

Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

funde

Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador



A 99 - 06084

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador

Alberto Enriquez Villacorta

San Salvador, mayo de 1998

**Propuesta para el impulso de un
proceso de descentralización en
El Salvador**

Editado por:

Fundación Nacional para el
Desarrollo

–FUNDE–

Apartado postal N° 1774, Centro
de Gobierno, San Salvador,
El Salvador.

e.mail: funde@es.com.sv

Primera edición, mayo 1998

Edición gráfica

Equipo Maíz

Fotografías

Cortesía de Imágenes Libres

Ilustración de portada

Impreso en El Salvador por
Algier's Impresores

©Derechos reservados FUNDE

Prohibida la reproducción total o
parcial sin la autorización expresa
del editor

Indice

Presentación	7
Introducción	9
I. El debate sobre la descentralización	17
II. El concepto de descentralización	25
III. Componentes básicos de nuestra propuesta	35
Construcción y desarrollo de una agenda	37
Identificación de los actores y creación de una instancia nacional, plural y representativa	67
Identificación de fuentes de financiamiento y aseguramiento del apoyo financiero	73
IV. Reflexión final	77
Bibliografía	81

PRESENTACIÓN

Desde su nacimiento en 1992, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) asumió como uno de sus ejes fundamentales de investigación y formulación de propuestas el desarrollo regional/local. Esto se hizo sobre la base de percibir que la transición que se abrió en El Salvador con los Acuerdos de Paz, firmados en Chapultepec, México, debería enrumbar a nuestro país hacia una nueva realidad que se caracterice por una democracia representativa y participativa y por un estilo de desarrollo humano y sustentable.

El propósito ha sido, desde el comienzo, contribuir a que El Salvador recupere, como sujetos de democracia y desarrollo, todas y cada una de sus regiones y localidades, lo cual pone en la agenda del país temas como: la participación ciudadana, la descentralización y transformación del Estado, la democratización de todas las estructuras políticas, una redefinición del rol de los municipios, etc.

Después de seis años en que no sólo el país, sino la región centroamericana y el entorno internacional han venido sufriendo profundos y acelerados cambios, los temas del desarrollo regional/local y la descentralización del Estado han venido ganando terreno y ubicándose entre los aspectos fundamentales en torno a los cuales hay que generar agresivas políticas nacionales y regionales, si queremos avanzar hacia escalones superiores de democracia y desarrollo sustentable.

En ese marco, la FUNDE quiere fortalecer y ampliar su contribución y como parte de este esfuerzo presenta ahora esta publicación, que contiene elementos importantes para el impulso en el país de un proceso de descentralización

del Estado y que es producto de investigaciones y reflexiones, no sólo al interior de la institución, sino en diferentes espacios y con diferentes actores del país.

Agradecemos a todos aquellos que de manera directa o indirecta han contribuido a que este trabajo haya sido posible, especialmente a quienes en distintas regiones y municipios del país, como San Vicente, Zacatecoluca, Chalatenango, Nejapa, Acajutla y Soyapango, han venido compartiendo con nosotros sus esfuerzos por generar los espacios y mecanismos de concertación y participación que les permitan avanzar en la construcción de esos nuevos caminos de democracia y desarrollo regional/local. La contribución realizada por los distintos actores de la región/localidad fortalece la descentralización y transformación del Estado, así como el desarrollo del país en su conjunto.

Agradecemos también a la Fundación Friedrich Ebert que además de compartir con nosotros la preocupación de aportar en el terreno del desarrollo regional/local, y la descentralización del Estado, nos ha brindado el respaldo financiero que permite que este nuevo trabajo de la FUNDE llegue al público interesado en esta temática.

Esperamos, finalmente, que las reflexiones y propuestas en torno al impulso de un proceso de descentralización en El Salvador que aquí presentamos, sean de utilidad tanto para la sociedad civil como para las instancias gubernamentales y los gobiernos municipales, de manera que se enriquezca el debate sobre el tema en El Salvador y se abone al impulso de la descentralización del Estado.

Roberto Rubio
Director Ejecutivo



Introducción

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, a 6 años de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN en Chapultepec, México, aparece con mayor claridad que uno de sus principales logros y aportes fue el de brindarnos a los salvadoreños y salvadoreñas un método para abordar y buscarle soluciones viables a los graves problemas de la nación.

Seis años después, nuestra sociedad sigue necesitando nuevos ejercicios de políticas públicas, nuevos ejercicios en que todos los sectores de la sociedad participemos de manera abierta, sistemática y transparente en el impulso de políticas y procesos que le permitan a nuestro país caminar en la dirección del desarrollo y la democracia.

En este marco, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), presentó en junio de 1996 una propuesta de "Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador" contenida en el libro "Crecimiento estéril o desarrollo". Antes de eso, el FMLN había lanzado su proyecto de desarrollo económico-social y posteriormente la ANEP publicó el "Manifiesto Salvadoreño". Recientemente, en enero del presente año, la Comisión Nacional de Desarrollo nombrada 9 meses antes por el Presidente de la República entregó al país el documento "Bases para un Plan de Nación". Estas propuestas expresan un profundo sentir de muchos salvadoreños y salvadoreñas: la necesidad de ponernos de acuerdo en un Proyecto de Nación si queremos sacarla adelante y convertirla en una nación donde todos podamos vivir con dignidad, en el marco de un profundo respeto a los derechos humanos y contar con suficientes oportunidades para nuestra realización como ciudadanas y ciudadanos.

El debate y los espacios que se abren en torno a un proyecto de nación nos parecen importantes y hay que fortalecerlos. Para ello, hay que enfrentar desafíos concretos y hacerlo con sentido de nación, de pluralidad y de ejercicio democrático; entendido éste como la capacidad de reflexionar, debatir, proponer soluciones, llegar a acuerdos y cumplirlos.

Uno de estos desafíos es la DESCENTRALIZACION DEL ESTADO. Por eso, queremos ahora someter a consideración de los diferentes sectores de nuestra sociedad civil, de los movimientos y partidos políticos y del Gobierno de la República, la necesidad de asumir de manera conjunta y concertada, el reto de construir el diseño y la implementación de un proceso de descentralización. Encontramos que refuerza la importancia y oportunidad de esta propuesta lo siguiente:

- Estamos frente a un Estado centralizado, que mantiene altos niveles de ineficiencia y es aún poco democrático. La centralización ha mostrado que contribuye muy poco a la eficiencia económica; que dificulta la representatividad del gobierno en lo político y lo hace distante y autoritario; que incrementa las inequidades, excluye y margina. Además, es territorialmente impropia dado que no permite enfrentar adecuadamente los desequilibrios regionales, urbanos y rurales.
- Ante esa realidad, el mismo gobierno ha mantenido en las dos últimas administraciones una fuerte crítica a los altos niveles de centralización estatal y un planteamiento descentralizador. Pero hasta el momento, esto apenas se ha traducido en algunos tímidos y dispersos esfuerzos de desconcentración de funciones y no responde ni está respaldado por una verdadera estrategia de descentralización.

- En distintos sectores de la sociedad va creciendo la convicción de que la descentralización y el desarrollo regional/local son condiciones necesarias para avanzar hacia la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.
- Las elecciones de alcaldes y diputados –ambos actores-claves en el proceso de descentralización– realizadas en marzo del año pasado, modificaron el mapa político del país creando una situación en que la oposición ha ganado fuerza, lo que genera mejores condiciones para la negociación y concertación. Es necesario recordar aquí que los principales partidos políticos opositores se han venido pronunciando en favor de la modernización y descentralización del Estado.
- Distintas instancias gubernamentales y algunas instituciones han generado, propuestas iniciales y aisladas de descentralización que hasta hoy no han tenido mayor impacto.

Además de las consideraciones anteriores, es necesario tener en cuenta que a lo largo y ancho del Continente Latinoamericano han venido, en los últimos 20 años, creciendo y desarrollándose tendencias a la descentralización, que han sido alentadas por el discurso y la acción de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, al colocar en un lugar prioritario de sus agendas el tema de la reforma del Estado.

Esas tendencias son manifestación de las profundas transformaciones de la sociedad contemporánea y del proceso de reforma del Estado, con el propósito de adecuar la organización política de la sociedad, a las exigencias de internacionalización económica, política, social y cultural, por una parte y a la reafirmación de la identidad de las comunidades regionales y locales y su demanda de participación económica y política, por otra.

De allí se desprende que no hay un paradigma de descentralización que sea aplicable a todos los países latinoamericanos. Cada proceso debe acomodarse a la tradición institucional del país en que se desarrolla, a sus peculiaridades económicas, políticas, culturales y a las prioridades que defina como nación.

Dado que la descentralización implica, fundamentalmente, que el gobierno central transfiere poder a otras instancias regionales y/o municipales, para que éstas planteen sus propios proyectos de desarrollo y los lleven a cabo, es evidente que no se trata de un proceso estricta ni principalmente técnico. Se trata más bien de un campo de intereses conflictivo y diverso que lo encarnan actores específicos y donde están en juego aspectos claves de poder, economía y cultura. Es un proceso fundamentalmente político que tiene relación estrecha con la democracia.

Por eso, a nivel de nuestra Región, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) ha planteado que “la democracia se revitaliza con un Gobierno local fuerte, abierto y participativo, en el cual la participación ciudadana activa desborda la cooperación para ejecutar obras de interés público y ejercer la función soberana de contralor de la gestión de los asuntos del municipio, del manejo de los recursos y del comportamiento de los funcionarios”¹.

Otro aspecto que queremos destacar es que la descentralización forma, junto al desarrollo regional/local y una planificación concertada, una trilogía inseparable. Esto fue bien planteado en 1986 por el Presidente del Consejo de Ministros del Perú, cuando estableció que “democratizar

¹ FEMICA, “Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centro América”. Pág. 3.

el Estado implica dos grandes tareas nacionales: la descentralización de las decisiones y la planificación concertada del desarrollo”².

La descentralización hace posible enraizar los procesos de toma de decisión en el interior del país y en la base territorial donde viven y trabajan las mayorías. La planificación concertada, a su vez, permite el acceso a los mecanismos de planeamiento y dirección del desarrollo de los delegados y representantes de organizaciones productivas, sociales y políticas. De ese modo, “por la vía de la descentralización y la concertación, concluye la histórica separación del Estado y la nación y se inicia una nueva etapa en que el gobierno y la población se asocian en un proyecto nacional de desarrollo independiente y solidario”³. Por eso, para el Ministro peruano, “la unificación de los procesos de descentralización y concertación crea las bases para un nuevo y democrático sistema de gestión pública”⁴.

Dada la complejidad de los procesos descentralizadores, éstos siempre han encontrado y encontrarán elementos que los bloquean o los impiden y que son muy variados, pues incluyen factores políticos, económicos y sociales. Por eso, es importante identificarlos correctamente. De esto dependerá, en buena medida, el éxito de cualquier proceso de descentralización.

Tomando en cuenta todo lo anterior, consideramos urgente y oportuno la construcción de una propuesta de descentralización que sirva para abrir paso en El Salvador a un proceso que, sin duda, será largo y com-

² Ver: ILPES, “Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional”, Cuadernos del ILPES No. 32, Santiago de Chile, 1987.

³ Idem.

⁴ Idem.

plejo dado que directa e indirectamente deberán participar múltiples actores con su visión e intereses particulares.

Se trata de generar una propuesta inicial pero concreta, que contribuya al arranque de un proceso de concertación nacional capaz de abrirle paso a la descentralización efectiva y por ende, a una profunda transformación del Estado. Aspiramos a que desde el inicio, durante todo el proceso y como producto del mismo, se fortalezca ese binomio instrumental conformado por la concertación y la descentralización y su relación.

Es oportuno recordar con FEMICA que “actualmente, los procesos de descentralización centroamericanos cuentan con apoyo político de los Mandatarios de la Región, apoyo que ha quedado patentizado mediante acuerdos emanados de las Cumbres Presidenciales”⁵. Baste con recordar la Declaración de Tegucigalpa en 1991 en la cual los presidentes acordaron “destacar la importancia de los procesos de descentralización que procuran el fortalecimiento de los gobiernos locales y la ampliación de sus competencias con el propósito de responder de manera inmediata a las demandas sociales de los pueblos del Istmo”⁶.

⁵ FEMICA, “La Descentralización y el fortalecimiento del Gobierno Local: un desafío para la Democracia”. Pág. 15. Guatemala, Julio de 1995.

⁶ Idem.



I

El debate sobre la descentralización

El debate sobre la descentralización

El debate sobre la descentralización no es algo nuevo en la historia, ni específico de nuestro país. En América Latina, la polémica entre proyectos centralistas y descentralistas está presente ya desde la época colonial, tomando especial relevancia en el proceso de Independencia que, en gran medida, comienza con reivindicaciones de mayor autonomía frente al asfixiante centralismo de la Corona.¹

Desde los inicios de la independencia, “en las primeras décadas del Siglo XIX, la pugna entre centralización y descentralización políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y del unitarismo, han impregnado la historia de los países latinoamericanos, resolviéndose en no pocos casos mediante guerras civiles. El resultado neto de este proceso, con resultados más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización de decisión que hoy es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida”.²

A mediados de la década de los 70 pero sobre todo a partir de los años 80, se reinicia un vigoroso debate en torno a la descentralización, tanto en Latinoamérica como en otras partes del mundo. Esto ha llevado a muchos analistas a considerar que en nuestra época la descentralización se ha convertido, al igual que la privatización, en un fenómeno mundial:

“La descentralización es un fenómeno universal. Es una premisa de la Perestroika de Gorbachov. En Francia,

1. Rodríguez Gil, Adolfo. “Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua”. Friedrich Ebert Stiftung. Pág. 100. Managua, Nicaragua, marzo 1992.

2. Idem.

Mitterrand sostiene que si la centralización permitió construir el Estado nacional francés, la descentralización es en este momento una condición para que este Estado superviva. En Asia, África y toda América Latina se han venido produciendo procesos de regionalización y descentralización en los últimos 20 años...en la descentralización coinciden corrientes de pensamiento e intereses muy diversos y frecuentemente incompatibles...”³

Así, Eduardo Buller señala que “entre el intervencionismo y la subsidiaridad en su acepción extrema, el Estado Descentralizado aparece hoy como nuevo paradigma de lo público y su relación con la sociedad, como alternativa democratizadora que pretende acercar las políticas y los programas sociales a los usuarios finales, es decir, la sociedad civil”.⁴

Es, por tanto, muy importante situar el debate sobre la descentralización en el tiempo y el espacio. En nuestro país el tema tampoco es nuevo. Ha sido un tema recurrente, pero siempre ha cobrado auge cuando se han gestado procesos de reforma del Estado. Así sucedió a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX, en el marco de la construcción del Estado Nacional, cuando se da un proceso de centralización -en gran medida necesario- en que las distintas regiones del país se incorporan al control de un gobierno central fuerte, lo cual tiene como contrapartida, un debilitamiento del papel de los municipios y localidades.⁵

3 Mario Tadeo Henao Espina. Octubre 1989. ESAP. Citado por Rodríguez Gil. Pág. 106.

4 Buller, Eduardo: “Las ONGs, la Descentralización y el Apoyo al Desarrollo Municipal”. Mimeo. 1992.

5 Enríquez, Alberto: “El Desarrollo Regional-Local en El Salvador”. Alternativas para el desarrollo No.25. FUNDE. San Salvador El Salvador, Noviembre/diciembre 1994.

Recordemos que ese proceso tuvo a su base y como propósito, un nuevo plan de desarrollo económico sobre el eje de la producción cafetalera, que exigió la abolición del régimen ejidal, municipal y comunal de tenencia de la tierra (1881 - 1882).

Algo similar pasó en la década de los '50, cuando se desarrolla el ciclo anterior de modernización del Estado para adecuarlo al modelo de sustitución de importaciones. De nuevo se da una centralización en que los poderes locales pierden parte del poco poder que les quedaba. Producto de dicha centralización, fue la creación de empresas públicas que en aquel momento eran indispensables para el desarrollo del país: ANTEL, ANDA, CEL y otras. Este proceso denominado "descentralización funcional" por un lado, "le restó autoridad, responsabilidad y capacidad de generar ingresos propios a las municipalidades -aumentando su grado de dependencia con respecto al gobierno central-" y "debilitó su función social frente a las comunidades" y, por otro, "no pudo dar respuestas oportunas y eficientes a la creciente demanda de servicios sociales de la población, generándose nuevas presiones sociales y políticas".⁶

La contradicción centralización-descentralización se planteó en las dos etapas históricas apuntadas, indisolublemente ligada a la reforma del Estado, demandada por cambios en los planes y estrategias de desarrollo del país. No pretendemos aquí evaluar cómo se resolvió dicha contradicción, pues para hacerlo adecuadamente no se puede simplificar el análisis ni descontextualarlo históricamente. Lo cierto es que el resultado de ambas etapas significó un fortalecimiento del modelo centralista.

6 Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDMM). Comité Técnico Interinstitucional. Documento Preliminar. "Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal". Pág. 6. San Salvador, julio de 1993.

A la luz de las anteriores referencias históricas, nos preguntamos por qué surge ahora la descentralización como tema de interés nacional? Por qué este tema muestra una tendencia creciente en los últimos cinco años?

Sin lugar a dudas existe una analogía. Una vez más en El Salvador está en juego una verdadera Reforma del Estado en función de un nuevo modelo, plan o estrategia de desarrollo.

Y esa necesidad de adoptar un nuevo modelo de desarrollo -que a nuestro juicio debe ser humano, sostenible y equitativo- y emprender para ello una transformación del Estado, está determinada, en primer lugar, por la transición que vivimos a partir del fin del conflicto armado y los Acuerdos de Paz. Pero también -y de manera muy fuerte- por los cambios mundiales y el proceso de globalización. Esto último ha sido expresado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuando a mediados de 1996 planteó que como resultado del diálogo con sus países miembros "ha percibido que los mismos consideran necesaria una reforma y modernización profunda del Estado en el marco de una nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de sus sistemas políticos democráticos".⁷

No podemos abstraer, por tanto, el debate sobre la descentralización del debate sobre reforma del Estado y estrategia de desarrollo. Dicho de otro modo, cualquier tipo de descentralización que planteemos responderá necesariamente a un determinado tipo de Estado y a una estrategia de desarrollo.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. "Elementos para la Modernización del Estado". Capítulo I, Pág. 1. Washington, 5 de julio de 1994.

Esto es importante porque salvadoreños y salvadoreñas debemos diseñar e impulsar nuestro proceso de descentralización, en el marco de la construcción de un tipo de Estado que responda a un desarrollo lo más acorde posible a las condiciones concretas del país, y a las metas que perseguimos en la actual etapa de nuestra historia.

Por ello, en las “Bases para el Plan de Nación” presentado por la Comisión Nacional de Desarrollo al Presidente de la República y al país el pasado 16 de enero, sobre la premisa de que “El Salvador está inmerso en un proceso de transición que tiene como punto de partida el Acuerdo de Paz y como meta histórica la plena democratización del país”⁸; y frente a la necesidad de construir un nuevo proyecto y plan de nación, la “Descentralización del poder y la Administración Pública” aparece entre las áreas y temas prioritarios en los que “se requiere tomar decisiones estratégicas y asumir compromisos de impulsarlas”.⁹

Además de lo anterior, consideramos también necesario conocer lo que pasa fuera de nuestras fronteras en materia de cambios del rol del Estado y descentralización. Debemos estar atentos a las transformaciones mundiales y regionales así como mantenernos lo suficientemente abiertos para buscar y seleccionar aquellos aspectos y experiencias de otros países, que enriquezcan nuestro proceso, ya sea porque tenemos elementos comunes o porque sencillamente nos arrojan lecciones sugerentes.

⁸ CND: “Bases para el Plan de Nación” Pág. 3. San Salvador, El Salvador. Enero de 1998.

⁹ Ibid. Pág. 20. Numeral 8.



II

El concepto de descentralización

El concepto de descentralización

Para desarrollar un debate constructivo, cuyo propósito sea el impulso de un proceso descentralizador que beneficie a los salvadoreños y salvadoreñas y a la sociedad en su conjunto, debemos hacer un esfuerzo por definir con la mayor precisión posible qué entendemos por DESCENTRALIZACIÓN. Se trata de explicitar el contenido y los componentes de un proceso que integra elementos políticos, funcionales y administrativos y que consideramos vital para nuestra nación.

Una primera consideración necesaria es que, al igual que sucedió a fines del Siglo XIX/principios de nuestro Siglo y más recientemente, en la década de los '50, el debate sobre la descentralización hoy -como ya quedó apuntado antes- es parte de la discusión sobre reforma o transformación del Estado que, a su vez, está vinculada al debate en torno al modelo de desarrollo que queremos para El Salvador.

Aquí cabe una reflexión. Desde 1989 el gobierno salvadoreño ha venido planteando e impulsando una Reforma del Estado que tiene tres puntales básicos: privatización, modernización y descentralización. Sin embargo, a diferencia del tema de la privatización que ha levantado grandes polémicas y contradicciones, la descentralización pareciera generar mayores niveles de acuerdo o consenso en nuestra sociedad. ¿Por qué? ¿Es esto algo real o simple apariencia?

Esta pregunta no vamos a responderla ahora, pero queremos dejarla como telón de fondo, adelantando la hipótesis de que en nuestro país existen dos enfoques fundamentales sobre la descentralización, que coinciden en el lenguaje y en algunos aspectos de contenido, pero tienen profundas diferencias.

Estos enfoques son, por un lado, el neo-liberal que necesita disminuir el tamaño del Estado y restarle el mayor poder posible. Quienes sustentan este enfoque, buscan traspasar competencias desde el gobierno central a agentes locales del Estado. Les urge encontrar los mecanismos que les permitan trasladar la prestación de servicios sociales, especialmente educación y salud a entes locales, estatales y en ciertos casos a los mismos municipios. Para ellos eso es descentralización.

Por otro lado, está el enfoque democrático para el cual lo anterior es una simple forma de “desconcentración”, que es una parte de la descentralización y condición para ella, pero no la agota. Desde este enfoque lo planteado arriba puede ser eficiente funcionalmente para la administración de los servicios e incluso puede mejorar la relación entre la burocracia que ofrece el servicio y aquellos que lo reciben. Sin embargo, el problema es que los beneficiarios del servicio no tienen participación alguna en las decisiones. Y aquí está la médula de este segundo enfoque: la descentralización es la participación en la toma de decisiones y por ello, independientemente de cuál sea su forma, entraña una transformación de las estructuras de poder.

Dejemos esta hipótesis formulada y entremos en nuestro planteamiento. Para nosotros la descentralización en El Salvador no es un fin en sí misma, sino un medio y un conjunto de políticas coherentes para:

- Construir la democracia, promoviendo y garantizando la participación ciudadana en aquellas decisiones que afectan a sus vidas.
- Impulsar un desarrollo sustentable, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo regional/local.
- Transformar y modernizar al Estado desburocrati-

zándolo, haciéndolo más eficiente y eficaz, cerrando los márgenes para la corrupción y vitalizando sus vínculos con la sociedad civil.

- Redefinir y asignar un nuevo rol a los Municipios, fortaleciendo su autonomía y su capacidad de gestión.

El proceso descentralizador deberá impulsar tales dimensiones de manera simultánea e integrada. Si falta cualquiera de esos componentes/objetivos, ya no estaremos frente a una descentralización auténtica. Más aún, aquí tenemos cuatro parámetros claves para medir el nivel de avance y profundidad de la descentralización.

Desde esta óptica, por tanto, la descentralización no es, aquí le salimos al paso a una discusión permanente en América Latina, una mera desconcentración de funciones, ni una simple deslocalización de servicios o delegación de competencias, aunque las incluye a todas ellas.

La desconcentración es un acto mediante el cual se traspasan ciertas atribuciones asignadas a un órgano central de la estructura administrativa a otro nivel subordinado, sin afectar el poder del primero. Para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan personería jurídica propia (operan con la del ente central) ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.¹⁰ La desconcentración puede ser territorial o funcional.

10. Boisier, Sergio. "La Descentralización: un tema confuso y difuso". Págs. 15 y 16. Ensayos. ILPES. Santiago de Chile. 1990.

La des-localización es un simple cambio de lugar. Es el acto de trasladar de un lugar a otro del territorio servicios, actividades productivas o actividades administrativas. Aquí no cambia nada desde el punto de vista de la toma de decisiones.

La delegación de competencias es la autorización para que una instancia, organismo o persona ejerza una competencia o función por un tiempo expresamente señalado. Tampoco altera para nada el nivel decisonal.

En nuestra concepción, la descentralización es algo más complejo porque implica una transferencia de niveles y márgenes de decisión. En otras palabras, se trata de una transferencia de poder. De verdaderas cuotas de autoridad. Por eso, cuanto más alto sea el nivel de autonomía y mayores sean las competencias, funciones y atribuciones que ceda el gobierno central a otras entidades, más cerca estaremos de una descentralización¹¹. Además, eso debe estar complementado con la capacidad para dictar normas, actuar y tomar decisiones sobre esas competencias, así como de obtener los recursos necesarios para implementarlas.

De allí que varios autores señalen como rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización el hecho de involucrar a sujetos que detentan diferentes personerías jurídicas¹². Para algunos la dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización.¹³

La descentralización, por consiguiente, a diferencia de la desconcentración que es un mero proceso administrativo,

11 Rodríguez Gil, Adolfo. op.cit. Pág. 113.

12 Boisier, Sergio. op.cit. Pág. 16.

13 Nogueira, H. y F. Cumpido. "Derecho Político - Introducción a la Política y Teoría del Estado". Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile. 1987.

es un proceso eminentemente político, ya que implica el traspaso del poder de decisión sobre determinadas materias y la autonomía para manejo de recursos y competencias. La transferencia de poder lleva consigo un traspaso de recursos y de responsabilidades. En consecuencia, requiere una fase de educación y capacitación así como de creación de condiciones básicas.

Se trata entonces de convertir el Estado en un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas a través de una complementación cooperativa, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas, se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación más limpia y directa con la sociedad.

El Estado descentralizado no es una de sus partes, tampoco es la yuxtaposición de éstas. Es algo diferente y cualitativamente superior: es el conjunto organizado de todas sus partes e instancias conforme al principio de la descentralización.

El Estado así descentralizado se convierte en un factor clave para la democracia y en un facilitador y promotor de la participación de la sociedad civil. Es en realidad “un reaseguro de la democracia ya que, al plantear un esquema de poder estatal desconcentrado, fortalece relativamente a la sociedad civil. El fortalecimiento de las instancias estatales más próximas al ciudadano posibilita formas de control social y participación que contribuyen a la ampliación del horizonte de la democracia formal”.¹⁴

14 Buller, Eduardo. Op. Cit. Pág. 9.

Al mismo tiempo, el Estado descentralizado puede ser un factor capaz de contribuir al desarrollo económico, al posibilitar la movilización de recursos que escapan a las políticas macroeconómicas actuales y al desbloquear y pluralizar las iniciativas productivas regionales y locales.

Ahora bien, hacer una descentralización así en El Salvador implica cambiar los principios que históricamente han contribuido a estructurar el aparato público. Por eso, el Estado descentralizado se convierte en un nuevo y desafiante horizonte para la reforma de la administración pública. En rigor “la descentralización constituye una verdadera refundación del Estado y un replanteo de sus relaciones con la sociedad y, por ese motivo, sólo puede asentarse en el más amplio consenso social”.¹⁵

De aquí que, para nosotros, la descentralización sea en el país, un proceso urgente aunque de mediano y largo plazo y un proceso integral que debe apegarse a determinados principios.

Urgente porque se trata de la vida del país, de la vida de millones de salvadoreños y salvadoreñas. El modelo centralista y vertical que traemos desde hace al menos 6 décadas no permite encontrar soluciones a los grandes problemas estructurales del país que ya en los años 80 desencadenaron una guerra de la que apenas estamos saliendo. Pero esa urgencia no debe convertirse en precipitación o improvisación. Debemos ir paso a paso, sin correr pero sin detenernos.

De mediano y largo plazo, porque se trata de una transformación estructural del Estado y del gobierno que a la vez transforma y redefine las relaciones entre Estado y

15 Ibid.

sociedad civil. Ninguna transformación estructural de esta envergadura se puede realizar en un plazo corto.

La descentralización introduce, pues, en el proceso de modernización y reforma del Estado una redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad civil que es un denominador común en América Latina, reconocido expresamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

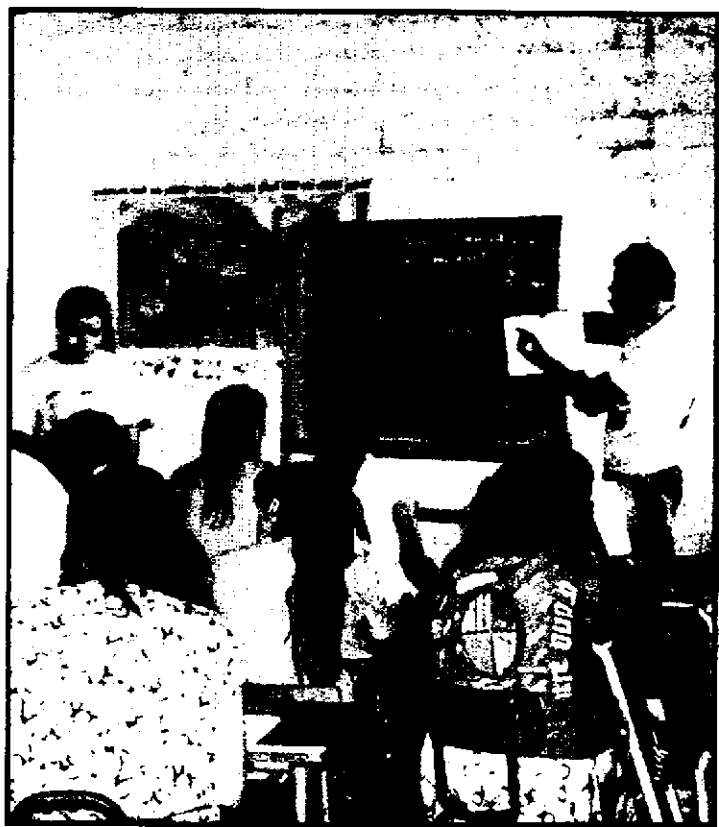
“Un aspecto central de la modernización del Estado radica en la redefinición de sus relaciones con la Sociedad civil. Tanto las estrategias de desarrollo como la cultura política actuales tienden a revalorizar el papel de la sociedad civil, que en el pasado se vio muy disminuido en comparación con el Estado, y que hoy está en condiciones de contribuir en forma significativa al desarrollo económico y social de los países. Su fortalecimiento constituye, además, una condición esencial de la estabilidad del sistema democrático”.¹⁶

16 BID. Op. Cit., pág. 11.



III

Componentes básicos de nuestra propuesta



Construcción y
desarrollo de
una agenda

1. Construcción y desarrollo de una agenda

Elaborar y desarrollar una Agenda que contenga los puntos fundamentales del proceso de descentralización es, obviamente, un aspecto central. No pretendemos proponer una Agenda ya hecha -ésta deben construirla el gobierno conjuntamente con los diferentes sectores y fuerzas del país-, sino apuntar como insumo algunos puntos que nos parecen básicos y hacer ciertas reflexiones en torno a cada uno de ellos.

1.1. Naturaleza de la descentralización en El Salvador.

Es necesario abordar como primer aspecto, la naturaleza de la descentralización que queremos en el país. No debemos olvidar los prolongados y complejos debates que se han dado en muchos países de América Latina en cuanto a cómo entender o cuáles son los elementos que definen y determina la descentralización.

Si queremos que el proceso descentralizador tenga coherencia y consistencia, es fundamental que los actores que conforman el sujeto de dicho proceso asuman un mismo concepto de descentralización.

Entendemos aquí por descentralización, un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos, desde el nivel central de gobierno, a entidades territorialmente desagregadas: municipios y departamentos o regiones.

El proceso de descentralización es, por tanto, de carácter nacional y no sólo gubernamental. Esto es fundamental pues se trata entonces de un proceso que exige el involucramiento de todos los actores del país y un sólido res-

paldo político. Sólo así tendremos resultados en el mediano y largo plazo, que aseguren las necesarias y profundas transformaciones en la gestión pública y privada que este proceso demanda.

La descentralización no es, por consiguiente, un proceso estrictamente técnico. Se trata -como ya dijimos en la introducción- de un campo de intereses conflictivo y diverso, que lo encarnan actores específicos donde están en juego aspectos de poder, cultura y economía. En otras palabras, tiene un profundo sentido político. Esto y no su sesgo tecnocrático, es lo que la da su valor. "La descentralización es en esencia una apelación a la participación ciudadana ya sea ésta individual o sobre todo, organizada...es una oferta abierta a la cooperación efectiva entre las instancias gubernamentales, sociales y empresariales".

La descentralización también posibilita "el surgimiento paulatino de una nueva forma de hacer y decidir en política, lo que debe implicar el reconocimiento creciente de nuevos sectores políticos emergentes en regiones, localidades y comunas....La participación ciudadana en sus múltiples, variadas y específicas particularidades regionales y locales, constituye una pieza esencial de una descentralización eficiente y eficaz. Una democracia que se alimenta con el constante desafío de los problemas concretos de la gente y sus organizaciones, que busca el establecimiento de compromisos precisos entre los actores institucionales y sociales, que ahonda, en consecuencia, en el principio de las responsabilidades democráticas y que genera las condiciones para que sea la fuerza social propia de cada territorio el factor clave de su propio desarrollo".

7 Galileo, Sergio: "Los procesos de descentralización en América Latina: análisis y perspectivas". Mimeo. Santiago de Chile, 12 de octubre de 1992. Pág. 11.
8 Ibid. Pág. 12.

En realidad, la descentralización no es un desafío nuevo en nuestro país. En El Salvador podemos afirmar como lo hace Carrión para el caso ecuatoriano que “lo nuevo viene dado por el modelo hegemónico impuesto a través de la trilogía: modernización, ajuste y privatización que implica, a su vez, otra trilogía altamente reduccionista: se descentraliza desde el ejecutivo nacional, sólo los servicios y hacia los municipios”.

Es evidente que existe una necesaria relación entre descentralización y transformación del gobierno central. Descentralizar implica drásticos cambios en el gobierno central -que deberán ser determinados con precisión- pero no para debilitarlo. Todo lo contrario. La descentralización deberá ser un proceso de fortalecimiento del Estado, ya que aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental y la periferia o las entidades descentralizadas asumirán a su vez un papel que hasta hoy no han tenido.

Con la descentralización hay, por tanto, una apuesta a las fuerzas municipales y regionales, a las fuerzas endógenas de cada región y municipio como factor determinante de su propio desarrollo. Pero sin que ello implique que cada una quede a la deriva o desligada del resto del país, ni que sea autárquica. Un Estado descentralizado supone una permanente acción de los entes centrales, tanto en el diseño de políticas como en su regulación y coordinación.

De allí la profunda relación, como dos caras de una moneda, entre descentralización y fortalecimiento de aquellas instancias a las cuales se transfieren competencias, funciones y responsabilidades, sean éstas regiones, departamentos y/o municipios.

9 Ver, Fernando Carrión, “La descentralización: un proceso de confianza nacional” Nueva Sociedad No. 142. Pág. 140. Caracas, Venezuela. Marzo-abril 1996.

Es aquí donde se ubica una interrogante que ha comenzado a debatirse en el país: Es posible un proceso a fondo de descentralización sin iniciar simultáneamente un proceso de superación de la fragmentación municipal existente?

Aunque se ha ido gestando un consenso en cuanto a que la atomización de los municipios es un obstáculo para impulsar una verdadera descentralización, consideramos que no es necesario resolver primero esa atomización y hasta entonces iniciar la descentralización. Lo que sí es importante es impulsar esos dos procesos simultáneamente: descentralizar y superar la atomización municipal. Esto exige tener muy claro el punto de llegada del proceso descentralizador.

1.2. Objetivos de la descentralización.

La claridad de propósitos es clave en cualquier proceso y estrategia de la envergadura del que estamos planteando. Proponemos algunos que para nosotros son fundamentales:

- Instalar en cada territorio una capacidad de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el mediano y largo plazo, así como una capacidad de interlocución efectiva entre aquellos que representan los intereses privados y públicos.¹⁰
- Ampliar y profundizar la modernización del Estado, estableciendo en cada región o departamento y municipio, una capacidad resolutoria adecuada a cada realidad

¹⁰ Galileo, Sergio: "La Política de descentralización y la gestión de Programas Sociales: el caso Chileno". Conferencia. San Salvador, El Salvador, julio de 1993. Pág. 13.

concreta. No se buscan gobiernos municipales y departamentales o regionales que reiteren los procedimientos burocráticos del Gobierno Central, sino que sean entes con capacidad para enfrentar problemas, involucrar a todos los actores y asignar recursos. Con esto se favorecerán también las modalidades interministeriales de trabajo, centradas en el enfrentamiento y resolución de problemas específicos.¹¹

Esto implica transformar el Estado en su estructura, interrelaciones y funcionamiento, buscando enfrentar los desafíos y resolver los problemas “lo más cerca de donde ellos están”, como una cuestión que acoge la particularidad, el trabajo eficaz en el terreno con participación de los actores y el necesario reconocimiento de los recursos disponibles a través de decisiones de mutuo compromiso.

- Fortalecer y hacer más eficiente la lucha contra la pobreza al otorgar mayor capacidad de administración y gestión a los municipios y departamentos o regiones, que diseñarán y ejecutarán proyectos y programas adecuados a cada localidad y región y permitirán un control más eficiente de la focalización y la eficacia de la acción social. Algunos factores que muestran la necesidad de articular una gestión descentralizada al combate a la pobreza son: La fuerte obsolescencia de muchas de las instituciones y/o ministerios para enfrentar problemas muy severos y flexibilizar sus estructuras burocráticas tradicionales; la necesidad imperiosa de particularizar los programas y proyectos sociales en territorios que son tan diversos a pesar de la pequeñez de nuestro país; la urgente necesidad de contar con formas participativas de la ciudadanía organizada en acciones colaborativas sociales que incrementen la productividad de los

¹¹ *Ibid.*

servicios; y la constatación creciente de que la acción contra la pobreza debe enmarcarse en esquemas integrales que exigen una coordinación y hasta integración interministerial en el nivel regional y municipal.

- Fortalecer la democracia construyendo una sistemática y genuina participación de los diferentes sectores de la sociedad civil. La descentralización descansa, en última instancia, en un proceso dinámico y sistemático de devolución a la ciudadanía de las decisiones principales relativas a su vida cotidiana. La descentralización facilitará que municipios, organizaciones sociales, ong's y otras entidades trabajen coordinadamente y pasen de la detección de necesidades y planteamiento de demandas, a la formulación de propuestas reales y viables y a la implementación de planes de acción para la satisfacción de las mismas. Se abre así la posibilidad de encauzar una enorme potencialidad: la experiencia y capacidad innovadora de la propia gente, fortalecida a través de un protagonismo mayor en la búsqueda de una mejor calidad de vida para sí y para su comunidad.¹²
- Contribuir a construir una mayor competitividad del país fortaleciendo su capacidad productiva y exportadora. Una economía productiva más amplia y diversificada está necesariamente asociada a un mejor y más diferenciado uso espacial del territorio. El uso eficiente y racional de los espacios nacionales pasa a constituirse en uno de los requisitos fundamentales de la factibilidad de nuestro fortalecimiento económico.

¹² Ibid. Pág. 14

1. 3. Principios:

Al igual que los objetivos, es preciso que los principios que rijan la política de descentralización sean expresamente señalados y asumidos. Reconociendo que pueden existir muchos, proponemos los siguientes:

- Consideración integral por encima de cada aspecto sectorial o particular.
- Subsidiaridad: en el sentido de racionalizar y evitar la saturación de funciones, recursos y poder en cualesquiera de los niveles de gobierno, que vaya en detrimento de la iniciativa individual y colectiva de los gobernados. Recordar que el principio de los entes subsidiarios otorga prioridad al órgano más próximo a la población.
- Solidaridad: asumiendo un profundo sentido de equidad social frente a las graves disparidades del desarrollo y la desigualdad en el acceso de oportunidades.
- Participación ciudadana: tanto el proceso como las formas que vaya asumiendo la descentralización, deben promover y garantizar la participación de la ciudadanía en todos los niveles de gobierno, desde los diagnósticos y planteamiento de la problemática, hasta la formulación de las soluciones y la toma de las decisiones fundamentales para implementarlas.
- Proceso gradual que atienda la profundización progresiva. Teniendo en cuenta la complejidad del proceso, la diversidad de instancias involucradas, el hecho de que la mayoría de gobiernos municipales no están preparados para asumir de golpe más competencias, recursos y márgenes de decisión, la descentralización debe irse realizando gradualmente, tratando que cada paso asegure e impulse el siguiente.

- **Flexibilidad:** los niveles de desarrollo y las capacidades de las municipalidades, regiones, ministerios, etc. nunca serán iguales. Por ello debe dárseles un trato diferenciado. De aquí la necesidad de un alto nivel de flexibilidad.
- **Eficiencia y eficacia:** un propósito expreso de la descentralización es alcanzar un uso más adecuado de los recursos a la hora de prestar servicios, así como lograr en ellos una alta calidad. Estos dos principios, por tanto, deben acompañar el proceso desde el inicio. Un proceso que en sí mismo sea ineficiente e ineficaz no podrá dar frutos de eficacia y eficiencia.
- **Transparencia:** entendida como reglas claras del juego desde el principio y en todo momento. Esto es válido tanto para quienes estarán involucrados en el proceso, como para el resto de la ciudadanía, porque de una u otra manera se verá afectada por el mismo.

Esto debe incluir una verdadera auditoría social que concrete un mecanismo de control permanente de la ciudadanía sobre el uso transparente de los recursos públicos, como instrumento efectivo para contrarrestar la corrupción.

1.4. Principales obstáculos y resistencias.

Para Enrique Cabrero, analista de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, que ha pasado revista a diversas experiencias, es claro que salvo en contados casos, es muy difícil que dicha transferencia de poder y autoridad se realice y encuentra que los elementos que impiden una verdadera descentralización son muy variados, pues incluyen factores políticos, económicos, sociales y culturales. Por esta razón, es importante identificarlos

con precisión para estudiar la manera de irlos sorteando y venciendo. Para él "de la correcta identificación de dichos obstáculos dependerá en gran medida el éxito de un programa de descentralización"¹³.

En El Salvador entre los más importantes obstáculos para el impulso de un proceso de descentralización tenemos:

- Frágil estabilidad socio-política: debemos tener en cuenta lo que plantea Sergio Galilea en 1993 cuando habla de la descentralización en América Latina: "una situación de fuerte estabilidad socio-política en las instituciones, en las modalidades fundamentales del crecimiento económico, la equidad distributiva y la sustentabilidad ecológica, constituye un elemento indispensable para asegurar la efectividad de los programas y acciones descentralizadores. Si no es así se corre el evidente riesgo respecto de la estabilidad de las modalidades descentralizadoras que se está buscando arraigar".¹⁴
- Falta de conciencia sobre la importancia, necesidad y complejidad del proceso de descentralización: los partidos políticos no tienen una propuesta y si la tienen no es del conocimiento público. Las instancias diversas de la sociedad civil tampoco. Algunos centros de investigación o que trabajan el área de municipalismo han hecho algunas, que no tienen fuerza social, dado que ningún sector se las ha apropiado. Hasta el momento, no se ha abierto un verdadero debate público sobre el tema.

¹³ Ver: Cabrero, Enrique: "Las Políticas Descentralizadoras en el Ambito Internacional". Nueva Sociedad 142. Caracas, Venezuela. Marzo - abril de 1996.

¹⁴ Ver Galilea, Sergio: "Los Procesos de descentralización en América Latina". Mimeo. Santiago de Chile, Octubre de 1993.

- La falta en el gobierno de una sola concepción y una sola política de descentralización. Un discurso del gobierno confuso, dado que no existe un concepto claro y único de descentralización. Dispersión y falta de coherencia y consistencia. Esto no contribuye ni siquiera a un debate ordenado en torno a lo que es la descentralización.
- La falta de voluntad política en sectores poderosos del gobierno, lo que hace que el discurso descentralizador aparezca claramente divorciado de sus prácticas y políticas.
- Resistencias estructurales, institucionales y personales desde el aparato burocrático del Estado y el Gobierno que es profundamente centralista, vertical y que rechaza su transformación necesaria para generar nuevas modalidades de gestión pública. Esto tiene que ver con la poca disposición a “soltar” poder por parte de Ministerios y ministros.

Existe también una fuerte compartimentación institucional entre los diversos ministerios y servicios públicos. Hay poca conciencia sobre la importancia de las relaciones funcionales y cooperativas. Y una desconfianza apriori hacia las instancias administrativas ubicadas en regiones, departamentos o municipios. Esta se ve reforzada por la especialización funcional de los aparatos estatales que estimula mayor confianza hacia el gobierno central que hacia los gobiernos locales, confianza que tiende a perpetuar el centralismo.

Todo esto configura un marco institucional público reactivo a un genuino proceso de modernización y en concreto de descentralización. Hay una fuerza inercial que ancla en el conservadurismo y que frente a las innovaciones levanta grandes oleadas producidas por los temores y las aprehensiones.

- La atomización de los municipios ya señalada anteriormente, que produce espacios muy estrechos e instancias sumamente débiles y frágiles para dar soporte a la capacidad mínima necesaria de asumir niveles de decisión, responsabilidad y manejo de recursos de cara al desarrollo socio-económico local.
- La poca promoción por parte del gobierno de un proceso de participación ciudadana aunada a la falta de iniciativa en este campo de los diversos sectores de la sociedad civil: empresarios, organizaciones sociales, gremios profesionales, ONG's.

Es importante traer a cuenta aquí la "cultura providencialista" como correlato del paternalismo que señala FEMICA para todos los países centroamericanos. "El ciudadano tiende a esperar soluciones del gobierno y no se plantea la posibilidad de promover soluciones o de participar en el arreglo de sus problemas". Pero también hay otras relaciones que se han establecido a la sombra del paternalismo. Por una parte, "el clientelismo, una forma de poder que se ejerce sobre intermediarios por parte de quien controla recursos públicos. Por otra parte, el cacicazgo, poder que ejercen los intermediarios sobre las comunidades y que ofrece a los detentadores del poder una base social a cambio de la difusión de los beneficios administrados mediante el clientelismo. Ambas relaciones, sustentadas en una falsa noción de representación política, son factores que inhiben el crecimiento de una cultura participativa"¹⁵.

- La debilidad de COMURES dado el excesivo peso en dicho gremio de los partidos políticos -especialmente

15 Ver: FEMICA, "La Descentralización y el fortalecimiento del Gobierno Local: un desafío para la Democracia". Págs. 19-21. Guatemala, julio de 1995

del partido en el gobierno-, que coarta o dificulta la participación de alcaldes o gobernadores departamentales en su condición de tales, pues las “líneas” vienen de las dirigencias de los partidos.

- Dificultades jurídico-institucionales. En nuestro país el desarrollo de muchos preceptos constitucionales en leyes y normas de menor jerarquía conspiran contra la autonomía de los municipios. La maraña de normas “atenta, en distintas formas, contra los gobiernos locales, sujetándolos a la voluntad de otros entes y someténdolos a formas de control que incluyen consideraciones de oportunidad y conveniencia sobre su quehacer”¹⁶.
- Insuficiencia de recursos por concentración de los mismos, ya sea administrativos, materiales o humanos en el nivel central. FEMICA señala con razón que “uno de los más notorios resultados de las prácticas centralizadoras son gobiernos locales con limitaciones para la gestión de los intereses locales y con restricciones también para la ejecución de programas y proyectos”¹⁷.

1. 5. Necesidad de una Ley Especial de Descentralización:

Es necesario crear una Ley Especial o General de Descentralización para definir algunos lineamientos estratégicos generales del proceso descentralizador en el país, bajo el concepto de “ley marco”. Esto significa que la ley no es un fin en sí misma, ni una propuesta acabada, ni un programa. Simplemente tiene la virtud de delimitar el contorno de un proceso abierto y fortalecer su legalidad.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

Sus objetivos se inscriben en el marco nacional de impulsar un desarrollo sustentable, la profundización de la democracia, el fomento de la participación ciudadana, la mejora de la gobernabilidad y un más eficiente combate a la pobreza.

La Ley deberá contener a nuestro juicio, al menos los siguientes puntos fundamentales:

- Qué se entiende por descentralización, fijando sus componentes vertebrales y prioridades.
- La obligatoriedad de la descentralización para las instancias que descentralizarán funciones como para aquellas que las asumirán.
- Establecer una clara transferencia de competencias, partiendo de la definición de cuáles son intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional), y cuáles van a ser transferidas. Determinar con precisión los sujetos que hacen y reciben las transferencias y el procedimiento gradual para lograrlo.
- Finanzas:

Establecer las fuentes de las finanzas de las entidades descentralizadas: ¿creación de un fondo único y transparente de distribución de recursos, constituido a partir de un % de los ingresos del Estado? ¿Creación de varios fondos con características específicas y complementarias?

Dejar claramente establecidos los mecanismos y procedimientos financieros a través de los cuales se fortalecerán las finanzas de los municipios, regiones y/o departamentos:

Sobre la administración y distribución de Fondos del Presupuesto General de la Nación.

- Democracia municipal y regional o departamental: se estimula y regula la participación ciudadana en la gestión pública a través de diferentes instancias como pueden ser: juntas cantonales, asambleas cantonales, cabildos abiertos, asociaciones de vecinos, etc. Pero debe quedar claramente definido.
- Desconcentración: cada una de las entidades nacionales deberá acogerse a un plan global de desconcentración. Redefinir las funciones de los gobernadores departamentales y estipular si serán electos o nombrados y con qué procedimiento.
- Marco Institucional:

La creación de la Unidad o Comisión Nacional responsable de la Descentralización para promover, coordinar y supervisar el proceso así como sus respectivas funciones y obligaciones.

Creación de una Secretaría Técnica de apoyo.

Creación de un Comité Coordinador Departamental o regional que funcione como puente entre las entidades autónomas y las dependientes.

Creación de las entidades intermedias que serán objeto de descentralización: ¿regiones? ¿Departamentos?

Establecimiento de procedimientos para mancomunidad y fusión de entidades subnacionales.

Establecimiento de los niveles de responsabilidad de la Administración Pública en el proceso de descen-

tralización: Órgano Ejecutivo y Ministerios, gobiernos departamentales o regionales y municipales.

1. 6. Aspectos Institucionales y transferencia de competencias.

- Determinar aquellas instancias hacia las cuales se van a descentralizar poder, funciones y competencias y tener una garantía básica de su capacidad de ejercerlas y asumirlas.

Para ello debe contarse con un diagnóstico acertado del punto de partida. El Salvador es un buen ejemplo en América Latina de desequilibrios socio-territoriales. El modelo de acumulación que ha prevalecido en nuestro país ha producido grandes y profundas desigualdades socio-territoriales, que se reflejan en: la cuestión alimentaria, la desigualdad creciente de calidad de vida, los graves deterioros de los ecosistemas naturales, la infraestructura productiva y social, la capacidad productiva instalada, la calidad de los recursos humanos, etc. Esto implica la necesidad de buscar, como parte de la descentralización, modificaciones socio-espaciales que tiendan a conseguir condiciones más equitativas.

Además de lo anterior, existe una gran fragmentación municipal. A esto se refiere el ex-alcalde de San Salvador y ex-presidente de COMURES, Mario Valiente cuando expresa que "Hay demasiados municipios para el territorio nacional, para que funcione la descentralización tiene que haber menos municipios. El país está dividido en 262 municipios y muchos de ellos ni tienen la capacidad económica, tampoco el recurso, son demasiado pequeños y limitados" y "este hecho no permite afrontar de forma efectiva el proceso de descentralización que pretende impulsar el gobierno central"¹⁸.

¹⁸ Ver: La Prensa Gráfica, viernes 13 de septiembre de 1996 - Pág. 31-A - San Salvador. El Salvador

Aunque el problema central no es el número de municipios ni su tamaño, sino el rol de éstos, es evidente que la actual organización, político-administrativa no es la mejor para el desarrollo del país. En nuestro país entonces, descentralizar implica definir cómo se va a superar la fragmentación municipal y abordar la creación de instancias intermedias de carácter regional o departamental. Pero superar la fragmentación municipal es una tarea muy compleja que sólo podrá lograrse de manera gradual y en un mediano plazo. Exige estudiar cuidadosamente y elegir la mejor alternativa. De hecho, han comenzado a discutirse diversas modalidades tratando de determinar cuál deberá ser ese espacio con capacidad suficiente de recibir la descarga de responsabilidades que implica un Estado descentralizado. Y al menos se han venido perfilando cuatro propuestas: el agrupamiento de departamentos, el departamento mismo, el agrupamiento de municipios y la reducción o fusión de municipios ¹⁹.

Se trata de crear una pirámide que permita la mejor participación escalonada. Una vez elegida la modalidad, hay que diseñar el mejor proceso para avanzar hacia ella.

En lo inmediato esto supone algunas políticas como: iniciar la descentralización hacia aquellos municipios o departamentos que tengan mayor capacidad de asumir; iniciar un proceso de capacitación científicamente diseñado, bien coordinado y que abra la participación a todos: empresa privada, ONG's, instituciones y empresas internacionales, etc.

¹⁹ Ver: Blandón de Graeda, Flora, "Hacia una Propuesta de Regionalización del País". Alternativas para el Desarrollo" No. 41. FUNDE. Octubre de 1996. San Salvador, El Salvador.

- Transformaciones en el gobierno central.

Un verdadero proceso de descentralización demanda profundos cambios en el gobierno central. Se trata de cambiar el centro para cambiar la periferia o cambiar la periferia cambiando el centro.

Esto implica, en primer lugar, redefinir todo el aparato ministerial y cada uno de los ministerios. No es simplemente “hacerlos más pequeños”. Habrá competencias y funciones que van a transferir y por tanto, que ya no van a desempeñar. Se trata de redefinir: cuáles ministerios son necesarios, las funciones de cada uno de ellos, su interrelación, su articulación con las instancias regionales, departamentales y municipales. Y en conjunto la funcionalidad, la cooperación y la coordinación de todo el sistema estatal descentralizado. Hay que comprender que un buen desempeño de las instancias descentralizadas exige como contrapartida un eficiente desempeño de las instancias centrales. Ambas son importantes.

En segundo lugar, hay que definir también modificaciones en los otros poderes del Estado: la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia. En el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, habría que considerar la creación de una comisión específica de Descentralización distinta de la Comisión del Interior y Seguridad Pública y fortalecer el rol de los legisladores con respecto a los departamentos y municipios que los eligieron.

1. 7. Aspectos Fiscales y Financieros.

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, como señalara en 1994 el colombiano Fabio Velásquez en su propuesta para la descentralización en El Salvador “es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe

Aunque el problema central no es el número de municipios ni su tamaño, sino el rol de éstos, es evidente que la actual organización, político-administrativa no es la mejor para el desarrollo del país. En nuestro país entonces, descentralizar implica definir cómo se va a superar la fragmentación municipal y abordar la creación de instancias intermedias de carácter regional o departamental. Pero superar la fragmentación municipal es una tarea muy compleja que sólo podrá lograrse de manera gradual y en un mediano plazo. Exige estudiar cuidadosamente y elegir la mejor alternativa. De hecho, han comenzado a discutirse diversas modalidades tratando de determinar cuál deberá ser ese espacio con capacidad suficiente de recibir la descarga de responsabilidades que implica un Estado descentralizado. Y al menos se han venido perfilando cuatro propuestas: el agrupamiento de departamentos, el departamento mismo, el agrupamiento de municipios y la reducción o fusión de municipios¹⁹.

Se trata de crear una pirámide que permita la mejor participación escalonada. Una vez elegida la modalidad, hay que diseñar el mejor proceso para avanzar hacia ella.

En lo inmediato esto supone algunas políticas como: iniciar la descentralización hacia aquellos municipios o departamentos que tengan mayor capacidad de asumir; iniciar un proceso de capacitación científicamente diseñado, bien coordinado y que abra la participación a todos: empresa privada, ONG's, instituciones y empresas internacionales, etc.

¹⁹ Ver: Blandón de Grajeda, Flora, "Hacia una Propuesta de Regionalización del País". Alternativas para el Desarrollo" No. 41. FUNDE. Octubre de 1996. San Salvador, El Salvador

- Transformaciones en el gobierno central.

Un verdadero proceso de descentralización demanda profundos cambios en el gobierno central. Se trata de cambiar el centro para cambiar la periferia o cambiar la periferia cambiando el centro.

Esto implica, en primer lugar, redefinir todo el aparato ministerial y cada uno de los ministerios. No es simplemente “hacerlos más pequeños”. Habrá competencias y funciones que van a transferir y por tanto, que va no van a desempeñar. Se trata de redefinir: cuáles ministerios son necesarios, las funciones de cada uno de ellos, su interrelación, su articulación con las instancias regionales, departamentales y municipales. Y en conjunto la funcionalidad, la cooperación y la coordinación de todo el sistema estatal descentralizado. Hay que comprender que un buen desempeño de las instancias descentralizadas exige como contrapartida un eficiente desempeño de las instancias centrales. Ambas son importantes.

En segundo lugar, hay que definir también modificaciones en los otros poderes del Estado: la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia. En el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, habría que considerar la creación de una comisión específica de Descentralización distinta de la Comisión del Interior y Seguridad Pública y fortalecer el rol de los legisladores con respecto a los departamentos y municipios que los eligieron.

1. 7. Aspectos Fiscales y Financieros.

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, como señalara en 1994 el colombiano Fabio Velásquez en su propuesta para la descentralización en El Salvador “es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe

los procesos de descentralización. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño²⁰.

Por esa razón, la descentralización debe estar acompañada de una estrategia de fortalecimiento fiscal de los municipios y las instancias intermedias que se creen, sean estas regionales o departamentales. En este terreno las experiencias abundan y las propuestas son muy diversas. Señalamos algunas que vale la pena incluir en el análisis y las consideraciones, pero creemos que el esfuerzo debe estar orientado a construir una estructura de las finanzas municipales que reforme profundamente la actual. Es necesario "tener una visión integral de la reforma de las finanzas municipales. Se debe rediseñar el sistema de ingresos y transferencias de los municipios"²¹.

- Incrementar sustancialmente la transferencia de recursos del Estado y mantenerla como una modalidad permanente de financiamiento municipal y regional. Proponemos que se haga una transferencia directa a los municipios y regiones/departamentos de una cantidad porcentual del presupuesto nacional.²² Los criterios para establecer el % y su progresivo incremento deben establecerse con mucha precisión.

²⁰ Ver: Velásquez, Fabio: "Descentralizar: una Propuesta para El Salvador". Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

²¹ Ver: Melhado, Oscar y Gallagher, Mark: "Propuestas para el Federalismo Fiscal en El Salvador". Mimeo. San Salvador, El Salvador. 30 de marzo de 1994.

²² Ver: Enríquez, Alberto y Álvarez, Carmen: "Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas". Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDE. El Salvador, agosto de 1995.

Compartimos la opinión de que “la transferencia es un instrumento importante para la redistribución fiscal territorial y se hace necesaria para completar los recursos municipales propios, que generalmente son exiguos en situaciones de descentralización incipiente” y que la transferencia “está llamada a jugar un papel impulsor del soporte financiero y del desarrollo municipal y no de dependencia parasitaria, a lo cual el municipio debe corresponder, entonces, con esfuerzos fiscales adecuados. La transferencia debe convertirse en el trampolín del competidor y no en la silla del parapléjico”.²³

- Fortalecer la soberanía fiscal como ingrediente fundamental de la autonomía municipal. Para esto, hay que incrementar sustancialmente los recursos propios, por la vía de potenciar un importante poder tributario originario del municipio que implique:

Aumentar las tasas y contribuciones (actividades comerciales, industriales, inmuebles urbanos, circulación, etc.)

Crear el impuesto predial, pero de forma que no genere para los municipios pequeños una carga excesiva, imposible de llevar adelante. Es necesario tener en cuenta que este impuesto requiere un catastro y un aparato organizacional adecuado, así como una mínima capacidad y dinámica de desarrollo económico. Por ello, las ciudades y municipios más grandes del país tienen posibilidades de implementarlo, pero no así los pueblos pequeños.

No está de más recordar aquí una lección recogida de muchas experiencias de nuestro Continente y es que

²³ Ver: USAID, RHUDDO-CA, “La Descentralización: Orientaciones para un Proceso”. Pág. 20. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 1990.

“mientras mayor sea el grado de discrecionalidad de los niveles supramunicipales en la asignación de los recursos, menor será el grado de autonomía local, especialmente en culturas políticas como las latinoamericanas, expuestas a muchos factores distorsionantes como el clientelismo”²⁴.

- Crear y fortalecer un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional. Buena parte del éxito de un proceso de descentralización depende de la capacidad, cobertura, eficiencia y oportunidad que puedan ofrecer efectivamente instituciones nacionales de crédito municipal y regional ²⁵.

Como parte de esto, se puede pensar en Fondos Especiales de crédito blando para el financiamiento del desarrollo municipal y regional o departamental. Estos fondos deberían ser creados y manejados por el Gobierno central y serían entregados a los municipios y/o regiones en base a criterios claros y previamente establecidos y a la presentación de proyectos en áreas específicas que estarían determinadas con antelación (infraestructura básica, desarrollo social, área productiva).

Para garantizar mejor la sintonía con el proceso de descentralización y con los objetivos municipales, “es preciso que las municipalidades tengan representación en las juntas directivas o consejos superiores de los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal”²⁶.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid. Pág. 36.

²⁶ Ibid. Pág. 37.

- Canalizar créditos y donaciones de organismos bilaterales y multilaterales así como de agencias de cooperación a través de un abanico diverso de programas. Esto demanda establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para que esos fondos sean más eficientes y se supediten a los planes de desarrollo municipal y regional.
- Crear Fondos de Contrapartida para el desarrollo regional/local: se entregarían a municipios o regiones en base a la presentación de proyectos y con el compromiso de la municipalidad o la región de una contrapartida equivalente a un porcentaje determinado del costo del proyecto.

1. 8. Democracia participativa a nivel municipal y regional.

El proceso de descentralización debe correr simultáneamente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. En este sentido, es básico generar dinámicas, crear mecanismos e institucionalizar poco a poco una verdadera participación ciudadana en los municipios y localidades. Esto implica discutir y explorar ²⁷:

- La pluralidad de los Concejos Municipales: a nuestro juicio, la representación proporcional en los Concejos Municipales, que actualmente son mono-partidarios, es indispensable para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad.
- La creación de mecanismos permanentes de incidencia

²⁷ Ver: Enriquez Alberto y Álvarez Carmen: "Descentralización en El Salvador: Desafíos y propuestas". Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDEC. El Salvador, agosto de 1995.

ciudadana en la política municipal, superando el sistema de cabildo abierto e involucrando a la población en el ejercicio permanente del poder. Algunos mecanismos que podrían contribuir a ello son:

Los Concejos o Comités de desarrollo del municipio concebidos como instancias de concertación de los diferentes agentes del municipio, incluyendo a los gobiernos locales.

Que los Concejos Municipales y los Concejales asuman sistemáticamente la responsabilidad de informar a la población y mantener con ellos una permanente interacción.

Sesiones públicas obligatorias de los Concejos Municipales, especialmente aquellas que traten del Presupuesto anual y los aspectos financieros.

Distribución de Concejales por sectores de servicios o áreas de responsabilidad: cultura, educación, salud, caminos, etc.

Funciones legislativas de supervisión y control al Concejo Municipal pluralista y funciones ejecutivas al Alcalde.

Establecer una regulación estricta en cuanto al sistema de responsabilidad patrimonial de los fondos públicos, fraudes, etc., y regular los sistemas de control interno y público del gasto.

De potenciarse una entidad intermedia entre el Estado Central y los Municipios, sea ésta la Región o el Departamento, deberá redefinirse la figura del gobernador, tanto en sus funciones, de las cuales la principal deberá ser la de coordinador del desarrollo departamental o regional, como en su forma de elec-

ción o nombramiento. Esta debería darle mayor legitimidad y apoyo en el ejercicio de sus funciones.

1. 9. Gestión y Administración Municipal Eficiente.

- Transformación del perfil del Alcalde actual. Esto implica redefinirlo, pero también crear mecanismos que lo hagan posible: escuela para candidatos, cursos diseñados para Alcaldes electos con una secuencia lógica, etc.
- Lineamientos y programas de capacitación para los trabajadores municipales.
- Programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gerencia municipal: organización administrativa, manejo y calificación del recurso humano, procedimientos administrativos, control interno y control de calidad.
- Calidad total en los servicios municipales a la comunidad: diagnósticos de infraestructura y servicios básicos y sociales.
- Planificación y programación. Regulación de agentes privados (empresas y ONG's).
- Identificación de mecanismos de co-participación y co-gestión en el financiamiento de proyectos o inversiones con el sector privado.
- Identificación de modelos de gestión para el manejo de proyectos específicos.

1. 10. Revisión, fortalecimiento y armonización del marco jurídico-legal.

Algo fundamental dentro del proceso de descentralización y para el funcionamiento de un Estado efectivamente

te descentralizado es contar con un marco jurídico-legal adecuado, moderno y claro. Esto exige, en el caso salvadoreño, la revisión, depuración y armonización de la legislación nacional para que, por una parte garantice y fortalezca el principio de la autonomía local y por otra el proceso de descentralización.

En concreto esto significa:

- Revisar la Constitución y evaluar la importancia de elevar a rango constitucional la característica descentralizada del Estado.
- Crear una Ley de Ordenamiento Territorial: que establezca los criterios y parámetros para la elaboración e implementación de planes de desarrollo a nivel municipal y las formas de ensamblarlos con los planes de nivel departamental o regional y nacional, de modo que también se ordenen y coordinen las inversiones públicas y privadas.

Es indispensable una regulación que defina los instrumentos, el modo de emplearlos, sus secuencias y las medidas que incentiven la realización de los planes concretos de desarrollo.

- Crear una Ley moderna y adecuada al país de Servicio Civil y Fortalecimiento de la capacidad institucional de los Municipios. Se trata de institucionalizar un sistema de carrera para los empleados municipales de forma que se vaya creando un funcionario competente, de carrera, que sea capaz de ejecutar las funciones que exigen la planificación moderna y el uso de recursos financieros y que ponga el interés en servir a la comunidad por encima de los intereses partidarios o el clientelismo, que provocan baja calificación, rotación innecesaria y falta de estímulo para el trabajo.

- Estudiar el Código Municipal y todas las leyes relacionadas con el desarrollo regional/local, para sustentar una propuesta de plena armonización legal.

1. 11. Sistemas de información regional/local.

Tal como constató Fabio Velásquez en 1994, “no existe una base de datos sobre municipios en El Salvador. Algunos Ministerios y entidades como el ISDEM tienen bases parciales, que responden a necesidades institucionales”.²⁸

La necesidad de contar con una información básica sobre municipios, regiones y departamentos es incuestionable a estas alturas, de cara tanto al desarrollo, como a la misma descentralización.

Se requiere entonces una base de datos que proporcione información a nivel municipal, submunicipal (cantones) y supramunicipal (regiones, departamentos, áreas metropolitanas, mancomunidades municipales) y que contenga como mínimo datos geográficos, demográficos, económicos, fiscales, urbanísticos (vivienda y servicios), sociales (educación, salud), socio-institucionales (organizaciones, instituciones) y electorales.

Sin embargo, consideramos que eso no es suficiente si queremos elaborar diagnósticos, examinar tendencias y planificar el desarrollo de acuerdo a las características de las diferentes zonas del país. Se necesita un sistema dinámico que incluye la construcción de aquellos indicadores, parámetros e instrumentos que nos permitan conocer los avances y/o retrocesos del desarrollo sustentable

²⁸ Ver: Velásquez, Fabio. “Descentralizar, una propuesta para El Salvador”. Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

para aplicar correctas medidas de ajuste y cambio. Y el diseño de los mecanismos que faciliten el acceso a dicho sistema de funcionarios e instituciones del Estado, técnicos, investigadores y la misma gente que protagoniza el desarrollo como agente principal.

1. 12. Experiencias piloto.

En este apartado incluimos dos aspectos diferentes y complementarios:

- El estudio acucioso de las experiencias que ya han comenzado a implementarse en el país.

En el país existen ya algunas experiencias de concertación para el desarrollo en las que están participando Alcaldías, instancias del gobierno central, organizaciones sociales y comunales y ONG's, que pueden ofrecer lecciones importantes de cara a la descentralización que no se han recogido hasta el momento de manera sistemática. De allí la importancia de analizarlas e incluso de contrastarlas entre sí.

- La generación de nuevas experiencias piloto ya como producto de un proceso nacional y concertado de descentralización.

1. 13. Participación en el esfuerzo Centroamericano e intercambio sistemático de experiencias a nivel Continental.

Aquí es importante retomar el espacio, las conclusiones y compromisos adquiridos en el marco de las tres reuniones de la Red Centroamericana por el Fortalecimiento Municipal y la Descentralización.

En esta red, por parte de El Salvador han estado participando: gobierno central, asamblea legislativa, COMURES y algunos -muy pocos- representantes de ONG's.

Entre los compromisos está precisamente el de "impulsar los cambios políticos, institucionales, administrativos y fiscales que se identificaron como necesarios para tener un gobierno local nuevo y vigoroso en la región que pueda, especialmente, enfrentar con éxito los retos del combate a la pobreza y el desarrollo sostenible"²⁹.

Se trata no solamente de intercambiar experiencias con los demás países de Centroamérica, sino de ser un motor de ese esfuerzo común de implementar auténticos procesos de descentralización que fortalezcan las bases para una mejor y más profunda integración del Istmo.

En ese marco es importante la promoción de intercambios a nivel internacional, especialmente de América Latina. Pero esto debe hacerse de una manera selectiva y sistemática.

²⁹ Ver: FEMICA, "Segunda Reunión Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal". Pág. 14 - Antigua Guatemala, Guatemala. 21 de Junio de 1995.



Identificación de los actores
y creación de una instancia
nacional, plural y
representativa

2. Identificación de los actores y creación de una instancia nacional, plural y representativa.

Un proceso de la profundidad y alcance planteados “no puede ser obra exclusiva del Gobierno o de un sector de la sociedad. Estamos frente a una tarea de alta política nacional, que exige un amplio y sólido nivel de concertación. Para impulsarlo tiene que haber un pacto nacional que garantice que, independientemente del partido que gane los distintos eventos electorales, el proceso seguirá adelante. Descentralizar es hacer una apuesta a la democracia, el desarrollo sustentable y la justicia social”³⁰.

Dicho proceso “debe ir acompañado de un elevado nivel de participación desde su inicio. De una campaña sistemática y nacional de educación que promueva la conciencia y el compromiso. Sólo así evitaremos que la descentralización se reduzca a un simple tema del que todos hablamos, con el que la mayoría “estamos de acuerdo”, pero con el que “nadie se compromete efectivamente”³¹.

En El Salvador se han hecho varias propuestas sobre descentralización en distintos momentos y por diferentes actores. Algunas han sido elaboradas por expertos internacionales. Lo cierto es que ninguna de ellas se está implementando ni ha trascendido más allá de pequeños círculos. Como ejemplo que ilustra bien esto, tenemos que para mayo de 1994, Evelyn Jacir de Lovo, funcionaria del Ministerio de Planificación, afirmaba que en el

³⁰ Ver: Enríquez, Alberto: “Descentralización y Desarrollo regional/local en El Salvador”. Revista Realidad-IDI No. VI. Abril-junio 1995. Universidad Tecnológica. San Salvador, El Salvador.

³¹ Idem.

área de descentralización "se cuenta con una propuesta de Estrategia formulada, la cual se encuentra en discusión en el Comité de Descentralización y Desarrollo Municipal creado por el Señor Presidente de la República, como la entidad para propiciar consenso en el GOES y de éste con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador en aspectos de descentralización y desarrollo municipal"³². En este caso no funcionó la estrategia formulada, ni el Comité de Descentralización y Desarrollo Municipal.

Por eso, consideramos indispensable abrir el proceso de descentralización creando una comisión o mesa nacional integrada por personas representativas de todos aquellos sectores que necesariamente deberán estar involucrados en el proceso.

No se trata de desechar las propuestas elaboradas o de disputar la paternidad de la mejor propuesta, sino de incorporar todos los elementos valiosos y articularlos en una propuesta que sea adecuada para los fines del país, viable porque ha sido generada en un esfuerzo concertado y conjunto, con un alto grado de participación ciudadana. Nuestra propuesta hace énfasis en generar un proceso y no un hecho coyuntural o episódico.

Para determinar la composición de esta mesa o instancia nacional que tendría como misión la de diseñar y orientar el arranque del proceso de descentralización, tanto en sus contenidos como en su metodología y construcción de mecanismos, es necesario identificar los actores de la descentralización. A nuestro juicio son los siguientes:

³² Ver. "Marco de la Modernización del Estado: Excelencia Administrativa, Privatización y Descentralización". Seminario sobre Soluciones Descentralizadas/privadas a problemas públicos. FLUSADES, CINDE, USAID. San Salvador, El Salvador, Mayo de 1994.

- Instituciones del Gobierno central involucradas: Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), ISDEM, Ministerios.
- Asamblea Legislativa
- Sociedad civil:
 - Gremios y cámaras empresariales
 - Gremios laborales
 - Organizaciones sociales
 - ONG's
 - Universidades y Centros de Investigación.
 - Mujeres
 - Sector intelectual
- Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa.
- Gobiernos municipales: COMURES.
- Organizaciones comunales urbanas y rurales.
- Consejos de Desarrollo Municipal y Regional.
- Corporaciones de Desarrollo Departamental.
- Organizaciones empresariales a nivel local.
- Agencias de Desarrollo Local (ADEL), (Sistemas Locales de Salud) SILOS y (Sistemas Locales de Educación) SILED.

El Consejo o Mesa Nacional para la Descentralización, integrada por representantes o personas representativas de los actores y sectores mencionados, debería estar presidida por el Vice- Presidente de la República, el Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, o alguien nombrado para ello por el Presidente.

La mesa deberá fijar un programa y un calendario de trabajo con metas concretas, una vez establecida su Agenda Estratégica.

Deberá contar con un equipo técnico que vaya dando forma y sustentando los acuerdos.

El equipo técnico podría tener la presencia de uno o dos expertos internacionales que conozcan procesos de descentralización latinoamericanos. Estos estarían en calidad de asesores.

El trabajo de la mesa deberá implementar una metodología que incluya talleres y seminarios sectoriales, regionales y nacionales, tanto para recoger insumos como para dar a conocer resultados.

Deberá implementarse un plan de comunicación social de la mesa para informar de manera sistemática a la opinión pública.



Identificación de fuentes de
financiamiento y
aseguramiento del apoyo
financiero

3. Identificación de fuentes de financiamiento y aseguramiento del apoyo financiero

El financiamiento, tanto del esfuerzo concertado de diseño y de arranque de la descentralización, como de toda su implementación es un aspecto fundamental del que casi nadie habla. Si queremos un proceso descentralizado exitoso, debemos asegurar los recursos financieros necesarios.

Lo anterior implica, en primer lugar, hacer un presupuesto estimado del costo de las diferentes etapas del proceso y en segundo, identificar quiénes deben y pueden aportar en términos financieros, quiénes son aquellos que tienen la obligación de hacerlo o que teniendo recursos han manifestado su expresa voluntad de apoyar los procesos de democratización y descentralización del país.

En este trabajo, obviamente, no es el caso hablar de presupuesto, salve señalar que también éste debe construirse de manera concertada.

En cuanto a quiénes tienen la obligación de aportar al proceso de descentralización, está ante todo, el Gobierno central. Además, consideramos que valdría la pena explorar algunos medios y mecanismos para que los gobiernos municipales y la sociedad civil contribuya también de alguna manera.

Adicionalmente, hay organismos e instancias internacionales que han manifestado de una u otra manera, su disposición a apoyar la modernización y descentralización de Estado. Los más importantes son:

- El Banco Mundial
- El Banco Interamericano de Desarrollo

- El Banco Centroamericano de Integración Económica
- La Unión Europea
- La Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID)

Ante todos y cada uno de ellos, así como ante otros organismos de cooperación internacional, deberá realizarse una gestión que permita que al apoyar financieramente el proceso, se involucren en el mismo en calidad de socios estratégicos y estables.



IV

Reflexión Final

REFLEXIÓN FINAL

Al presentar esta propuesta para el impulso en nuestro país de un proceso de descentralización que implica, como ya vimos, no sólo distribución de poder y desconcentración administrativa, sino una profunda transformación del Estado, queremos reiterar que su necesidad está planteada en El Salvador, tanto por condiciones internas como externas.

En primer término, la descentralización está exigida por el conjunto de transformaciones internas que viene sufriendo nuestro país de cara a instalar una democracia participativa, sentar las bases para un desarrollo sustentable y generar las condiciones que garanticen la seguridad ciudadana.

En este sentido, todos aquellos sectores y fuerzas que aspiran a alcanzar estos objetivos son los que deben constituirse en la fuerza social y política de las transformaciones que necesita el Estado y en concreto de su adecuada descentralización.

En segundo término, los cambios internacionales y el proceso de globalización también apuntan en la misma dirección. Una clara expresión de ello la tenemos en el "Informe sobre el Desarrollo Mundial" que anualmente publica el Banco Mundial y que en 1997 está precisamente, dedicado al "Estado en un mundo en Transformación".

En dicho reporte, el Banco Mundial expresa su constatación de que "las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado"³³ y que "los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replanternos algunas interrogantes funda-

³³ Banco Mundial. "El Estado en un Mundo en Transformación". Informe sobre el Desarrollo Mundial. Resumen. Pág. 1. Banco Mundial. Washington D. C. 1997.

mentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo”³⁴.

En ese marco, y después de subrayar la necesidad de escuchar a los ciudadanos y ampliar su participación porque “cada vez hay más indicios de que los programas estatales son más eficaces cuando se recaba la participación de los presuntos usuarios y cuando se procura aprovechar el acervo social de la comunidad en vez de luchar contra él”³⁵, el organismo multilateral reconoce que “la descentralización está produciendo muchos beneficios en China, la India, gran parte de América Latina y muchos otros lugares del mundo”³⁶ y plantea que “este proceso puede elevar la calidad del sistema de gobierno y hacer posible una mejor representación de los intereses de las empresas y de los ciudadanos”³⁷.

Queda pues planteada la necesidad y oportunidad de impulsar la descentralización en nuestro país. No está de más recordar aquí que, a pesar de su gran importancia, no se trata de un fin en sí misma ni de una receta para resolver todos los problemas del país. Se trata, eso sí, de una pieza que no puede faltar en la transición hacia una genuina democracia participativa y un estilo de desarrollo sustentable que eleve sustantivamente la calidad de vida de la población salvadoreña. Estamos convencidos, que en El Salvador están dadas las condiciones básicas para entrar al Siglo XXI con un vigoroso proceso de descentralización en marcha. Eso implica arrancar cuanto antes.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid. Pág. 12.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): Elementos para la Modernización del Estado. Washington, D.C. Julio de 1994

BLANDON DE G, FLORA: Hacia una Propuesta de Regionalización en el País. Alternativas para el Desarrollo No. 41. FUNDE. El Salvador, Octubre de 1996.

BOISIER, SERGIO: La Descentralización, un tema confuso y difuso. Ensayos. ILPES. Santiago de Chile. 1990.

BOISIER, SERGIO: Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Documento 90/7. Serie Ensayos. ILPES. Santiago de Chile.

CABRERO, ENRIQUE: Las Políticas Descentralizadoras en el Ambito Internacional. Nueva Sociedad 142. Caracas, Venezuela. Marzo - Abril 1996.

CARRION, FERNANDO: La Descentralización, un Proceso de confianza Nacional". Nueva Sociedad 142. Caracas, Venezuela. Marzo-abril 1996

COMISION DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO MUNICIPAL: Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Documento Preliminar. Pág. 6. San Salvador, El Salvador. Julio de 1993.

COMISION NACIONAL DE DESARROLLO: Bases para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador. Enero 16 de 1998.

ENRIQUEZ, ALBERTO: Descentralización y Desarrollo Regional/local en El Salvador: Desafío para la Democracia y el Desarrollo Sustentable. Realidad-IDI No. VI. Universidad Tecnológica. El Salvador. Abril-junio de 1996.

ENRIQUEZ, ALBERTO: Desarrollo Sustentable y Desarrollo Regional/Local en El Salvador. Alternativas para el Desarrollo No. 41. FUNDE. El Salvador, Octubre de 1996.

ENRIQUEZ, ALBERTO Y ALVAREZ, CARMEN: Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas. Alternativas para el Desarrollo No. 31. El Salvador. Agosto de 1995.

FEMICA: La Descentralización y el Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia. Guatemala, julio de 1993.

FEMICA: Segunda Reunión Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. Antigua Guatemala, Guatemala. 21 de julio de 1995.

FUSADES: Descentralización y Transferencias: Dos Experiencias Latinoamericanas. Boletín Económico y Social No. 119. El Salvador. Octubre de 1995.

FUSADES, CINDE: Soluciones descentralizadas/privadas a problemas públicos. Seminario. San Salvador, El Salvador. Mayo 17 y 18 de 1994.

GALILEA, SERGIO: La Política de Descentralización y la Gestión de Programas Sociales: el Caso Chileno. Conferencia. San Salvador, El Salvador, julio de 1993.

GALILEA, SERGIO: Los Procesos de Descentralización en América Latina: análisis y perspectivas. Mimeo. Santiago de Chile. 12 de Octubre de 1993.

GALILEA, SERGIO: El Proceso de Descentralización en El Salvador. Mimeo. San Salvador, El Salvador. Septiembre 8 de 1992.

GOBIERNO DE EL SALVADOR: Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un trato con el Progreso. Suplemento de La Prensa Gráfica. San Salvador, El Salvador. Enero 11 de 1996.

ILPES: Ensayos Sobre Descentralización y Desarrollo Regional. Cuadernos del ILPES. No. 32. Santiago de Chile. Octubre de 1987.

MELHADO, OSCAR Y GALLAGHER, MARK: Propuestas para el Federalismo Fiscal en El Salvador. Mimeo. San Salvador, El Salvador. Marzo 30 de 1994.

NOGUEIRA, H Y F CUMPLIDO: Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile. 1987.

RODRIGUEZ GIL, ADOLFO: Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Friedrich Ebert Stiftung. Managua, Nicaragua. Marzo 1992.

RUBIO, ROBERTO; ARRIOLA Y AGUILAR. Crecimiento Estéril o Desarrollo. FUNDE. San Salvador, El Salvador. 1996.

USAID/RHUDO-CA: La Descentralización: Orientaciones para un Proceso. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 1990.

VALIENTE, MARIO: Necesario reorganizar Municipios. Declaraciones a La Prensa Gráfica. San Salvador, El Salvador. Septiembre 13 de 1996.

VELASQUEZ, FABIO: Descentralizar: una Propuesta para El Salvador. Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

Fue impreso en Algier's Impresores, en papel pasta mecánica,
en San Salvador, El Salvador, mayo de 1998.
Edición al cuidado de Equipo de Educación Maiz.

La Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1991 como un centro de investigaciones autónomo y sin fines de lucro. Su misión fundamental es promover, a través de la investigación y de sus acciones de proyección e incidencia, la transformación de las estructuras económicas y sociales de El Salvador, de tal forma que generen el bienestar de las presentes y futuras generaciones de salvadoreñas y salvadoreños. Entre los miembros fundadores de FUNDE, se incluyen organizaciones populares, organismos cooperativos e instituciones de desarrollo social.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Fundación Friedrich Ebert
Pje. Bella Vista N° 426,
Col. Escalón. San Salvador,
El Salvador. Tel. 263-4342

funde

Fundación Nacional para el Desarrollo
15 Calle Poniente # 4362 Colonia
Teléfono: 264-4938 264-4939
Fax: 263-4537

A 99 - 0608