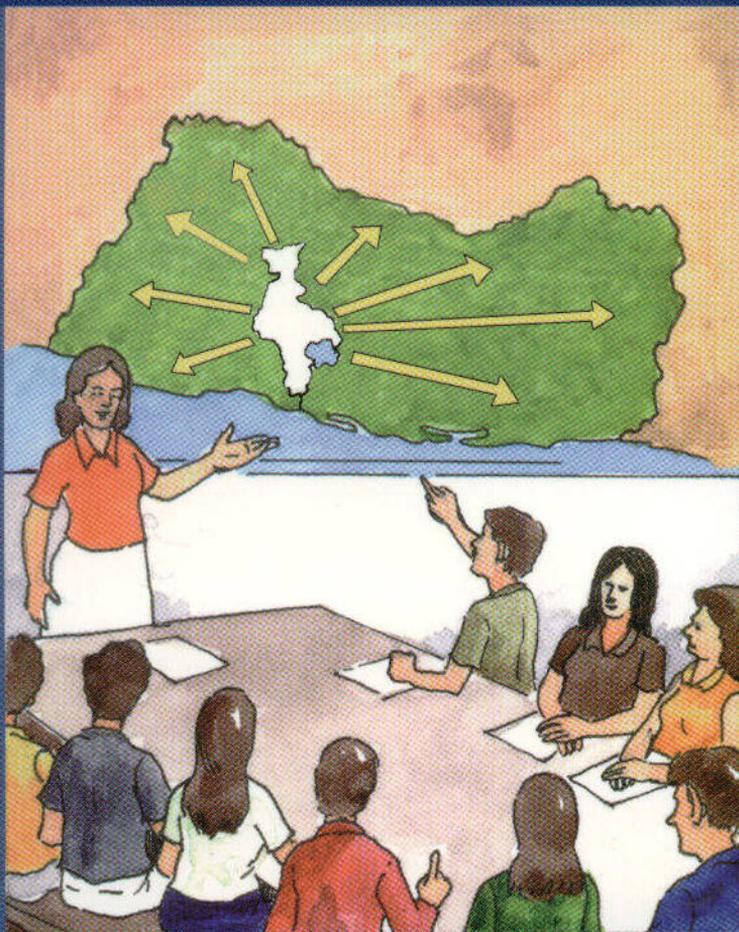


Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

funde

Alberto Enríquez Villacorta

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

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

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

Alberto Enríquez 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

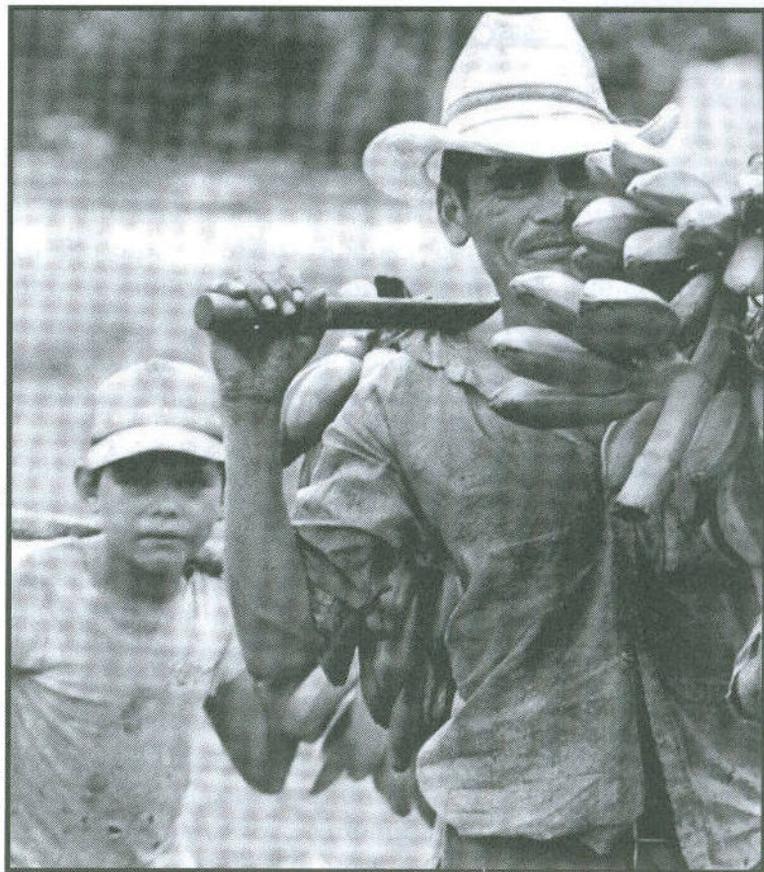
del Estado y que es producto de investigaciones y reflexiones, no sólo al interior de la institución, sino en diferentes espacios y con diferentes actores del país.

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

6 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.

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.

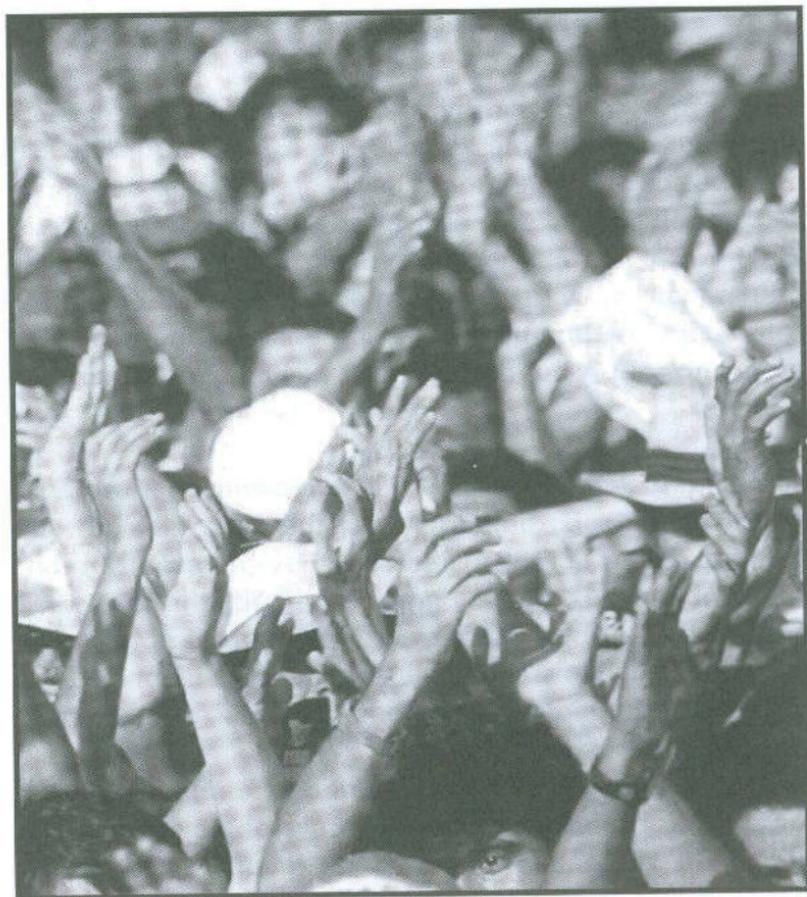
Esto es importante porque salvadoreños y salvadoreñas debemos diseñar e impulsar nuestro proceso de descentralización, en el marco de la construcción de un tipo de Estado que responda a un desarrollo lo más acorde posible a las condiciones concretas del país, y a las metas que perseguimos en la actual 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, Segio. op.cit. Pág 16.

13 Nogueira, H. y F. Cumplido. "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):

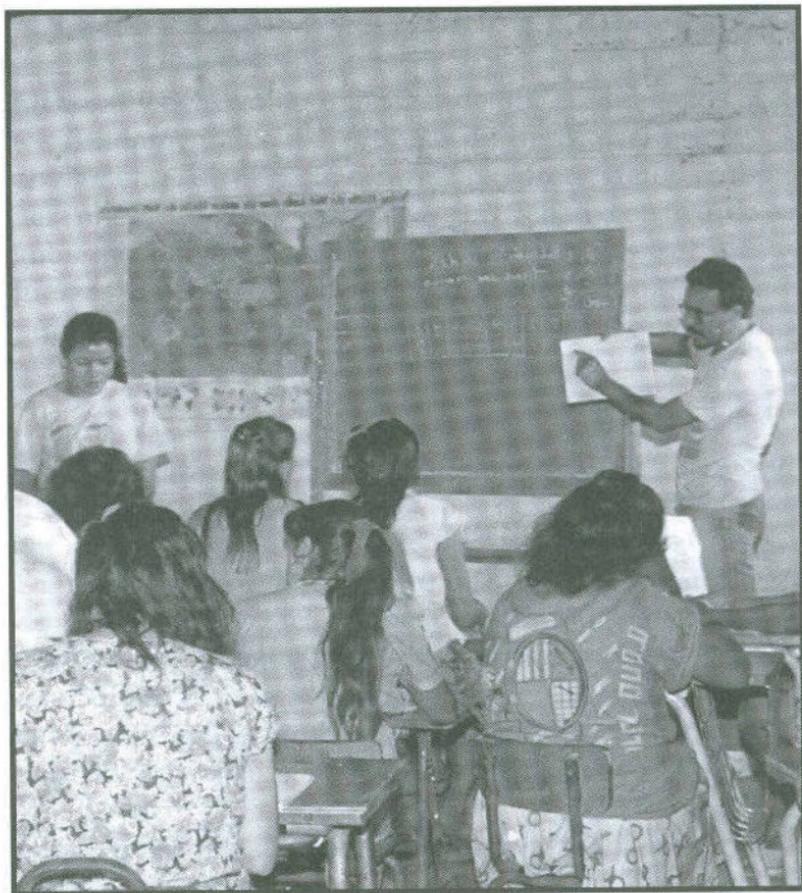
“Un aspecto central de la modernización del Estado radica en la redefinición de sus relaciones con la Sociedad civil. Tanto las estrategias de desarrollo como la cultura política actuales tienden a revalorizar el papel de la sociedad civil, que en el pasado se vio muy disminuído en comparación con el 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