

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

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

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

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

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

³¹ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

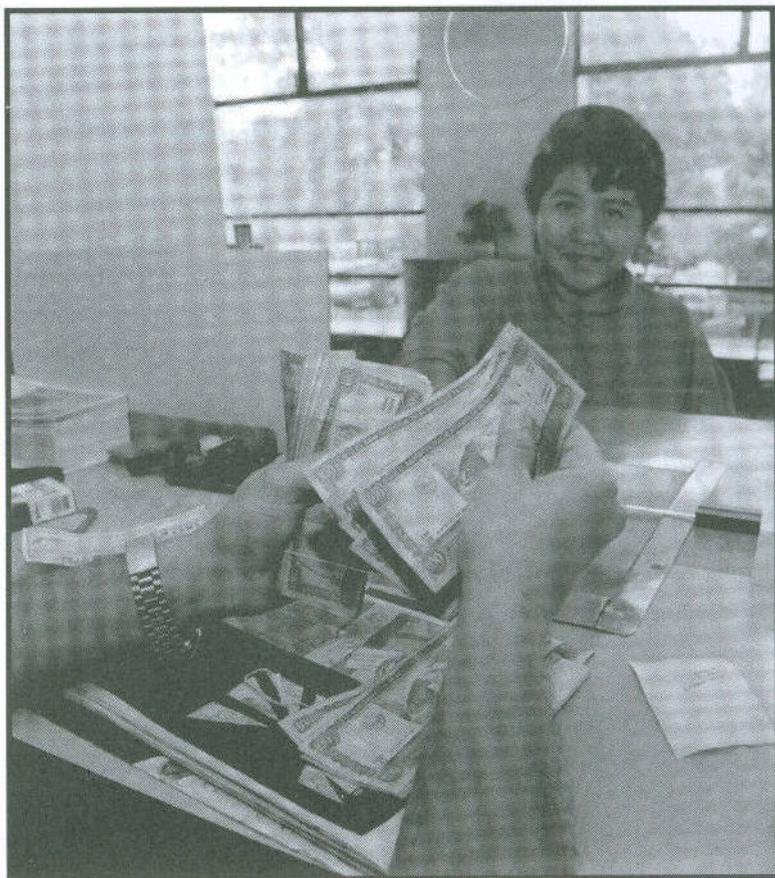
La mesa deberá fijar un programa y un calendario de trabajo con metas concretas, una vez establecida su Agenda Estratégica.

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

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

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

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



Identificación de fuentes de
financiamiento y
aseguramiento del apoyo
financiero

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

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

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

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

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

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

- El Banco Mundial
- El Banco Interamericano de Desarrollo

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

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



IV

Reflexión Final

REFLEXIÓN FINAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid. Pág. 12.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

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

funde

Fundación Nacional para el Desarrollo.
15 Calle Poniente # 4362 Colonia Escalón
Teléfono: 264-4938 264-4939 264-4940
Fax: 263-4537