temas más destacados, aparecen: el nuevo arte de gobernar las ciudades de cara al mundo[333]; el papel de las ciudades-región o regiones metropolitanas[334]; las ciudades del conocimiento[335]; el papel de las ciuda-

[332] La CGLU es creada como resultado de la fusión de tres de las entidades de gobiernos locales más amplias del mundo: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Metrópolis, organización mundial que representa a las grandes metrópolis.

[333] Conocer en profundidad las implicaciones de la gobernanza de las metrópolis y el análisis de las prácticas y experiencias iniciadas en esta perspectiva ha sido tema de diversos encuentros. Un ejemplo es la atención especial que se le ha dedicado por parte AERYC (América, Europa, Regiones y Ciudades), que es justamente una red de ciudades y regiones que tiene como finalidad el impulso de la gobernanza territorial y democrática en ellas.

[334] El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones fue tema central de la conferencia de Valencia celebrada en noviembre de 2005, donde se pudo constatar la necesidad de articular las políticas económicas, sociales y de ordenamiento del territorio en el ámbito de las áreas o regiones metropolitanas para responder a los retos de la interdependencia de flujos a nivel internacional.

[335] La Primera Cumbre de las Ciudades de Conocimiento se realizará en octubre, en Monterrey,

des en el medio ambiente[336] y el cambio climático[337]; el papel de las ciudades en la inclusión y la cohesión social[338]; el fomento de una serie de valores como la paz, la democracia, la convivencia y el respeto a la diversidad; las ciudades como espacios donde se generan nuevas identidades[339]; las ciudades como centros de construcción de democracia participativa; las ciudades como piezas para estructurar políticas migratorias con un enfoque de ciudadanía[340].

Esta agenda y el abanico planetario de políticas locales pueden dar una apariencia de dispersión; sin embargo, subyacen en ellos varios elementos vertebradores. Así, crece el número de ciudades que han pasado de programas sociales coyunturales a políticas de inclusión estructurales co-

México, en el marco de la Semana Global del Desarrollo Basado en Conocimiento, bajo el Foro Universal de Culturas de UNESCO. Este evento explorará diferentes modelos y estrategias de las llamadas "Ciudades de Conocimiento" e investigará mediciones sobre el "capital social-intelectual", así como el valor de la creación de conocimiento social.

336 El camino hacia una ciudad verde pasa por mejoras sensibles en seis áreas interrelacionadas: agua, residuos, alimentos, energía, transporte y uso del territorio. El informe "Reinventando las ciudades para las personas y el planeta" del Worldwatch Institute aborda algunas ideas para mejorar la gestión de esas áreas.

337 Esta es la idea central de la iniciativa SlimCity, lanzada en el Foro Económico Mundial de Davos por un grupo de alcaldes y gobernadores en colaboración con el sector privado, para mejorar la movilidad urbana y alcanzar la sostenibilidad ambiental de las grandes ciudades del mundo. En ese marco, el alcalde de Londres, Ken Livingstone, dijo que, como líderes de las grandes ciudades, su participación en el Foro Económico Mundial puede ayudar a empujar la agenda global fuertemente en favor de sus ciudades, de modo que puedan actuar contra el cambio climático y otros asuntos cruciales. Para él a través de esa iniciativa, los líderes de las ciudades pueden informar a los empresarios sobre cómo pueden ayudar a las ciudades.

338 En tiempos de capitalismo en crisis, de riesgos crecientes de exclusión en sectores vulnerables, un buen número de ciudades en múltiples rincones del planeta articulan políticas de inclusión social. Esta semana, el Consejo Mundial de CGLU, la organización mundial de gobiernos locales, aprobará en Estambul, a propuesta de Barcelona, el documento político por la construcción de ciudades inclusivas.

339 La Agenda 21 de la cultura tiene como objetivo convertirse en el marco de referencia en materia de política cultural. Al ratificarla, las ciudades manifiestan el compromiso de considerar la cultura como una política transversal por la inclusión social, que contribuye, por lo tanto, a fomentar una serie de valores como la paz, la democracia, la convivencia y el respeto a la diversidad. Las ciudades son también espacios donde se generan nuevas identidades y nuevas formas de abordar los efectos no deseados de la globalización, nuevas» exclusiones como la fractura digital o los procesos migratorios, muchos de los cuales se añaden, además, a las viejas exclusiones sociales y económicas presentes históricamente en las áreas urbanas.

340 El XII Congreso del CIDEU -Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano- celebrado en Río de Janeiro en abril de 2004 apunta que las ciudades deben representar el lado humano y urbano de los procesos de inmigración, independientemente de que sean de uno a otro continente o entre países fronterizos y, por tanto, deben ser, en el marco normativo adecuado y a través de experiencias bilaterales, modelos de referencia para la integración de los ciudadanos y las ciudadanas del mundo.

mo motor de estrategias de desarrollo sostenible. Todas ellas comparten, además, la idea de la exclusión social como realidad multidimensional, que engloba la pobreza, pero que se proyecta hacia la falta de vínculos interpersonales, la segmentación espacial o las discriminaciones genéricas y entre sexos. Aparecen también algunos retos compartidos como tejer políticas de inclusión sobre el respeto y la valoración de las diferencias y situar estas políticas como canales de construcción de una democracia participativa.

En ese horizonte es donde se coloca el reto para Santa Tecla y su gobierno municipal de cara a posicionarse en los espacios donde se construye la agenda y se teje el peso global de los territorios y las ciudades. Esto le supone, por una parte, elevar su capacidad para asumir, en sus planes de desarrollo, algunos de los puntos de agenda que se dibujan para las ciudades a nivel mundial y, por otra, encontrar el método y las herramientas para desplegar su aprendizaje y su fortaleza institucional a través de lo que llaman —como se explicó en el capítulo VII— su diplomacia local y ganar peso en los espacios donde se configura la agenda internacional que permite a los territorios ganar peso para influir en organismos internacionales y países, de cara a abrirles mayores espacios a los territorios y colocarlos como sujetos del desarrollo global.

Esto significa para Santa Tecla conocer los espacios y redes, analizarlos, organizar su participación en ellos, desplegar estrategias de incidencia y cabildeo, lo que, a su vez, demanda mayores niveles de especialización en el concejo municipal y la alcaldía.

Si Santa Tecla logra dar bien este salto, se estará colocando como parte de ese conjunto mundial de ciudades de vanguardia que pujan por construir mecanismos de gobernabilidad democrática global con presencia de las ciudades, como garantía de un nuevo modelo económico al servicio de las personas y de la vida, y estará contribuyendo, desde El Salvador, al despliegue de la agenda global de desarrollo que pasa hoy por un entramado de ciudades comprometidas no solo en respuestas solidarias a la crisis financiera internacional, sino también en darle un vuelco a la globalización predominante, hacia un mundo donde todas las personas puedan realizar, en plenas condiciones de igualdad y autonomía, sus proyectos vitales.

Epílogo

Santa Tecla, como municipio y ciudad, y el tipo de gestión local que se ha venido desplegando en ella en los últimos nueve años siguen siendo grandes desafíos a la creatividad, la innovación y la audacia política para la presente y futuras administraciones públicas locales, para la ciudadanía y para todos aquellos actores que hacen parte de ese tejido social que está comprometido con el desarrollo del municipio y de su entorno.

No encontramos mejor manera de cerrar estas reflexiones que parafraseando al escritor francés Antoine de Saint - Exupéry en su novela *Vuelo nocturno*, donde plantea que "el hombre solo se conoce a sí mismo cuando se mide con el obstáculo". Santa Tecla nos enseña, con esa riqueza que solo tienen los procesos donde se hace la historia de los territorios, que una ciudad solo se conoce y se despliega a sí misma cuando se mide con el obstáculo y lo supera exitosamente. Esa es su gran lección.

Jóvenes tecleños.

Óscar Ortiz y Agustín Hernández de la diputación de Barcelona.

Maqueta del Estadio Municipal.

Grupo de Iniciativa para el Desarrollo Local y la Descentralización en América Latina.

Parque San Martín.

Maqueta del Centro de Convenciones.

Maqueta de la Biblioteca Municipal.

Anexos

ANEXO 1

Lista de personas entrevistadas		
N.º	Nombre	Oficio/Cargo
1	Ernesto Rivas Gallont	Socio fundador de Asociación Tecleños de Corazón
2	Miriam Hayde Zometa	Ex alcaldesa de Santa Tecla (1997 – 2000)
3	Guadalupe Quintana	Subinspectora de la Policía Nacional Civil
4	Javier Aguilar	Sacerdote jesuita párroco de Monte Tabor
5	Numa Romeo Rodezno	Pastor evangélico Comunidad Cristiana del Reino de Dios
6	Mauricio Arias	Director departamental Ministerio de Educación
7	Juan Bosco Palacios	Jefe interino del Archivo General Alcaldía de Santa Tecla
8	Virginia Magaña	Ex concejala de alcaldía de Santa Tecla ANDRYSAS
9	Neri Díaz	Ex síndica de Santa Tecla Coordinadora Municipal del FMLN
10	Calixto Mejía	Diputado del departamento de La Libertad - FMLN
11	José Menéndez	Ex concejal de Santa Tecla 2000-2003
12	Doris Acosta	Concejala de Santa Tecla Cambio Democrático
13	Nelson Arévalo	Director de Región V Fundación CORDES La Libertad
14	Luis Hernández	Gerente general de la alcaldía de Sta. Tecla
15	Mirna Castañeda	Tesorera de la alcaldía de Santa Tecla
16	María Morales	Gerenta de Participación Ciudadana. Alcaldía de Santa Tecla
17	Jorge Quezada	Concejal de Santa Tecla
18	Jessica Batista	Jefe de personal
19	Franklin Martínez	Jefe de Comunicaciones
20	Doris Nieto	ANDRYSAS
21	Óscar Ortiz	Alcalde de Santa Tecla

Lista de personas entrevistadas		
22	Josep Prochazka	Representante de la Diputación de Barcelona
23	Ana Vásquez	Jefa del Departamento de Cooperación
24	Elda Ortiz	Presidenta de Asociación de Mujeres Tecleñas Directora de FUDEL
25	Liz Molina	Ex concejala Alcaldía de Santa Tecla
26	María Elena Moreno	Consultora en Desarrollo Económico Local
27	Tatiana Martínez	Unidad del centro histórico

Grupos focales y sus participantes

Grupo focal de concejales y gerentes	
Enrique Rusconi:	Concejal
Nery Díaz:	Síndica Municipal
Luis Hernández:	Gerente General
Franklin Martínez:	Jefe de Comunicaciones
Federico Bermúdez:	Jefe de Planificación
Víctor Mejía:	Gerente Servicios Públicos
Grupo focal de servicios al ciudadano	
Alfredo Alvarenga:	Jefe de Gestión Integral de Desechos Sólidos
Víctor Mejía:	Gerente de Servicios Públicos
Rafael Pineda:	Jefe de Alumbrado Público
José Palacios:	Jefe de Parques y Zonas Verdes
Grupo focal de finanzas municipales	
Wilson Sorto:	Presupuesto Municipal
Mirna Castaneda:	Gerencia de Gestión Tributaria
Carlos Chita:	Contabilidad
Grupo focal de participación ciudadana	
María Morales:	Gerenta de Participación Ciudadana
Neldo Flores:	Jefe del Departamento de Participación Ciudadana
Enrique Rusconi:	Concejal y ex gerente de PC
Marlon A. Chicas:	Concejal
Juan Martínez Escapini:	Gerencia de PC, administrador
María Mercedes López:	Gerenta administrativa y ex gerenta de Participación Ciudadana

Grupo focal de participación sectorial	
Elbia Raymundo:	Mesa de Valores Humanos y Cristianos y Mesa de Medio Ambiente
Rolando Saget:	Mesa de Salud. Coordinador adjunto
Grupo focal de participación territorial	
José Alberto Castro:	Comité Zonal Merliot, representante ante CCDL
Jacob Noé Cortés:	Representante de Comunidades ante CCDL
José Edmundo Díaz:	Comité Zonal Quezaltepeque, Nor poniente
Patricia Granados:	Representante de Zona Norte
Enrique Rusconi:	Concejal de Participación Ciudadana
Víctor Chávez:	Coordinador del CCDL
Grupo focal cooperación internacional	
Ana Vásquez:	Jefa del Departamento de Cooperación
Carla Rivera:	Concejala, Consejería de Cooperación
Carlos Palma:	Concejal, Consejería de Cooperación
Luis Hernández:	Gerente general
Enrique Rusconi:	Concejal

ANEXO 2

Ordenanzas municipales y sus reformas
Período 1997 - 2009

Tomo n.º	Fecha	Número	Decreto	Concepto
335	14/04/1997	65	14	Ordenanza de organización y funcionamiento de los mercados municipales.
346	09/02/2000	28	2	Ordenanza transitoria de tasas por servicios aplicadas al mercado central.
347	24/05/2000	95	3	Ordenanza transitoria de tasas por servicios aplicables mercado central.
351	14/06/2001	111	1	Ordenanza reguladora del centro histórico.
352	10/07/2001	129	2	Ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
352	30/08/2001	162	3	Ordenanza reguladora de la actividad de comercialización y consumo de bebidas alcohólicas.
354	20/02/2002	35	1	Ordenanza contravencional .
355	19/04/2002	71	2	Reforma de ordenanza para la declaración máxima de protección y suelos no urbanizables dentro del municipio.
360	03/07/2003	122	2	Ordenanza reguladora de los desechos sólidos.
363	30/04/2004	79	4 y 5	Reforma a la ordenanza reguladora de tasas por servicios y ordenanza transitoria de tasas por servicios municipales aplicable a la zona de desastres del municipio.
364	06/07/2004	125	7	Ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.

Tomo n.º	Fecha	Número	Decreto	Concepto
362	15/03/04	51	3	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
363	30/04/04	79	4	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
363	26/05/04	96	6	Ordenanza de la participación ciudadana
364	03/09/04	163	8	Reforma a ordenanza de organización y funcionamiento de los mercados municipales.
364	27/09/04	178	10	Ordenanza de declaración de zonas de alto riesgo geológico.
364	27/09/04	178	11	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
365	06/10/04	185	12	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
365	13/10/04	190	13	Ordenanza de declaración de zona de alto riesgo geológico de amortiguamiento de protección de suelos no urbanizables y de recursos naturales de Santa Tecla.
365	19/10/04	194	14	Ordenanza de prevención y control de la enfermedad del dengue.
365	25/10/04	199	15	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
366	09/03/05	48	2	Reforma a la ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales de Santa Tecla. Locales Dueñas.
367	20/04/05		3	Ordenanza reguladora para el funcionamiento de los establecimientos comerciales ubicados en el Cafetalón.

Tomo n.º	Fecha	Número	Decreto	Concepto
367	21/06/05	114	5	Reforma a la ordenanza reguladora para el funcionamiento de los establecimientos comerciales ubicados en el Cafetalón.
369	22/11/05	217	6	Reforma a la ordenanza de tasas por servicios municipales.
370	10/01/06	N.º 6	N.º 7	Ordenanza reguladora de la publicidad.
371	02/06/06	101	2	Ordenanza reguladora del uso del suelo en el municipio de Santa Tecla.
371	27/06/06	118	3	Reforma a ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
372	27/09/06	179	4	Reforma a la ordenanza contravencional.
372	27/09/06	179	5	Organización y funcionamiento de mercados municipales.
372	27/09/06	179	6	Ordenanza transitoria para el pago de las tasas con dispensa de multas e intereses moratorios.
374	17/01/2007	10	N.º 008	Reforma a la ordenanza reguladora de la publicidad en el municipio.
374	22/01/07	13	N.º 1 – (2)	Reforma a la ordenanza de tasas por servicios municipales mercados.
374	23/01/07	14	N.º 3	Ordenanza transitoria para el pago de tasas con dispensa de multas e intereses moratorios.
374	24/01/07	15	N.º 4	Ordenanza reguladora del uso de suelo en el municipio de Santa Tecla.
374	16/03/07	52	N.º 5	Ordenanza reguladora de las asociaciones comunales.
376	17/09/07	171	0	Ordenanza de creación y aplicación de la contribución especial para realizar fiestas en el municipio.

Tomo n.º	Fecha	Número	Decreto	Concepto
377	16/10/07	192	N.º 7	Reformas a la ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales.
377	12/11/07	210	N.º 8 N.º 9 N.º 11	Interpretación y reforma a ordenanza de creación y aplicación de la contribución especial en fiestas patronales. Ordenanza reguladora de la comercialización de los productos pirotécnicos. Ordenanza reguladora de medios de pago permitidos para solventar deudas.
377	21/11/07	217	N.º 12	Ordenanza de regulación del uso del suelo en el municipio de Santa Tecla.
379	16/06/08	111	002	REFORMA A LA ORDENANZA DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS MUNICIPALES DE SANTA TECLA.
379	27/06/08	120	3, 4 y 5	Ordenanza de creación del Consejo Interinstitucional para la prevención de la violencia en el municipio. Ordenanza transitoria para el pago de de la tasas con dispensa de multa e intereses moratorios de la ciudad de Santa Tecla. Reformas a la ordenanza de tasas por servicios municipales de Santa Tecla.
381	09/10/08	189	06	Reforma a la ordenanza reguladora de tasas por servicios municipales de Santa Tecla (que tienen que ver con Reg. Tributario, Recreación y Deporte, El Palacio Municipal, Complejo Acuático, El Cafetalón y Gcia. de Medio Ambiente).
381	23/10/08	199	7	Ordenanza transitoria para el pago de las tasas con dispensa de multas e intereses moratorios.
382	16/02/09	031	Dec. n.º 01 (pág. 32, 33 y 34)	Ordenanza para la legalización de construcciones o parcelaciones ubicadas Santa Tecla.
382	11/03/09	048	Dec. n.º 02 (pág. 63)	Reforma a la ordenanza de tasas por servicios municipales. Uso del espacio público por cada cabina telefónica.

ANEXO 3

Bibliografía sobre Santa Tecla

Libros y textos impresos

Alcaldía Municipal de Nueva San Salvador. *Memoria de labores / Alcaldía Municipal de Nueva San Salvador.*

Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador, CORDES. *Plan director para el abastecimiento y saneamiento de agua en zonas rurales del sur de La Libertad: municipios de Santa Tecla, Nuevo Cuscatlán y Zaragoza*. Abril 2004.: 1. ed. Arte Gráfico, 2004.

Barón Castro, Rodolfo. *Reseña histórica de la villa de San Salvador: desde su fundación en 1525, hasta que recibe el título de ciudad en 1546. Volumen 1 de Colección "Orígenes"* (CONCULTURA), Dirección de Publicaciones e Impresos, 1996.

Catholic Church. Diocese of San Salvador, José Luis Cárcamo y Rodríguez. *Disposiciones generales dictadas en la santa visita de Nueva San Salvador*. Tip. Nacional, 1875.

Conde, Martiniano Hno.: *Colegio Ch ampagnat*. Sin Año.

Contreras, Juan José (comp.). *Santa Tecla: Cronología,* Consejo Nacional para la cultura y el Arte (CONCULTURA), San Salvador. 2004.

Gallardo, Miguel Ángel, *Papeles Históricos*. Vols. Del 1 al 6. Ed. Lea; News Gasette. 1960 - 1980.

Gallardo, Víctor Manuel. Su libro personal de recortes.

Gallegos Valdés, Luis. *Caricaturas Verbales*, 1997.

García, José Manuel, director. Mejía, Carlos, Museo de la ciudad. Nadal, Joan, Alcalde de Tarragona. *150 Años de Santa Tecla* [DVD]. El Salvador: Contraluz films&art, [2005].

Jerez Bustamante, Víctor: *Cronología Histórica de Nueva San Salvador, 1786-1955*. Santa Tecla. Sin. Ed.

Lardé y Larín, Jorge: *El Salvador: Historia de sus Pueblos, Villas y Ciudades.* San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos, 2ª. Ed., 2000.

Melara del Cid, Luis. Hospital San Rafael: *150 años de servicio.* Sin año y editor.

Ministerio de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Análisis y propuesta para la regulación de costos de vara cuadrada de terreno para zona postal del área metropolitana de San Salvador y Nueva San Salvador* (catastro urbano). San Salvador, El Salv. : División de Vivienda, Unidad Técnica y Fomento Habitacional, 1988.

Ministerio de Obras Públicas. Instituto Geográfico Nacional Ingeniero Pablo Arnoldo Guzmán. *Plano de la ciudad de Nueva San Salvador* [Material Cartográfico] San Salvador: Instituto Geográfico Nacional, 1999.

Ministerio de Obras Públicas, Instituto Geográfico Nacional Ingeniero Pablo Arnoldo Guzmán. *Nueva San Salvador* [: El Salvador 1:25,000, hoja 2357 III S.E.]. 1980

Molina Olivares, Eduardo; Ramírez Salazar, Armando: *100 años Club Tecleño.* Sin año y edición.

Molina y Morales, Roberto:
- Iglesia del Carmen. (Sin año y edición).
- Iglesia Parroquial de la Concepción. 1954.
- La Nueva San Salvador: sus hombres y sus hijos ilustres. 1954.

Movimiento de Mujeres Melida Anaya Montes. *Política de género del municipio de Santa Tecla, municipalidad de Santa Tecla.* Instituto Austriaco para la Cooperación Norte Sur, Cooperación Austriaca para el Desarrollo. 2006

Rivas, Francisco J. *Recordatorio histórico del 80 aniversario de la fundación de Nueva San Salvador o Santa Tecla: celebrado el 8 de agosto de 1934*. Impr. Tecleña, 1934

Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). *Elaboración de un mapa sobre la vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de San Salvador y formulación de una propuesta de gestión sostenible. Elaboración de cartografía geomorfológica para incorporar el análisis de riesgo en el plan de desarrollo urbano del área metropolitana de San Salvador. Mapa y estudio de recarga acuífera del área metropolitana de San Salvador, zona prioritaria n.° 1: faldas del volcán de San Salvador - cuenca del río Acelhuate* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv.: OPAMSS, 2007.

Rivas Bonilla, Alberto, Dr.: Su libro personal de recortes. Sin año.

Ruiz Blanco, Rafael: *Estampas tecleñas*. 2.ª ed. Impresión y Offset Ricaldone, 2002.

S. A. *Copias de las actas de las sesiones celebradas por la municipalidad de la ciudad de Nueva San Salvador, de enero de 1856 a diciembre de 1867.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 1971.

S. A. *Decretos que dieron origen a la fundación de la ciudad de Nueva San Salvador*. Imprenta Tecleña, 1934.

S.A. *Actas de las sesiones celebradas por la municipalidad de Santa Tecla 1856-1867, 1893-1900, 1901 – 1905, 1953*. Sin edición.

William Ingersoll Rose. *Natural hazards in El Salvador*. Geological Society of America, 2004.

Zaldaña, José Ignacio. *Inauguración de la nueva ciudad de San Salvador en las llanuras de Santa Tecla.* Imprenta del triunfo, 1928.

Tesis de licenciaturas o maestrías

Alas Quevedo, Carmen Carolina. Méndez Aguilar, Lizbeth Guadalupe. Barahona Vásquez, Deysi Yanira. *Actitud hacia los métodos anticonceptivos de los(as) estudiantes de noveno grado y segundo año de bachillerato general del sector público y privado del municipio de Santa Tecla* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv. : [s.n.], 2007.

Amaya Castro, Mauricio Alfredo. Hernández Martínez, Juan Ramón. Medrano Medrano, Santos Mardoqueo. *Guía para el establecimiento de un sistema de información gerencial que permita obtener la información necesaria para la toma de decisiones gerenciales en la mediana empresa sector comercio, rama alimentos en el municipio de Nueva San Salvador*. San Salvador, El Salv. : [s.n.], 2002.

Aparicio Menéndez Cruz, Douglas. Menjívar Escalante, Zoila Aminta. Vides López de Guerrero, Celina Isabel. *Condiciones interactuantes asociadas a los casos sospechosos de maltrato infantil y al subregistro de los mismos en el servicio de emergencia del hospital nacional San Rafael, Santa Tecla, en el período de enero a diciembre de 1999, como parte del análisis.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

Araujo Argueta, Mireya Lizbeth. Albayeros Osorio, Violeta Esmeralda. Tomasino Cortez, Melvyn Antonio. *Estrategias de comunicación interinstitucional para el rescate del centro histórico de la ciudad de Nueva San Salvador*. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

Arias Castro, Ana Mercedes. Cedillos Alas, Karina Marvely. *Ensayo fotográfico sobre la pobreza y las condiciones de vida de las comunidades marginales de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla en cuanto a vivienda y servicios básicos*. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

Barillas Panameño, Claudia Ivette. Mancía, Adriana Carolina. Rodríguez López, Mario Eduardo. *Propuesta de renovación de la comunidad La Cruz en el municipio de Nueva San Salvador año 2006* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2006.

Blanco Rauda, Maira Lissett. Pérez Zelaya, Nohemy Esmeralda. *Restauración y rehabilitación del edificio histórico La Casona, Santa Tecla* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2008.

Cáceres Rodas, Bessy Guadalupe. Callejas Melgar, María Elena. Galo Cruz, Johanna de los Ángeles. Majano González, Berta Janett. Palacios Romero, Violeta Araceli. Reyes Zetino, Laura María. *Manual de evaluación del desempeño para los empleados de la alcaldía municipal de Santa Tecla*. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 1997.

Candelario Navarrete, Judith Yanira. Castro García, Jacqueline Beatriz. Chávez de Lorenzana, María Ernestina. Ramírez Espinoza, Flor de María. *Diagnóstico del proceso de compras de la alcaldía de Nueva San Salvador y diseño de una guía para la aplicación de la ley de adquisiciones y contrataciones en la administración pública*. San Salvador, El Salv. : [s.n.], 2001.

Cañas Castillo, Carlos Fernando. Hernández Arévalo, Karla María. Linares Mancía, José Manuel. Menéndez Castro, Mauricio David. *Análisis y proyección de la demanda de tráfico vehicular en la carretera panamericana CA01 tramo Lourdes - Santa Tecla y carretera CA04 tramo Zaragoza - San Salvador* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv. : [s.n.], 2007.

Crisonino Bannow, Itala. *Usos del test Gestáltico Visomotor (B.G.) para discriminar entre buenos y malos lectores utilizando la escala de maduración infantil en niños de segundo grado de Nueva San Salvador*. San Salvador: [s.n.], 1977.

Cuéllar Reyes, Salvador Antonio. Fernández Rivera, Carlos René. Fuentes Calderón, Fidel Ernesto. *Condiciones de trabajo que afectan la salud de los empleados que manejan los desechos sólidos en las alcaldías de San Salvador, Soyapango, Nueva San Salvador y San Marcos, durante febrero y marzo del 2003*. San Salvador, El Salvador: [s.e.], 2003

Del Cid, Adriana. Tusell, Marta. Zedán, Javier. *Marca Ciudad*. Plan Estratégico de Comunicaciones Integradas de Marketing para la promoción de la ciudad como ícono cultural de El Salvador [*CD Rom*]. Santa Tecla, 2009.

Domínguez Rivas, Jorge Alberto. Morán Figueroa, Sonia Patricia. Milla Larreynaga, Adela Margarita. *Diseño del medio ambiente para la ciudad de Santa Tecla.* San Salvador: [s.n.], 1988.

Flores Castillo, Karla María. Parker Villavicencio, Jessica del Carmen. Reyes Álvarez, Iris Esmeralda. *El clima pedagógico y la manifestación de comportamiento estudiantil violento en los(as) alumnos(as) de tercer ciclo de los centros educativos públicos del municipio de Santa Tecla* [*CD Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2004.

Galea Magaña, Carmen Elena. Jerez Vásquez, Olga Yesenia. Morales Gómez, Manuel Edgardo. Orellana Campos, Ivania Carolina. *Diseño de manual de procedimientos para la integración del recurso humano en la alcaldía municipal de Nueva San Salvador. San Salvador,* El Salv. : [s.n.], 2001.

García Portillo, Carmen. Martínez Gómez, Lidia Marcela. Palacios Martínez, Francisco Javier. *Propuesta de mejora para la gestión administrativa del mercado central del municipio de Santa Tecla* [*CD Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2005.

González Velásquez, Dalila Margarita Solórzano Guevara, Elsa Eliana Ábrego Álvarez, Gerardo Carlos. *Valoración económica del parque recreativo El Cafetalon, de Nueva San Salvador.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

Guardado Pineda, Adela Maribel. Martínez Peña, Ana Silvia. Ruiz Pineda, Roxana Patricia. *Establecimiento de guías de control interno sobre fondos recibidos en donaciones o financiamiento destinados para obras de inversión por las municipalidades de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

López Bonilla, Adrián. Martínez Barahona, María del Carmen. Serrano Gálvez, Rubia Estela. *Regulación jurídica del recurso forestal, su incidencia en la deforestación y en la vida silvestre de la cordillera del Bálsamo de la ciudad de Nueva San Salvador.* San Salvador, El Salv. : [s.n.], 1999.

López Hernández, José Gonzalo. *La práctica bautismal en la parroquia San Antonio, Santa Tecla: a la luz de un triple modelo de iglesia.* San Salvador: [s.n.], 1991.

Orellana Morales, Dina Consuelo. Ruíz Zaldaña, Irma Lorena. Vásquez Molina de Juárez, Hilda Gladys. *Condiciones relacionadas con el cumplimiento de normas en el subprograma de planificación familiar en las clínicas empresariales adscritas a la unidad médica n.º 2 de Nueva San Salvador, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en los meses de febrero.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2001.

Ramos C., Fátima de María. Medrano G., Flor de María. *Propuesta para la rehabilitación del espacio público de las cuadras comprendidas entre los parques San Martín y Daniel Hernández en Santa Tecla.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2001.

Reyes Rodríguez, Julio César. Sorto Díaz, Mario José. *Mediciones y análisis de microsismos en la ciudad de Santa Tecla* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2007.

Rivera Ramos, Carlos Armando. Amaya Cappellaro, Carlos José. *Agua no facturada: su investigación para la ciudad de Nueva San Salvador y control generalizado.* San Salvador: [s.n.], 1981.

Rodríguez Rodríguez, Edenilson. Ferrufino Machado, William Armando. Torres Mancía, Jiuber Audiel. *Guía de información para la toma de decisiones en pequeñas empresas dedicadas a la comercialización de bienes de consumo en el municipio de Nueva San Salvador.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2000.

Ruano Blanco, Angélica Ester. Salmerón, Alma América. *Aportes de plan internacional al fortalecimiento de los actores comunitarios en la institucionalización de los espacios y mecanismos de participación en el municipio de Santa Tecla, La Libertad* [*CD-Rom*]. San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2007.

Rugamas Tobar, Edith Aidee. Méndez Hernández, Elena Elizabeth. Pineda de Mena, María Petrona. *Ideal y realidad metodológica de la educación de adultos en las comunidades marginales suburbanas de Nueva San Salvador.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 1995.

Serrano Castillo, Blanca Estela. Chávez Gómez, Cristina Aracely. *Anteproyecto para las instalaciones del Cuerpo de Agentes Municipales de la ciudad de Santa Tecla.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2002.

Serrano Jiménez, Dora Silvia. Mónico Cortez, Ana Cecilia. *Estudio exploratorio de los desórdenes psicológicos en los niños de un refugio de Santa Tecla.* San Salvador: [s.n.], 1983.

Osorio Cerna, Janine Lizette. Quintanilla Orellana, Patricia Jeanette. Vásquez Salazar, Susana Beatriz. *Propuesta de una guía para la utilización de carta de servicio o calidad en la alcaldía municipal de Santa Tecla.* San Salvador, El Salv.: [s.n.], 2004.

Valencia Argueta, Jesús. *Construcción de una estrategia territorial como instrumento de articulación y coordinación de las unidades territoriales y regionales en la implementación del plan estratégico en el municipio de Santa Tecla.* Tesis para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador. 2005.

Documentos publicados en el sitio web del Gobierno Municipal de Santa Tecla: www.amst.gob.sv:

- *Sondeo del "Buen vecino"*. Septiembre de 2007.
- Plan de inversión participativo, principales ejes de trabajo.
- Compendio de las megaobras
- Rendición de labores 2007, gestión municipal de Santa Tecla.
- Santa Tecla F.C., conformación del equipo.

Otros documentos

- Mejía Martínez, Carlos. *El pensamiento ecológico de los fundadores de la ciudad de Nueva San Salvador*. Conferencia. Sin fecha.
- Memorándum (22 de abril de 2008), de Ana Vásquez, jefa del Departamento de Cooperación, Principales proyectos de cooperación ejecutados en la gestión del alcalde Óscar Ortiz 2000- 20008.
- Listado de convenios, 27 de abril 2006, Archivo n.º 2, gaveta n.º 2, departamentos / unidad: sindicatura, municipalidad de Santa Tecla.
- Listado de organizaciones sectoriales y territoriales en el municipio de Santa Tecla.
- Encuestas de opinión 2002 – 2007 (*CD – Rom*)
- Listado de principales proyectos realizados durante la gestión 2001 – 2008.
- Mapa del municipio por cantones, colonias y barrios.

Bibliografía

Alburquerque, Franc isco (2003): "Teoría y práctica del desarrollo local". Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas". La Serena, Coquimbo. Chile.

Artiga-González, Álvaro: "El FMLN entre la oposición y el gobierno tras doce años de elecciones". Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. San José de Costa Rica. Julio de 2006.

Autor desconocido: "La oligarquía cafetalera en Santa Tecla y Santa Ana". Sin fecha.

Alcaldía municipal de Santa Tecla. *Gestión municipal de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia.* Santa Tecla. 27 de mayo de 2009

Alcaldía municipal de Santa Tecla. *Informe de finanzas de la alcaldía de Santa Tecla 2007.*

Alcaldía municipal de Santa Tecla: *Memorias de labores* 2005 a 2008.

Alcaldía municipal de Santa Tecla:

- "Ordenanza para la Participación Ciudadana y la Transparencia". Noviembre de 2008.
- "Ordenanza Reguladora del Uso de Suelos de Santa Tecla". Enero de 2007.
- "Ordenanza Reguladora de Asociaciones Comunales de Santa Tecla". Marzo de 2007.
- "Ordenanza Reguladora de los Desechos Sólidos". Julio de 2003.
- "Ordenanza Reguladora de las Tasas por Servicios Municipales". Julio de 2001.
- "Ordenanza para la Declaración de Zonas de Máxima Protección". 1998.
- "Ordenanza de Veda Temporal en la Cordillera del Bálsamo". 1998.
- "Ordenanza para la Protección y Preservación de Recursos Naturales". Septiembre de 1989.

Alcaldía municipal de Santa Tecla: *Plan estratégico participativo*, 2002-2012. Santa Tecla. 2003.

Alcaldía municipal de Santa Tecla:

- "Política municipal de convivencia y seguridad ciudadana". Versión actualizada. 2009.

- "Política municipal para la gestión estratégica del riesgo a desastres". Santa Tecla. Enero 5 de 2009.
- "Política municipal de niñez, adolescencia y juventud".

Alcaldía municipal de Santa Tecla: "Pequeñas obras de gran Impacto: una experiencia desde Santa Tecla". Noviembre 2008.

Alcaldía municipal de Santa Tecla: "Solidaridad y cooperación internacional". Santa Tecla. 2008.

Arocena, José (1994): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAEH-UCU, Nueva Sociedad. Venezuela.

Aróstegui Nancy y Pilarte, Enrique: "Derechos de la niñez y desarrollo local en Centroamérica: un vínculo necesario". Managua, Nicaragua. Mayo 2008.

Asamblea Legislativa: "Consulta Pública para la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial". San Salvador, El Salvador. Agosto del 2007.

Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador, CORDES: "Plan director para el abastecimiento y saneamiento de agua en zonas rurales del sur de La Libertad: municipios de Santa Tecla, Nuevo Cuscatlán y Zaragoza". Abril 2004. Arte Gráfico. San Salvador. 2004.

Barón Castro, Rodolfo: "Reseña histórica de la villa de San Salvador: desde su fundación en 1525, hasta que recibe el título de ciudad en 1546". Volumen 1 de colección *Orígenes.* CONCULTURA, Dirección de Publicaciones e Impresos. San Salvador. 1996.

Bervejillo, Federico: Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo.. CLAEH. Montevideo, Uruguay. 1999.

Bervejillo, Federico: "Territorios en la globalización". Prisma n.º 4, Universidad Católica. Montevideo, Uruguay. 1995.

Boeninger, Edgardo: "Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo". CED. Santiago de Chile. Julio de 1984.

Boisier, Sergio: "*Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*". ILPES. Documento 88/02. Serie Ensayos. Santiago de Chile. 2000.

Borja, Jordi: "Participación y municipio en CEUMT". *Revista Municipal*, n.° 106/107, Barcelona, España. 1985

Borja, Jordi y Castells, Manuel: *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información.* Taurus. Segunda edición. Madrid, España. 1998.

Carrión, Fernando: "El desafío político de gobernar la ciudad". Nueva Sociedad, n.° 212. Buenos Aires, Argentina. Noviembre – diciembre, 2007.

Chueca, Fernando (1974): *Breve historia del urbanismo.* Editorial Alianza. Madrid, España.

Concejo municipal de San Salvador: "Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador". San Salvador, El Salvador. Abril de 2002.

Concejo municipal de Santa Tecla: "Reglamento interno de acoso sexual".

Consejo de Europa: "Carta Europea de la Autonomía Local". Estrasburgo. Octubre 15 de 1985.

CONCULTURA: "Santa Tecla. Cronología". Compilación. Consejo Nacional para la Cultura y el Arte. San Salvador, El Salvador. 2004.

Dammert, Lucia: "Seguridad Pública en América Latina: qué pueden hacer los gobiernos locales". Revista Sociedad n.° 212. Fundacion Friederich Ebert. Noviembre - Diciembre de 2007. http://www.nuso.org

Datar: "Aménager la France de 2020". Délégation à l´Aménagement du Territoire et à l´Áction Régionale, Paris, Francia. 2001.

Datar: Amènager la France de 2020. Mettre les Territoires en Mouvement, Minestere de l'Amènagement du Territoire et de l'Environment; La Documentation Françàise. Paris, Francia. 2000.

Dgerias: Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la CEE: "*Cultura y patrimonio en favor del desarrollo local*". LEDA Noticias, n.° 5. 1992.

Diario Oficial: Ordenanza de Creación del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia en el Municipio de Santa Tecla, Departamento de La Libertad. N.° 120. San Salvador, El Salvador. 27 de Junio de 2006.

DIGESTYC: Censos de población y vivienda. San Salvador, El Salvador. 1961, 1971, 1992 y 2007.

Farto, José María: "La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, un instrumento novedoso de intervención local". En *Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo.* 1988.

Enríquez Villacorta, Alberto: "Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo". En *Desarrollo regional, reflexiones para la gestión de los territorios". Alternativas y capacidades.* México, D.F. Noviembre 2008.

Enríquez, Alberto, Rodríguez, Marcos y otros: *Desarrollo regional/local: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE. Segunda Edición. San Salvador, El Salvador. 1999.

Enríquez, Alberto: "Desarrollo sustentable y desarrollo regional/local en El Salvador". *Alternativas para el desarrollo* n.° 44. FUNDE. San Salvador, El Salvador. 2004.

Escobar, Nelson y Rivera, Aura: "Sistematización del proceso de planeación estratégica participativa en el municipio de Santa Tecla". Research Triangle Institute**.** San Salvador, El Salvador. Septiembre 2004.

FALCA: "Declaración de San Salvador". San Salvador, El Salvador. 18 de Abril de 2008.

FUNDAUNGO: "Directorio municipal: El Salvador 2003 – 2006". San Salvador, El Salvador. 2007.

Gaceta Oficial. San Salvador, El Salvador. 8 de junio de 1854.

Gallardo, Miguel Ángel, *Papeles históricos*. Vols. del 1 al 6. Ed. Lea; News Gasette. 1960 - 1980.

Giddens, Anthony: *"La Tercera Vía"*. Taurus. Madrid, España. 1999.

Hernandez, Luis: "Los terremotos del 2001: Santa Tecla. Experiencia post terremoto". Santa Tecla. 13 de Enero de 2001. Presentación en Power Point.

IDELCA: "Planteamiento estratégico. Desarrollo local e integración centroamericana: una nueva perspectiva". Elaborado por Alberto Enríquez Villacorta y Manuel Ortega Hegg. San Salvador, El Salvador. 2005.

Instituto del Territorio y Urbanismo: *Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local, la experiencia española*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, España. 1987.

IULA: "Declaración mundial sobre autonomía local". Toronto, Canadá. Junio. 1993.

Jerez Bustamante, Víctor: *Cronología histórica de Nueva San Salvador, 1786-1955*. Santa Tecla. Sin Editor.

Kuroiwa, Julio: "Ciudades sostenibles: Agenda para el siglo XXI". Cap. 2 del libro *Reducción de desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza*, de donde se ha extraído este trabajo, y luego, actualizado a inicios de 2003.

Moncayo J, Edgard: "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial". CEPAL, Serie *Gestión Pública* n.° 13, Santiago, Chile. 2001.

Moncayo J, Edgard: "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". ILPES, Serie *Gestión Pública* n.° 27. Santiago de Chile. 2002.

Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes: "Política de género del municipio de Santa Tecla". Alcaldía municipal de Santa Tecla. Instituto Austriaco para la Cooperación Norte Sur, Cooperación Austriaca para el Desarrollo. 2006

Municipalidad de Santa Tecla y Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, "Política de género del municipio de Santa Tecla. Inclusión y equidad desde lo local." Santa Tecla, El Salvador.

M&H Marketing: "Estudio de opinión: nueve años de gestión en Santa Tecla". Santa tecla. Noviembre 2008.

Ortega Hegg, Manuel y Enríquez Villacorta, Alberto: "Cooperación descentralizada en Centroamérica y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil". Anuario de la Cooperación Descentralizada año 2008. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

PNUD*: Almanaque 262*: "Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador". San Salvador, El Salvador. 2009.

PNUD: *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001.* Capítulo 6, "Desarrollo local y descentralización". San Salvador, El Salvador. Julio 2001.

PNUD: "Gestión territorial: de la integración local a la inserción mundial". *Informe sobre desarrollo humano*: El Salvador 2003. Capítulo 7. San Salvador, El Salvador. 2003.

Red URB-AL: "Diagnóstico de inequidades de género del municipio de Santa Tecla". Santa Tecla. Diciembre 2004 – abril 2005.

Rivas, Francisco J.: *Recordatorio histórico del 80 aniversario de la fundación de Nueva San Salvador o Santa Tecla: celebrado el 8 de agosto de 1934.* Imprenta Tecleña. Santa Tecla. 1934.

Rivas Gallont, Ernesto: *Santa Tecla: la memoria y los cuentos de la "Ciudad de las Colinas".* San Salvador, El Salvador.

Rodríguez, Marcos, "Fundamento y análisis de la ejecución del FODES como herramienta de desarrollo local". Revista ECA n.° 669. San Salvador, El Salvador. Octubre 2003.

Rodríguez, Marcos y otros: "Instrumento de autoevaluación de la gestión municipal: señales de un buen gobierno". GTZ. San Salvador, El Salvador. 2005.

Saca, Elías Antonio. Discurso Presidencial en la Juramentación de Gobernadores Departamentales. San Salvador, El Salvador. 31 de mayo de 2006.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio: *Historia contemporánea de Chile*, Tomos I y II. LOM Ediciones. Santiago de Chile. 1999.

Sen, Amartya: *Desarrollo como Libertad*. Editorial Planeta. Madrid, España. 2000.

USAID: "Índice de competitividad municipal 2009. Midiendo la competitividad económica local para crear un mejor entorno empresarial". San Salvador, El Salvador. 2009.

Valencia Argueta, Jesús: "Construcción de una estrategia territorial como instrumento de articulación y coordinación de las unidades territoriales y regionales en la implementación del plan estratégico en el municipio de Santa Tecla". Tesis para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador. 2005.

Vásquez Barquero, A.: Política económica local. Pirámide. Madrid. 1993.

Veltz, Pierre: *Mundialización, ciudades y territorios*. Ariel Geografía. Barcelona. 1999.

Wamsler, Christine: "Integrando la gestión de riesgo, planificación urbana y vivienda social: Lecciones de El Salvador". Revista INVI. Mayo, año/vol.22. n.° 059. Universidad de Chile. Santiago de Chile. 2007.