

## 1. Construcción y desarrollo de una agenda

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

### 1.1. Naturaleza de la descentralización en El Salvador.

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

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

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

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

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

La descentralización no es, por consiguiente, un proceso estrictamente técnico. Se trata -como ya dijimos en la introducción- de un campo de intereses conflictivo y diverso, que lo encarnan actores específicos donde están en juego aspectos de poder, cultura y economía. En otras palabras, tiene un profundo sentido político. Esto y no su sesgo tecnocrático, es lo que la da su valor. "La descentralización es en esencia una apelación a la participación ciudadana ya sea ésta individual o sobre todo, organizada...es una oferta abierta a la cooperación efectiva entre las instancias gubernamentales, sociales y empresariales".<sup>7</sup>

La descentralización también posibilita "el surgimiento paulatino de una nueva forma de hacer y decidir en política, lo que debe implicar el reconocimiento creciente de nuevos sectores políticos emergentes en regiones, localidades y comunas....La participación ciudadana en sus múltiples, variadas y específicas particularidades regionales y locales, constituye una pieza esencial de una descentralización eficiente y eficaz. Una democracia que se alimenta con el constante desafío de los problemas concretos de la gente y sus organizaciones, que busca el establecimiento de compromisos precisos entre los actores institucionales y sociales, que ahonda, en consecuencia, en el principio de las responsabilidades democráticas y que genera las condiciones para que sea la fuerza social propia de cada territorio el factor clave de su propio desarrollo"<sup>8</sup>.

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

8 Ibid. Pág. 12.

En realidad, la descentralización no es un desafío nuevo en nuestro país. En El Salvador podemos afirmar como lo hace Carrión para el caso ecuatoriano que "lo nuevo viene dado por el modelo hegemónico impuesto a través de la trilogía: modernización, ajuste y privatización que implica, a su vez, otra trilogía altamente reduccionista: se descentraliza desde el ejecutivo nacional, sólo los servicios y hacia los municipios <sup>9</sup>.

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

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

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

<sup>9</sup> Ver, Fernando Carrión, "La descentralización: un proceso de confianza nacional". Nueva Sociedad No. 142. Pág 140. Caracas, Venezuela. Marzo-abril 1996.

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

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

## 1.2. Objetivos de la descentralización.

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

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> *Ibid.*

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

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

<sup>12</sup> Ibid. Pág. 14.

### 1. 3. Principios:

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

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

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

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

#### **1.4. Principales obstáculos y resistencias.**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

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

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

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

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

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

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

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

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

Creación de una Secretaría Técnica de apoyo.

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

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

Establecimiento de procedimientos para mancomunidad y fusión de entidades subnacionales.

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

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

## 1. 6. Aspectos Institucionales y transferencia de competencias.

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

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

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

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

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

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

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

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



- Transformaciones en el gobierno central.

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

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

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

### **1. 7. Aspectos Fiscales y Financieros.**

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

los procesos de descentralización. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño<sup>20</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>23</sup> Ver: USAID/RHUDO-CA, “La Descentralización: Orientaciones para un Proceso”. Pág. 20. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 1990.

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

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

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

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

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid. Pág. 36.

<sup>26</sup> Ibid. Pág. 37.

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

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

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

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

<sup>27</sup> Ver: Enríquez Alberto y Alvarez Carmen: "Descentralización en El Salvador: Desafíos y propuestas". Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDE. El Salvador, agosto de 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1. 9. Gestión y Administración Municipal Eficiente.**

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

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

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

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

En concreto esto significa:

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

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

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



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

### 1. 11. Sistemas de información regional/local.

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

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

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

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

<sup>28</sup> Ver: Velásquez, Fabio: "Descentralizar, una propuesta para El Salvador". Mimeo. Cali, Colombia. Diciembre de 1994.

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

### **1. 12. Experiencias piloto.**

En este apartado incluimos dos aspectos diferentes y complementarios:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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