

# funde

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel/Fax: 226-6887 ~ Viper: 298-1222 unidad 11442

---

Documento de Trabajo #51

**DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL/LOCAL  
EN EL SALVADOR:  
Desafío para la Democracia y el Desarrollo Sostenible**

Lic. Alberto Enríquez  
Director de Desarrollo Regional/Local de FUNDE

San Salvador, marzo de 1995

Ponencia presentada en el seminario "Políticas de Descentralización: Experiencias y Perspectivas", San Salvador, el 28 de marzo de 1995, patrocinado por FUSADES y CELCADEL.

**DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL/LOCAL EN EL SALVADOR:  
Desafío para la Democracia y el Desarrollo Sostenible**

**Lic. Alberto Enríquez  
Director de Desarrollo Regional/Local de FUNDE**

**I. INTRODUCCION**

En El Salvador enfrentamos dos tareas fundamentales a partir de los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec: llevar a fondo el proceso de DEMOCRATIZACION y superar la pobreza abriéndole paso a un nuevo estilo de DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL que sea humano, sustentable y equitativo.

Lo nuevo no son los desafíos apuntados. Lo nuevo es la posibilidad real de enfrentarlos con éxito. Los Acuerdos de Paz no resolvieron todos los problemas del país ni podían hacerlo. Pero sí alcanzaron logros fundamentales como el desmontaje de la dictadura militar y el inicio de una profunda reestructuración del sistema político.

Por ello, aunque los principales problemas económicos, sociales y culturales están vigentes, los Acuerdos de Paz han abierto un nuevo camino y un nuevo método para abordarlos y superarlos.

El Dr. Escobar Galindo ha señalado esto con mucha precisión cuando afirma que "El Acuerdo de Paz es el **principio de un método**" y que aquellos "que dicen que el Acuerdo de Paz se quedó muy corto, porque no resolvió los problemas económicos y sociales, no tienen una perspectiva acertada de lo que fue. Hubiera sido un ejercicio estéril que en un Acuerdo de Paz de esa naturaleza, se hubiera tratado de resolver el gran problema social y económico del país. ¿Qué hubiera ocurrido? Un proyecto híbrido, acordado por unos señores en una mesa. ¿Cómo hacer la educación del país, cómo crear empleo y cómo resolver la marginación de la mujer?, eso no se puede hacer en un Acuerdo de Paz. Eso es la gran tarea del proceso democrático garantizado por el Acuerdo de Paz"<sup>1</sup>.

En realidad, los Acuerdos de Chapultepec son un nuevo Pacto Social en El Salvador. Un nuevo Pacto que tenemos que desarrollar llenándolo de contenido, llevando la dinámica transformadora más allá de la esfera política, a los terrenos económico, social y cultural.

Con todos los problemas y las resistencias que ha enfrentado el proceso de implementación de los Acuerdos, no cabe duda que estamos ante un fenómeno histórico, "el fenómeno más saludable que hay en El Salvador desde siempre" -incluida la Independencia-<sup>2</sup>, que



permite, que nuestra sociedad, por primera vez, tome conciencia de sí misma y a partir de allí impulse una nueva manera de transformarse, que le de fuerza y proyección al nuevo Pacto Social.

En ese marco y en medio de un proceso muy dinámico, tenemos que ir armando el rompecabezas del nuevo país que queremos, de ese país apenas bosquejado en los Acuerdos de Paz. Y ese rompecabezas tiene algunas piezas claves. Una de ellas es la DESCENTRALIZACION.

Esperamos que el interés que ha empezado a cobrar el tema de la descentralización esta vez sea expresión de que se está gestando en nuestra sociedad la decisión de aprovechar el momento histórico para romper con la vieja cultura centralista, para lograr una auténtica re-fundación del Estado y para liberar las múltiples potencialidades que necesitamos para construir la democracia, el desarrollo y la justicia social.

## II. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACION

El debate sobre la descentralización no es algo nuevo en la historia ni específico de nuestro país. Para no ir más lejos, 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.<sup>3</sup>

Y en realidad, "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"<sup>4</sup>.

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, 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, Africa y toda América Latina

se han venido produciendo procesos de regionalización y Descentralización en los últimos 20 años...en la Descentralización coinciden corrientes de pensamientos e intereses muy diversos y frecuentemente incompatibles"<sup>5</sup>.

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"<sup>6</sup>.

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'.

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. Una vez más se da aquí una centralización en que los poderes locales perdieron gran parte del poco poder que les quedaba. Parte de dicha centralización fue la creación de empresas públicas que eran indispensables para el desarrollo del país: ANTEL, ANDA, CEL y otras, proceso denominado como "descentralización funcional" que, 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"<sup>8</sup>.

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 descontextuarlo históricamente. Lo cierto es que el resultado de ambas etapas significó un fortalecimiento del modelo centralista.

Ahora bien, 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 está bien expresado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuando a mediados del año pasado planteó que como resultado del diálogo que mantiene 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"<sup>9</sup>.

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.

Esto es importante porque los salvadoreños 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.

Sin embargo, eso no implica cerrar los ojos a lo que pasa fuera de nuestras fronteras. Debemos conocer y estar atentos a los cambios 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. En este sentido hemos escuchado con gran interés y espíritu de aprendizaje las experiencias de Chile y Ecuador que esta mañana han compartido con nosotros X y Y.

### III. EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION

Para desarrollar un debate constructivo, cuyo propósito sea el impulso de un proceso descentralizador que beneficie a los salvadoreños y a la sociedad en su conjunto, debemos hacer un esfuerzo por definir con la mayor precisión posible qué entendemos por DESCENTRALIZACION. No se trata de hacer disquisiciones

académicas, sino 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 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, contradicciones y hasta enfrentamientos, 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 sí queremos tenerla presente a lo largo de nuestra exposición y en el debate, 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. En este sentido, quienes sustentan este enfoque, buscan traspasar competencias desde el estado nacional a agentes locales del propio 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 forma de "desconcentración", que es parte de la descentralización y condición para ella. 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. El problema está en 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 sin mayores precisiones 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:



1. Construir la democracia, promoviendo y garantizando la participación ciudadana en aquellas decisiones que afectan a sus vidas.
2. Impulsar un desarrollo humano sostenible, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo regional/local.
3. Transformar y modernizar al Estado desburocratizándolo, haciéndolo más eficiente y eficaz, cerrando los márgenes para la corrupción y vitalizando sus vínculos con la sociedad civil.
4. 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 - y 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<sup>10</sup>. La desconcentración puede ser territorial o funcional.

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 decisional.

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 a otras entidades, más cerca estaremos de una descentralización<sup>11</sup>. 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 jurídicas<sup>12</sup>. Para algunos la dualidad de personas jurídicas es lo fundamental en materia de descentralización<sup>13</sup>.

La descentralización, por consiguiente, a diferencia de la desconcentración que es un mero proceso administrativo, 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"<sup>14</sup>.

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**"<sup>15</sup>.

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

Este aspecto de la redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad civil que la descentralización introduce en el proceso de modernización y reforma del Estado es un denominador común en América Latina, a tal grado, que el mismo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo reconoce expresamente:

"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"<sup>16</sup>  
(Pág. 11).

Además queremos dejar planteado -aunque no nos detengamos en ello ahora- que también debemos impulsar formas específicas de descentralización de la institucionalidad de la sociedad civil. En El Salvador hemos construido una cultura centralista que atraviesa toda la sociedad, que ha impregnado la manera de ser y pensar de los salvadoreños. No sólo el estado y el gobierno son centralistas. También lo son los partidos políticos, los gremios, las

organizaciones sociales. En otras palabras, la sociedad civil y sus instituciones también tienen que entrar -desde su propia naturaleza y con las particularidades necesarias- en un proceso descentralizador y democratizante.

En cuanto a los **principios** que deben regir la política de descentralización, queremos señalar aquí los cinco que a juicio nuestro son los más importantes, aunque reconocemos que existen otros:

**Participación:** tanto el proceso como las formas que vaya asumiendo la descentralización deben promover y garantizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

**Gradualidad:** teniendo en cuenta la complejidad del proceso, la diversidad de instancias involucradas, el hecho que la mayoría de gobiernos locales y municipalidades no están preparados para asumir de golpe más competencias, recursos y márgenes de decisión, etc., la descentralización debe irse realizando paso a paso, de manera gradual, pero continua, tratando que cada paso asegure e impulse el siguiente.

**Flexibilidad:** los niveles de desarrollo y las capacidades de las municipalidades, ministerios, etc. no son iguales. Por consiguiente debe dárseles un trato diferenciado. En el caso de los municipios es evidente su diferencia de tamaño y, en consecuencia, no se les puede otorgar tratamiento idéntico. Por eso es indispensable 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 eficiencia y eficacia.

**Transparencia:** desde su arranque la descentralización debe establecer claras reglas del juego, en primer lugar, para todos aquellos que estarán involucrados en el proceso. Pero también para el resto de la ciudadanía, porque de una u otra manera se verá afectada por el mismo.

Un proceso de la profundidad y alcance planteadas 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 gane los distintos eventos electorales, el proceso seguirá adelante. Descentralizar es hacer una apuesta a la democracia, el desarrollo sostenible y la justicia social.

Dicho proceso -lo reiteramos una vez más- 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 todos estamos "de acuerdo" pero con el que nadie se compromete efectivamente.

#### IV. LAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO

El Gobierno de El Salvador- tanto la administración de Alfredo Cristiani como la de Calderón Sol- se ha declarado categóricamente en favor de la descentralización.

En junio de 1993 y por Decreto Ejecutivo (No.52) se creó la Comisión de Descentralización Y Desarrollo Municipal, integrada por MIPLAN, COMURES, ISDEM y la SRN.

En el último Congreso Nacional de Alcaldes realizado en San Salvador en octubre de 1994, el Presidente de la República afirmó que "la descentralización y autonomía municipal constituyen aspectos vitales del proceso de modernización del Estado salvadoreño"<sup>17</sup>.

Sabemos que existe un Comité de Modernización (COM) de alto nivel integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Planificación, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía.

Sin embargo, hay algunas cosas que nos llaman la atención y queremos señalarlas en esta ocasión. La primera de ellas es que no existe una sola propuesta del Gobierno. En julio de 1993 circuló una propuesta de "Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal" que el Comité Técnico presentó a la Comisión de Alto Nivel de la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM). Esto daba la idea que habría una sola propuesta del Gobierno, la de la CDM.

Pero desde mediados de 1994 otra propuesta se ha venido gestando en el Ministerio de Planificación (MIPLAN), cuyo contenido sólo conocemos de manera parcial a través de la participación de funcionarios de dicho ministerio en algunas actividades públicas como conferencias o mesas redondas.

De allí sacamos una apreciación muy preliminar que MIPLAN está centrando su esfuerzo en buscar una estrategia que logre ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos por la vía de generar nuevas modalidades de prestación de los mismos a través de entes privados (incluyendo ONG's). Se aproxime más o menos esta afirmación a lo que MIPLAN está trabajando, lo cierto es que han desarrollado una propuesta que tiene a su base una concepción sobre descentralización que es necesario conocer a fondo.

Por su parte, la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN)

ha lanzado su propia propuesta bajo el nombre de "Política de Desarrollo Socio Económico Local y Estrategia Operativa".

En ella plantea que "el modelo de desarrollo local propuesto, comprende tres áreas de acción fundamentales: El desarrollo socio-económico local, el Fortalecimiento Municipal y la Descentralización"<sup>18</sup>.

Tal descentralización está orientada a "fortalecer técnica, administrativa y financieramente las figuras municipales asociadas", para que sirvan de "ejecutores válidos al Gobierno Central, de las competencias que decida descentralizar"<sup>19</sup>; promover la "participación ciudadana" para que controle la entrega de los servicios y decida sobre las prioridades de inversión; impulsar la planificación estratégica y establecer fondos de inversión Municipal<sup>20</sup>.

Sabemos, además, que en algunos ministerios como Educación, Salud y Obras Públicas se han comenzado a implementar medidas concretas. Pero el carácter y el alcance de dichas medidas no se conocen. Mucho menos si se trata de medidas aisladas o forman parte de un proceso descentralizador coherente.

¿Por qué tantas propuestas? ¿Qué relación existe entre una y otra? ¿Por qué no cuajó la primera, suscrita por los integrantes de la CDM? ¿Qué pasó con la CDM? ¿Por qué si ambas instancias, MIPLAN y la SRN forman parte de la CDM hacen cada una su propuesta? ¿Cuál es la prisa de la SRN para implementar leyes como el Impuesto Predial sin antes trabajar una Ley de Ordenamiento Territorial que le sirva de base y marco?

El Gobierno, pues, proyecta en primer lugar una gran dispersión cuya explicación puede estar en diferentes visiones y propuestas en torno a la descentralización. En segundo lugar, hasta hoy, no ha impulsado un verdadero debate, una auténtica consulta nacional. Las propuestas, las políticas y las medidas no se conocen o se conocen muy parcialmente y en círculos bastante reducidos.

Es necesario, por tanto, que el GOES haga un esfuerzo por unificar su concepción, su planteamiento y sus políticas para no generar un proceso plagado de contradicciones e iniciativas paralelas que terminen bloqueando o distorsionando un verdadero proceso de descentralización.

Pero además -y esto bien organizado podría contribuir a lo anterior- debe promover un genuino debate y una amplia consulta nacional sobre la descentralización. Como ya planteamos antes, este proceso no puede ser obra exclusiva del gobierno. Es indispensable generar en torno a ella un auténtico consenso nacional a riesgo de hacer un proceso formal y vertical que desaproveche la oportunidad del momento que vivimos para capitalizar las fuerzas democratizadoras, generadas desde los Acuerdos de Paz. Hasta el momento el debate se ha mantenido muy cerrado y restringido. Este



es un tema nacional. Debe abrirse la discusión sin temor, con audacia. Si no estaremos frente a una propuesta frágil que se puede romper en cualquier momento.

## V. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL/LOCAL

Todo lo que hemos planteado hasta aquí en torno a la descentralización nos conduce a que una de las orientaciones estratégicas de la misma -en el caso de nuestro país- deberá ser el fortalecimiento del papel de los **municipios** en su carácter de gobiernos locales que garanticen:

- a. El impulso de un desarrollo económico-social de su localidad, promoviendo y coordinando a las diferentes fuerzas económicas, políticas y sociales.
- b. La prestación eficiente y eficaz de los servicios básicos a la población, a través de diversas modalidades.
- c. La promoción permanente y sistemática de la participación de la población en las decisiones locales.
- d. Una administración eficiente y transparente de los recursos propios y de aquellos que le lleguen por transferencias del gobierno central, donaciones o cooperación internacional.

Es evidente que se da una complementariedad necesaria entre descentralización y desarrollo municipal. Son dos caras del proceso de modernización del estado que permiten superar las limitaciones y aprovechar las potencialidades que ofrecen los municipios para contribuir al desarrollo del país.

Este es un punto, además en el que coinciden todas las propuestas gubernamentales y no gubernamentales que andan circulando en nuestro país y más en general, en América Latina<sup>22</sup>.

Pero si nos situamos en el terreno del desarrollo económico-social, en el caso de El Salvador, inmediatamente se nos plantea un problema fundamental: ¿el municipio es realmente un espacio suficiente y adecuado para impulsar verdaderos planes de desarrollo? Nuestra respuesta es negativa para más del 90% de los municipios del país. Por eso, la descentralización nos lleva directamente a plantearnos la necesidad de impulsar junto a ella y de manera articulada un desarrollo regional (en el sentido de subnacional).

Este es un tema que por sí solo bastaría, no digamos para un panel como éste, sino para un verdadero programa de talleres nacionales. Por eso, aprovechando esta oportunidad queremos solamente compartir algunas reflexiones preliminares.

1. Que en El Salvador, el municipio, en la mayoría de los casos es un espacio totalmente insuficiente en términos de desarrollo económico-social, está fuera de toda discusión. Pero esto nos exige buscar ese espacio o nivel intermedio que, por un lado, nos permita utilizar al máximo todas las potencialidades y ventajas locales superando la fragmentación esterilizante y, por otro, no diluya esto en el espacio territorial nacional. Para nosotros ese espacio intermedio es la **región**.

La **región** representa en ese sentido, un espacio más idóneo para impulsar iniciativas y esfuerzos de desarrollo. Esto no implica un menosprecio al municipio, sino todo lo contrario. Exige un trabajo que unifica a un conjunto de municipios con un tipo de articulación cualitativamente superior a la simple suma de los mismos.

2. La **región** constituye un espacio adecuado para estimular la participación política de la población en un nivel que supera la micro-participación social y local y al mismo tiempo, representa un mayor compromiso que la macro-participación electoral nacional<sup>23</sup>.
3. La regionalización contribuye a un mejor reparto de los recursos del país sobre su propio territorio y desata las fuerzas endógenas de las propias regiones. Ambas cosas significan una contribución directa a la **equidad social**, en términos de la reducción de las disparidades en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas regiones. Por otro lado, es crecientemente reconocida la relación entre la pobreza y el territorio y por tanto de la contribución que las políticas territoriales pueden hacer al combate para erradicar la pobreza<sup>24</sup>.
4. La regionalización y el fortalecimiento regional significan una contribución importantísima para garantizar un elevado y persistente crecimiento económico del país, al contrarrestar la tendencia de la **megalopolización** de la región capitalina que a la larga significa menos crecimiento económico por la desmedida absorción de recursos para gastos de infraestructura<sup>25</sup>.
5. Pero posiblemente lo más importante sea el hecho de que una regionalización política es una condición indispensable de una democracia moderna y estable en el tiempo. Un sistema verdaderamente democrático no puede convivir con una concentración del poder político, cualquiera sea el detentor y por tanto, la estabilidad depende de una mejor distribución del poder. La redistribución del poder político debe beneficiar a todos los cuerpos intermedios de la sociedad y muchos de ellos son de naturaleza territorial; por tanto las regiones son en parte las receptoras de dicho poder.



Por todo lo anterior, creemos que no podremos hablar en El Salvador de una auténtica descentralización si junto a ella y de manera articulada y complementaria, no promovemos el desarrollo regional-local

Los alcances de este planteamiento son muy largos. Implican pensar el país de otro modo. El desarrollo regional no se refiere solamente al desarrollo de cada región sino a una nueva modalidad de desarrollo del país en su conjunto. Implica crear una nueva estrategia, un nuevo modelo de desarrollo que toma en cuenta las condiciones naturales, humanas, tecnológicas, etc. de cada una de las distintas zonas del país. Se trata de que no solamente los sectores financieros más poderosos entren al circuito de la economía internacional, sino El Salvador como país, como proyecto integral con sus regiones y localidades, sus productores, su capital humano y natural, etc.

Implica, por tanto generar y promover no sólo procesos de distribución y descentralización de poder político, sino también económico.

Aquí es necesario hacer una anotación. Si queremos que la descentralización profundice la democracia y apuntale el desarrollo sostenible desde las regiones, es necesario que el poder político que se vaya redistribuyendo tenga un receptor socialmente adecuado, que no puede ser otro que la comunidad regional organizada como tal. Esto debe cuidarse extremadamente para evitar que el destinatario de ese poder sea una estructura meramente burocrática y verticalista o grupos sociales dominantes conservadores que quieren mantener el viejo esquema y se aferran--al- modelo dictatorial o autoritario.

Estamos proponiendo, pues, dos tareas simultáneas pero que se necesitan y complementan mutuamente. Una descentralización en el sentido que hemos planteado y un desarrollo regional/local que en nuestro caso supone nada menos que la construcción de esas regiones.

Y aquí viene un dilema: ¿esas regiones pueden ser los actuales departamentos? ¿Pueden ser mancomunidades municipales que no coincidan necesariamente con los departamentos actuales ya sean más grandes o más pequeñas? ¿Pueden ser agrupaciones de dos o tres departamentos como se han establecido muchas veces por razones funcionales?

No tenemos la respuesta, pero son preguntas que no se pueden soslayar. Responderlas implica, por un lado, un esfuerzo gigantesco de conocer mejor el país, desde abajo, desde las zonas; y por otro, ir construyendo un consenso nacional que le de base suficiente para adoptar las decisiones necesarias.

Sin embargo, independientemente de si la respuesta deberá incluir drásticos cambios en la organización político-

administrativa actual, debemos atender y potenciar un proceso que ya se inició en distintas partes del país de construcción regional. ¿Qué significa eso?

Estimular y potenciar la capacidad de auto-organización, transformando las comunidades inanimadas, segmentadas por intereses sectoriales, poco perceptivas de su identidad territorial y en definitiva, con altos grados de pasividad en comunidades organizadas, cohesionadas, conscientes de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos y económicos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujetos de su propio desarrollo<sup>26</sup>.

Generar un proceso de concertación -en el marco estratégico nacional- entre diferentes agentes de una región determinada con el propósito de impulsar un desarrollo equitativo y sustentable, que parta de las condiciones específicas y aproveche las ventajas de la región en beneficio de la comunidad regional, de las localidades y de cada familia e individuo de las mismas<sup>27</sup>.

En resumen, el gran desafío de la descentralización en El Salvador tiene dos caras: descentralizar el Estado y construir desarrollo regional/local. Una tarea imposible si no se que involucran plenamente Estado y sociedad civil.

Y quiero cerrar esta parte haciendo un poco de publicidad. La FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO -FUNDE- se ha planteado precisamente, como uno de sus objetivos centrales incursionar a fondo en el terreno del desarrollo regional/local en El Salvador. Y si hemos comenzado a abordar el tema de la descentralización ha sido por un recorrido a la inversa del planteado en este trabajo: es la problemática del desarrollo regional/local la que nos ha llevado hasta el tema de la descentralización y, por supuesto, con él al tema de la Reforma del Estado.

Estamos apenas iniciando el camino, pero en el poco trayecto recorrido ha crecido nuestra convicción que si bien es cierto, la fórmula descentralización/desarrollo regional-local no es la solución a todos los problemas del país, sí podemos convertirla en un arma poderosa para la construcción de una sociedad más democrática y equitativa, donde el desarrollo incluye como binomio inseparable el crecimiento económico y la elevación del bienestar y la calidad de vida de todos los salvadoreños.

## VI. DIEZ RECOMENDACIONES NECESARIAS

Dada la complejidad del proceso de descentralización que aquí hemos planteado, sería pretencioso e inconsistente querer desarrollar una propuesta completa, terminada. Esta tiene que irse construyendo entre todos los actores, en esa concertación nacional indispensable para impulsarla efectivamente.



Sin embargo, hay algunas tareas que urgentes que en este marco pueden irse desarrollando poco a poco. Sin querer agotarlas, proponemos algunas:

1. Que el gobierno unifique su planteamiento de descentralización y que ,específicamente la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, promueva en este año de 1995 una consulta amplia y organizada sobre la propuesta gubernamental, pero 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.
2. Estructurar un **PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACION**. Entendiendo nacional en sentido estricto, es decir, un plan que no sea gubernamental, sino que incluya gobierno y sociedad civil organizada. Pero modificando también lo que tradicionalmente hemos entendido por "plan". No nos referimos aquí a un plan entendido como una serie de pasos pre-establecidos que deben seguirse mecánicamente, sino entendemos por plan un espacio de concertación en el cual se han fijando los marcos, las reglas, los criterios y las dinámicas principales de la descentralización.
3. Incorporar desde ya en los estudios y el debate la problemática en torno al desarrollo regional/local: las ventajas y posibilidades 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. Y desde esta óptica repensar la actual división político-administrativa del país, la relación desde el ángulo del desarrollo entre lo nacional, lo departamental y lo municipal. ¿Qué papel real juega el departamento?
4. Como producto de ese proceso y de ese plan. debemos crear una **LEY MARCO SOBRE DESCENTRALIZACION** que plasme los objetivos y sienta las bases para tener un proceso planificado, gradual, flexible y ordenado. Aquí es necesario hacer énfasis en que en nuestro país existen una gran cantidad de leyes desconectadas unas de otras que muchas veces incluso se contradicen. Además, muchas de ellas carecen de mecanismos operativos. Por eso es importante explicitar como parte de esta propuesta que proponemos el desarrollo de un proceso de construcción de la ley que genere conciencia y compromiso en torno a la misma. Pero además, que incluya mecanismos de ejecución.
5. Trabajar un **FORTALECIMIENTO Y ARMONIZACION DE TODO EL MARCO LEGAL**. Esto implica, entre otras medidas:
  - a. Crear una **LEY DE PLANIFICACION U ORDENAMIENTO TERRITORIAL**: para desarrollar políticas públicas se necesita una planificación concertada en el ámbito

regional/local, articulando los planes de nivel local, departamental y nacional. La planificación municipal no debe ser sólo el ordenamiento del territorio, sino debe tratar aspectos del desarrollo económico-social, sobre todo, el uso del suelo. Los planes municipales o regionales -intermunicipales- necesitan una acción conjunta para tener éxito y reducir costos.

- b. Crear una **LEY DE SERVICIO CIVIL Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS**: un sistema de carrera para los empleados municipales de manera que se profesionalicen los servicios, se reformen los patrones organizacionales y los métodos operacionales sean los más adecuados. La planificación y el uso de recursos financieros exige un cuerpo de funcionarios que pongan el interés de servir a la comunidad por encima de los intereses partidarios o el clientelismo que provoca baja calificación, rotación continua y falta de estímulo para el trabajo.
- c. Hacer una rigurosa **REVISION Y ARMONIZACION DE LAS LEYES EXISTENTES Y LAS CREADAS**. El municipio tiene atribuidas sus funciones de forma bastante adecuada por la ley, por el Código Municipal. Incluso tiene asignada la facultad de recaudar sus propios impuestos. Sin embargo, otras leyes a nivel estatal contradicen estos preceptos e impiden la ejecución de estas funciones de forma que urge una depuración y armonización de la legislación nacional para que no contravenga ni erosione el principio de autonomía local ni descalifique el proceso de descentralización.

- 6. Crear una **ESTRUCTURA DE FINANZAS MUNICIPALES QUE INCLUYA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL ESTADO Y LA LEY DEL IMPUESTO PREDIAL**. 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 las cuales deben tener amplia libertad para utilizar los fondos.

Consideramos que el gobierno central debe incrementar sustancialmente sus transferencias a los municipios, como una modalidad permanente. 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 subnacionales. Es por lo demás sabido que una descentralización eficaz requiere de cierta disponibilidad de fondos"<sup>28</sup>.

En este aspecto puede ser muy 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>29</sup>.

7. Construir una **TIPOLOGIA DE MUNICIPIOS** a nivel nacional que haga una clasificación de los 262 municipios en base a un conjunto de criterios científicamente fundamentados, de manera que podamos contar con una base que permita estudiar y sugerir la conformación de diferentes **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. Esto permitirá superar la atomización de municipios que es una limitante al proceso de descentralización y avanzar en un planteamiento de desarrollo regional.
8. Retomar y estudiar **EXPERIENCIAS CONCRETAS** del país que presentan ya algunos avances hacia una descentralización con participación del estado y la sociedad civil, como el caso de Chalatenango.
9. Crear un verdadero **SISTEMA REGIONAL/LOCAL DE INFORMACION**. Esto lo consideramos básico de cara al desarrollo y a la descentralización. No pensamos solamente en construir una base de datos que nos permita una información actualizada a nivel cantonal, municipal, regional y/o departamental, sino en un sistema dinámico que pueda estar actualizándose de manera permanente. Esto incluiría la construcción de todos aquellos indicadores que nos permitan conocer los avances o retrocesos del desarrollo humano, sustentable y equitativo.
10. En cuanto a las ONG's e Institutos de Investigación que trabajan el área de desarrollo regional y local, así como la temática de Descentralización y desarrollo municipal, es necesario iniciar un camino que supere la fragmentación y la dispersión y que busque la conjunción de esfuerzos.

Esto no implica romper la especificidad de cada uno, sino todo lo contrario. Es urgente que la sociedad civil gane capacidad de construir propuestas concretas en este terreno que enriquezcan y fortalezcan un proceso de descentralización que avance en la dirección que aquí hemos planteado. Y eso será más factible si los esfuerzos se juntan y los recursos se ponen en una misma dirección, de manera que la dispersión se convierta en diversidad y riqueza de un mismo esfuerzo.

Para concluir este trabajo quiero retomar lo que planteé al principio. Los retos que nuestro país enfrenta son grandes. La descentralización y el desarrollo/regional son piezas de un rompecabezas mayor que deberá ensamblar democracia y desarrollo sostenible, transformando para ello el Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

¿Lograremos los salvadoreños esta vez emprender la ruta de un proyecto nacional que se vaya soldando con una nueva cultura participativa, incluyente y concertadora? La puerta la abrieron los Acuerdos de Chapultepec, que también han señalado el camino. La decisión está en nuestras manos. A través de un esfuerzo nacional por la descentralización y el desarrollo regional/local podemos ir haciendo ese camino al andar.

#### NOTAS:

- <sup>1</sup> Escobar Galindo, David. El Primer Esfuerzo Nacional en la Historia: Tendencias, No. 36, Enero 1995, El Salvador.
- <sup>2</sup> *Ibíd.*
- <sup>3</sup> Rodríguez Gil, Adolfo. Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Friedrich Ebert Stiftung. Pág 100. Managua, Nicaragua, marzo 1992.
- <sup>4</sup> *Ibíd.*
- <sup>5</sup> Mario Tadeo Henao Espina. Octubre 1989. ESAP. Citado por Rodríguez Gil, Pág. 106.
- <sup>6</sup> Buller, Eduardo: Las ONGs, la Descentralización y el Apoyo al Desarrollo Municipal. Mimeo. 1992.
- <sup>7</sup> Enríquez, Alberto: El Desarrollo Regional-Local en El Salvador. Alternativas para el desarrollo No.25. FUNDE. San Salvador El Salvador, Noviembre/diciembre 1994.
- <sup>8</sup> Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM), Comité Técnico Interinstitucional. Documento Preliminar. Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. Pág. 6. San Salvador, julio de 1993.
- <sup>9</sup> 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.
- <sup>10</sup> Boisier, Sergio. La Descentralización: un tema confuso y difuso. Págs. 15 y 16. Ensayos. ILPES. Santiago de Chile. 1990.
- <sup>11</sup> Rodríguez Gil, Adolfo. *op. cit.* Pág. 113.
- <sup>12</sup> Boisier, Sergio. *op. cit.* Pág 16.
- <sup>13</sup> Nogueira, H. y F. Cumplido (1987). Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado. Instituto



Chileno de Estudios Humanísticos. Santiago de Chile.

14 Buller, Eduardo. *op. cit.* Pág. 9

15 *Ibíd.*

16 BID. *op. cit.*, pág. 11.

17 Discurso pronunciado por el Sr Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol en la Inauguración del IX Congreso Nacional de Alcaldes. Revista Participación No. 16, Octubre - noviembre 1994. COMURES. San salvador, El Salvador.

18 SRN: Política de Desarrollo Socio Económico Local y Estrategia Operativa. Pág. 20. Mimeo. San salvador, Septiembre de 1995.

19 *Ibíd.*

20 *Ibíd.*

21 Rodríguez Gil, Adolfo. *op. cit.* Pág. 110.

22 Ver Rodríguez Gil, citando varios autores latinoamericanos. Pág. 110.

23 Boisier, Sergio. Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Ensayos. Documentos 90/7. ILPES. Santiago de Chile. Pág. 8.

24 *Ibíd.*

25 *Ibíd.* Pág. 9.

26 *Ibíd.*, Pág. 14.

27 Enríquez, Alberto. *op. cit.*, Pág. 8.

28 ILPES. "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional". Cuadernos del ILPES, No. 32. Pág. 24. Santiago de Chile, 1987.

29 *Ibíd.*, Págs. 25 a 31.