

## CAPÍTULO 6

# REFORMA INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

**Síntesis:** A pesar de que la descentralización municipal no fue un tema prioritario tras los Acuerdos de Paz, en los próximos años se puede convertir en un tema prevalente en la agenda política salvadoreña, sin embargo, existe cierta deficiencia en las relaciones entre municipios y el gobierno central, además de no percibirse una adecuada delimitación de sus competencias y persisten algunos riesgos de corrupción.

## 6.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es el análisis del estado de la cuestión de la descentralización en El Salvador, en su doble perspectiva: jurídico-formal (constitucional y legal), por un lado y de opinión de los actores políticos y sociales, por otro. Pero es preciso plantear previamente un marco lógico comprensivo de los principales aspectos de los procesos de descentralización, señalando sus dimensiones claves. Esta estructura de análisis debe intentar recoger todos los aspectos relevantes de la descentralización, ordenándolos de manera que sea más fácil identificar los problemas y formular propuestas de solución de los mismos. El esquema que se ha optado se divide en las siguientes dimensiones: **a)** organizativa; **b)** financiera; **c)** competencial; y **d)** de buen gobierno.

Uno de los más destacados exponentes del análisis institucional, Mancur Olson, asociaba la emergencia autónoma de la democracia a una cierta "*dispersión pluralista del poder*"<sup>8</sup>, en una línea convergente con la definición de un distinguido politólogo sobre la poliarquía<sup>9</sup>. La ausencia de concentración excesiva de poder favorecería el surgimiento de un sistema democrático, a la vez que para consolidar la democracia y de paso garantizar el desarrollo, sería necesario tanto el clásico sistema de división horizontal, ideado por Montesquieu (legislativo, ejecutivo y judicial), como la división vertical, entendida como una distribución de poderes decisorios entre las distintas zonas del territorio, ordenadas de acuerdo con un criterio geográfico y político racional.

Democracia y descentralización (local) se conectan por tanto de manera íntima, una asociación asumida desde siempre en la literatura constitucional británica sobre el *self-government*, en la noción alemana de *selbstverwaltung*, en la italiana de *autoamministrazione*, en la idea francesa del *pouvoir municipal*<sup>10</sup>, o en la teoría estadounidense sobre el federalismo.

La descentralización se acepta hoy como experiencia positiva en dos vertientes:

- Como una herramienta de redistribución del poder con fines democratizadores y de recuperación de la confianza (aproximación de su ejercicio a los ciudadanos, mejora del sistema de frenos y contrapesos).
- Como el incremento de la eficiencia en los procesos de toma de decisiones (mejor conocimiento de la realidad local, implicación directa en los intereses de cada zona del territorio).

En el caso de El Salvador, la descentralización no ha sido una prioridad en las reformas habidas hasta ahora. Tras los Acuerdos de Paz, las primeras reformas institucionales se centraron en el intento de alcanzar mayores grados de democratización y consenso en la sociedad.

<sup>8</sup>. Olson (2001).

<sup>9</sup>. Dahl (1989).

<sup>10</sup>. Flogaitis (1979).

Es obvio que fijando un orden de prioridades, en cualquier agenda política, la pacificación y el normal desarrollo de los procesos electorales deben preceder a otras cuestiones que siendo relevantes, no resultan tan esenciales para la dinámica democrática. Específicamente, se le concedió mayor importancia a la reforma del Órgano Judicial, a los aspectos electorales y a la incorporación a la vida política de la guerrilla.

Aunque no puede considerarse a El Salvador uno de los países más descentralizados de América Latina, probablemente tampoco sería recomendable que lo fuera, dadas sus dimensiones geográficas, muy distintas a las de otros países en los que este modelo de organización seguramente es más apropiado. Sin afirmar con ello que la estructura federal o pseudofederal sólo sea apropiada para países extensos territorialmente, lo cierto es que en algunos aspectos de la descentralización pueden estar condicionados por la amplitud y heterogeneidad del territorio. La realidad geográfica de El Salvador, con una superficie de 21,000 kilómetros cuadrados (aproximadamente), en los que viven alrededor de seis millones y medio de habitantes, y dividido en tres zonas (oriental, central y occidental) no excesivamente heterogéneas, puede también ser explicativa de la falta de una consideración prioritaria de la cuestión de la descentralización en el momento del diseño de los Acuerdos de Paz.

Esto no quiere decir que no sea preciso desarrollar estrategias de ordenación del territorio de corte descentralizador por razones de índole geográfico (en el más amplio significado de este concepto), por ejemplo, para evitar la tendencia a un crecimiento excesivo de San Salvador, en detrimento de las posibilidades de desarrollo de otras ciudades y de las áreas rurales. Evitar las consecuencias más graves de un centralismo excesivo sobre el mapa del territorio y la localización de la riqueza puede ser aconsejable. Sí parecen convenientes las estrategias racionalizadoras, tendentes a ofrecer un tratamiento de la descentralización adecuado a la heterogeneidad de los municipios y su número, controlando por ejemplo, la creación de nuevos municipios mediante la exigencia de requisitos legales.

Se considera que el mejor manejo de los recursos se hace en el nivel municipal, pero debe apuntarse hacia el necesario desarrollo de mecanismos de colaboración y cooperación entre los niveles y se considera que deberían atribuirse más competencias a los municipios, sobre todo en el plano del desarrollo económico; sin embargo, persisten riesgos de corrupción a este nivel por los insuficientes controles en la gestión del presupuesto y la falta de profesionalidad de los responsables locales. Los ciudadanos parecen confiar más en los alcaldes que en otras autoridades públicas salvadoreñas, lo que resulta muy comprensible dado el mayor grado de proximidad de los poderes locales respecto de los estatales o departamentales. Se observa la tendencia a atribuirles nuevas responsabilidades, buscando la solución a un gran número de problemas sociales y de prestación de servicios.

La descentralización debe ser un tema nacional, que deben apoyar todos los partidos políticos, gobierno central y gobiernos locales. Todo ello por las razones expuestas y por el

estado de opinión presente en la sociedad salvadoreña. Algunos datos permiten suponer que en los próximos años se puede convertir (si no se está convirtiendo ya) en un punto de debate y posicionamiento de los partidos y principales agentes sociales y políticos. En El Salvador, hoy se diría que se trata de un momento crucial, en el que desde el gobierno se tiene que apostar (o no) por este proceso de manera decidida. Si no se apuesta, la iniciativa se dejará en manos de la oposición, identificándose el poder local con este movimiento a la larga.

## **6.2 Definición de problemas y resumen del análisis**

### **a) Problemas de carácter organizativo**

La primera cuestión organizativa que parece oportuno tratar en el estudio de la descentralización en El Salvador es la del número de entidades territoriales en el país, para definir tanto si los niveles superpuestos son suficientes o excesivos como si el número y la naturaleza de las entidades puede ser adecuada o no a la realidad política, económica, social y territorial del país.

Podría plantearse también si tal vez puede ser oportuno aprovechar la estructura departamental para establecer un nivel intermedio de descentralización político-administrativa. También podrían aprovecharse las regiones o zonas geográficas en una operación de esta naturaleza, pero no parece aconsejable, al menos a corto o medio plazo. No se observan demandas recurrentes de esta naturaleza entre las reflexiones de los sujetos encuestados, ni se atribuye un gran papel al nivel departamental o regional en las decisiones administrativas, ni en sus efectos sobre el desarrollo económico, ni en la identificación de los ciudadanos con los mismos. Tampoco parecen existir proyectos políticos definidos (completamente desarrollados) de las principales fuerzas políticas en este sentido, ni propuestas de reforma constitucional, lo que sería necesario para descentralizar.

En el Código Municipal se halla la regulación de los mecanismos de colaboración y cooperación intermunicipales, pensados sobre todo para la gestión conjunta de servicios públicos, aunque también contemplados para otros fines. Cuando el código contempla la posible creación de entidades descentralizadas o de fundaciones y sociedades mercantiles para la prestación de servicios conjuntamente por parte de los municipios, deja prácticamente en manos de los estatutos de estas entidades los principales aspectos de su régimen jurídico.

Por otro lado, existe una escasa utilización de los mecanismos de colaboración, salvo en el área metropolitana de El Salvador, luego un abanico tan amplio de posibilidades no parece estar siendo aprovechado. Hace falta en el Código Municipal una regulación más detallada de estos aspectos. Se encuentran algunas menciones a deberes de información interadministrativa, pero no queda claro en todo caso el sistema de relaciones.

## **b) Problemas de carácter financiero**

El análisis de los aspectos financieros de los entes locales es necesario para determinar la capacidad de generación de recursos de estos entes, así como sus posibilidades de implicación en el mantenimiento de líneas de actuación en pro del desarrollo. Sin un escenario de corresponsabilidad fiscal, previo reconocimiento suficiente del marco de haciendas locales, se complica la participación activa de los entes locales en este ámbito. Tampoco es posible hablar de auténtica descentralización sin el componente financiero.

En sus resultados, sin embargo, en cuanto al volumen de fondos públicos manejado por los municipios, resulta claramente insuficiente; la cifra alcanza el 7% del presupuesto. Esta es una cifra elocuente del grado (mínimo) de descentralización real de El Salvador y seguramente el indicador más importante de todos los que exigen una actuación prioritaria.

Parece grave el problema de la escasez de medios de las autoridades municipales, que contrasta con la percepción ciudadana de su eficiencia en la gestión y de eficacia en los resultados de sus intervenciones. Es precisa una reforma fiscal profunda en este campo, eliminando tributos inútiles y transfiriendo otros con más potencialidad recaudatoria.

## **c) Problemas de carácter competencial**

La lista de competencias municipales es suficientemente amplia, observándose la tendencia a atribuir poderes de intervención amplios (que alcanzan la regulación) en numerosos ámbitos. No queda claro, sin embargo, dónde termina la competencia de la municipalidad, y dónde empieza la de otras entidades, de la propia administración estatal o dependientes de ésta. La relativa indefinición de algunas asignaciones competenciales puede plantear problemas de conflicto entre entes públicos.

Algunas de las competencias referidas en el Código Municipal aluden a servicios básicos, como sanidad o policía municipal. Estas competencias (salud y orden público) no se prestan exclusivamente por el municipio, puesto que los principales aspectos de la seguridad pública, así como la gestión de los hospitales, parecen estar en manos del estado. Pero el papel complementario de los servicios municipales no debe pasar desapercibido y es capital para obtener resultados positivos en estos ámbitos esenciales.

Además, el municipio debe prestar, como principal responsable, otros servicios fundamentales para garantizar unos mínimos de calidad de vida, como mercados, basuras o servicios funerarios. Estos servicios, puestos en manos de los municipios, suponen la atribución de algunos de los principales aspectos de primera necesidad e higiene, cuya correcta gestión interesa sobremanera a los ciudadanos.

Otros servicios igualmente básicos, en cambio, como el abastecimiento de agua potable, el servicio de gas o el transporte urbano, no se atribuyen directamente a los municipios, al menos no como obligaciones mínimas que tengan que ser satisfechas.

#### **d) Problemas de buen gobierno**

Se observa una preocupación notable en El Salvador por la mejora de la práctica administrativa y la legislación local en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. En este sentido iría la propuesta de Ley sobre Transparencia Municipal, que demostraría el interés en mejorar estos aspectos. Además, en el vigente Código Municipal se incluyen previsiones sobre participación ciudadana.

La percepción pública sobre niveles de corrupción aconsejaría, no obstante, desarrollar más allá tanto los mecanismos de participación como los de transparencia administrativa. El reparto de poderes en los procesos de toma de decisiones entre el alcalde y los concejales municipales parece el adecuado, así como la adaptación del número de concejales en función del número de habitantes.

La regulación de los funcionarios y empleados municipales se encuentra en el Título V del Código Municipal. En este título sobre todo se regulan las figuras del síndico, el secretario, los regidores y concejales. Las figuras del síndico y el secretario se consideran muy adecuadas a las exigencias de regularidad en el funcionamiento, pero la falta de independencia de ambos plantea problemas de correcto cumplimiento de sus funciones. La profesionalización y funcionarización daría mayor estabilidad y objetividad a estas figuras, que se suponen fundamentales.

En cuanto al resto de los empleados locales, sorprende la muy escasa regulación de los mismos. La Ley del Servicio Civil debería aplicarse también a los funcionarios locales, aunque al parecer en ocasiones se producen contradicciones entre estas normas y las dictadas por las municipalidades.

### **6.3 Líneas posibles de actuación**

La conclusión es clara, es preciso fortalecer los poderes locales, incrementar sus competencias, recursos financieros y personal a su servicio. Pero esto hay que hacerlo de manera que no se produzcan resultados negativos por procesos de descentralización descontrolados. Los resultados y las recomendaciones son proyectados sobre las siguientes cuatro dimensiones:

**a) Dimensión organizativa**

1. Con el fin de alcanzar una eficiencia administrativa, se debe evaluar la composición actual del número de entidades territoriales para definir tanto si los niveles superpuestos son suficientes o excesivos, como si el número y la naturaleza de los municipios puede ser adecuada o no a la realidad política, demográfica, económica, social y territorial del país. Se puede utilizar el próximo censo como una herramienta para tal evaluación.
2. Sobre la definición de los niveles institucionales, se hace necesaria una definición más precisa de la autonomía municipal. También una mejor definición del papel de los gobernadores.
3. Las relaciones entre estado y municipios deberían clarificarse y articularse en una normativa específica.
4. Sobre las relaciones entre municipios, se recomienda un diseño normativo más acabado de herramientas de cooperación municipal (consorcios, mancomunidades, fórmulas fundacionales o mercantiles, etc.). Muchas de estas herramientas se contemplan en el régimen del Código Municipal, pero dejando en manos de los futuros estatutos de sus entes los principales aspectos de su régimen. No se contemplan figuras ni instituciones de fomento del asociacionismo. Podrían utilizarse experiencias como la de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para desarrollar más las líneas de colaboración.
5. El municipio es la estructura administrativa más adecuada para favorecer el desarrollo, pero a través de estructuras cooperativas intermunicipales y con participación de otros agentes públicos y privados. Las relaciones intermunicipales deberían favorecerse en este sentido. La participación del estado y de otros agentes en estas asociaciones también debería favorecerse.

**b) Dimensión financiera**

1. En cuanto a la definición jurídica de los recursos de los municipios, se cree necesaria alguna profundización que incluya una reforma fiscal.
2. El volumen de recursos que manejan parece insuficiente. Los municipios salvadoreños tienen una participación sobre el presupuesto de menos de la mitad del porcentaje de los municipios españoles, por ejemplo, teniendo en cuenta que los municipios españoles aspiran casi a multiplicar por dos este porcentaje.
3. Sobre su empleo y las políticas de gasto, deberían racionalizarse y coordinarse.

**c) Dimensión competencial**

1. Evitar ambigüedades en las competencias locales.

2. Las competencias sobre servicios públicos pueden reforzarse, en paralelo a la asignación de más medios financieros, afectando a sectores como sanidad, educación, tráfico, infraestructuras y medio ambiente.

**d) Dimensión de buen gobierno**

1. En los procesos de toma de decisiones, el papel de los alcaldes y de los concejos municipales parece el adecuado.
2. En cuanto a los niveles de participación, se considera oportuna la mayor regulación de los mecanismos participativos.
3. También parece necesaria una mayor profesionalización de la función pública local, al menos en las figuras del síndico y el secretario.
4. Se puede profundizar en los mecanismos de transparencia, así como en otros controles para la prevención de la corrupción, incluyendo la elaboración de una ley sobre transparencia municipal.