

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas

Alberto Enríquez y  
Carmen Alvarez Basso

El impulso de un proceso descentralizador que apunte los esfuerzos hacia la plena democratización y un desarrollo sostenible en El Salvador, es uno de los principales desafíos que enfrenta el país. Se trata de un proceso que integra elementos políticos, funcionales y administrativos y que consideramos vital para el desarrollo equitativo de nuestra nación.

Para nosotros la descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio —y un conjunto de políticas coherentes— para:

- a. Construir la democracia, promoviendo y garantizando la participación ciudadana en aquellas decisiones que afectan a su vida cotidiana.
- b. Impulsar un desarrollo humano sostenible, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo regional/local y elevando los niveles de calidad de vida de las mayorías. Es decir, un mayor balance geográfico del desarrollo.
- c. Transformar y modernizar al Estado desburocratizándolo, haciéndolo más transparente, eficiente y eficaz, cerrando los márgenes para la corrupción y revitalizando sus vínculos con la sociedad civil.
- d. Redefinir y asignar un nuevo rol a los Municipios, fortaleciendo su autonomía y su capacidad de gestión.

Una descentralización así, en El Salvador, implica cambiar los principios que históricamente han contribuido a estructurar el aparato público. 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**”<sup>1</sup>.

Dada la complejidad de dicho proceso, sería pretencioso querer desarrollar una propuesta completa. Esta tendrá que irse construyendo entre todos los actores, en un esfuerzo sostenido de concertación nacional. Sin embargo, queremos proponer algunas tareas urgentes que a nuestro juicio pueden irse desarrollando poco a poco y contribuir al desarrollo integral de la descentralización.

En este número:

Descentralización en El  
Salvador: Desafíos y  
Propuestas  
*A.Enríquez/C.Alvarez p. 1*

Participación y  
Coordinación: Elementos  
Claves para un Proceso de  
Desarrollo Sostenible en  
Tecoluca  
*A.R.Cummings p. 9*

El Desarrollo Comunal y  
la Lucha contra la Pobreza  
*M.González/S.Baires p. 17*

## 1. La Creación de un Foro y un Plan Nacional de Descentralización

Que el gobierno unifique su planteamiento de descentralización y convoque a la conformación de un **Foro Nacional** con el propósito auténtico de generar un proceso concertado de descentralización, que incorpore los aportes de los diferentes sectores de la sociedad civil y los comprometa con ella.

Que dicho Foro estructure e impulse un **Plan Nacional de Descentralización**, entendiendo nacional en sentido estricto, es decir, un plan que no sea sólo gubernamental, sino que incluya gobierno y todos los actores de la sociedad civil organizada. Pero modificando también lo que tradi-

cionalmente hemos entendido por “plan”. No se trata de una serie de pasos pre-establecidos que deben seguirse mecánicamente, sino de un espacio de concertación en el cual se van fijando los marcos, las reglas, los criterios y las dinámicas principales de la descentralización.

## 2. Crear una Ley Marco sobre Descentralización

Como producto de ese proceso y de ese plan, crear una **Ley Marco sobre Descentralización** que plasme los objetivos, criterios y sienten las bases para tener un proceso planificado, gradual, flexible y ordenado. Es necesario recordar que en nuestro país existen una gran cantidad de leyes desconectadas unas de otras que a veces incluso se contradicen. Además, muchas carecen de mecanismos operativos.

Es importante explicar como parte de esta propuesta, el proceso de construcción de la ley que genere conciencia y compromiso en torno a la misma. Pero además, que defina los objetivos, los tiempos y los alcan-

ces. La Ley-marco general de descentralización debe ser poco reglamentarista y permitir iniciar el proceso de descentralización y concertación. Los criterios mínimos de esta legislación marco desde nuestro punto de vista son:

- \* Gradualidad.
- \* Flexibilidad: es decir, trato diferenciado; hay municipios que están listos para manejar nuevas y mayores competencias, pero otros no. No se puede esperar a que todos estén listos y tampoco imponer una carga excesiva a otros.
- \* Democratización y participación.

- \* Redistribución de recursos para ir alcanzando mayor igualdad.
- \* Eficiencia y eficacia.
- \* Transparencia: desde su arranque, la descentralización debe establecer claras reglas del juego.
- \* Legalidad: que independice el proceso de la voluntad de las personas y lo institucionalice.
- \* Un proceso sostenido y permanente.
- \* Principio de subsidiariedad acompañado del principio de solidaridad para garantizar el bien común.

### 3. Trabajar en el Fortalecimiento y Armonización de Todo el Marco Legal

Esto implica, entre otras medidas:

#### 3.1 Ley Planificación u Ordenamiento Territorial:

para desarrollar políticas públicas se necesita un proceso de planificación concertada, en el ámbito regional/local, articulado con planes de nivel departamental y nivel nacional. La planificación municipal no debe ser sólo la ordenación territorial; debe tratar los aspectos del desarrollo económico-social concentrado en el uso del suelo, las inversiones, planes de acción, proyecciones, etc. Los planes municipales o inter-municipales de desa-

que establezca los instrumentos, el modo de emplear estos instrumentos, sus secuencias y las medidas que incentiven la realización de estos planes. De aquí, la propuesta de una ley-marco a nivel nacional con los criterios y parámetros para la elaboración de estos planes, que inclusive se deberían proponer como obligatorios para municipios de más de 20,000 habitantes.

Habrán municipios más aptos y preparados para hacer sus planes, por lo que, dentro de la política fiscal, debe incentivarse la creación de mancomunidades para

La legislación marco debe también explicitar la forma de engarzar los planes de desarrollo municipales, con los planes a nivel departamental y con el plan de desarrollo nacional de forma que se vayan coordinando y ordenando las inversiones públicas y privadas.

Así pues, debe haber dos tipos de planes:

- \* Plan Nacional de Ordenación y Planes Departamentales de Coordinación.
- \* Planes Generales Municipales.

La ley de planificación urbana debe ser una ley normativa, con marcos generales donde el plan nacional asume sus formas concretas y los planes municipales, las suyas.

#### 3.2 Ley de Servicio Civil y Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de los Municipios:

institucionalizar un sistema de carrera para los empleados municipales de forma que se profesionalicen los servicios municipales, se reformen los patrones organizacionales y los métodos operacionales sean más adecuados. La planificación y el uso de recursos financieros exigen un

---

***La planificación municipal no debe ser sólo la ordenación territorial; debe tratar los aspectos del desarrollo económico-social concentrado en el uso del suelo, las inversiones, planes de acción, proyecciones, etc.***

---

rollo necesitan una acción conjunta y coordinada para los distintos niveles de gobiernos para tener éxito, reducir costos, y evitar despilfarros.

El Código Municipal plantea la facultad o competencia de los municipios para realizar estos planes, pero, hasta ahora, no se ha llevado a la práctica. Es, pues, necesario establecer una regulación

articular y facilitar la creación de estos planes y la provisión de servicios públicos.

El plan debe limitar el uso del suelo y las construcciones, que deberán contar con unos requisitos estéticos y de construcción adecuados. A la vez que da un lineamiento a las políticas sectoriales para coordinar la inversión pública, ordenarla y planificarla.

funcionariado competente, de carrera, que sea capaz de ejecutar estas funciones y ponga el interés en servir a la comunidad por encima de los intereses partidarios o el clientelismo, que provocan baja calificación, rotación continua y falta de estímulo para el trabajo.

Este tipo de personal técnico-organizacional debe asumir un papel activo y creador en la ejecución del plan de desarrollo porque el alcalde no puede manejarlo todo. La calificación y experiencia no se perdería con el cambio de partidos en el gobierno municipal.

**3.3 Revisión y Armonización de Leyes:** el municipio tiene atribuidas muchas funciones de forma adecuada en la ley, por el Código Municipal (incluso tiene asignada la facultad de recaudar sus propios im-

---

***La planificación y el uso de recursos financieros exigen un funcionariado competente, de carrera, que sea capaz de ejecutar estas funciones y ponga el interés en servir a la comunidad por encima de los intereses partidarios o el clientelismo.***

---

puestos), sin embargo, otras leyes a nivel estatal contradicen estos preceptos e impiden la ejecución de estas funciones de manera que urge una revisión (incluyendo el mismo Código Municipal), depuración y armonización de la legislación nacional para que no contravenga el principio de autonomía local, ni descalifique el proceso de descentralización.

Por tanto, es necesario un estudio previo de la legislación que está afectando el desarrollo municipal para

hacer y sustentar una propuesta de armonización legal.

Dicha armonización implicará, sin duda, que para garantizar una verdadera autonomía, excluyendo la tutela de las entidades superiores sobre las inferiores, el control administrativo de los actos debe ser posible sólo a través de la vía judicial. El principio de control judicial de los actos administrativos debe potenciar la justicia contencioso-administrativa y quizá reformarla.

## **4. Construir una Estructura de las Finanzas Municipales que Contenga:**

### **4.1 Transferencia de Recursos Financieros del Estado.**

El sistema de transferencia de fondos contribuye al fortalecimiento institucional de los municipios y por tanto, su papel en el desarrollo económico social. Los tributos deben ser transferidos directamente a las alcaldías, que deben tener amplia libertad para utilizar esos fondos. Proponemos que se haga una transferencia directa a los municipios de

una cantidad porcentual del presupuesto nacional. El porcentaje debe ser estudiado, pero como referencias pueden resultar útiles los de algunos países centroamericanos: en Guatemala es el 12% y en Honduras el 5%. La transferencia debe hacerse con un criterio de proporcionalidad a la inversa, es decir más a los municipios pequeños y menos a los grandes; y que los grandes levanten su impuesto predial.

Consideramos que el gobierno central debe incrementar sustancialmente sus transferencias a los municipios, como una modalidad permanente de financiamiento.

Una de las formas de constatar cuánta coherencia existe entre el discurso y la realidad en materia de descentralización es analizar cómo se da en la práctica el proceso de transferencia de los recursos financieros desde el gobierno nacional a los

gobiernos locales. Por lo demás, es sabido que una descentralización eficaz requiere de cierta disponibilidad de recursos (humanos, materiales, fondos) que deben ir siendo transferidos a las entidades que asuman las funciones paulatinamente<sup>2</sup>.

Las transferencias a los municipios podrían, además, utilizarse como un incentivo fiscal para promocionar la formación de mancomunidades de municipios, para la gestión de funciones. Por ejemplo, se podría conceder un porcentaje más alto a los municipios que asuman en forma mancomunada determinado servicio público (mantenimiento de caminos inter-municipales -transferencia de fondos y camiones, tractores y personal del MOP).

En este aspecto puede resultar sugerente estudiar la experiencia de diferentes países de América Latina, donde ha sido muy frecuente la creación de

mecanismos especiales para facilitar esas transferencias, por ejemplo: Brasil, Chile, Venezuela y México<sup>3</sup>.

#### **4.2 Ley de Impuesto Predial y Otros Impuestos.**

Debe potenciarse un importante poder tributario originario del municipio que implique: impuesto por actividades comerciales, industriales, inmuebles urbanos, circulación, salubridad, construcción, basura, etc.

Imponer un impuesto predial a nivel general para todos los municipios es injusto, pues aunque hay muchos municipios con capacidad tanto de levantarlo como de cobrarlo, hay otros municipios en los que no vale la pena ni levantarlo. Por lo tanto, y en vista de que la Ley de Tributación confiere a los municipios la facultad de imponer este impuesto sin necesidad de que haya una ley expresa para ello, habría que estudiar los reglamentos del Ministerio de Hacienda para saber si no hay contradicción.

El Impuesto Predial es un instrumento que supone una mínima capacidad y dinámica de desarrollo económico del lugar. Por ello, las mayores ciudades del país tienen posibilidades de recaudarlo pero no así los pueblos pequeños donde no se podría cobrar.

El Impuesto Predial requiere un catastro y un aparato organizacional adecuado. Quizá no sería necesario imponer una ley nacional para el impuesto, sino promover que cada municipio defina cómo se tasa, cómo se recauda y el porcentaje a cobrar, conforme a su capacidad. Dependería, en consecuencia, de cada municipio y de cada sociedad local cómo producirlo, dando incentivos de transferencia de más fondos a los municipios que demuestren eficiencia en su recaudación. La regla es que no se debe tratar homogéneamente a los municipios pequeños y grandes.

### **5. Incorporar desde ya —en los Estudios y el Debate— la Problemática en Torno al Desarrollo Regional/Local**

Hay ventajas y posibilidades en términos de construir espacios intermedios que sean auténticos eslabones del desarrollo nacional donde se encuentren las políticas macro y micro, lo nacional y lo municipal, el Estado y la sociedad civil, donde se

faciliten las labores de coordinación, planificación del desarrollo así como la evaluación y control de programas y acciones<sup>4</sup>.

Para esto hay que iniciar y/o fortalecer la conformación de algunas **Mancomunidades Municipales** —es

una manera de hacer Región— que puedan asumir responsabilidades cada vez más complejas, contar con mayores recursos financieros y obtener economías de escala en la ejecución de sus funciones. El impulso de mancomuni-

---

***Todos los programas y propuestas a impulsar deben incluir un componente fuerte de capacitación y asistencia técnica que posibilite la transferencia de tecnologías, métodos e instrumentos de desarrollo.***

---

dades nos ayudará, sin duda, a superar la atomización de municipios que es una limitante al proceso de descentralización y avanzar en un planteamiento de desarrollo regional/local.

Es indudable que algunos municipios pequeños sólo podrán dar un salto cualitativo en los niveles de eficiencia y provisión de servicios, con la asociación de municipios o la formación de mancomunidades, que ameriten y faciliten la contratación de personal calificado, que po-

tencie el desarrollo integrado de la zona o micro-región. Esto podría permitir con el tiempo, que estas mancomunidades se vayan conformando como una base adecuada para la reestructuración político-administrativa del país.

Una modalidad para ir transfiriendo y asumiendo funciones, recursos humanos y financieros por parte de los municipios o mancomunidades, es la celebración de **convenios específicos** de transferencia y capacitación en el ejercicio de funciones y

manejo de los recursos transferidos, por parte de los ministerios específicos y el municipio o grupo de municipios que se sientan aptos para manejar las competencias.

Esto requerirá por parte del ejecutivo, los departamentos y los municipios elaborar los planes coordinados de inversión y los aportes de recursos contemplados en sus presupuestos

Es importante resaltar aquí, que todos los programas y propuestas a impulsar deben incluir un componente fuerte de capacitación y asistencia técnica que posibilite la transferencia de tecnologías, métodos e instrumentos de desarrollo.

## **6. Retomar y Estudiar las Experiencias Concretas que se Desarrollan en Nuestro País**

En el país se presentan ya algunos avances hacia una descentralización con participación del Estado, algunos municipios y diferentes sectores organizados de la sociedad civil, como los casos de Chalatenango, Morazán y Tecoluca, las micro-regiones de Juayua, Aguilares, Rosario de la Paz

y Santiago de María (Proyecto ISDEM-GTZ), las regiones de Sonsonate y Usulután (Gobierno).

Cada una de estas experiencias presenta características propias y arroja a estas alturas una serie de enseñanzas que no se han recogido de manera sistemática. Es indudable que en ella te-

nemos una fuente importante de elementos que pueden arrojar mucha luz sobre el rumbo y las modalidades concretas que la descentralización puede y debe ir tomando en El Salvador. De aquí la importancia de su análisis e incluso de contrastarlas entre sí.

## 7. Crear un Sistema Regional/Local de Información

Esto lo consideramos básico de cara al desarrollo y a la descentralización. No pensamos solamente en la creación de una base de datos que nos permita una información específica a nivel cantonal, municipal, regional y/o departamental,

sino en un sistema dinámico que pueda estar actualizándose de manera permanente. Esto incluye la construcción de aquellos indicadores e instrumentos que nos permitan conocer los avances y/o retrocesos del desarrollo humano,

sustentable y equitativo y de los mecanismos para que tanto los funcionarios e instituciones del Estado, como los técnicos, investigadores y la gente misma tengan un fácil acceso a dicha información.

## 8. Consolidar el Proceso y Mecanismos de Participación Ciudadana

Fortalecer la autonomía, descentralizar y transferir recursos a un nivel más cercano a la ciudadanía no es garantía de que vaya a potenciarse el desarrollo ni la participación. En el ámbito municipal se requiere a su vez garantizar un proceso participativo permanente de la ciudadanía en la toma de decisiones, en la ejecución y en el control de los actos municipales. Y esto exige instaurar la representación proporcional en los Concejos Municipales que actualmente son mono-partidarios. Esto es indispensable para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad. Incluso deberán estudiarse modificaciones a las leyes, de manera que se permita la formación de Comités Cívicos o Ciudadanos que puedan proponer y lanzar candidaturas a alcaldes o concejales, establecer las listas

abiertas de partido para la elección de los concejales quitándole a los partidos el monopolio de selección de candidatos. Esto hará posible que la población pueda tener mayor incidencia en la selección de candidatos adecuados y capaces.

Pero el ejercicio de la democracia en tiempo de elecciones no es suficiente. Es necesario crear mecanismos permanentes de incidencia en la política municipal, superando el sistema de cabildeo abierto e involucrando a la población en el ejercicio permanente del poder. Algunos mecanismos que podrían contribuir a ello

son:

- \* Delegados de alcalde: cada cantón o grupo poblacional elige un representante que participe en las sesiones del Concejo Municipal con voz pero sin voto y que mantenga a la población permanentemente informada de la política local y la involucre en el quehacer municipal.
- \* Sesiones públicas obligatorias de los Concejos Municipales, especialmente las que traten del presupuesto anual.
- \* Distribución de concejales por sectores de servi-

---

***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.***

---

cios 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 el Departamento o región) el gobernador debería ser electo por votación popular para tener legitimidad en el ejercicio de sus funciones

de coordinador del desarrollo departamental o regional.

Acercando las autoridades a los ciudadanos y viceversa se pretende obtener legitimidad, estabilidad, participación, responsabilidad y eficacia.

En cuanto a las ONGs e institutos de investigación que trabajamos en el área de desarrollo regional y local, así como la temática de descentralización y desarrollo municipal, debemos impulsar iniciativas para superar la fragmentación y la dispersión y buscar la conjunción de esfuerzos.

Queremos concluir este trabajo remarcando que la descentralización y el desarrollo/regional son piezas de un rompecabezas mayor que deberá ensamblar democracia y desarrollo sustentable,

transformando para ello el Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

### Notas:

<sup>1</sup> Buller, Eduardo. "Las ONG's, la Descentralización y el apoyo al Desarrollo Municipal", mimeo, 1992. Pág. 9.

<sup>2</sup> ILPES. "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional". Cuadernos del ILPES No. 32, Pág. 24, Santiago de Chile, 1987.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Págs. 25 a 31.

<sup>4</sup> Cfr. Enríquez, Alberto. "El Desarrollo Regional/Local en El Salvador" en *Alternativas para el Desarrollo* No. 25, Pág. 8, FUNDE, San Salvador, El Salvador, Noviembre/Diciembre 1994. \* \*

### Otras Publicaciones de FUNDE:

#### Avances #1

"La Urbanización del Area Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un Desarrollo Urbano Alternativo", Mario Lungo, enero 1993. (¢18/local o \$5.00/exterior)

#### Avances #2

"Análisis Crítico de la Gestión Macroeconómica Predominante: La Universalización de la Política Económica Neoliberal", Roberto Rubio, febrero 1993. (¢18/local o \$5.00/exterior)

#### Avances #3

"El Derecho Humano a la Sindicación: Sus Principios Rectores", Carmen Alvarez Basso, mayo 1993. (¢18/local o \$5.00/exterior)

#### Avances #4

"La Industria en El Salvador: Análisis y Propuestas", Joaquín Arriola, agosto 1993. (¢40/local o \$11.00/exterior)

#### Avances #5

"Diagnóstico Preliminar del Departamento de Chalatenango", Unidad de Investigación de Desarrollo Regional/Local, febrero

1995. (¢55/local o \$15.00/exterior)

#### Avances #6

"La Reforma de Salud: Entre la Descentralización y la Privatización", Elsa Lily Caballero, febrero 1995. (¢45/local o \$12.50/exterior)

#### Avances #7

"La Infraestructura y los Servicios en El Salvador: La Situación en momentos de su Modernización y Privatización", Mario Lungo y Francisco Oporto, mayo 1995. (¢30/local o \$8.50/exterior)