

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2008
PLAN DE ESTUDIOS 1993 REFORMADO**



**“FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DOCTRINARIOS DE ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA EN EL SALVADOR, PERÍODO 2000-2007”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTAN:

**SANDRA CECILIA CORNEJO GARCÍA
EMILIA MARGARITA CORNEJO GARCÍA**

**DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO:
LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2009

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ
RECTOR**

**MASTER MIGUEL ANGEL PÉREZ RAMOS
VICERRECTOR ACADÉMICO**

**MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ
SECRETARIO GENERAL**

**DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ
FISCAL GENERAL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES
DECANO**

**LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS
VICEDECANO**

**LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ
SECRETARIO**

**LICENCIADA BERTA ALICIA HERNÁNDEZ ÁGUILA
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN**

**LICENCIADO JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios Todopoderoso por haberme permitido culminar mis estudios universitarios y a todas las personas que directa e indirectamente contribuyeron para que escalara este peldaño.

Sandra Cecilia Cornejo García

Le doy gracias a Dios por darme fuerzas para culminar mi carrera universitaria, así también a mi familia que en todo momento me respaldó para que alcanzara este nuevo logro.

Emilia Margarita Cornejo García

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
--------------------------	----------

CAPÍTULO I MARCO REFERENCIAL: HISTÓRICO, TEÓRICO CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO JURÍDICO

1.1. MARCO HISTÓRICO.....	1
1.1.1. A Nivel Mundial.....	1
1.1.2. En América Latina.....	3
1.1.3. A Nivel Nacional.....	4
1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	6
1.2.1. Administración.....	6
1.2.2. Administración Pública.....	6
1.2.3. Autarquía.....	7
1.2.4. Centralización.....	7
1.2.5. Descentralización.....	8
1.2.6. Desconcentración.....	10
1.2.7. Municipio.....	10
1.2.8. Organización Administrativa.....	11
1.2.9. Sistemas de Organización Administrativa.....	11
1.3. MARCO DOCTRINARIO – JURÍDICO.....	12

CAPÍTULO II ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR

2.1. DISTINCIÓN ENTRE ESTADO Y GOBIERNO.....	15
2.2. CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR.....	18
2.3. CONSIDERACIONES ACERCA DEL CONTROL LEGAL DE LA ACTUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL SALVADOR.....	27

CAPÍTULO III MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN, SU PAPEL COMO TRANSFORMADORES DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.1. LA GLOBALIZACIÓN, NÚCLEO DE LA MODERNIZACIÓN Y LA PRIVATIZACIÓN.....	28
3.2. EL ROL DE LA MODERNIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	31
3.3. EL ROL DE LA PRIVATIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	36

CAPÍTULO IV FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DOCTRINARIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SALVADOR DESDE EL AÑO 2000 A 2007

4.1. CENTRALIZACIÓN: FUNCIONAMIENTO	
E INSTITUCIONES CENTRALIZADAS.....	40
4.1.1. Funcionamiento.....	40
4.1.2. Instituciones Centralizadas.....	50
4.1.2.1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	50
4.1.2.2. Ministerio de Educación.....	52
4.1.2.3. Ministerio de Hacienda.....	60
4.2. DESCONCENTRACIÓN: FUNCIONAMIENTO E	
INSTITUCIONES DESCONCENTRADAS.....	63
4.2.1. Funcionamiento.....	63
4.2.2. Instituciones Desconcentradas.....	67
4.2.2.1. Los departamentos.....	67
4.2.2.2. Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, UACI.....	67
4.2.2.3. Sistemas Básicos de Salud Integral, SIBASI.....	67
4.2.2.4. Direcciones Departamentales de Educación.....	68
4.2.2.5. Universidad de El Salvador.....	68
4.3. DESCENTRALIZACIÓN: FUNCIONAMIENTO	

E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.....	69
4.3.1. Funcionamiento.....	69
4.3.2. Instituciones Descentralizadas.....	73
4.3.2.1. Los municipios.....	73
4.3.2.2. Entidades autónomas.....	74

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES.....	76
5.2. RECOMENDACIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	86
ANEXOS.....	89

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está centrado en el funcionamiento de los sistemas doctrinarios de organización administrativa en El Salvador en un período que abarca desde el año 2000 hasta el año 2007, un lapso relativamente corto en la historia salvadoreña pero gran referente para comprender el mecanismo doctrinario, jurídico y político mediante el cual se ejecutan dichos sistemas que son: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Se establece en este documento la base jurídica y doctrinaria en que se respaldan los funcionarios públicos para desempeñar su función en la prestación de los servicios públicos, enmarcados en la estructura de los sistemas doctrinarios administrativos antes mencionados, además, se toman en consideración las políticas aplicadas en concordancia con dicha función administrativa y la forma en cómo ha afectado la toma de determinadas decisiones a la población salvadoreña. Se ha considerado este tema importante y relevante en la esfera legal, administrativa y de mucha importancia social por el nivel de afectación que atañe a los administrados en consecuencia del desempeño de los funcionarios públicos en el funcionamiento de los sistemas de organización administrativa.

El trabajo está diseñado en cinco capítulos, de la siguiente manera:

Capítulo I. Realiza una breve exposición sobre los orígenes y antecedentes de los sistemas de organización administrativa, sus definiciones, que se vuelven indispensables para la buena comprensión del tema y además la doctrina y marco jurídico que los regula.

Capítulo II. Aborda aspectos generales de la administración pública en El Salvador, para inducir al lector a realizar una adecuada comprensión del ámbito de funcionamiento de los sistemas de organización administrativa.

Capítulo III. Desarrolla un análisis sobre la modernización y la privatización en El Salvador, ya que como se pasa a explicar, ambos mecanismos desempeñan un papel determinante en la transformación y el funcionamiento de los sistemas de organización administrativa.

Capítulo IV. Enfoca un análisis del funcionamiento de cada uno de los sistemas de organización administrativa: centralización, desconcentración y descentralización, así como también de las instituciones que los conforman.

Capítulo V. Se exponen las conclusiones derivadas de las investigaciones teóricas empíricas, así como las recomendaciones para un mejor y adecuado funcionamiento de los sistemas de organización administrativa en El Salvador.

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL: HISTÓRICO, TEÓRICO CONCEPTUAL Y DOCTRINARIO JURÍDICO

1.1. Marco Histórico

1.1.1. A nivel mundial

Desde su más remoto pasado, el hombre siempre ha buscado la forma de organizarse para satisfacer sus necesidades colectivas, es así como la organización se constituye en un proceso inherente al Estado desde sus orígenes. Cuando éste se constituyó, se presentó una forma sistematizada de organización tanto administrativa como política. Esto se manifiesta en los modelos organizativos de la antigüedad, desde los grupos domésticos hasta los reinos, donde se presentan las primeras nociones de los sistemas administrativos.

Debe entonces remontarse a las primeras nociones de administración pública, mismas que se ubican de una forma materializada en la monarquía. Se atribuye a Roma, que en un primer momento de su historia, al igual que Grecia, fue una monarquía (entre el año 753 y el 509 a. C.), haber realizado las primeras funciones de organización administrativa,¹ específicamente la centralización, la cual se perfeccionó bajo el establecimiento de la monarquía absoluta por la exclusiva autoridad de los reyes, quienes delegaban una serie de oficiales

¹ Garrido Falla, Fernando Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, pág. 84.

reales para la consecución de algunas de sus atribuciones; existía por lo tanto un poder unitario e irresistible.

Roma tuvo un sistema de organización administrativa muy bien organizado. En este contexto, su momento más representativo se ubica en la etapa de la República (año 510 al 27 a. C.), donde se establecieron los *Magistrados*, equivalentes al poder ejecutivo, los cuales gobernaban junto a dos órganos más: el Senado y los Comicios. Además, cabe también mencionar que contaban con una estructura administrativa municipal llamado "Municipium", del cual proviene el vocablo municipio, y cuya estructura puede ser comparada con los gobiernos municipales actuales.

Como concepto jurídico, y para la mayoría de jurisconsultos, la Centralización dentro de la organización de la administración pública propiamente dicha, "encuentra sus orígenes en los tiempos posteriores a la Revolución Francesa; como un método por medio del cual era posible controlar y asegurar la presencia del Estado en todo el territorio y como garantía para los ciudadanos en lo que a acceso de los servicios públicos se refiere. No está demás mencionar que lo que motivó la centralización dentro de la administración pública fue el surgimiento de cerca de cuarenta mil municipios surgidos de la Revolución Francesa".²

En lo que respecta a la desconcentración y la descentralización, se puede aseverar que son sistemas administrativos relativamente recientes (su surgimiento se ubica en la década de los noventa) que se comenzaron a

² Parada, Ramón, Derecho Administrativo tomo II pág. 39.

implementar como alternativas a las dificultades que presentó el sistema centralizado, de las cuales aún no se prescinde en la mayoría de países, sobre todo en los que se califican como “en vías de desarrollo”.

1.1.2. En América Latina

Históricamente, todos los países latinoamericanos se vieron, en diversos momentos, condicionados a adoptar un modelo centralizado de gobierno, imperando este carácter en el área administrativa. Los condicionamientos mayores vinieron sobre todo de las prácticas de control político y económico establecidas e institucionalizadas por la metrópoli española durante el período colonial y del peligro de desintegración nacional como consecuencia de las guerras civiles en el tiempo posterior a la independencia.

La descentralización, como ya se dijo, es relativamente reciente. Se implementó para dar respuestas a las necesidades que se venían sintiendo con el aumento de población y la correlativa obligación estatal de satisfacer las nuevas necesidades colectivas.

Desde 1983 o antes, casi todos los países de América Latina han ensayado la transferencia de recursos y responsabilidades de las sedes centrales a unidades subnacionales de gobierno (departamentos, provincias, municipios, entre otros). En la mayor parte de los países el proceso comienza con el cambio en la elección de gobernadores y de alcaldes de ser nombrados por el ejecutivo a ser electos por el pueblo. En algunos países esto ocurre en el transcurso de las transiciones de gobiernos militares a civiles (como es el caso de Argentina 1983, Brasil 1985, y Chile en 1992). En otros representó la introducción o reintroducción de elecciones locales de gobernadores o alcaldes (como en el caso de Colombia 1996 y de Venezuela 1989).

La descentralización coincidió o estuvo precedida por el término de los gobiernos militares autocráticos en América Latina.³ Las democracias emergentes fueron interesándose cada vez más en la descentralización como una forma de mejorar los servicios administrativos, aumentar su calidad, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo del desarrollo nacional. Dicho cambio coincidió con un movimiento mundial, que abarcó los sistemas de gobierno federales (como el de Argentina, India, Nigeria y Estados Unidos) como asimismo los sistemas unitarios (como el de Colombia, Pakistán y Papua Nueva Guinea), tanto en los países grandes (como Australia, Canadá y España) como en los pequeños (tales como El Salvador, Malta, Nicaragua y Zaire) (Amaro, 1997; Hanson, 1997). Entre los países de Latino América que abrazaron tempranamente la descentralización están Argentina (1976), México (1978), Chile (1981), y Colombia (1986). Aprovechando la experiencia de estos países y, en algunos casos, por presiones de los organismos de crédito internacional, la mayoría del resto de los países latinoamericanos empezaron a ensayar reformas descentralizadoras en sus administraciones, sobre todo en la década de los noventa.

1.1.3. A nivel Nacional

Desde su descubrimiento hasta su independencia, El Salvador fue una provincia española, por lo tanto perteneciente al mismo tipo de administración centralizada de la que se hizo mención en el punto anterior, es decir bajo el mando de una monarquía.⁴

³García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo, Pág. 316.

⁴ Manual de Historia de Centroamérica, UCA editores, 1996.

Después de la independencia de El Salvador y del resto de Centroamérica, El Salvador decretó la primera Constitución emitida en América Central, la cual contenía avanzados principios -relativamente a la época- republicanos y democráticos, no obstante, se estipulaba en ella una forma de administración pública altamente centralizada, como ejemplo el hecho de que los gobernadores desde ya eran nombrados directamente por el Presidente y tenían muchas facultades administrativas, tal y como se lee en el Art. 69: “En cada uno (departamento) habrá un Gefe Político intendente nombrado por el Gefe Supremo, a cuyo cargo estará el gobierno político y de Hacienda del departamento, como dispondrá la ley.”⁵ No obstante, el hecho de que ya en esos tiempos constitucionalmente se encontraban los consejos municipales con cierto tipo de funciones administrativas, denota que desde su formación como Estado El Salvador ha coexistido con un cierto grado de descentralización administrativa.

En la Constitución de 1864, aparece la responsabilidad de los funcionarios públicos,⁶ hoy legislada en el Código Penal, y en la que se hace referencia en el Art. 67 que el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema, Ministros del Gobierno, Agentes Diplomáticos y Consulares, empleados y demás depositarios de la autoridad pública son responsables en lo que a cada uno concierne de todos los actos del Gobierno y de la Administración Pública.

Es hasta en la Constitución de 1950 que aparece detallado un régimen administrativo, donde sus títulos son Gobierno Local, Servicio Civil, Fuerza Armada y Hacienda Pública, con lo que se configuran las bases de la

⁵ Constitución Del Estado del Salvador, 1824.

⁶ <http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index.htm>.

administración actual, en el gobierno local se establece la descentralización y la centralización y desconcentración directamente relativos al órgano ejecutivo; mismos títulos que posteriormente son transferidos a la Constitución de 1983, y se afirman los principios de organización administrativa aplicados actualmente, y donde en el transcurso los primeros años del presente siglo ha adquirido mayor relevancia la descentralización.

1.2. Marco Teórico Conceptual

1.2.1. Administración

Según la Real Academia de la Lengua Española, *administración* significa “la ciencia del gobierno de un Estado”, términos que dirigen el conocimiento de dicha palabra hacia una forma amplia pero muy atinada de comprender su significado desde un punto de vista común.

Para el derecho administrativo, es la actividad práctica que realiza el Estado para satisfacer de modo inmediato los intereses que asume como propios, intereses que se traducen en la satisfacción de los servicios públicos de sus habitantes.

1.2.2. Administración Pública

La administración pública es una organización compleja de la que se sirve el Estado para cumplir sus fines, que no son otros que las políticas que desarrolla, o, si se prefiere, los bienes y servicios que presta y los intereses que atiende, dentro de los cuales se pueden mencionar la educación, la salud pública, la

economía, las fuerzas armadas y de seguridad, las comunicaciones, la protección del medio ambiente, entre otras.

Como consecuencia de su carácter público, esta administración cuenta con las características de continuidad y permanencia, siempre persigue el interés público y además cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

1.2.3. Autarquía

En el derecho administrativo, la autarquía es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y además una finalidad pública en sus funciones. El derecho salvadoreño tiende a nominar de la misma forma la descentralización como la autarquía, incluso se toman como sinónimos en el Manual de Derecho Constitucional de Bertrand Galindo, sin embargo, la doctrina hace una diferenciación que consiste en que en la autarquía el ente tiene atribuciones de administrarse a sí mismo pero de acuerdo a una norma que le es impuesta, en cambio, en la autonomía, además de ser un término político, el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella.

1.2.4. Centralización

La centralización es una forma de organización administrativa donde las entidades se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante. En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos

órganos públicos inferiores. Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central. Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia. La competencia administrativa es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil.

1.2.5. Descentralización

Es una forma de organización administrativa donde se transfieren funciones y actividades desde el gobierno central hacia otros órganos con la finalidad de optimizar el uso y administración de los recursos materiales, financieros y humanos en la producción de bienes públicos y en la prestación de servicios públicos que demanda a sociedad.

Según Gabino Fraga, los funcionarios y empleados que integran los órganos descentralizados gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

La descentralización se puede clasificar en tres modalidades, que son: Por región, por servicio y por colaboración

- Descentralización por región: Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se

adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

- Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (desde esta clasificación podría mencionarse la Universidad de El Salvador, aunque realmente ésta obedece al tipo de desconcentración administrativa o autónoma).
- Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta

manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

1.2.6. Desconcentración

Es una forma jurídico-administrativa en que la administración realiza una transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales, y que a pesar de recibir tales elementos, siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales.

La desconcentración constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste se efectúa con fundamento en una ley que lo permite. En efecto, la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un Estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal. Es indispensable una ley que dé validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa, cuyas atribuciones o competencias las ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.

Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

1.2.7. Municipio

O municipalidad, puede definirse como un ente público al cual se le ha conferido un cierto grado de autonomía, una delimitación territorial donde ejercer sus funciones y una partida presupuestaria, y cuya finalidad es proporcionar a sus habitantes los servicios públicos que les ha sido delegados. Se encuentra precedido por un Alcalde, que es elegido democráticamente.

Una municipalidad debe hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos del Gobierno Central, su competencia se encuentra preestablecida en la Constitución de la República.

1.2.8. Organización Administrativa

Es una técnica jurídica que consiste en organizar las instituciones públicas de forma integrada de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, y en cuya virtud se supera la imposibilidad material que no solo en el campo estricto del derecho, sino en la misma vida real, tienen las personas jurídicas para actuar como tales. En consecuencia, se atribuyen e imputan a la persona jurídica las diferentes actuaciones realizadas por las personas físicas que la integran y componen.

1.2.9. Sistemas de Organización Administrativa

Son las diferentes modalidades que presenta la organización administrativa, o sea las formas jurídicas que adopta la administración pública.

Puede además definirse más acertadamente por el derecho administrativo como un conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo del sector público, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales.

Fundamentalmente son tres los sistemas aplicados: la centralización, la desconcentración y la descentralización, a la que también se la ha llamado autarquía.

La finalidad de aplicar los sistemas administrativos en un país es reorientar el aparato estatal como prestador de servicios públicos a fin de prestar un mejor servicio a los administrados, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, político, social, jurídico y tecnológico.

1.3. Marco Doctrinario-Jurídico

A partir de la Constitución de la República se sientan las bases de jerarquía en la centralización administrativa, en los artículos 167 y 168, donde se establece un apartado referente a las atribuciones del órgano ejecutivo, que es el que desarrolla el sistema centralizado. En la doctrina, la centralización presupone una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública salvadoreña. El orden en consecuencia es, en El Salvador, las secretarías, en sus artículos 159 y siguientes como primera dependencia, los ministros como segunda dependencia, artículo 150, y así

relativamente, los ministerios, los viceministerios y las gobernaciones departamentales.

La desconcentración, por ser relativamente novedosa, no se encuentra expresamente estipulada en la Constitución, y mas bien se desprende y forma parte de la centralización, por lo tanto, tiende a desarrollar las mismas funciones que el sistema centralizado, pero en diferente estructuración. La Constitución establece que el principio de desconcentración debe regir la actuación de la administración pública junto al principio de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación.

La desconcentración se encuentra regulada de manera tácita en las facultades estipuladas en los artículos 167 y 168 hacia el presidente y sus ministros, y éstas, en cumplimiento al capítulo de los derechos sociales e individuales de la persona humana.

La desconcentración no cuenta con una ley que la regule directamente, sino que cada institución que la aplica la estipula en su normativa correspondiente, así se encuentra por ejemplo la desconcentración aplicada en la Ley del Sistema básico de Salud Integral, al estipularse en el artículo 14 que el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social delega la provisión de servicios integrales de salud en el primer nivel de atención, a través de una red integrada de establecimientos “que cubren un área territorial determinada atendiendo una población focalizada, en coordinación con el segundo y tercer nivel de atención”.

Las leyes secundarias sobre las instituciones centralizadas y desconcentradas aludidas se tratarán en el desarrollo de la investigación, como son los artículos que dan “nacimiento” a determinadas instituciones y sus reglamentos internos.

La descentralización se encuentra limitada en la Constitución hacia las municipalidades, en sus artículos 202 al 207, otorgándoles autonomía en determinadas funciones en el artículo 207. Al respecto, la jurisprudencia establece en sentencia del 21-VII-98 que “las municipalidades según lo establece la Constitución de la República, son autónomas en cuanto a lo técnico, administrativo y económico; pero esta razón no implica que los funcionarios municipales en el ejercicio de sus atribuciones, deban o puedan actuar al margen de lo que ordenan el resto de las disposiciones constitucionales”.

Con respecto a las leyes secundarias, el Código Municipal es el más representativo en cuanto a legislación de la administración descentralizada se refiere, recibiendo más facultades dicho Código a partir del año 1986, donde se le otorgan nuevas competencias, en su artículo 4, como la libertad de elaborar sus tarifas y el poder crear sus propias ordenanzas.

Puede mencionarse también la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, que es una normativa que entró en vigencia en 1987 y que mediante la creación de ésta institución (ISDEMU) se daría cumplimiento al mandato constitucional del artículo 203 de crear las condiciones necesarias que permitan la progresiva descentralización administrativa para atender los problemas locales y satisfacer las necesidades que demandan los administrados.

Aún no existe una ley específica que se refiera directa y específicamente a la aplicación de la descentralización, su procedimiento o al tipo de instituciones a que se les pudiera implementar.

CAPÍTULO II

ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR

“...No hay un sólo día, acaso ni una sola hora, en que los ciudadanos no perciban el aliento de una administración en su espalda”.⁷

Con estas palabras el juriconsulto español Francisco Racionero Carmona hace referencia a la Administración Pública, la cual, dice, se circunscribe como una actividad necesaria para el ordenamiento de una sociedad.

La administración pública es el elemento prioritario del Estado, pues por medio de ésta se lleva a cabo la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, es decir que es su fin primordial. Por lo mismo, al hablar de administración pública no se puede prescindir realizar una breve mención sobre Estado. En síntesis, se puede definir como: “una comunidad de hombres en un territorio determinado, con poder de mando originario⁸ y constituye el centro de imputación de las normas jurídicas.”⁹

De esta definición se sustraen los elementos principales del Estado, que son población, territorio, poder y ordenamiento jurídico. Al respecto, los datos equivalentes a estos elementos en El Salvador, son: la población se cifra en 5.76 millones de habitantes,¹⁰ su territorio es de 21,040.77km², su

⁷ Temas de Derecho Administrativo I, CNJ, Pág. 35, año 2004

⁸ Teoría Pura del Derecho, Hans Kelsen, Págs. 291 y siguientes

⁹ Manual de Derecho Constitucional, Francisco Bertrand Galindo y otros, Pág. 1018

¹⁰ Según los datos del V Censo de Población y VI de Vivienda realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), recopilado del 12 al 27 de mayo de 2007, los cuales no han sido publicados oficialmente. El dato de población arrojado por el censo es inferior en un 19% a la proyección con base en los datos del censo de 1992 cuando habían 6.8 millones de habitantes, del cual se calculaba que para el año 2007 habría 7.1 millones de salvadoreños. Según un funcionario cercano al procesamiento de datos (que omitió su nombre en información para La Prensa Gráfica) el desfase con las proyecciones de la DIGESTYC responde sobre todo “a la tasa de migración que ha sido difícil de calcular.” Las proyecciones de migración oficiales

ordenamiento jurídico retoma la forma de la tradicional pirámide de Kelsen en cuya base se encuentra la Constitución. El Poder del Estado lo representan tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2.1. Distinción entre Estado y Gobierno

Para los administrados, el poder del Estado equivale al Gobierno y así lo conciben. El gobierno prácticamente se delimita al poder Ejecutivo. De allí se puede afirmar que la administración pública depende directa o indirectamente del ejecutivo, pues el gobierno es el organizador de los servicios públicos que presta a la sociedad civil. A ésta función se le llama función ejecutiva, que se refiere a la función administrativa, la cual hace referencia directamente a la garantía del buen uso y distribución de los recursos del Estado. Esta función compete al Presidente de la República, así como a las autoridades subordinadas a él, entendiéndose ministerios y algunas instituciones autónomas. La administración pública no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente su responsabilidad. Así lo ordena la Constitución, dando inicio a sus atribuciones al ordenarle cumplir y hacer cumplir la misma, en la cual el derecho de la persona humana es su esencia y prioridad, además de imponerle velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos y que ésta se encuentre regulada por la Corte de Cuentas de la República y sometida a las leyes decretadas.

Para llevar a cabo esta función, el Ejecutivo ha adoptado las formas tradicionales de organización administrativa de las que se hará referencia en

estimaban que cada año se iban cerca de 48,300 salvadoreños, pero las nuevas estimaciones hablan de 80,000 que se van por año, un equivalente a 219.2 migrantes al día. La Prensa Gráfica, 18 – 06 – 2007.

este documento: centralización, desconcentración y descentralización. La descentralización, se puede contemplar en la autonomía que le otorga la ley a las municipalidades; se dice que lleva a la eficiencia de la administración pública y a mayores niveles de desarrollo local; la desconcentración se aprecia mediante la administración y prestación de servicios básicos en las administraciones departamentales. En contraste, se dice que la centralización tiene un contenido autoritario, impide el uso racional de los recursos y dificulta la representatividad del gobierno. Todo esto se realiza para dar cumplimiento al principal rol del Estado que es: “la organización y puesta en marcha de la cooperación social armonizando los intereses individuales y colectivos con miras a obtener el bien común”.¹¹ Para este efecto, El Salvador se encuentra estructurado bajo un estado democrático, con una composición constituida por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En sentido estricto, los tres órganos fundamentales del Estado participan en el desarrollo de la actividad administrativa de forma indirecta, cada órgano tiene una función específica pero a la vez, una función de equilibrio y control de los otros. Por ejemplo, cuando el órgano legislativo emite una ley sobre salud, está ordenando se ejecute una labor que venga a cumplir una obligación u observación de una norma en beneficio de ese derecho comunitario, sin embargo, el Ejecutivo será el encargado de buscar el mecanismo o la creación de instituciones que ejecuten lo acordado en el legislativo. Entonces se dice que lo ejecutará la administración pública. Por lo tanto, en sentido formal le corresponde al Ejecutivo desarrollar la función administrativa que viene a constituir toda la actividad que este órgano realiza por medio de sus titulares. Sin embargo, ellos suelen dirigir su voluntad y acciones a la satisfacción de sus propios intereses. Es allí donde entra en juego la política, la cual se vuelve

¹¹ Sala de lo Constitucional, Sentencia de 19-VIII-96, Inciso 1-92.

inherente a dicha función y a la vez pierde su esencia cuando se inclina a ideologías y tendencias determinadas, situación imposible de corregir y adaptar al mandato constitucional que señala el artículo 218 donde ordena que los funcionarios públicos deben estar al servicio del Estado y no de una fracción política determinada.

No se puede prescindir de la política al hablar de la administración pública, pues sus titulares son personas físicas y la persona humana se caracteriza por tener tendencias ideológicas. Así, el Presidente de la República además de ser jefe de estado y jefe de gobierno es jefe de la administración pública y su voluntad se ejecuta conforme a lineamientos y normas políticas del partido político al que pertenece, debiendo ser correcto que todo su proceder se adecúe al ordenamiento jurídico, específicamente a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (L.J.C.A.) y otras que le atañen.

2.2. Consideraciones sobre el ejercicio de la función pública en El Salvador

El estudio de este proyecto da inicio desde el año dos mil y abarca hasta el período de dos mil siete, lapso insignificante para la historia de El Salvador pero saturado de constantes cambios sociales, políticos y económicos internos, en torno a los mismos se ha desarrollado la función pública. El año dos mil marca el inicio de un nuevo siglo que en el País viene arrastrando viejos problemas socioeconómicos que exigen de la administración pública soluciones y satisfacciones inmediatas de necesidades urgentes. Esta administración vino siendo ejecutada bajo una forma de gobierno republicana desde 1989, donde ganó por primera vez las elecciones presidenciales el partido nacionalista, conservándose en el poder desde entonces de forma continua por cuatro períodos consecutivos hasta la actualidad.

El más significativo e importante evento en El Salvador para la administración pública se dio en los Acuerdos de Paz de Chapultepec (firmados en 1992), pues es en ese momento histórico donde se puede apreciar abiertamente que en el País se realiza o se debe realizar una transición en la forma de gobernar.

El Salvador estaba configurado como un Estado cafetalero, con una organización y distribución del poder en forma excluyente y autoritaria. Desde entonces, para efectos de una mejor ubicación histórica se puede hablar de inicio de un estado moderno, en contraste con la mencionada estructura gubernamental cafetalera donde se manifiesta claramente que la actuación del Estado, en su administración pública era obsoleta y que su punto más característico fue la excesiva centralización.

Los acuerdos de paz se firmaron en el primer período del partido republicano y por medio de su ideología, se pretendió y logró que los tradicionales grupos dominantes del país restablecieran su hegemonía ideológica y política, puesto que las reformas contrainsurgentes que habían establecido los Estados Unidos y el gobierno anterior, como la Nacionalización de la Banca, el Comercio Exterior y la Reforma Agraria, sufrieron cambios estructurales a partir de 1989, esto en referencia a la modernización de la Banca o su Privatización. Se da un apogeo del proceso de descentralización, donde son dos los receptores de este proceso: los municipios y las organizaciones de la sociedad civil. Se plantea la privatización de los activos del Estado, particularmente de las empresas autónomas con gran rentabilidad, argumentando que éste es incapaz de administrar dichos bienes públicos, siendo que la mayoría de éstas (CEL, CEPA, ANTEL, ISSS y otras) fueron creadas en los años cincuenta y sesenta, y durante ese periodo su funcionamiento había sido calificado como aceptable.

En el 2000, la administración pública se encuentra en un proceso de transformaciones, de cambios en la organización y funcionamiento de sus ministerios, instituciones descentralizadas y reducción y privatización de ciertas áreas del Estado. La organización y funcionamiento de la administración debió permitir su máxima flexibilidad y adaptación a los cambios. Sin embargo, los ministerios y demás entidades gubernamentales perdieron el sentido constitucional de su creación y su correcta funcionalidad. Además, no se dan transformaciones sustanciales en algunas entidades que lo requerían, así por ejemplo, para 1995 El Salvador figuraba entre los países más militarizados de la región centroamericana. Cinco años después, aun se hablaba de la necesidad de que hubiese más efectivos militares encontrándose el País en la transición hacia la paz social. Esta situación denota falta de congruencia administrativa si se analiza desde el punto de vista del presupuesto y de la relación entre el número de efectivos y la extensión del territorio.

El gobierno, en su intento de mejorar la imagen de la efectividad y funcionalidad de sus instituciones, realiza cambios y modificaciones que a veces resultan cosméticas, a manera de ejemplo, en ocasiones los cambios consisten únicamente en traslado de competencias entre sus mismas entidades. El Salvador sigue caracterizándose como un país altamente centralizado administrativamente en contraste con la democracia policia que se pregona. Esto se manifiesta, en el parámetro más importante, al observar que las decisiones fundamentales se toman en el gobierno central, sin que haya intervención en la toma de las mismas, imposibilitando el ingreso de nuevas propuestas que se pudieran implementar o mejorar los métodos existentes.

Esta perspectiva hace alusión a la conducción política en la administración pública. Se declara la entera necesidad de su estudio ya que ésta constituye la base de la actuación administrativa, y la conducción política de un país es la

principal responsabilidad del Órgano Ejecutivo y especialmente del Presidente de la República y del Consejo de Ministros. A ellos les corresponde diseñar los planes y las estrategias necesarias para la consecución de los fines que la Constitución le señala al Estado. Esta conducción política tiene como consecuencia la conducción administrativa que se entiende como la ejecución concreta de las leyes, reglamentos y planes de gobierno a través de actos concretos e individualizados. En conjunto esta actividad administrativa no se encuentra ejercida con liberalidad. El funcionamiento del Órgano Ejecutivo está sujeto a control no únicamente al de los otros órganos del Estado, sino también a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2.3. Consideraciones acerca del control legal de la actuación de los funcionarios públicos en El Salvador

El control constitucional se dirige mediante la impugnación de un acto administrativo, que constituye un verdadero juicio y para cuya iniciación se requiere que el acto impugnado sea del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativo, que el acto se impugne por razones de ilegalidad y que la persona que reclame goce de legitimación. Sin embargo, como presupuestos están el que se haya agotado la vía administrativa (haber interpuesto previamente los recursos que el ordenamiento jurídico prevé) y que se impugne el acto en el plazo establecido en la L. J. C.A. (Artículos 11, 3-B, 12 inc. 1º y 47). Actualmente la Sala de lo Contencioso Administrativo tramita un número reducido de asuntos en comparación con la litigiosidad jurídico-administrativa que cabe esperar de un Estado de Derecho en el que conviven

más de cinco millones de ciudadanos y que se encuentra dotado de un tejido burocrático de gran densidad.¹²

Bajo el control de legalidad, la actuación administrativa debe ampararse en la denominada “cadena de legalidad”: Norma-potestad-acto. La habilitación de la actuación administrativa en las distintas materias o ámbitos de la realidad tiene lugar mediante la correspondiente atribución de potestades, entendida como sinónimo de habilitación o títulos de acción administrativa.

Para analizarse entonces la licitud de la actuación administrativa el primer filtro que debe aplicarse es examinar si ésta se ha dictado respetando la cadena de legalidad; por ello la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia de las nueve horas del día veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, en el juicio referencia 17-T-96, expuso: “...La consecución entre el derecho y el despliegue de las actuaciones de la administración se materializa en la atribución de potestades, cuyo otorgamiento habilita a la administración a realizar sus actos. Como afirma Eduardo García de Enterría: ‘En una atribución legal previa de potestades la administración no puede actuar, simplemente..’ ‘Si la administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por proponer una modificación de una legalidad de forma que de la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba’...”

Las potestades a que se hace referencia son los poderes jurídicos que ordinariamente se atribuye a la administración pública a los efectos del desarrollo por parte de estas funciones de protección o tutela de los intereses públicos o colectivos; se trata por tanto de potestades o deberes atribuidos,

¹² Derecho Administrativo, Monografías. Eduardo Gamero Casado, Pág. 16.

siendo una de las características trascendentales de la administración pública la potestad reglamentaria por cuyo cauce se producen normas abstractas que van a regular la vida social, dentro de las potestades que desarrolla la administración pública están las siguientes:

- Potestad de dictar actos administrativos
- Potestad de circunscripción territorial
- Potestad tributaria
- Potestad expropiatoria
- Potestad sancionadora

Debido a esto, sólo las concretas administraciones públicas disponen de potestad tributaria para exigir a los ciudadanos el pago de un determinado impuesto, o imponer una sanción a un tercero en el ámbito de la protección del medio ambiente, o establecer dónde han de situarse los espacios públicos dentro de una zona de crecimiento de una ciudad si cuenta con la respectiva potestad para hacerlo.

Como ya se dijo, toda la actuación administrativa está controlada pero ¿qué se puede entender como ésta?. La administración pública en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, realiza una serie de funciones a las que suele denominárseles de esta manera, y pueden ser:

- ❖ Emisión de normas (reglamentos, ordenanzas, circulares, entre otros)
- ❖ Realiza contrataciones tanto de recursos humanos como materiales
- ❖ Dicta actos administrativos
- ❖ Dicta actos políticos

En cuanto a los actos administrativos, recuérdese que son actos jurídicos de carácter unilateral, procedente de una administración pública, que dispone de

presunción de validez y de fuerza para obligar y en el que se concreta el ejercicio de una potestad administrativa.

En consecuencia, las características propias del acto administrativo son las siguientes:

- Se trata de un acto jurídico no material de carácter unilateral;
- Se expresa a través de una declaración de voluntad o de juicio;
- Debe ser dictado por una administración pública;
- Se presume conforme al ordenamiento jurídico y que cuenta con fuerza para obligar a aquel ciudadano que quede afectado por las declaraciones contenidas en ese acto; y
- El concreto orden administrativo del que proceda el acto ha de ampararse de forma precisa y cierta en el ordenamiento jurídico a efecto de fundar y legitimar su actuación.

Hasta aquí toda la actuación del Ejecutivo representa el “Deber ser”, esto significa que puede suceder que la actuación administrativa no se ejecute precisamente a cabalidad, entonces se habla de una actuación negativa que generalmente se produce cuando:

- El titular del órgano administrativo competente no emite acto alguno (Silencio Administrativo), tras existir una petición específica formulada por un ciudadano, y
- Existe inactividad administrativa con respecto a un procedimiento.

Además, la administración pública puede desarrollar una actuación material sin encontrarse amparada, con antelación y de forma precisa, por el suficiente y preciso título jurídico que legitime esa actividad, o sea que la realiza vía de hecho.

De esta manera, se desenvuelve toda la actividad administrativa en la estructura gubernamental a cuyo cargo está la planificación, la ejecución y el control de la gestión administrativa.

Los funcionarios públicos se encuentran organizados actualmente mediante una serie de instituciones a cuyo cargo está la planificación, la ejecución y el control de la gestión administrativa. Entre éstas tenemos los ministerios, los viceministerios, las instituciones autónomas y los gobiernos municipales. No obstante, es necesario advertir que la estructura actual dada por la administración en el poder, es decir, por el gobierno de turno, puede variar de acuerdo a los requerimientos de determinadas necesidades sociales vigentes o de aspectos puramente técnicos o administrativos. Esto significa que pueden haber cambios que se consideren necesarios de acuerdo a la estructura organizativa actual, por ejemplo:

Algunos de los primeros ministerios creados (en enero de 1859, las Cámaras Legislativas, a través del Ministerio General por medio del Decreto No. 13 de fecha 2 de febrero de ese año, crea y ratifica las funciones en el establecimiento de cuatro ministerios que eran: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Negocios Eclesiásticos, Ministerio de Hacienda y Guerra y Ministerio de Fomento, Agricultura, Industria, Comercio y de Trabajo) se les ha cambiado su nombre o los han suprimido, por ejemplo: El Ministerio de Cultura y Comunicaciones, fue creado durante la administración 1984-1989 y fue suprimido en la administración siguiente. Otro ejemplo es el Ministerio de Educación que en un principio se denominó de Instrucción Pública, posteriormente de Cultura y últimamente de Educación. El Ministerio de Gobernación creado en la década de los 20 se denomina como Ministerio del Interior, siguió fungiendo hasta los

años sesenta, luego se volvió a denominar de Gobernación. El gobierno que inició en 1994 creó el año siguiente Ministerio de Seguridad Pública mediante decreto ejecutivo No. 45 del 22 de mayo de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 106 del mismo día. Posteriormente al Ministerio de Gobernación volvió a llamársele del Interior¹³, hasta que en 1999, el gobierno de turno a través del decreto ejecutivo No.1 del 1 de junio de 1999 publicado en el Diario Oficial No. 100 del mismo mes y año eliminó el Ministerio de Justicia y lo unificó al Ministerio del Interior para convertirlo en el Ministerio del Interior y Justicia. En 2001 se unificó el Ministerio del Interior y Justicia con el Ministerio de Seguridad Pública para convertirlo en Ministerio de Gobernación.¹⁴ En el período de 2006 el Presidente de la República firmó el decreto ejecutivo que creó nuevamente al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia¹⁵ que había sido disuelto en el gobierno anterior.

Así también, anteriormente se contaba con cuatro secretarías que eran: Secretaría Particular, Secretaría privada, Secretaría Nacional de Comunicaciones y Secretaría de La Familia (Art. 46 del anterior Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo). En la administración operante en 2007 se suprimió la primera y se agregó Secretaria Técnica de la Presidencia, quedando conformadas hasta el año 2007 por:

Secretaría Para Asuntos Legislativos y Jurídicos

Secretaría Privada

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República

Secretaría Nacional de la Familia

¹³ Decreto ejecutivo N. 21 del 21 de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial N. 71 del 22 de abril de 1997.

¹⁴ Decreto ejecutivo N. 124 del 18 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N.241 del 20 de diciembre de 2001.

¹⁵ Decreto Ejecutivo N. 125 del 5 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial N. 27 del 7 de diciembre de 2006.

Secretaría de la Juventud

Secretaría Técnica de la Presidencia¹⁶

Algunas instituciones autónomas (aunque muy pocas) cuentan con una total autonomía en todos los aspectos de su funcionamiento (no olvidando la partida que le corresponde del presupuesto general de la nación), sin embargo, realizan una actividad complementaria e indispensable requerida de la administración pública, como es el caso de la Universidad de El Salvador¹⁷ que al brindar educación superior complementa la obligación que tiene el Estado de brindar educación gratuita hasta el nivel básico¹⁸.

Algunas de las instituciones mencionadas han sido cuestionadas en con la interrogante ciudadana sobre si se encuentra en un proceso de privatización (por ejemplo la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, que se abrevia: ANDA) con lo cual quedarían fuera de la administración pública. También, otras de las instituciones se encuentran en proceso de disolución o cambio de atribuciones, las cuales adelante se mencionaran.

¹⁶ Las secretarías de Familia y de la Juventud han sido sustituidas en la nueva administración en 2009 por la Secretaría de Inclusión Social.

¹⁷ Arts. 56 y 61 Cn., Arts. 26 y 27 de la Ley de Educación Superior y Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.

¹⁸ Arts 13 y 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Art. 13, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Art. 26 No 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

CAPÍTULO III

MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN, SU PAPEL COMO TRANSFORMADORES DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Aunque no es éste un informe de índole económico, dos fenómenos de esa naturaleza desempeñan un rol trascendental en el funcionamiento de los sistemas de organización administrativa, y por lo tanto deben tratarse con particular distinción en este estudio, éstos son la modernización y la privatización.

3.1. La globalización, núcleo de la modernización y la privatización

Para comprender ambos términos y el papel que juegan en el tema que se trata, es necesario conocer un poco acerca de la globalización, el movimiento universal del cual dependen. La globalización ha sido definida como “la desaparición simbólica de las fronteras estatales o, al menos, su permeabilización, es decir, la desterritorialización de los centros de decisiones políticas y económicas, la desterritorialización espacial de los procesos productivos, distributivos y de consumo y, en definitiva, la desterritorialización de las relaciones sociales en general”¹⁹. Ésta es la definición más completa que puede adoptarse, pues abarca todos los elementos que constituyen la globalización. En términos más concretos puede interpretarse como la transformación de un conjunto de economías nacionales interdependientes en una sola economía global.

¹⁹ La globalización, su implementación, sus objetivos y estrategias en El Salvador. Telma Elizabeth Bermúdez Herrera, pág. 25, 2004.

Ésta hace referencia a un nuevo modo de estructuración económica mundial, que se constituye en el horizonte de las grandes empresas transnacionales, pues la globalización es en gran medida de carácter financiero, debido a la casi universal desreglamentación de los mercados de capital y de las monedas, lo cual obedece a su estrategia de “abolir fronteras”, o sea, intrínsecamente lo que hace es eliminar todo tipo de obstáculos para su libre expansión, pues para esta ideología ningún obstáculo está justificado y es necesario eliminarlos. Por lo mismo, también que a la globalización se le conoce no sólo como un elemento del capitalismo, sino también como la “nueva etapa del capitalismo”. Sin embargo, tiene un carácter multidimensional que no se reduce a lo esfera de lo económico, pues influye de manera decisoria en otros aspectos de la vida del país, sobre todo en el desarrollo económico.

Entre las características de la globalización más importantes se encuentran:

- Se trata de un proceso universal, pues afecta a todos los países del planeta, independientemente de la posición que ocupen dentro de la economía mundial y del orden político.
- Al existir un proceso irreversible de integración de los mercados, se parte de la existencia de países mejor posicionados que otros, es decir que su naturaleza económica es excluyente, porque aquellas naciones o regiones que no pueden ser competitivas, quedan a la saga del desarrollo,
- Está cimentada por los medios masivos de comunicación y su influencia es sobre los aspectos socio-culturales, políticos y económicos de los involucrados en el mundo entero, porque permiten difundir ideas a cientos o miles de millones de personas.

- La competencia y las estrategias económicas, tanto de grandes como de pequeñas y medianas empresas, tienden a definirse y a decidirse en un espacio regional o mundial.
- La globalización empuja a las empresas y mercados a organizarse en redes estrechamente hilvanadas a escala planetaria.
- La ciencia, el conocimiento, la información, la cultura, la educación, entre otros, tienden a escapar de los límites o controles nacionales y a asumir, al igual que los mercados, una lógica de red transnacional y global.²⁰

Como puede apreciarse de acuerdo a sus características, la globalización constituye un proceso (o una serie de procesos) al cual nadie puede sustraerse, ni la persona física ni el Estado como tal. Debido a esto, El Salvador realizó una integración acelerada de su economía a la dinámica de la globalización a partir de 1989²¹. No es una coincidencia con el inicio del gobierno del partido republicano, al contrario, mediante dicho partido político se preparó el territorio a la misma y lo complementó al firmarse los acuerdos de paz, pues es innegable que éste es un partido netamente neoliberal cuyo objetivo principal es favorecer a la libre empresa, por lo que integrarse al proceso globalizador sigue siendo su prioridad.

En el discurso de toma de posesión del primer presidente del período nacionalista, se utilizó la siguiente frase para hacer referencia a la introducción al proceso globalizador en el país:

²⁰ www.reflexiones.fcs.ucr.globalización.com

²¹ La modernización del Estado en el marco de la globalización de la economía, caso El Salvador 1989-1998, Mauricio Armando Aparicio Amaya, Pág. 33.

“Buscamos propiciar...un gran acuerdo entre los sectores fundamentales que intervienen en la productividad económica: los trabajadores y los empresarios como fuerzas directamente productivas, y el gobierno como regulador de las normas indispensables para que la economía funcione, reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario, bajo el principio de subsidiaridad, para que se garantice la armonía y el desarrollo social”.²²

“...Reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario”. Ésta frase se traduce en la pérdida de la soberanía de una forma disimulada que se justifica bajo el argumento del fortalecimiento de la economía. Paulatinamente, el gobierno fue perdiendo su capacidad de ejercer control rígido sobre todos los procesos económicos y políticos internos del país. Ésta es una consecuencia natural de la globalización, la que impone a los estados dejar libres a las fuerzas del mercado y sin ningún obstáculo. Este imperativo se exige a todas las economías para su inserción a los mercados mundiales. Bajo este contexto, el gobierno puso en marcha un conjunto de políticas dirigidas a complementar una propaganda de apertura comercial orientada a insertarse de lleno en el proceso globalizador, esto conllevó al mismo tiempo a realizar una serie de reformas de carácter constitucional, económico y jurídico. Entre las políticas de liberación del mercado se encuentra la modernización. Ya se puede entonces definir este término.

3.2. El rol de la modernización en los sistemas de organización administrativa

²² Discurso de toma de posesión del Presidente Alfredo Cristiani Burkard, el día 1 de junio de 1989

La modernización consiste en “replantear las bases de la relación entre el aparato estatal y la ciudadanía, lo que abarca reformas organizativas de gestión pública, procesos de control de sus funciones y otros aspectos administrativos”.²³ El proceso se realiza supuestamente con el fin de volver más eficiente y eficaz la gestión pública que, como sugieren las políticas encaminadas a concretizar esta finalidad, ha perdido su debida funcionalidad.

Este supuesto alude e infiere directamente en el sistema de centralización administrativa, puesto que es la estructura organizativa de administración pública que opera en forma determinante en el país, y en la cual se implementan las directrices que transforman el sistema centralizado ya que las políticas y decisiones que se adoptan tienen su contenido en base a los lineamientos predeterminados por las doctrinas que rigen el proceso globalizador, situación a la que se adhiere por su misma naturaleza la desconcentración administrativa.

En el seno del sistema centralizado surge una ausencia de la separación entre la planificación, el control y la gestión en el sector público, lo que se traduce generalmente en ineficiencia, falta de líneas claras de responsabilidad y duplicación de labores. A esto se suma la carencia de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos y una Corte de Cuentas que carece de verdadera capacidad de controles, y de una auditoría a la que legalmente debería ser sometida por la Asamblea Legislativa.

Cabe destacar que no solamente a nivel de estructuración en la administración del sistema centralizado puede apreciarse el funcionamiento

²³ La modernización de la administración pública, Carlos Umaña, 1995. pag.28

de la modernización. Hasta la fecha, no ha contribuido directamente al mejoramiento del desarrollo social, más bien sus costos se han incrementado porque al ser un complemento de la globalización, el modelo de modernización ha demostrado a todas luces que pretende reducir en su totalidad todas aquellas regulaciones que durante varias décadas constituyeron el baluarte fundamental para el desarrollo de la región. Además, pretende hacer de los intereses privados el eje fundamental de la nueva dinámica del desarrollo.

Sin embargo, la satisfacción del interés social no es compatible necesariamente con la satisfacción de los intereses privados, en tanto éstos últimos pretenden beneficios económicos particulares y no generales. Precisamente, para alcanzar un nivel de desarrollo económico y social el gobierno buscó el financiamiento de organismos internacionales, como el Banco Mundial (B.M.) y el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), pues el principio rector de estos organismos es ese mismo objetivo aunado al deseo de fomentar la cooperación internacional y otorgar préstamos a países en vías de desarrollo.

Entre los objetivos pregonados por estos organismos internacionales para condicionar su apoyo a los países solicitantes, se encuentra el que establece que previamente se haya allanado el camino hacia la modernización. Es innegable que estos organismos dieron una importancia especial al tema de la reforma de la estructura del Estado, por que establecieron medidas a desarrollar tales como implementar una estrategia integral para la función del mismo, promover la eficiencia y mayor participación del sector privado en la promoción de servicios públicos y en la descentralización y finanzas municipales, entre otras. O sea que para que los programas de estas

financieras internacionales puedan aplicarse en el país, deben darse cambios en la economía y necesariamente deben existir las siguientes condiciones:

- I. Que tenga una política fiscal estable;
- II. Que exista una política de control de precios;
- III. Que hayan políticas sociales y ambientales eficientes para respaldar un crecimiento viable y equitativo, y
- IV. Debe ser respaldado por políticas estructurales.

De acuerdo a un procedimiento ideal, se deduce que a falta de uno de estos requisitos, los programas (a través de préstamos) no serían otorgados, pues al concretarse éstos con carencia de alguno de los requisitos, habría desequilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Sin embargo, restándole importancia a este aspecto, los préstamos fueron otorgados, prevaleciendo los intereses económicos, pues el B.M., a través de la corporación financiera internacional proporcionó asistencia técnica no reembolsable para el fomento del desarrollo del sector privado y mercados de capital, en cambio, el financiamiento otorgado al país por el B.I.D. y el B.M. ha sido en forma de préstamo y no de donaciones, y por lo general han sido desembolsados durante un período de tres a cinco años.

De los requisitos que se ha hecho mención, el gobierno cumplió a priori con el referente a la creación de políticas estructurales. Para el caso, se comenzaron a implementar reformas al ordenamiento jurídico que facilitarían la inversión extranjera, tales como:

- I. Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios
- II. Ley de Inversiones;
- III. Ley de Reactivación de las Importaciones;

IV. Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Intelectual, y

V. Reglamento Centroamericano sobre origen de las mercancías, entre otros.

Además, el gobierno inició un bombardeo propagandístico sobre la necesidad de modernizar el Estado, lo que era necesario para establecer las políticas de ajuste estructural. El contenido de estas políticas fundamentalmente consistió en:

1. Creación de políticas para reducir la dependencia externa;
2. Existencia de políticas macroeconómicas tradicionales; y
3. Reformas institucionales y legales para la orientación económica.

Estas últimas son las mismas reformas tendientes a beneficiar la inversión extranjera. Por cierto, son las que con más fuerza se aplicaron en el país,²⁴ lo que se tradujo en un cambio en cómo participan y se distribuyen el poder los diferentes agentes, de cómo lo ejercen y de la relación entre los

²⁴ Entre las reformas institucionales que se realizaron tenemos la eliminación del Ministerio de Comercio Exterior (MICE) y el traspaso de algunas de sus funciones al Ministerio de Economía, se creó la Comisión Arancelaria Nacional, que se encargaría de armonizar la política arancelaria con la política comercial, Readecuación (en virtud de la Reforma a la Ley de Reactivación de las Exportaciones, en julio de 1993) del Centro de Trámites de Exportación (CENTREX), como un organismo para centralizar, agilizar y simplificar los trámites de exportación de las instituciones involucradas en la actividad exportadora y otras. Entre las reformas legales se encuentran la sustitución de la Ley de Fomento de las Exportaciones por la Ley de Reactivación de las Exportaciones, por medio del Decreto Legislativo 460, del 15 de marzo de 1990, las reformas a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales: La actividad en las zonas francas estaba regulada por la Ley de Fomento de Exportaciones que fue derogada al aprobar la Ley de Reactivación de las Exportaciones, y una ley específica sobre las zonas francas y recintos fiscales, en marzo de 1990, denominada Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales.

representantes y representados en el poder. Asimismo, cómo estas relaciones de poder se expresan en el aparato del Estado, en su organización y funcionamiento. En concreto, en la modernización del Estado surgen transformaciones en la administración pública que conllevan a cambios en la organización y funcionamiento de las unidades referentes a sus ministerios, instituciones descentralizadas, direcciones y otros, entiéndase que cuando se refiere a cambios se hace referencia a implementar nuevos mecanismos que mejoren el desempeño de los titulares y las entidades, y no limitarla e identificarla únicamente a políticas economicistas como la privatización, que fue una herramienta del ajuste estructural pero que aún continúa, pues es una pieza clave en el proceso globalizador.

3.3. El rol de la privatización en los sistemas de organización administrativa

¿Qué se puede entender por privatización? En términos breves y concretos, la privatización consiste en la transferencia parcial o total de la propiedad y del control administrativo de las empresas y otros activos productivos en manos del Estado, al sector privado.

De la definición se saben las áreas a privatizar:

- Activos
- Servicios públicos básicos e infraestructura
- Servicios dentro de los ministerios
- Empresas Ad-Hoc

Como medidas previas a una privatización, se pueden efectuar:

4. Venta de acciones
5. Concesiones o contratos de administración
6. Liquidación de empresas públicas
7. Contratación de servicios privados

La privatización fue presentada en el país como una necesidad social. La Comisión Presidencial Para la Modernización del Sector Público de la década de los noventa, definió la privatización como “la apertura de espacios para mejorar la prestación de servicios que en manos del Estado no pueden competir abiertamente en el mercado”. Con esta definición se atribuía al Estado la incapacidad de administrar los bienes públicos, y se instaba hacia la privatización como una medida necesaria particularmente para las empresas autónomas, con gran rentabilidad actual y futura y se decía que era necesario separarlo del proceso de comercialización en el cual no constituía un elemento necesario. Las primeras empresas privatizadas fueron:

8. Instituto Regulador de Abastecimientos
9. Planta de Cemento Maya
10. Textiles Izalco
11. Hotel Presidente
12. Planta de Torrefacción de Café
13. Instituto Nacional del Azúcar
14. Distribuidoras de Energía Eléctrica
15. Asociación Nacional de Telecomunicaciones
16. Fondo de Pensiones

Para la privatización del Fondo de Pensiones, por ejemplo, se dieron primeramente una serie de reformas jurídicas como la aprobación de decretos para la aplicación de la Ley del Sistema de Ahorro Para Pensiones (S.A.P.) y la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones (S.P.), que tuvieron lugar el 20 de diciembre de 1996, en el seno de la Asamblea Legislativa.

Estas reformas no fueron objeto de suficientes consultas previas, ni tampoco de amplia discusión pública, tal y como sucedió con la privatización de la energía eléctrica. Ejemplo de ello lo constituye que el Consejo Superior del Trabajo nombró una comisión tripartita de estudios sobre la reforma, sin embargo la ley fue aprobada antes que finalizara el período en que dicha comisión terminaría su informe, con lo que se dio inicio a un nuevo modelo de fondo de pensiones aprobándose la ley por mayoría de 52 votos. A partir de ese momento el viejo programa se sustituyó por un sistema de capitalización plena e individual, administrada por sociedades anónimas de giro exclusivo, que compiten entre sí por la afiliación de los asegurados (Administradoras de Fondos de Pensiones, A.F.P.s). Este ejemplo sirve para denotar la flexibilidad de los procesos y del marco jurídico a la hora de realizar una privatización.

Hay que reconocer que las empresas transnacionales, que son las que generalmente se benefician de la privatización, tienen más poder económico que muchos Estados a los que manejan de acuerdo a sus intereses, sobre todo a los países en vías de desarrollo.

Cabe entonces preguntarse qué papel juega el Estado en la producción de bienes y servicios públicos. La respuesta es que su función consiste en

asegurar las condiciones generales para la competitividad, entre estas se encuentran:

- A. Que haya una demanda solvente con capital adquisitivo y de calidad de consumo por parte de los ciudadanos;
- B. Existencia de un tejido industrial denso, que posibilite el establecimiento de firmas privadas de grandes tallas sujetas a competencia, y
- C. Viabilidad para una oferta de factores eficientes, lo que conlleva calificación de mano de obra y la ampliación y mejoramiento de la infraestructura.

En síntesis, se concibe al Estado como un ente observador, regulador, titular de empresas de servicios públicos poco rentables o con gran pugna política, por lo que su papel en los negocios públicos es subsidiario. Para el caso, se retoman las palabras de David Mena (investigador social salvadoreño), cuando se refiere a su visión del rol actual del Estado: “El Estado actualmente devela una tendencia a utilizar su poder para convertir al país en una gran zona franca, centro financiero centroamericano y un enorme supermercado.”²⁵

²⁵ Revista Perspectivas, David Mena, No 27, Pág. 15.

CAPÍTULO IV

FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DOCTRINARIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SALVADOR DESDE EL AÑO 2000 A 2007

4.1. Centralización: Funcionamiento e instituciones centralizadas

4.1.1. Funcionamiento

Normalmente, existen varias formas de organización administrativa interna en cada estado, pero actualmente predominan dos formas que obedecen a dos modelos principales, la centralización y la descentralización.

La centralización administrativa es la forma fundamental en la que se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. De acuerdo a la definición que se tiene sobre la centralización, El Salvador puede clasificarse como un país centralizado, ya que según el concepto de este sistema administrativo, las entidades que constituyen el aparato prestador de los servicios públicos tienen como principal característica que se encuentran relacionados por un vínculo jerárquico constante en cuyo más alto rango se

encuentra el Presidente de la República, a él se encuentran subordinados todos los órganos públicos inferiores. Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano superior al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen los imperativos que emite la cúspide de la organización central. Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior, y cada órgano administrativo tiene su propia competencia en razón de la materia.

En este orden, toda esta cadena tiene una administración central que controla todo el territorio, y es entonces cuando opera la descentralización administrativa, puesto que la centralización admite la existencia de colectividades locales (municipios, departamentos o provincias en otros países), si bien es cierto que es el Estado quien define e interpreta sus necesidades y efectivamente dirige su efectividad y servicios, los municipios satisfacen también sus intereses locales, aunque puede asegurarse que siempre se limitan a la prestación de servicios públicos que no son indispensables para la subsistencia humana. Esto quiere decir que aunque el Estado reconoce la autonomía²⁶ a las municipalidades, éstas no cuentan con total descentralización pues los liga la partida del presupuesto que les es otorgada, del cual dependen la mayoría de la ejecución de sus obras mas importantes.

Siendo así, puede afirmarse que El Salvador ha adoptado el sistema de centralización administrativa, pues cumple a cabalidad con sus características, a saber:

²⁶ Art. 1 Código Municipal.

- Todas las cuestiones de real importancia son resueltas por los órganos centrales de la administración;
- Existe un vínculo constante que hace que las entidades que conforman el sistema centralizado interactúen dentro del marco de supra subordinación existente en la subordinación como tal, y
- El Estado no pierde la titularidad de la competencia administrativa de la prestación de los servicios públicos, pues la competencia administrativa que define el deber de prestación no pierde en su totalidad su carácter estatal.²⁷

Encajando en estas características, varios países latinoamericanos cuentan con un tipo de sistema centralizado, por considerar que el desarrollo de un estado se logra cuando es responsable de proporcionar a la población los bienes y servicios necesarios para su bienestar. De acuerdo a esta idea, se crea un concepto que indica que la administración pública centralizada “es el aparato de servicios que posibilita la actuación de la totalidad de las instituciones centrales del Estado”.²⁸

Sin embargo, debe advertirse que es absolutamente imposible la total centralización del Estado; ya que aún la administración más centralizada delega de manera necesaria a los jefes intermedios aunque sea las mínimas facultades de supervisar el trabajo.

El Salvador persiste en mantener una administración centralizada. Por lo mismo, para la implementación del sistema centralizado han intervenido

²⁷ Elementos del Derecho Administrativo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, 2ª edición, año 2000, Pág. 102.

²⁸ Principios de Derecho Administrativo, Juan Alfonso Santamaría Pastor, vol. 1, Pág. 475.

muchos factores, entre los más determinantes está el factor político, aunado a factores sociales, económicos y culturales no solo internos, sino también de la región.

El Estado salvadoreño se desarrolló durante sus primeros sesenta años con profundas distorsiones en su estructura política y jurídica, en el cual prevalecía predominantemente la función de coacción a través del ejercicio autoritario del poder político asumido por el ejército. Este sistema de gobierno estuvo determinado por la militarización paulatina del país y fue gobernado por dictaduras militares donde la excesiva centralización del Estado fue la nota característica en su organización administrativa,²⁹ siguiendo la modalidad doctrinaria que le adjudica al poder ejecutivo un equivalente al estado soberano. Esta tendencia, aunque debilitada por diferentes factores (sobre todo políticos), mantiene su presencia en el siglo actual, como lo demuestra, por ejemplo, el más relevante suceso nacional de carácter económico que marca la cronología en el año 2000, es decir, la dolarización de la economía a través de la Ley de Integración Monetaria. Con base en esta política se puso en evidencia una multiplicidad de factores, entre ellos la tendencia que se quiere remarcar, o sea la adopción de la estrategia de la dolarización por una voluntad irrefutable y determinante, la del Presidente de la República. El que no haya habido consulta ciudadana ni un estudio previo y responsable para su implementación en el país denota un punto interesante, y es que en El Salvador predomina un régimen de organización administrativa centralizado con variados matices de autoritarismo. Muchas veces esta situación se da

²⁹ Por ejemplo, el marco jurídico nacional, especialmente la Constitución Política (para el caso la de 1950), otorga poderes ilimitados al Presidente de la República, coronándolo como un soberano administrador público, donde en la estructura del Órgano Ejecutivo no se incluía ni al Vicepresidente de la República ni a los demás funcionarios públicos.

como resultado de identificar las facultades del sistema administrativo centralizado con el poder del Estado como tal, lo que equivale a confundir *Gobierno* con *Estado*. Hay que saber distinguir entre ambos términos. Para el caso, las características más relevantes son: el Estado no es tangible, carece de la presencia física que tiene el gobierno, se sitúa por encima de todo interés general y de toda ley, en fin por encima de toda la sociedad; en cambio el gobierno como administrador y concretizada su presencia en personas físicas, tiene como su máximo representante al Presidente de la República.

En la misma línea, se tiene que entender como el término centralización administrativa ha sido desnaturalizado y consecuentemente aplicado de manera diferente. Como una premisa, hay que recordar que el Estado es el obligado a satisfacer el interés general de la población, y que todas las facultades de decisión están atribuidas a los órganos que lo conforman,³⁰ esto implica que los tres órganos deben coordinarse contando con igualdad de cuotas de poder, ya que de una u otra forma, como se estableció en el capítulo dos de este documento, los tres órganos participan ya sea directa o indirectamente en la administración pública. Sin embargo, aunque el poder ejecutivo sea el titular de la administración pública, es erróneo identificarlo como el centro de decisiones jurídico- políticas, más bien, tradicionalmente se identifican como sinónimos el sistema centralizado con el poder ejecutivo, pero es necesario determinar que siendo el Estado una persona jurídica es el obligado a prestar los servicios públicos, no se puede delimitar al poder ejecutivo el confluírle el centro de decisiones y directrices del país, pues hay que recordar que si el se constituye como el centro del poder sólo implica que ha recibido la competencia administrativa, lo que se puede comparar con la

³⁰ Manual de Derecho Constitucional, Francisco Bertrand Galindo y otros, pág. 1128.

capacidad que poseen las personas físicas y jurídicas del derecho civil. La misma comparación implica que el ejecutivo en su actividad administrativa tiene las prerrogativas de “hacer, dejar de hacer o abstenerse”, y no cuenta con el poder absoluto en toda su actuación, no puede hacer “todo lo que quiera y que no esté prohibido” como una persona particular,³¹ sino que debe adecuarse a lo que el orden jurídico le permita expresamente a sus órganos administrativos.

Si se toma en cuenta que el contralor mismo de la administración pública es el administrado, se le debe permitir desenvolverse en un espacio verdaderamente participativo, lo que significa una democratización de la gestión del Estado y no una simple observación de la gestión del gobierno. Bajo este contexto, debe entenderse que la centralización administrativa debe comprender un vínculo jerárquico entre las entidades que lo conforman, y no con respecto a los otros órganos del Estado, con los que debe mantener una relación horizontal. Siendo así, en el más alto grado de la relación jerárquica en el sistema centralizado se encuentra el presidente de la república, al que se subordinan todos los órganos públicos inferiores, hasta llegar al de más ínfima categoría, mediante diversos grados en los que existen determinadas facultades, a esta relación se le conoce como relación de jerarquía, y compete específicamente a los entes que conforman el ejecutivo.

Volviendo al ejemplo de la dolarización, se comprende ahora cómo una acción de semejante envergadura no debía en su momento ser ejecutada en base a una decisión particular. Se puede deducir entonces que a veces el gobierno en su actuación administrativa centralizada adopta medidas económicas y

³¹ Art. 8 Constitución de la República: “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe.”

sociales simplemente porque forman parte del dogma del mercado libre y de la imposición externa (especialmente de los Estados Unidos). Y peor aún, esa decisión tomada aisladamente no formó parte de un plan o anteproyecto, por lo que no se podían advertir sus consecuencias. El Presidente debió informarse que la dolarización es una especie de institucionalización del tipo de cambio fijo. En esta modalidad cambiaria, el país es más susceptible de recibir los efectos adversos provenientes de los vaivenes de la economía internacional, como puede hacerse evidente, a partir de dos situaciones importantes que se pudieron observar: la inestabilidad de los precios de algunos productos de origen agrícola y el incremento de los precios del petróleo. Ambos hechos impactan seriamente la economía salvadoreña. Si el objetivo del Presidente era dar un impulso a la economía, pues le atinó mal, en concepto de algunos economistas. La mayor de las razones por las que un gobierno dolariza su economía es el problema de la inflación. Dolarizan aquellos gobiernos que luchan constantemente contra este mal y que no tienen la capacidad de controlarlo suficientemente a través de su política monetaria. Desde esta perspectiva, no debió haberse dolarizado la economía, pues los niveles de incremento de los precios eran sumamente bajos. De hecho, el mes de diciembre de 1999 se cerró con tasas negativas de inflación. Después de establecer la dolarización los precios han tendido constantemente al alza y los mercados se han caracterizado por unos precios exageradamente volátiles. Para el año 2007 los niveles de inflación se incrementaron considerablemente, y el dólar se convirtió en la peor debilidad del país como resultado de la depreciación brutal que ha experimentado frente a las principales monedas de reserva de otros países.³²

³² Revista Proceso, No 1123, 24 de noviembre de 2004, pág. 6-8.

Como moraleja, debe aprenderse que la función administrativa no puede apostar su éxito a un mercado imprevisible, ni entregarle todas sus herramientas económicas, sobre todo las que conciernen a la prestación de servicios públicos, pues atañen a las más intrínsecas necesidades de la población. La producción y el consumo de los bienes públicos como la salubridad del ambiente, la defensa y la seguridad nacional no dependen del mercado. Más aún, en algunas de estas áreas se observa cada vez mayor centralización por parte del Estado. La producción de estos bienes públicos es decidida centralmente por las autoridades competentes y no pasa por el mercado, sino, al menos en teoría, por los procesos democráticos de la censura de la gestión pública. En concreto, no todas las necesidades de la población que requieren de la prestación pública se solucionan con políticas mercantilistas, pues los problemas económicos que atraviesa el país no son exclusivamente de corte monetario, sino de economía real, de producción de bienes y servicios. Para solucionar sus problemas económicos, no es suficiente realizar ajustes monetarios, sino dinamizar la economía a través de políticas eficaces dirigidas a la empresa local. No se debe ignorar que las variaciones monetarias tienen efectos neutrales en el largo plazo. Es decir, que ninguna de las medidas monetarias es lo suficientemente capaz para mantenerse como una política de largo alcance.

Éste es el hecho más trascendental que marca la función administrativa efectuada por el Presidente de la República en el lapso 1999-2004, y cuyas tendencias de encaminar al país a la total libertad de mercado perpetró su sucesor y compañero político en 2005, con la salvedad que éste último ha tratado de impregnar su gestión con matices sociales. Así, ha creado programas sociales como Red Solidaria, con el cual se pretende cumplir los objetivos establecidos en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)

adquiridos en la Cumbre del Milenio en el año 2000, y del los cuales se presentó el informe al final del año 2004, resaltando avances significativos en el área de reducción de la pobreza.

Alternando con una función administrativa calificada de “aceptable”³³ por la población, se encuentra la nota característica del Presidente de la República en 2007: su despilfarro publicitario, que inició con 15.8 millones de dólares en el comienzo de su mandato, y se elevó a pasos agigantados hasta que en el año 2007 ascendió a 23.3 millones,³⁴ cifra exorbitante y desproporcional, basta comparar con el gasto en publicidad de su predecesor era de 1.3 millones. Para colmo, esta publicidad se ha mantenido aún en momentos de crisis, como los terremotos que dieron la bienvenida al año 2000. Con esta actitud se violentan principios éticos porque no se está haciendo uso racional de los recursos del estado, pues si bien la publicidad es necesaria en toda política de estado, ésta tiene que estar apegada a criterios de racionalidad y limitada a la misma finalidad. Obsérvese que de la asignación presupuestaria otorgada a la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, dedica un 90% en gastos de publicidad y un 10% en pago de planillas y salarios a empleados de esa dependencia. Curiosamente, el Presidente propuso una política nacional llamada Plan de Austeridad con la cual se pretende ahorrar 15 millones de dólares al Estado.

Se han dado, en el transcurso de siete años, algunas transformaciones en el ejecutivo, la mayoría de carácter organizacional o de ubicación de labores de algunos funcionarios públicos. Los cambios se justifican recurrentemente con el alegato de mejorar la administración pública. Las instituciones del ejecutivo

³³ “Evaluación Ciudadana”, encuesta realizada por Consulta Mitofsky, año 2007.

³⁴ Informe presentado por la Fundación Para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

que por lo general sufren cambios son los ministerios, pues han sido creados específicamente para administrar los servicios públicos que les han sido encomendados. Por “tradicción” o por falta de cultura política, en El Salvador la labor que desempeñan estas instituciones centralizadas es constantemente cuestionada tanto por sectores de la sociedad³⁵ (la mayoría de las veces de clase baja) como por entes internacionales, como por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), que comenzó sus operaciones en el país en el año 1975, luego de la firma del Acuerdo entre el Gobierno de El Salvador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (DL N° 261, Publicado en el DO # 89, Tomo N° 247, del 16 de mayo de 1975). Desde entonces, ha venido adecuando sus programas de cooperación a las distintas coyunturas a través de programas de país, de cuatro años de duración, para responder a los problemas y desafíos de la sociedad salvadoreña.

Para la continuación de la prestación de los servicios públicos, el sistema organizativo centralizado administra los ministerios, así, se encuentra el Ministerio de Educación, responsable de educar al pueblo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuya función es mantener sana a la población, el Ministerio de Hacienda, responsable de organizar y recaudar las contribuciones de la población a través de los impuestos, para financiar el

³⁵ “La ineficiencia de las empresas estatales se debe, en gran medida, a que han sido mal administradas. Por ejemplo, CEL fue muy bien administrada hasta que cayó en manos de los militares. En efecto, la responsabilidad directa por tan mala administración recae primero en los militares y después en los políticos, quienes, además, consideraron su nombramiento como una oportunidad para enriquecerse y permitir que otros se enriquecieran ilícitamente. La ineficiencia y la corrupción en el sector estatal han sido, además, escandalosamente toleradas por el ministerio público.” Editorial Revista ECA, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

funcionamiento del Estado, y así, todos los demás ministerios, secretarías y otras instituciones.

La organización administrativa centralizada contó concretamente en 2007 con los siguientes ministerios:

Ministerio de Gobernación

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Ministerio de Educación

Ministerio de Hacienda

Ministerio de Economía

Ministerio de la Defensa Nacional

Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Ministerio de Turismo

4.1.2. Instituciones Centralizadas

Como ilustración se desarrolla el funcionamiento de algunos ministerios que se consideran determinantes para el desarrollo humano y la calidad de vida de los salvadoreños.

4.1.2.1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que se abrevia MSPAS
Está consagrado en el artículo 1 inciso tercero de la Constitución de la República, como es el derecho a la salud que constituye uno de los derechos más importantes para la persona humana. La sección IV de la Constitución, declara a la salud pública y a la asistencia social, como un bien público, y el artículo 68 de la misma, ordena la creación de un Consejo Superior de Salud Pública que debe velar por la salud del pueblo, estableciendo además su conformación, donde el presidente y el secretario del mismo son nombrados directamente por el Órgano Ejecutivo.

La prestación de servicios médicos en el país es uno de los más antiguos, creado en el año 1900 como Consejo Superior de Salubridad y bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación. El mismo año entró en vigencia el primer Código de Sanidad, el 24 de julio. No es sino hasta el año 1950 que se conforma el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y hasta el año 1988 se emite el Código de Salud mediante el Decreto Legislativo número 955.

La función del MSPS debe consistir, en concreto, en procurar el mejoramiento permanente del nivel de salud y bienestar de la población, lo que incluye controlar y regular todas las actividades vinculadas a la salud y difundir actividades de investigación en salud en las áreas: clínicas epidemiológica y ambiental que contribuyan a la solución de los problemas de salud en el país.

La mayoría de las necesidades en materia de salud han tenido impulso en los últimos años. Aunque bien puede decirse que ha habido un importante avance en la cobertura de atención médica, no puede afirmarse que se cuenta con el sistema de salud adecuado. En el perfil epidemiológico nacional, por ejemplo,

siguen ocupando un lugar preponderante enfermedades fácilmente previsibles (como la diarrea o la desnutrición), las cuales están agobiando y minando la calidad de vida de la población, básicamente la que habita en las áreas rurales en donde la pobreza, la desnutrición infantil, la falta de atención sanitaria, están a la orden del día.

En cuanto a la desnutrición infantil, esta deriva en una mayor propensión a las enfermedades por la baja cantidad de defensas acumuladas en el organismo humano. Esta tendencia, como es de esperarse, desemboca en un menor índice de población saludable.

En definitiva, el nivel de salud de un país se asocia estrechamente con el grado de desarrollo social y económico con el que se cuenta, y la problemática de salud va más allá de la falta de centros asistenciales, bien podría existir una densa red de servicios hospitalarios gratuitos para la mayoría de la población, para ello deben mejorarse las estructuras administrativas de salud que signifiquen el mejor de los avances en la calidad de vida de la población salvadoreña.

4.1.2.2. Ministerio de Educación, que se abrevia MINED

La educación, además de constituir un derecho³⁶ inherente a la persona humana, es concebida actualmente como el factor más importante en la generación de riqueza, tanto para la persona individual como a nivel regional, ya que se dice que una persona con mayor grado académico posee mayores

³⁶ Arts. 53-51 Constitución de la República, 2 y 6 Ley General de Educación, 13 y 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 26 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

ingresos económicos. Este sería un buen punto de partida a tomar en cuenta para la toma de medidas y decisiones en el MINED, el cual, tiene como finalidad según sus preceptos “Contribuir y promover el desarrollo integral de la persona en su dimensión moral, individual y social, garantizando una educación de calidad para todos, a fin de construir una sociedad justa, próspera y humana en el marco de un mundo competitivo en permanente cambio”.

Sin embargo, la ejecución de esta visión requiere un alto grado de inversión financiera y una fuerte dosis de voluntad política. Por el lado de la inversión en educación, para el año 2007 apenas rozó el 3.0%³⁷ del PIB, lo cual no representa un avance muy significativo si se toma en cuenta que para el año 2000 era del 2.9%³⁸. Estos datos parecen, en cierta forma, no encajar con la multiplicidad de obras (como la creación de varias escuelas y mejoramiento en infraestructura de algunas ya existentes) pregonadas por el gobierno, y cuyo auge se da hasta en el año 2007, siendo que la Fundación Salvadoreña Para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) desde el año 2004 había estimado que para lograr la educación primaria tan solo hasta sexto grado, se requiere elevar gradualmente el gasto en educación porcentual al PIB a 5.3%, ésta sugerencia debió ser un lineamiento a seguir si se pretende cumplir con los ODM y específicamente con los Objetivos de Educación Para Todos (EDT), que instan a que para el año 2015 los niños y niñas de los países que asumieron el ODM puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

En cuanto a la educación media, ésta no tuvo un auge ni mayor importancia sino hasta el año 2006, cuando el MINED ha promovido la gratuidad en cuanto

³⁷Editorial de FUSADES, Dra. Helga Cuellar Marcelli, 21 de noviembre de 2007.

³⁸Informe de FUSADES, Rafael Pleytes, febrero de 2001..

a cuotas escolares, lo que finalmente ha permitido mayor accesibilidad de parte de los jóvenes de más bajos ingresos económicos.

No se puede negar que desde el año 2000 el MINED ha realizado esfuerzos por mejorar la cobertura de educación, sin embargo, no es suficiente, pues en contraste con esta realidad, para el año 2007 los niveles de calidad de la educación pública siguen siendo bajos, llegando los habitantes a un grado promedio a nivel nacional de 5.7 en el área urbana y 3.7 en el área rural.³⁹ Aún existen 268,000 niñas y niños en edades de cuatro a seis años que se encuentran fuera del sistema educativo, lo que significa un 55.9% de la población en este rango de edades, por lo que el MINED tiene un reto muy grande para superar este déficit, lo que implica mayor inversión presupuestaria y con prioridad en este nivel.

El Gobierno ha puesto en marcha una serie de programas en el área de la educación. En el año 2001 Luego de los terremotos de enero y febrero, el Ministerio de Educación consolidó un sistema de desarrollo profesional basado en la figura del Asesor Pedagógico. Posteriormente, en el mismo año, se impulsó El Programa Escuela 10, que propuso un sistema de fortalecimiento a la gestión institucional, pedagógica, la evaluación y el liderazgo en centros educativos de excelencia.

En el año 2004 se puso en marcha el plan 20-21, el cual comprende una serie de sub- programas que son:

1. Compíte: Programa de competencias de inglés.
2. Comprendo: Competencias de lectura y matemática para primer ciclo de Educación Básica.
3. Conéctate: Oportunidad de acceso a la tecnología.

³⁹ Balance Educativo 2007, CIDEP, 3 de octubre de 2007.

4. Edifica: Mejora de la infraestructura escolar.
5. Edúcame: Acceso de educación de educación media a la población.
6. Juega Leyendo: proceso de apoyo a la educación inicial y parvularia.
7. Megatec: educación técnica y tecnológica en áreas de desarrollo.
8. Poder: promoción integral de la juventud salvadoreña.
9. Redes Escolares Efectivas: apoyo educativo a los 100 municipios más pobres del país.
10. Todos iguales: Programa de atención a la diversidad.

En cuanto a la voluntad política, se puede decir que trata de funcionar conforme las exigencias de organismos internacionales y de algunos sectores de la sociedad. Esto significa que la voluntad política en lo que respecta a educación se encuentra presionada, y no opera como resultado de ejecutar a conciencia la labor que le corresponde al sistema educativo. Éste señalamiento sienta sus bases en que, al poder observar que se ha incrementado la calidad educativa (según el Presidente se crea una escuela diariamente) y queda reducida al número de nuevas escuelas y más maestros, con esto sólo se crece en números y se da por satisfecha la función educadora, no tomando en cuenta cuál es la calidad educativa que se imparte en los múltiples centros escolares, aspecto que es de trascendental importancia pues para que un sistema educativo sea aceptable no sólo importa el volumen de la educación, sino también su calidad. Para mejorarla, se necesitaría de un programa de gran envergadura, pues implica no sólo la calidad docente sino la intervención de toda la sociedad, pues en el aprendizaje influyen una multiplicidad de factores externos, como es el entorno familiar, el cual, por demás está decirlo, se encuentra muy deteriorado ya que en el país hay una gran cantidad de núcleos familiares desintegrados por la violencia y sobre todo por la migración (según la DIGESTYC emigran diariamente 219.2 personas), aunado a esto el

hecho de que un gran porcentaje de madres son mamás solteras.⁴⁰ Toda esta situación conlleva a deducir que para que haya un mejor funcionamiento del MINED la sociedad salvadoreña debe ser transformada en su totalidad. Aquí se engloban todos los aspectos sociales a cuyas problemáticas se precisa una buena actuación administrativa con voluntad política, como es el caso de tomar en cuenta los índices de pobreza y cómo afectan al sector educativo. Una de las situaciones que se presentan con mayor frecuencia es que en los hogares con ingresos económicos insuficientes, un menor de edad tendrá que trabajar para subsistir, lo cual en la mayoría de las veces significa que tendrá que abandonar sus estudios. En el País existen 288,000 221 niñas, niños y adolescentes que realizan actividades laborales, cifra que representa el 14.5% de la población infantil ubicada en el rango de cinco a diecisiete años de edad.⁴¹ Para paliar esta situación es necesaria la pronta adopción de medidas y estrategias eficaces que la frenen.

El Salvador es uno de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que ha hecho suyos los compromisos establecidos en la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre del año 2000, dentro de los que se enmarcan los ODM, con los que se pretende se cumplan antes del año 2015, y son los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- *Lograr la enseñanza primaria universal*
- Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna

⁴⁰ Editorial "Modelo de educación", Oscar Picardo Joao, La Prensa Gráfica, 2 de enero de 2007.

⁴¹ Asociación Intersectorial Para el Desarrollo Económico y el Progreso Social, CIDEP.

- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad ambiental
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Para que estos objetivos se cumplan en el país, no puede ejecutarlos el gobierno sin la intervención y colaboración de amplios e importantes sectores de la sociedad. Los sectores que interfieren en el funcionamiento del MINED de una u otra forma pueden reducirse en dos: los sindicatos y la empresa privada.

Los sindicatos, por lo general, pugnan por intereses en la mayoría de los casos por el sector docente (como la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños, ANDES 21 de junio), aunque no se descarta que influyan también en la protección del carácter público de la educación.

Por parte de la empresa privada, su aporte es muy escaso, la mayoría de las veces conlleva fines publicitarios, como ejecutar proyectos consistentes en pequeñas donaciones de material didáctico u otorgamiento de módicas cantidades de dinero. En términos generales, la empresa privada no estima la educación como parte de su responsabilidad social. Tal pareciera que le resta importancia a la educación como estableciendo que todo ciudadano debe conformarse con un “mínimum vital”, idea que se desprende al analizar, por ejemplo, las observaciones y propuestas que se desprenden del “Primer Encuentro Nacional de la Empresa Privada” (ENADE) celebrado en el año 2000, donde se excluyeron las sugerencias sobre el ámbito educativo, y se limitó a pedir que se aprobara la iniciativa de la Ley de Aprendizaje que tiene la finalidad de cambiar la educación por el trabajo, alegando que “el esquema básico del anteproyecto permite que los jóvenes aprendan un oficio que les

servirá para ser productivos y para poder insertarse en el mundo laboral, sin que las empresas, particularmente las micro y pequeña empresas, incurran en costos similares a los de un empleado con varios años de experiencia...”

La inversión privada en educación pública es mínima o casi nula, pero la injerencia de la empresa privada en todas las instituciones gubernamentales es determinante y permanente, el MINED no es la excepción. Cualquiera que sea el rubro de las empresas, determinan de acorde a él su influencia en el gobierno. Para el caso, si por ejemplo los sectores maquileros y de seguridad privada requieren para su fuerza de trabajo personal con escolaridad de sexto grado, es en este rango que el sistema educativo se vuelve más flexible y facilitador con el objetivo de preparar mano de obra para esas industrias que no necesitan mayor especialización. En el año 2006 se pudieron observar estrategias en los centros escolares públicos como la prohibición de que un estudiante repitiera un año lectivo. La medida, muy bien acogida por los padres de familia por el beneficio y comodidad que suponía, demostraba la falta de interés por parte del MINED de impulsar la calidad educativa.

También a la empresa privada extranjera se le conceden beneficios con aspectos académicos en una forma tácita, pues el gobierno la apuesta a la inversión extranjera como mayor impulsor del desarrollo económico del país. Es fácil advertir que ningún gobierno que le apuesta a la inversión extranjera mediante el ofrecimiento de mano de obra barata y no calificada, utilizará su aparato educativo para la construcción de plataformas educativas de alto nivel que no son necesarias para la mayoría de empresas extranjeras que se asientan en el territorio y que requieren de personal que se conforme con bajos salarios equivalentes a su nivel académico. Y para ajuste, un mayor grado de escolaridad se relaciona estrechamente con la formación de una identidad

crítica y consciente de sus derechos y responsabilidades. Por esto resulta comprensible la existencia de una sola universidad pública en el país, la Universidad de El Salvador, la que por falta de capacidad económica excluye anualmente en sus procesos de admisión a una gran cantidad de aspirantes, para los cuales ésta institución significaba la única alternativa de acceso a una educación superior.

Como una alternativa a los estudios superiores y a la vez apoyo a la industria con la preparación de mano de obra medianamente calificada, en 1996 se creó el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (con base constitucional en el artículo 40), que se abrevia INSAFORP, en el cual, mediante breves programas, se prepara personal que se desempeñe en la industria salvadoreña en labores que no requieran altos niveles de tecnificación. Para optar a cualquiera de los cursos que imparte esta institución se requiere cumplir con requisitos mínimos como haber completado noveno grado de escolaridad o bachillerato. La mayoría de veces la población beneficiada es la población adulta.

La educación de las personas adultas constituye otra de las responsabilidades indispensables en cuanto a educación se refiere. Aunque no es la prioridad para el gobierno, es también muy importante, sobre todo cuando se refiere a la erradicación del analfabetismo. Para el año 2000, el gobierno de turno se comprometió a erradicar el analfabetismo en un plazo muy corto. Sin embargo, para septiembre de 2003 en el día internacional de la alfabetización, el Ministerio de Educación, aseguró que 923 mil personas entre 15 y 60 años de edad eran analfabetas, equivalentes al 14.2% del total de la población del país.

Existen algunos programas de alfabetización de adultos promovidos por instituciones ajenas a la administración pública que han permitido que el analfabetismo disminuya considerablemente en los últimos años y en 2007 represente un porcentaje del 18.0%⁴² en el segmento de población de 15 en adelante, esto representa 750,218 personas. El Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA) fue inaugurado por el Ministerio de Educación y el Consejo Ejecutivo del Trienio (la estrategia del Gobierno) recientemente en el año 2007. El analfabetismo en adultos es el que representa un grado más alto de complejidad cuando se refiere a eliminarlo, y es el más difícil de reducir, en gran parte “debido al conformismo de las personas mayores con su condición analfabeta”, acepta el Viceministro de Educación,⁴³ José Luis Guzmán. El Trienio de la Alfabetización ha firmado convenios con alcaldías para desarrollar proyectos de alfabetización, pero el esfuerzo aún es insuficiente. La disminución a un ritmo del 1% anual da muestra de la pobreza de los resultados obtenidos en esta materia.

En cuanto a la educación privada, el Estado interviene en calidad de supervisor sobre todo en cuanto a las condiciones físicas de los establecimientos educativos y en menor grado en la calidad de la educación impartida. Cabe mencionar que los centros educativos privados, tanto de educación primaria como media y superior, cuentan con el mejor prestigio en cuanto a la calidad educativa, los profesionales egresados de universidades privadas son mejor acogidos por la empresa privada y gozan de mayores oportunidades de crecimiento personal y económico.

⁴² Según datos del MINED, en el año 2007, dos de cada diez personas en el rango de 25 a 59 años son analfabetas.

⁴³ “Analfabetismo en El Salvador es del 18 %”, La Prensa Gráfica, 9 de noviembre de 2007.

4.1.2.3. Ministerio de Hacienda

En obediencia y necesidad de organizar la hacienda pública tal como lo ordena la Constitución de la República en el Capítulo II, este ministerio tiene la dirección de las finanzas públicas y según el artículo 226 de la misma, está obligado a conservar el equilibrio del presupuesto general de la nación.

La distribución del presupuesto general ha sido un punto conflictivo principalmente desde el punto de vista político por las cantidades que se destinan a cada área en particular. El desequilibrio y la falta de lógica al dividirlo constituyen por lo general prolongados debates por parte de los congresistas, quienes pugnan por la distribución de acuerdo a las prioridades que cada bloque político considera necesarias. Esta situación comúnmente se vuelve conflictiva por el hecho que las diferentes ideologías representadas en la Asamblea Legislativa tienen visiones extremas: de derecha y de izquierda. El Ministerio de Hacienda, además de tener la obligación de dirigir las finanzas públicas y conservar el equilibrio del presupuesto, debe presentar, por medio del Presidente de la República, el proyecto de ley del presupuesto.

Las obligaciones del Ministerio de Hacienda en cuanto a su función financiera pueden resumirse de la siguiente manera, de acuerdo al artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado:

- a) Proponer al Presidente de la República la política financiera del sector público para que sea consistente y compatible con los objetivos del Gobierno y establecer las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento con dicha política;
- b) Dirigir, supervisar y coordinar los subsistemas componentes del Sistema de Administración Financiera;

- c) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas;
- d) Proponer al Presidente de la República la política de inversión y el programa de inversión pública aprobados por la Comisión Nacional de Inversión Pública, que se abrevia CONIP y la política de endeudamiento público interno y externo;
- e) Proponer al Presidente de la República para su aprobación, las políticas en materia presupuestaria;
- f) Promover y dar seguimiento al uso racional y eficiente de los recursos del Estado;
- g) Velar por el cumplimiento de los Programas de Preinversión e Inversión del Sector Público;
- h) Procurar el cumplimiento oportuno de los pagos del servicio de la deuda pública interna y externa;
- i) Organizar, dirigir y controlar en el ámbito de su competencia la recaudación, custodia y erogación de los fondos públicos;
- j) Entregar al Presidente de la República, los anteproyectos de Presupuesto General del Estado y Especiales, así como informes trimestrales de evaluación de la ejecución de los mismos, para ser considerados por el Consejo de Ministros;
- k) Proponer al Presidente de la República, para la aprobación y ratificación de la Asamblea Legislativa, los proyectos relacionados con el endeudamiento público;
- l) Proponer la creación de presupuestos extraordinarios, de conformidad a lo establecido por el artículo 228 de la Constitución de la República;
- m) Coordinar los sistemas de procesamiento automático de datos dentro del sector público en el ámbito de la presente Ley;

- n) Propiciar la formación y capacitación en todas las materias relacionadas a la administración financiera a los funcionarios que laboren en el sistema de administración financiera del sector público;
- o) Dirigir y coordinar todas las demás acciones necesarias para lograr el manejo y administración eficientes de las finanzas públicas.
- p) Realizar evaluación técnica económica de los proyectos o programas de preinversión e inversión pública que demanden financiamiento del erario público.

4.2. Desconcentración: funcionamiento e instituciones desconcentradas

4.2.1. Funcionamiento

La desconcentración administrativa es un sistema que responde a la misma noción de organización administrativa centralizada. Es por ello que en el capítulo anterior se dijo que los sistemas principales son la centralización y la descentralización, ya que los órganos desconcentrados son organismos o dependencias propias de la centralización administrativa. Desconcentrar es transferir funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales, y que a pesar de recibir tales elementos, siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales.

Para el jurista español De la Vallina Velarde,⁴⁴ la desconcentración “es aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere

⁴⁴ Revista de Administración Pública “La Desconcentración Administrativa”, No 35, Juan Luis de la Vallina Velarde.

con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide misma”. Manuel María Díez sostiene que la desconcentración “es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central”⁴⁵.

En efecto, puede afirmarse que la finalidad de aplicar un modelo desconcentrado obedece a la necesidad de descongestionar el poder central, lo que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados

De los anteriores conceptos se pueden deducir las características de la desconcentración:

- Se aplica con base a una ley, puesto que en un estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal. La propia norma que atribuya la competencia habrá de prever los requisitos y los términos de la desconcentración, así como la propia posibilidad de su ejercicio. En la legislación nacional, la desconcentración administrativa no se encuentra expresamente regulada en un cuerpo normativo, si no más bien se enmarca tácitamente en diferentes leyes de acuerdo a su área de gestión.
- No posee personalidad jurídica propia ya que tan sólo implica el traslado de competencia de unos órganos.
- Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica.

⁴⁵ Derecho Administrativo, Manuel María Díez, Pág. 73.

- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- Estos órganos no cuentan con patrimonio propio (por lo mismo no cuentan con independencia administrativa).
- La competencia exclusiva de los órganos desconcentrados es limitada ya que está sometida al poder central.
- Se presupone que los organismos desconcentrados, por contar con funcionarios radicados en la periferia donde se realizan las funciones, se encuentran más cercanos a la población pues conocen su realidad.⁴⁶

La desconcentración en El Salvador es relativamente reciente. Comenzó a aplicarse a finales de la década de los 90, pero su impulso más significativo en las instituciones más importantes se da a partir del año 2000. Como ejemplo pueden citarse las unidades del SIBASI, a las que se les han transferido las funciones gerenciales para el ejercicio de la planificación, provisión de servicios y toma de decisiones relacionadas con sus recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos de acuerdo a sus propias iniciativas y requerimientos; siendo, además, responsable por los resultados obtenidos en mejorar los indicadores de salud ante la Dirección Regional, quien no interviene en la ejecución de las actividades. Debe recordarse que la prestación del servicio público de salud venía requiriendo una mayor atención y una mejor administración por parte de los funcionarios públicos, por lo que el aplicar la descentralización en las instituciones públicas correspondientes ha

⁴⁶ La experiencia de Desconcentración de servicios en el municipio de San Salvador”, FUNDAUNGO y Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 1999, Pág. 3.

sido un avance significativo en la forma de administrar, por lo menos en lo que a salud respecta.

El funcionamiento de este sistema ha contribuido en gran manera al mejoramiento de la prestación de los servicios públicos en el territorio salvadoreño. La desconcentración en la década actual ha coincidido, intencionalmente, con las políticas modernizadoras del Estado.

Históricamente, la capital salvadoreña se volvió concentradora de los servicios, en ella se desarrollaron las principales obras de infraestructura mientras que el resto del país se retrasaba, se instalaron en ella las oficinas de atención a la población, obligando a la gente que vivía en el campo a tener que desplazarse hasta la capital para hacer trámites o tener acceso a los servicios, entre otras. Con la implementación de un modelo desconcentrado esta situación ha mejorado considerablemente, especialmente para el sector más vulnerable de la población que en su mayoría radica en la zona rural.

Puede advertirse, sin embargo, en los últimos años se han agudizado en este sistema administrativo los problemas financieros que enfrenta y que impiden su ensanchamiento en el país. Este obstáculo evidencia la insuficiencia de recursos para poder optar a mayores niveles de cobertura en la prestación de servicios públicos, y en el peor de los casos, la mala administración por parte de los funcionarios, como es el caso de la transferencia financiera que van desde algunos ministerios hacia empresas mixtas, donde la municipalidad es uno de los socios, por lo tanto la finalidad se separa parcialmente de la esfera pública.

4.2.2. Instituciones Desconcentradas

Las instituciones desconcentradas constituyen los órganos menos complejos de la administración pública pues generalmente tienen delegado un solo tipo de función administrativa. Para ejemplarizar, se mencionan las siguientes:

4.2.2.1. Los departamentos

Los departamentos constituyen la primera forma de administración central desconcentrada, teóricamente están encargados de la administración política y de los intereses y servicios que son responsabilidad del gobierno central y dirigidos por un gobernador el cual es nombrado por el gobierno central. Sin embargo, en la realidad salvadoreña estas responsabilidades son delegadas a las municipalidades, y los gobernadores desempeñan un papel político y no administrativo. La división política del país en departamentos se encuentra predeterminada en la Constitución, en el artículo 200, así como también la norma relativa a los gobernadores.

4.2.2.2. Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que se abrevia UACI

Estas unidades deben ser creadas y depender directamente de todas las instituciones de la administración pública, y sus atribuciones consisten en realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios que requiera cada institución de

acuerdo a la naturaleza de sus funciones. (Art. 9 inc. 1º de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública).

4.2.2.3. Sistemas Básicos de Salud Integral, que se abrevia SIBASI

Debido a la necesidad de una cobertura más amplia y mayor eficacia en la operatividad de las instituciones que prestan servicios médicos a los sectores más vulnerables, se ha establecido esta red de instituciones desconcentradas que operan en un área territorial determinada para desconcentrar ciertas funciones a nivel local, con énfasis en el primer nivel de atención⁴⁷. Estos sistemas cuentan con autonomía sobre sus funciones gerenciales, y aluden directamente a las Unidades de Salud, aunque también pueden ejercer colaboración con los hospitales nacionales e incluso con el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (Ley del Sistema Básico de Salud Integral).

4.2.2.4. Direcciones Departamentales de Educación

Estas oficinas departamentales o regionales del Ministerio de Educación tienen la finalidad de facilitar los trámites, evitando el desplazamiento de las personas a la capital. (Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte).

4.2.2.5. Universidad de El Salvador

⁴⁷ En el primer nivel de atención se desarrollan las siguientes acciones: Promover y conservar la salud, con la organización y cooperación de la población, prevenir las enfermedades y sus complicaciones, con los recursos y tecnologías apropiadas, tratar oportunamente las enfermedades de la población con equidad y calidad, proporcionar oportunamente a las personas con discapacidad en el nivel que le corresponde los servicios básicos de rehabilitación, haciendo uso de tecnologías apropiadas, referir los pacientes al segundo nivel de atención con aquellos problemas de salud que no sean de su capacidad resolutoria, participar en el proceso de desarrollo de recursos humanos en salud, y desarrollar procesos de investigación con criterios éticos, epidemiológicos y de interés nacional.

La Universidad de El Salvador, además de ser una institución descentralizada, ejecuta en su funcionamiento la desconcentración administrativa mediante sus sedes regionales que funcionan como facultades multidisciplinarias y están estructuradas por departamentos: el Campus Central, ubicado en el departamento de San Salvador; el Campus Occidental, ubicado en el departamento de Santa Ana; el Campus Oriental, situado en el departamento de San Miguel, y, finalmente, el Campus Paracentral, ubicado en el departamento de San Vicente. Con el funcionamiento estas facultades facultades multidisciplinarias, establecidas fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales interdepartamentales, se asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración de educación superior pública y se da a los educandos la enorme facilidad de poder recibir las cátedras en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales.

El Campus Central posee la mayor población estudiantil universitaria de todo el país. En este campus funcionan nueve facultades. La Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador en su artículo 10 y siguientes establece que las Facultades constituyen unidades académicas que agrupan y coordinan áreas afines de desarrollo académico. Establece también que podrán estar integradas por Institutos, Escuelas, Departamentos u otras estructuras que obedezcan a las necesidades propias de las especialidades que se desarrollen bajo su administración. Finalmente, la Ley Orgánica señala que estas estructuras académico-administrativas estarán reguladas en el reglamento general de la Facultad respectiva.

4.3. Descentralización: funcionamiento e instituciones descentralizadas

4.3.1. Funcionamiento

La descentralización es un sistema administrativo que consiste en “confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”.⁴⁸ Esto significa que se da una transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos financieros, tecnológicos y humanos desde el nivel central de gobierno a entidades territorialmente desagregadas. En el país se ha implementado como una alternativa a las deficiencias que presenta el sistema centralizado (tales como la burocratización en las oficinas públicas y la lentitud en la prestación de los servicios públicos) las cuales se pretende eliminar y prestar una administración de servicios públicos más eficientes.

De acuerdo a los conceptos anteriores, pueden mencionarse las características de la descentralización:

- Hay un traslado de competencias desde la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas.
- El Estado dota de personalidad jurídica al órgano descentralizado.
- Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central.
- El Estado solo ejerce tutela sobre éstos.
- Se basa en un principio de autarquía.

⁴⁸ Derecho Administrativo, Gabino Fraga, Pág. 345, 13 edición.

El gobierno salvadoreño a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia, al iniciar el año 2000, en el documento “Política de Descentralización”,⁴⁹ concibe este sistema como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del gobierno nacional y desde éste a otras entidades o a otros niveles de gobierno”

El gobierno formuló este planteamiento sobre la descentralización, luego que a fines de 1999, se planteara la formulación de una política nacional de descentralización como una acción en el área operativa dedicada a la reorganización del marco institucional. La Secretaría Técnica de la Presidencia respondió en el corto plazo a la tarea asignada, aunque no la llamó “política nacional”, sino “política de descentralización”. En todo caso, los primeros cinco años de este siglo muestran que a pesar de los debates y las propuestas, la descentralización es un proceso poco implementado.

A partir del año 2000, El Salvador se ve marcado por una profundización en el debate y las propuestas de diferentes entidades, por un discurso descentralizador en el gobierno y los partidos políticos y por escasos avances en el proceso. El trasfondo del debate por aplicar el sistema descentralizado lo origina el hecho de que implementarlo significa redefinir y reestructurar el gobierno central; determinar los ministerios necesarios y las funciones de cada uno de ellos, su interrelación con las instancias regionales, departamentales y municipales; así como también la idea de algunos funcionarios públicos que interpretan la descentralización como un modo de perder paulatinamente el poder que ostentan. Por la misma razón, debe enfatizarse que la descentralización significa una ampliación de la práctica democrática, al dar

⁴⁹ Gobierno de El Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, Unidad de Modernización, Política de Descentralización, enero 2000, Págs. 3 y 4.

una participación efectiva a los actores sociales en la marcha, administración o gestión de la región. Para ello se busca impulsar sin ambigüedades la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales sectoriales y regionales, como encuentro entre el conocimiento técnico, el interés privado y las necesidades directas de los ciudadanos, pudiendo además implementar la prestación de nuevos servicios.

La región decide qué produce y qué vende, desarrolla su propio banco de proyectos y fuentes de financiamiento y evalúa sus propias necesidades y potenciales para el uso de sus recursos humanos y de empleo (capacitación de mano de obra, orientación de profesiones, entre otros.). Desde esta perspectiva, la descentralización permite que las decisiones sean tomadas por las unidades situadas en los niveles más bajos de la organización, proporcionando un considerable aumento de eficiencia, por lo siguiente:

- a) Los jefes están más cerca del punto donde se deben tomar las decisiones, lo que disminuye los atrasos causados por las consultas a los superiores distantes;
- b) Permite aumentar la eficiencia aprovechando mejor el tiempo y aptitud de los funcionarios, evitando que rehúyan su responsabilidad;
- c) Los altos funcionarios pueden concentrarse en las decisiones de mayor importancia, dejando las menos importantes a los niveles más bajos, y
- d) Permite la formación de ejecutivos locales o regionales más motivados y más conscientes de sus resultados operacionales.

Como todo sistema administrativo, la descentralización también conlleva algunas desventajas, tales como:

- a) Falta de uniformidad en las decisiones;

- b) Insuficiente aprovechamiento de los especialistas, al considerar que ya no se necesita la asesoría de la oficina matriz, y
- c) Falta de jefes capacitados.

En el funcionamiento de este sistema en el país se presenta también una limitante, que consiste en falta de colaboración y coordinación con las instituciones del sistema centralizado. Para muestra un ejemplo: el mantenimiento vial, que es una responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos municipales, constantemente ha generado conflictos de competencia. El Fondo de Conservación Vial, FOVIAL (Por parte del Gobierno Central) y los gobiernos municipales la mayoría de las veces se desligan de su responsabilidad y no cumplen con efectividad el servicio público que deben proporcionar.

4.3.2. Instituciones Descentralizadas

4.3.2.1. Los municipios

En El Salvador los municipios han sido delimitados como los más representativos entes receptores de la descentralización. El artículo 203 de la Constitución de la República concede una autonomía casi absoluta a los municipios, la que se reproduce también en el artículo 1 del Código Municipal y en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Con este precepto constitucional se colige que las normativas secundarias y las políticas administrativas tenderán a fortalecer a los gobiernos locales en su rol de aliados claves del desarrollo nacional, transfiriendo en forma directa, gradual y concertada, competencias y recursos financieros a las

municipalidades. Sin embargo, la realidad dista mucho de lo establecido. Los funcionarios que conforman el sistema centralizado han demostrado una fuerte resistencia a quienes pugnan por expandir las competencias a estas instituciones descentralizadas. Un lamentable ejemplo es el siguiente: en diciembre de 2002 la SIGET (Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones) y la DPC (Dirección de Protección al Consumidor) tomaron una serie de medidas para excluir o al menos dificultar el cobro de las tasas municipales en los recibos de cobro del servicio eléctrico. De acuerdo a información brindada por la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de esta separación, hubo un desconcierto inicial que duró aproximadamente tres meses, lo que provocó que los ingresos municipales provenientes de este sistema de cobros, se vieran reducidos en un 50%, y a medida que se aclararon los conceptos, aunque menor, el desbalance se mantuvo. Este caso revela una actitud centralista y lleva a la conclusión de que aún está muy lejos la existencia de un consenso real en el sistema político nacional en torno a avanzar en perfeccionar el modelo de descentralización y persiste en las entidades del gobierno central resistencia a la descentralización y la percepción de que los municipios son instancias ajenas al Estado y con poca capacidad para asumir acciones importantes, ignorando que la finalidad de la descentralización administrativa consiste en volver más accesibles y efectivos los servicios públicos.

4.3.2.2. Entidades Autónomas

Los entes autónomos son entidades de Derecho Público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teórica y doctrinariamente

independientes de la Administración Central, pero en la práctica se encuentran sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación.

Los entes autónomos son los organismos creados en el Estado contemporáneo para agilizar la prestación de los servicios públicos por parte del Estado. La finalidad de su creación es porque la Administración Central no puede prestar los servicios públicos con la eficiencia y oportunidad que los puede prestar un ente con patrimonio propio, personalidad jurídica distinta a la del Estado y con una participación democrática de parte de los sectores interesados.

Entre las entidades autónomas se encuentran:

- Universidad de El Salvador

Artículos: 61 Constitución de la República, 27 de la Ley General de educación, 25 de la Ley de Educación Superior y 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador.

- Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados, que se abrevia “ANDA”

Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

- Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, que se abrevia “CEPA”

Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

- Banco Central de Reserva de El Salvador

Artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

De acuerdo a los objetivos propuestos de esta investigación, se concluye:

- Se identifican operando en la administración pública salvadoreña las tres categorías de sistemas doctrinarios administrativos, pero no funcionan con iguales niveles de operatividad. La centralización administrativa continúa siendo el sistema predominante que controla todo el territorio, pues El Salvador, sigue siendo uno de los países más centralizados de Centroamérica. Esta forma de operar es propiciada por los servidores públicos de más alto nivel que se respaldan por el sistema normativo vigente, en el que se otorgan las facultades más importantes y determinantes a las instituciones centralizadas. La Constitución misma, es la primera en atribuir las mayores prerrogativas al Presidente de la República, que representa la cúspide misma del sistema centralizado, lo que significa que el Órgano Ejecutivo acapara legítimamente las acciones más trascendentales para con los

administrados, ya que tiene vastas competencias sobre las que para gobernar dentro del marco de las leyes generales que al ser publicadas se consideran legalmente aceptadas por todos.

- Trasciende también que en la centralización no se ha superado por completo el problema de la burocratización que consiste en la influencia excesiva de los funcionarios en la decisión de cómo se prestan los servicios públicos, con lo que pierden su calidad de funcionarios públicos y a la vez imponen un patrón de relación autoritaria sobre la ciudadanía. Como consecuencia de esto, la prestación de los servicios es lenta y a veces hasta distante de su misión ya que las instituciones que lideran se vuelven lentas para dar respuestas ágiles y oportunas a las diversas necesidades de la población. Otro factor, quizá de mayor importancia, es el hecho de que no puede obviarse que el funcionamiento de las instituciones públicas se encuentra enmarcado en un lineamiento político específico; esto es inevitable y permanente, recuérdese que la política es un instrumento de gobierno y aunque no sea un instrumento jurídico se vuelve en cierto modo obligatoria, no porque obligue a los particulares sino porque representa la corriente de pensamiento del funcionario público que el administrado escogió democráticamente. Sin embargo, esto no significa que los funcionarios puedan implementar deliberadamente políticas que afecten a los ciudadanos; su actuación siempre debe ir encaminada a buscar el bienestar social sin buscar nunca el beneficio propio. Al respecto, en el país, aunque de forma tardía (27 de abril de 2006, Decreto Legislativo No. 1038) se creó la Ley de Ética Gubernamental, donde se insta en el artículo 3 a los funcionarios públicos ha actuar de forma correcta, honorable y adecuada en el cumplimiento de sus funciones públicas. La

voluntad política es un elemento del mismo factor, si ésta no existe, los sistemas de organización administrativa se reducen al ámbito doctrinario. El buen funcionamiento de las instituciones públicas en el Estado lo propicia un buen servidor público que actúe únicamente en pro del ciudadano. El Salvador no es el mejor ejemplo. La salud pública, para el caso, es uno de los derechos más importantes y por tanto requiere de una adecuada y precisa normativa, políticas eficaces y en consecuencia un adecuado y justo presupuesto. Para el año 2003, éste fue de 19.5%; en el año 2004 descendió a 16.8%, y en 2005 a 16.2%. Estos porcentajes revelan que en lugar de mejorar el servicio, éste decayó.

- Un cambio de gobierno en el país no necesariamente significa una abolición de la estructura administrativa operante. Mucho menos de la centralización, cuya base constitucional representada tácitamente en la figura política del Presidente de la República se traduce en un elemento necesario para el fortalecimiento de la democracia en el país. Desde este punto de vista, la centralización parece ser necesaria por ser un sistema que permite mantener la economía del país integrada y unificada.

- El Salvador, a pesar de contar con un territorio muy reducido y recursos limitados, posee en su administración pública una estructura organizativa muy densa y ramificada que generalmente obedece a la desconcentración administrativa; sin embargo, en su mayor parte no se ha podido focalizar y continúan concentrándose los recursos, funciones y poder de decisión más importantes en la capital, lo que ha provocado un alto grado de atomización y concentración de población en un

número reducido de municipalidades, principalmente en el municipio de San Salvador, donde aún persiste la migración interna de población proveniente de municipios minoritarios en cuanto a sus habitantes. A pesar de esto, la desconcentración es el sistema administrativo al que más dinamismo han brindado los funcionarios públicos desde el año 2000.

- La desconcentración comenzó aplicándose en el país para dar soluciones a la ineficiencia e incapacidad en que se encuentran las instituciones del modelo centralizado, muchas veces como consecuencia de la mencionada burocratización o por causa de las leyes deficientes en su contenido. Estos problemas, unos con más intensidad y vigencia que otros, aun persisten en la actualidad, sobre todo, en las entidades que no han corregido las acciones y actividades de sus funcionarios que no se desempeñan como verdaderos servidores públicos brindando, en consecuencia, una atención de poca calidad a los administrados.
- La descentralización que funciona en El Salvador es única y específicamente del tipo “descentralización por región”, ya que constituye el sistema administrativo más relacionado con el nivel de democracia y por tanto, el más demandado por los diferentes sectores de la población.
- El sistema descentralizado desde la primera década de este siglo, ha adquirido en El Salvador (así como la mayoría de países latinoamericanos) un carácter eminentemente político que se sobrepone

a su carácter administrativo; más que un sistema, representa un proceso de transición de poder, en el cual, se siguen develando como características fundamentales las dificultades que tienen los actores políticos y sociales para generar diálogo y acuerdos que permitan enfrentar de manera concertada los enormes desafíos del país.

- Como únicos entes descentralizados en El Salvador, prevalecen las municipalidades, y sobre éstas, persiste en el gobierno central la percepción de que los municipios son instancias con poca capacidad para asumir competencias importantes, lo que ha significado el principal motivo para que no se les otorgue competencias más importantes que deriven en trabajo más efectivo a favor de la población.
- Hay un aspecto que se debe valorar, y es el hecho de que en los últimos años El Salvador ha dado pasos significativos en la creación de una cultura de participación ciudadana y en consecuencia, se está ganando experiencia en la búsqueda de mecanismos de involucramiento de la población en relación al abordaje de los problemas y en la participación y construcción de soluciones dentro de los municipios. En la última década algunas ONG's y otras instituciones privadas y públicas, han hecho esfuerzos importantes para generar y fortalecer esta cultura de participación y dotar a la población de capacidad organizativa y de poder de decisión.
- En cuanto a las instituciones autónomas, existe una discrecionalidad legislativa, ya que su creación y funcionamiento no se encuentran predeterminados en la Constitución, únicamente en decretos y las respectivas leyes orgánicas.

En base a lo expuesto, puede asegurarse que en El Salvador persiste una estructura administrativa funcionalmente rígida, poco flexible a los cambios de la realidad nacional y con un marco jurídico inadecuado; con alto grado de descoordinación que provoca un ineficiente e ineficaz funcionamiento de los sistemas de organización administrativa donde las instituciones que la conforman no se han desarrollado lo suficiente para ser consideradas plenamente confiables en el desempeño de sus funciones.

5.2. Recomendaciones

- Es necesario adecuar el marco constitucional, así como las normas secundarias, a la nueva realidad imperante en el país tomando en cuenta las actitudes, valores, opiniones y percepciones que la sociedad tiene sobre la normativa vigente, a fin de propiciar un buen funcionamiento de los sistemas de organización administrativa; además de crear las leyes que sean necesarias y revisar y perfeccionar las existentes. Para ello, sería de mucha utilidad la colaboración en los anteproyectos de ley de un estudio sistematizado por parte de economistas, políticos, sociólogos, psicólogos y toda clase de intelectuales que pudiesen aportar ideas acertadas y benefactoras para el mejoramiento de las instituciones públicas.

- Debe haber una revisión de la normativa vigente. Dicha revisión debe tener como finalidad el mejoramiento en la planificación y prestación de los servicios públicos, incorporando las necesidades y condiciones

locales al mismo tiempo que cumplan los objetivos regionales y nacionales. Dentro de este contexto, se vuelve necesaria la promulgación de una “Ley Especial de Descentralización”, una ley moderna y adecuada al país de fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios y reglamentos específicos para la desconcentración.

- Las reformas adecuadas a la legislación existente serían de gran beneficio para los principales receptores de la descentralización, los municipios, que pueden obtener positivamente un mayor nivel de autonomía, el cual, puede variar sustancialmente y cobrar mayor relevancia en contraposición a la forma marginal a que se han reducido sus atribuciones, para esto, las mejores medidas serían: incrementar el aporte anual del FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios) de 7% a 10% o más en cuanto fuese posible, añadir mejores condiciones para la accesibilidad a los préstamos municipales en la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal y redefinir el marco de competencia de los gobiernos locales.

- Deben diferenciarse las acciones de descentralización de las de desconcentración, términos que erróneamente son considerados sinónimos por los legisladores salvadoreños de manera que el país y los actores involucrados distingan el carácter de estos procesos distintos aunque pueden ser complementarios en su desarrollo.

- Para que la descentralización sea más exitosa, debe ser impulsada por los ciudadanos y los gobiernos locales que se han visto defraudados por la actividad del gobierno centralizado. En consecuencia, se deben reforzar y apoyar las instituciones descentralizadas, o sea los

municipios, y diseñar e impulsar una campaña sistemática de educación a la población sobre el proceso de descentralización. Una buena iniciativa por parte de las municipalidades ha sido su acercamiento con entidades locales extranjeras donde se pueden adoptar y adaptar en base a la experiencia de otros países, políticas y legislación que mejore su actividad administrativa. En 2006, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, “COMURES”, se integró a la Congregación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y a la Federación Latinoamericana de Gobiernos Locales.

- Para mejorar el sistema descentralizado se necesitan varios requisitos, entre ellos que exista voluntad política a doble nivel: primero por parte del Gobierno, para transferir a otros entes la responsabilidad de producir bienes y prestar los servicios. Si el Gobierno no tiene voluntad de concretizar este proceso, es casi imposible que se pueda realizar, y segundo, por los administrados para establecer las condiciones en que aceptan recibir los servicios descentralizados. Debe existir un proceso de diálogo y concertación entre los funcionarios que van a descentralizar y los entes que recibirán la descentralización con el objetivo de decidir y acordar cuál será el contenido, los mecanismos y la gradualidad de la transferencia.

- Recuérdese que la descentralización implica importantes cambios en el gobierno central que la favorezcan, pero no para debilitarlo sino para ayudarle a ejecutar eficientemente sus funciones. Desde esta perspectiva, la descentralización debería ser parte del proceso de fortalecimiento del Estado ya que, aunque transformado, el nivel central continuará teniendo un papel fundamental, contando con más capacidad

para realizar su rol normativo de la sociedad e impulsor de las estrategias del desarrollo. Si esto fuera así, los gobiernos municipales pasarían a adjudicarse en sus regiones mayores cuotas de liderazgo, promoción social, diseño e implementación del desarrollo local en coordinación con las estrategias de desarrollo nacional; articulación de las políticas públicas en su territorio, y la elaboración de mecanismos para la prestación de los servicios más acordes a la realidad y necesidades locales. Se deben diseñar y aplicar entonces políticas públicas y estrategias tendientes a superar las deficiencias imperantes en las instituciones públicas; así como implementar programas que tengan como finalidad satisfacer las necesidades de la población.

- Debe concientizarse e informarse a los funcionarios públicos que la descentralización no deriva en el control de la economía por parte de los administrados, tampoco va en contra del poder estatal centralizado, por lo cual no es necesario poner obstáculos que frenen un adecuado fortalecimiento e impulso de las instituciones descentralizadas.

- Por último, la descentralización debe tener como objetivo que la ciudadanía asuma que el servicio que se presta es suyo, y por tanto es importante mantenerse informada de cómo se presta, que errores se cometen y cómo pueden irse mejorando cada vez más, por lo que es importante generar opinión pública sobre los procedimientos para que se pueda generar esta retroalimentación desde la población hacia las instituciones descentralizadas.

- En cuanto a las instituciones autónomas, sería conveniente para un mejor desenvolvimiento y desarrollo de las mismas que la participación de las fuerzas determinantes del país representadas por los sectores industriales, agrícolas, comerciales, profesionales, laborales, entre otros, tuvieran una mayor injerencia y autonomía en la toma de decisiones y que a los presidentes de las instituciones los nombrara el Poder Ejecutivo, a través de acuerdos tomados en Consejo de Ministros y no dejarlo a discreción del Presidente de la República, como lo es actualmente.
- Debe impulsarse por parte de los funcionarios públicos y por iniciativa de los administrados el involucramiento, la cooperación y coordinación de las entidades estatales centralizadas, desconcentradas y descentralizadas, a fin de mantener entre ellas una relación fluída, dinámica y armónica que desemboque en una eficiente prestación de los servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BERTRAND GALINDO, FRANCISCO. **“Manual de Derecho Constitucional”**, Tomo II, 3ª Edición, El Salvador, 1999.

CIDEP, **“Balance Educativo 2007”**. Realizado el 3 de octubre de 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. **“Curso de Derecho Administrativo II”**. Editorial Sivitas, España, 1991.

GARRIDO FALLA, FERNANDO. **“Tratado de Derecho Administrativo: Parte General”**. Instituto de Estudios Políticos, España, 1970.

FUNDAUNGO y FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, **“La experiencia de Desconcentración de servicios en el municipio de san Salvador”**, San Salvador, 1999.

JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE, Revista de Administración Pública **“La Desconcentración Administrativa”**, No 35, 1961.

LINARES, JUAN FRANCISCO. **“Derecho Administrativo”**, Editorial Astrea, 2000.

LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, **“Elementos del Derecho Administrativo”**, 2º Edición, 2000.

MARIA DÍEZ, MANUEL. **“Derecho Administrativo”**, Tomo II, Edit. Omeba, Argentina, 1964.

OMEBA EDITORES, “**Enciclopedia Jurídica Omeba**”, Edit. Omeba, Argentina, año 2007.

UCA editores, “**Manual de Historia Centroamericana**”, El Salvador, 1996.

S. MARIENHOFT, MIGUEL. “**Tratado de Derecho Administrativo**”, Tomo I, Editorial Perrot, Argentina, 1994.

CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA, (C.N.J.), “**Temas de Derecho Administrativo**”, volumen III, El Salvador, 1998.

TESIS

TELMA ELIZABETH BERMUDEZ HERRERA. “**La globalización, su implementación, sus objetivos y estrategias en El Salvador**”, Universidad de El Salvador, 2004.

LEGISLACIÓN

“**Constitución de la República de El Salvador**”, Constitución No. 38, publicada en el D.O. No. 234, 1983.

“**Constitución del Estado, El Salvador**”, Decreto Legislativo sin número, Diario Oficial sin fecha ni número, emitida el 12 de junio de 1824.

“**Código Municipal**”, Decreto Legislativo No. 274, publicado en el D.O. No. 23, 1986.

“**Ley General de Educación**”, Decreto Legislativo No. 917, publicado en el D. O. No. 242, 1996.

“Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de El Salvador”, Decreto Ejecutivo No. 24, publicado en el D.O. No. 70, 1989.

OTROS

OSCAR PICARDO JOAO, Editorial **“Modelo de educación”**, La Prensa Gráfica, 2 de enero de 2007.

JOSÉ ROBERTO DUTRÍZ, Editorial **“Analfabetismo en El Salvador es del 18 %”**, La Prensa Gráfica, 9 de noviembre de 2007.

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS, Editorial **“Crisis de las instituciones públicas”**, Revista ECA, año 2001.

Página web: <http://www.asamblea.gob.sv/constitución/index.htm>

ANEXOS

Anexo No. 1

Encuesta dirigida a ciudadanos salvadoreños sobre el tema: “Funcionamiento de los Sistemas Doctrinarios de Organización Administrativa en El Salvador período 2000-2007”.

1- ¿En qué medida los sistemas de organización administrativa han evolucionado desde el año 2000?

Mucho

Poco

Nada

2- ¿Considera adecuados los sistemas de organización administrativa en el País?

Sí

No

3- ¿Cómo calificaría la centralización que opera en el país?

Buena

Mala

Regular

4- ¿Cómo calificaría la desconcentración que opera en el país?

Buena

Mala

Regular

5- ¿Cómo calificaría la descentralización que opera en el país?

Buena

Mala

Regular

6- ¿Considera que deben haber cambios en los sistemas de organización administrativa?

Sí

No

7- ¿Considera adecuadas las leyes vigentes desde el año 2000 sobre la organización administrativa y sus respectivas instituciones?

Sí

No

8- ¿Considera adecuadas las políticas aplicadas en las instituciones de la organización administrativa salvadoreña?

Sí

No

9- ¿Considera que influye de alguna manera la opinión pública en el funcionamiento de los modelos de organización administrativa en El Salvador?

Sí

No

10 - ¿Cómo calificaría la calidad en la prestación de los servicios públicos en El Salvador?

Buena

Mala

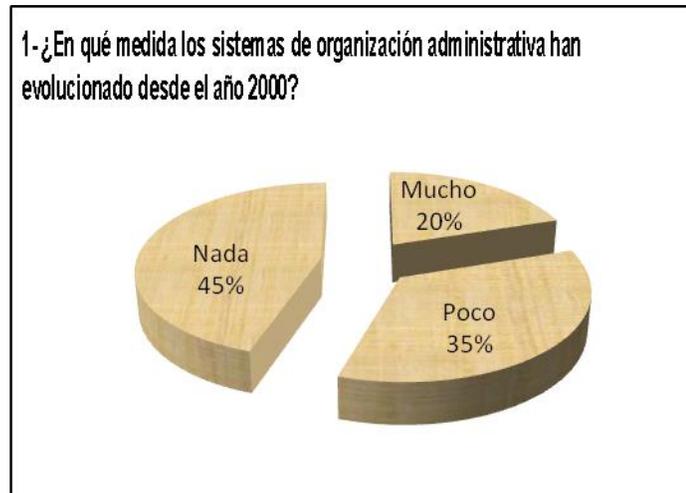
Regular

Deficiente

ANEXO No 2

Interpretación y Análisis de Resultados

1- ¿En qué medida los sistemas de organización administrativa han evolucionado desde el año 2000?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Mucho	50	50%
Poco	35	35%
Nada	45	45%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿En qué medida los sistemas de organización administrativa han evolucionado desde el año 2000?, el 20% de los encuestados respondieron que mucho, 35% respondieron que poco y 45% respondieron que nada.

2- ¿Considera que son adecuados los sistemas de organización administrativa en El Salvador?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	40	40%
No	50	60%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Considera adecuados los sistemas de organización administrativa en El Salvador?, el 40% de los encuestados respondieron que sí y 60% respondieron que no.

3 - ¿Cómo calificaría la centralización que opera en el país?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Buena	30	30%
Mala	40	40%
Regular	30	30%
TOTAL	100	100%



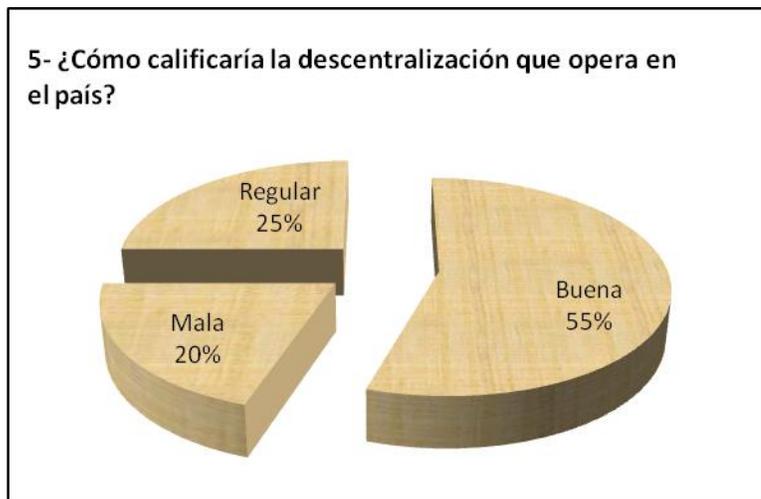
De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Cómo calificaría la centralización que opera en el país?, el 30% de los encuestados respondieron que buena, 40% respondieron que mala y 30% respondieron que regular.

4- ¿Cómo calificaría la desconcentración que opera en el país?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
buena	30	30%
Mala	45	45%
Regular	25	25%
TOTAL	100	100%



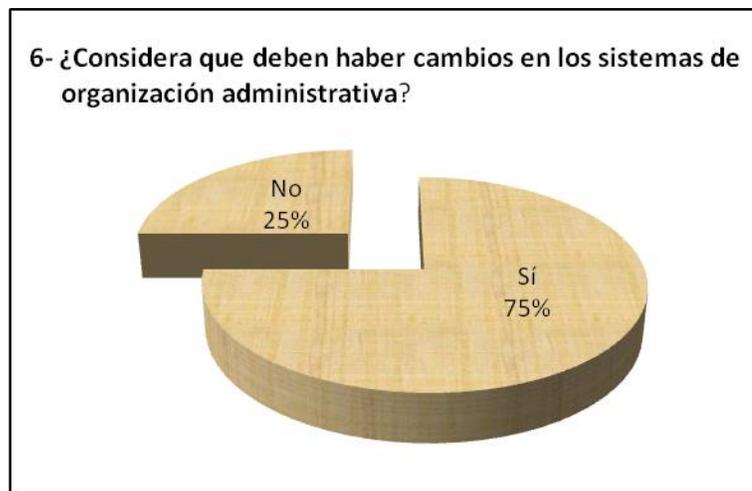
De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Cómo calificaría la desconcentración que opera en el país?, el 30% de los encuestados respondieron que buena, 45% respondieron que mala y 25% respondieron que regular.

5- ¿Cómo calificaría la descentralización que opera en el país?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Buena	55	55%
Mala	20	20%
Regular	25	25%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Cómo calificaría la descentralización que opera en el país?, el 55% de los encuestados respondieron que buena, 20% respondieron que mala y 25% respondieron que regular.

6- ¿Considera que deben haber cambios en los sistemas de organización administrativa?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	75	75%
No	25	25%
TOTAL	100	100%

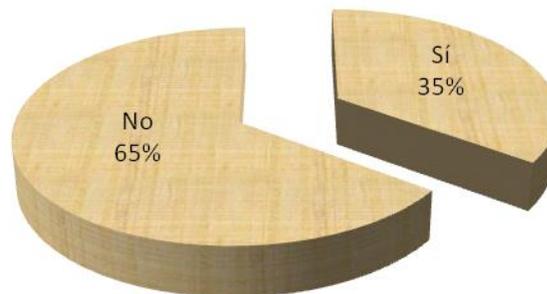


De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Considera que deben haber cambios en los sistemas de organización administrativa?, el 75% de los encuestados respondieron que sí y 25% respondieron que no.

7- ¿Considera adecuadas las leyes vigentes desde el año 2000 sobre la organización administrativa y sus respectivas instituciones?

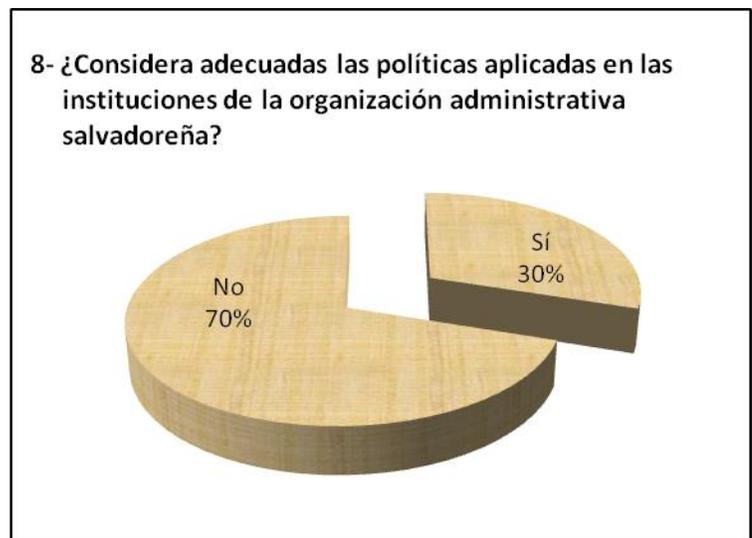
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	35	35%
No	65	65%
TOTAL	100	100%

7- ¿Considera adecuadas las leyes vigentes desde el año 2000 sobre la organización administrativa y sus respectivas instituciones?



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Considera adecuadas las leyes vigentes desde el año 2000 sobre la organización administrativa y sus respectivas instituciones?, el 35% de los encuestados respondieron que sí y 65% respondieron que no.

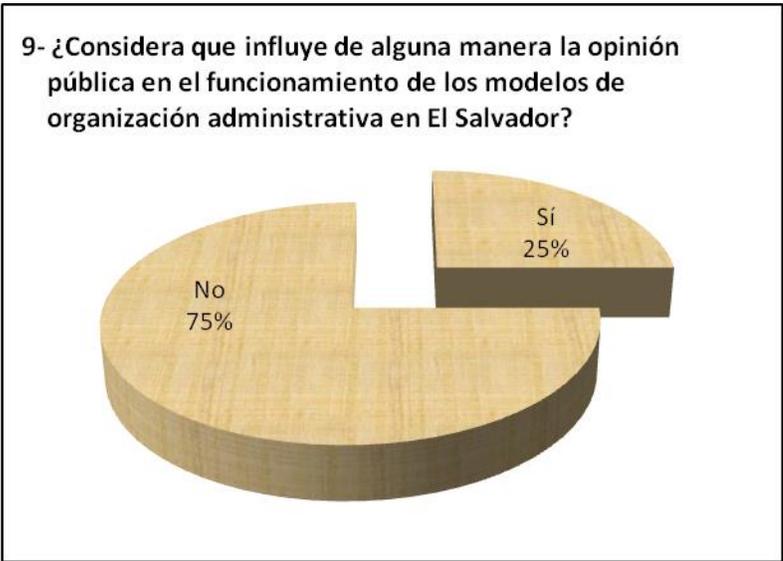
8- ¿Considera adecuadas las políticas aplicadas en las instituciones de la organización administrativa salvadoreña?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	30	35%
No	70	70%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Considera adecuadas las políticas aplicadas en las instituciones de la organización administrativa salvadoreña?, el 30% de los encuestados respondieron que sí y 70% respondieron que no.

9- ¿Considera que influye de alguna manera la opinión pública en el funcionamiento de los modelos de organización administrativa en El Salvador?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	75	75%
No	25	25%
TOTAL	100	100%



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Considera adecuadas las políticas aplicadas en las instituciones de la organización administrativa salvadoreña?, el 25% de los encuestados respondieron que sí y 75% respondieron que no.

10 - ¿Cómo calificaría la calidad en la prestación de los servicios públicos en El Salvador?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Buena	20	20%
Mala	45	45%
Regular	25	25%
Deficiente	10	10%
TOTAL	100	100%

10 - ¿Cómo calificaría la calidad en la prestación de los servicios públicos en El Salvador?



De las cien personas encuestadas en relación a la pregunta: ¿Cómo calificaría la calidad en la prestación de los servicios públicos en El Salvador?, el 20% de los encuestados respondieron que buena, el 45% respondieron que mala, el 25% respondieron que regular y el 10% que deficiente.

ANEXO No. 3

ACUERDOS Y RECOMENDACIONES DEL XIX CONGRESO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES

MESA No. 1

TEMA: “DESCENTRALIZACIÓN y DESECHOS SÓLIDOS”

SUB TEMA No.1: “AGUA POTABLE”

1. Apoyar, ampliar, y fortalecer el trabajo de la comisión de descentralización de COMURES.
2. Apoyar en la identificación de otras formas de financiamiento para la descentralización y apoyo a la administración de sistemas de agua potable municipales.
3. Brindar un carácter permanente a la comisión especial de agua-descentralización de COMURES.
4. Sistematización e intercambio de experiencias municipales en gestión de recursos hídricos.
5. Que la gremial apoye en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en la gestión integral de los recursos hídricos.

SUB TEMA No.2: “DESECHOS SÓLIDOS”

1. Solicitar al FISDL y MARN mayor divulgación del Programa de descontaminación de áreas críticas (DAC) a los 262 municipios a través de los CDA's.

2. Activar a través de COMURES procesos alternos en la búsqueda de financiamientos que permita a los municipios una gestión ambiental adecuada y sostenible.
3. Fortalecer la comisión de Medio Ambiente y Ecología de COMURES, a fin de integrar mecanismos que viabilicen la gestión ambiental municipal, con énfasis en desechos sólidos.
4. Negociar el acceso a los fondos del DAC de manera favorable a los municipios a fin de que se permita a estos únicamente aportar contrapartidas.

MESA No. 2

TEMA: “ACCESO AL CREDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL”

1. Que COMURES trabaje y estudie, junto a ABANSA, Asamblea Legislativa y Gobierno Central, el tema del acceso al crédito de las Municipalidades, de manera individual ó asociada.
2. Que COMURES investigue, identifique y negocie recursos financieros nacionales e internacionales con apoyo de otras instituciones, utilizando diferentes mecanismos como el fideicomiso, fondo de garantía y mercado de valores, para proyectos rentables, tomando en cuenta la tipología de los Municipios.
3. Trabajar conjuntamente con ISDEM y FISDL en la identificación y estandarización de índices financieros que faciliten los análisis de factibilidad para el acceso al crédito, previniendo el sobreendeudamiento y evitando el mal endeudamiento.

MESA No. 3

TEMA: “TRANSPARENCIA MUNICIPAL”

1. Darle seguimiento y fortalecer el tema del Sistema de Transparencia Municipal (STM), para generar una mayor confiabilidad y credibilidad de la gestión municipal.
2. Que las distintas Municipalidades del país, inicien una discusión y sensibilización interna sobre el Sistema de Transparencia Municipal en cada Concejo, para establecer una posición al interior de cada CDA.
3. Iniciar un proceso de discusión, consulta y divulgación con los CDAs y posteriormente con todos los Actores involucrados en el STM en el país: Diputados, ONGs, Instituciones de Gobierno, Empresa Privada, Sociedad Civil e Instituciones Cooperantes entre otros.
4. Trabajar en forma conjunta con las Instituciones y sectores que podrían formar parte del Comité Interinstitucional, para iniciar la gestión de recursos con el fin de establecer e implementar el Sistema de Transparencia Municipal.
5. Conformar una Comisión permanente de transparencia y prácticas de Gobierno Abierto al interior de COMURES y de cada CDA para impulsar y dar seguimiento a este esfuerzo.
6. Continuar con el cabildeo político por parte de COMURES en la Asamblea Legislativa para la aprobación de la legislación contenida en el STM.

MESA No. 4

TEMA: “FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL GREMIO

1. Ratificar el acuerdo del XVI Congreso de Municipalidades de apoyar a nuestra Corporación con el 1% como cuota gremial a través de la emisión de acuerdos municipales abiertos que tengan un periodo de vigencia igual al de los Concejos Municipales.
2. Las aportaciones a COMURES no compitan con otros aportes a instancias asociativas a nivel territorial (CDAs, Microregiones, etc).

3. Que COMURES trabaje en una propuesta de reforma al Reglamento de la Ley FODES en la que no se limite el aporte de la cuota gremial y se elimine la expresión “hasta el 1%”, y se sustituya por la expresión “no puede ser menor al 1%”.
4. Promover una interpretación a la interpretación autentica del Artículo 5 de la Ley FODES, con énfasis en: Inversión Productiva, Social, Cultural y Celebración de Fiestas Patronales. Esta ultima en base a criterios definidos en el porcentaje de la inversión con transparencia y participación ciudadana.

Además, iniciar un proceso de revisión de los criterios de distribución para la asignación del FODES a los municipios de tal forma que se actualicen y se beneficie a los municipios más pobres del país.

5. Fortalecer la relación y vinculación gremial entre los distintos niveles de la estructura organizativa de COMURES (central y departamental) conservando su articulación administrativa con la estructura central.
6. Que COMURES continúe con los estudios de provisión de servicios como una opción para propiciar el fortalecimiento técnico, financiero e institucional de la Corporación para incrementar la capacidad de respuesta a las demandas de sus agremiados.

Recomendaciones:

1. Que las municipalidades adquieran un compromiso gremial permanente de apoyar proactivamente las acciones que a nivel nacional y territorial impulsa la Corporación para beneficio de todas las municipalidades del país y que no sea única y exclusivamente responsabilidad del Directorio de COMURES, su Junta Directiva o del cuerpo técnico.

San Salvador, 23 de Enero de 2004.

ANEXO No. 4

DISCURSO
SR. ELIAS ANTONIO SACA
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
FORO INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN
14 DE NOVIEMBRE DE 2006.

ME DA MUCHO GUSTO INAUGURAR ESTE FORO INTERNACIONAL, QUE SE REALIZA EN UN MOMENTO DE MUCHA IMPORTANCIA PARA LOS DISTINTOS PAÍSES AQUÍ REPRESENTADOS, UN AÑO EN QUE LA DEMOCRACIA Y LA INSTITUCIONALIDAD SE ESTÁN FORTALECIENDO A NIVEL INTERNACIONAL.

ES REALMENTE ALENTADOR QUE SE DÉ ESTE TIPO DE FOROS, DONDE LOS PAÍSES PARTICIPANTES TIENEN LA ENORME OPORTUNIDAD DE APRENDER DE LA EXPERIENCIA DE QUIENES YA HAN LOGRADO SUSTANCIALES AVANCES EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN, AQUELLOS QUE HAN DEMOSTRADO LA POSIBILIDAD DE ACERCAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LOS USUARIOS, SU PRESTACIÓN EFECTIVA Y OPORTUNA, CON IMPACTO DIRECTO EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS COMUNIDADES.

EN EL CASO DE NUESTRO PAÍS, EL SALVADOR, PUEDO DECIRLES QUE MUCHOS HAN SIDO LOS PASOS QUE HEMOS DADO A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL, QUIENES AL POCO TIEMPO DE SU CONSTITUCIÓN ME PRESENTARON LA AGENDA NACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL QUE, TENIENDO COMO BASE NUESTRO PLAN DE GOBIERNO, REUNIERON Y ANALIZARON INSUMOS PROPORCIONADOS POR LOS INTEGRANTES Y OTROS SECTORES DE LA POBLACIÓN, PARA IDENTIFICAR LOS TEMAS Y PROBLEMAS LOCALES, ORDENARLOS, JERARQUIZARLOS PARA SU DEBIDA ATENCIÓN.

TEMAS COMO LA REFORMA AL CÓDIGO MUNICIPAL, LA LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL, LEY REGULADORA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO MUNICIPAL Y DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, SON UNA REALIDAD EN NUESTRO PAÍS, ADEMÁS SE HA INICIADO UN ESTUDIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL, POR MEDIO DE LA GENERACIÓN DE INGRESOS PROPIOS A NIVEL DE CADA COMUNA.

ESTA COMISIÓN, TAMBIÉN HA PRESENTADO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, EL PROYECTO "PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES".

ESTOY SEGURO DE QUE ESTAS ACCIONES QUE AQUÍ SE DESARROLLAN EN BENEFICIO DE TODOS LOS CIUDADANOS SALVADOREÑOS, GUARDAN SIMILITUD CON LAS QUE LOS DISTINTOS GOBIERNOS MUNICIPALES REALIZAN EN SUS RESPECTIVOS PAÍSES; DE ALLÍ LA IMPORTANCIA DE COMPARTIR EN ESTOS ESPACIOS QUE SIEMPRE RESULTAN DE PROVECHO PARA TODOS.

ESTE EVENTO TAMBIÉN CONTRIBUIRÁ A GENERAR UNA CLARA CONVICCIÓN EN LAS INSTITUCIONES SECTORIALES DEL GOBIERNO CENTRAL, GOBIERNOS LOCALES, EMPRESA PRIVADA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DE QUE EL DESARROLLO NACIONAL SE FUNDAMENTA EN EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, Y QUE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA ESTE

PROPÓSITO, DEBE INCLUIR COMO UNO DE SUS INSTRUMENTOS LA DESCENTRALIZACIÓN.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEBE SER CONCEBIDA COMO UN PROCESO CONCERTADO, FLEXIBLE, GRADUAL Y SOSTENIDO, Y DEBE SER RESPALDADA CON ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO LOCAL.

ME DA MUCHO GUSTO QUE ESTE FORO SE REALICE A UNA SEMANA DE HABER ANUNCIADO LA APROBACIÓN DE LOS 461 MILLONES DE DÓLARES, POR PARTE DE LA CUENTA DEL RETO DEL MILENIO A NUESTRO PAÍS, CON LO CUAL IMPULSAREMOS EL PROYECTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ZONA NORTE, EL CUAL ABARCA **94** MUNICIPIOS DE NUEVE DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR.

ESTE GRAN PROYECTO QUE ES UN PROYECTO DE PAIS, NO ES UN PROYECTO DEL GOBIERNO, ES UN PROYECTO DEL PAIS, SE TRADUCIRÁ EN DESARROLLO PARA AQUELLOS MUNICIPIOS QUE POR SITUACIONES DE TIPO GEOGRÁFICO, SE HAN MANTENIDO MARGINADOS DEL RESTO.

LA APROBACIÓN DE ESTOS FONDOS ES ASUMIDA POR NUESTRO GOBIERNO COMO UN RECONOCIMIENTO A LA PRESENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE PAÍS, QUE HA SIDO DISEÑADO MEDIANTE UN PROCESO CONSULTIVO NACIONAL, QUE INCLUYE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y QUE CONSTITUYE UNA ESTRATEGIA INTEGRADA E INTEGRAL, DE BENEFICIO PARA MILES DE COMPATRIOTAS.

EL PROXIMO 29 DE NOVIEMBRE ESTARE EN LA CAPITAL NORTEAMERICANA, FIRMANDO ESTE CONTRATO ESPECIAL DE OTORGACION DE LOS FONDOS, PARA QUE SUS DESEMBOLSOS SE DEN EN LOS PRIMEROS SEIS MESES DEL PROXIMO AÑO 2007, Y COMENCEMOS ESTE SUEÑO DE CONSTRUIR TODO EL DESARROLLO DE LA ZONA NORTE DEL PAIS.

ANTES DE FINALIZAR, DESEO AGRADECER DE MANERA PÚBLICA A LA RED DE COOPERANTES PARA EL DESARROLLO LOCAL, RECODEL, POR SU CONSTANTE AYUDA, LA CUAL NOS PERMITE AGILIZAR LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS Y LLEVAR CON ELLO MÁS BIENESTAR A NUESTRAS COMUNIDADES.

EL GOBIERNO ACTUAL, NUESTRO GOBIERNO, HA TENIDO UNA MIRADA PUESTA EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y TENEMOS MUCHA CLARIDAD SOBRE EL TEMA, NO SOLO EL TRABAJO QUE HA REALIZADO LA COMISIONADA PARA LA GOBERNABILIDAD QUE HA VISTO TODO EL TEMA DE CONADEL, SINO TAMBIEN EL TRABAJO DE COMURES, DE ISDEM, QUE HAN DEMOSTRADO QUE VAMOS EN LA MISMA LINEA, PORQUE AL FINAL DE CUENTAS EL GOBIERNO CENTRAL, LOS GOBIERNO LOCALES, DEBEMOS TRABAJAR DE LA MANO EN UN PROYECTO DE PAIS.

YO QUISIERA DECIRLES QUE LAS INSTRUCCIONES A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, VAN EN ESTA LINEA, ANDA LO ESTA DEMOSTRANDO, EL INGENIERO FUNES HA ESTADO PRESENTANDO Y LO SEGUIRA HACIENDO A TODO EL PAIS, NUESTRA ESTRATEGIA DEL AGUA, COMO VAMOS A VER EL TEMA DEL AGUA?, ES UN TEMA QUE NOS INTERESA A TODOS; FUERA DE DISCUSIONES IDEOLÓGICAS, QUE NO ESTAMOS PRIVATIZANDO EL AGUA EN ESTE PAIS, ESO NO FORMA PARTE DE LA PRIORIDAD DE MI GOBIERNO, ESTAMOS BUSCANDO EL MANEJO SOSTENIBLE, Y RESPONSABLE DEL AGUA Y YA LO ESTAMOS HACIENDO CON MUNICIPALIDADES Y LOS PROYECTOS HAN SIDO EXITOSOS.

YO LOS INVITO A QUE PROCESOS COMO ESTOS, COMO EL DEL AGUA Y OTROS PROCESOS QUE VAMOS A IR DESCENTRALIZANDO SEAN PARTE DEL ESQUEMA MENTAL QUE TENGAMOS TODOS, POR SUPUESTO QUE ASUMIR RESPONSABILIDADES, ASUMIR O CONTROLAR UNA SERIE DE SERVICIOS EN EL INTERIOR QUE NO TENGO NINGUNA DUDA QUE LO HACEN MEJOR, LAS ALCALDIAS QUE EL GOBIERNO CENTRAL INVOLUCRA RESPONSABILIDADES DE PARTE DE LOS ALCALDES EL PROCESO DE AGUA POTABLE LO ESTA DEMOSTRANDO.

YO QUISIERA DECIRLES A USTEDES QUE ESTE PROCESO ES GRADUAL, ESTE PROCESO ES FLEXIBLE, ESTE PROCESO ES CONCERTADO Y POR ESO AL MÁXIMO NIVEL TENEMOS UNA INSTANCIA QUE PRECISAMENTE ESTA TRABAJANDO EN EL TEMA. TENEMOS MUY BUENA RELACIÓN CON LA COMISIÓN DE MUNICIPALISMO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, CON LA CUAL COMPARTIMOS MUCHÍSIMOS TEMAS, EL GOBIERNO CENTRAL, LOS DIPUTADOS NUESTROS Y LOS DIPUTADOS DE LA OPOSICIÓN PORQUE NOS HEMOS PUESTO DE ACUERDO EN MUCHÍSIMOS TEMAS, LA SEMANA PASADA FUE UNA MUESTRA DE UNA PETICIÓN DE LAS ALCALDÍAS, UNA CONCERTACIÓN Y EN LOS PRÓXIMOS DÍAS ESPERO SANCIONAR ESE DECRETO QUE VA A LLEGAR A MIS MANOS EN CASA PRESIDENCIAL CON EL TEMA DE LOS FONDOS QUE LE ENTREGAMOS COMO GOBIERNO CENTRAL A LAS ALCALDÍAS.

EN RESUMEN, EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ES IMPOSTERGABLE, LOS GOBIERNO LOCALES DEBEN ASUMIR MAS CONTROL DE MUCHAS ACTIVIDADES, POR RAZONES OBVIAS DE CERCANÍAS GEOGRÁFICAS Y DE MEJOR MANEJO DE ESTO, PARA LO CUAL DEBEMOS IRNOS PREPARANDO, PORQUE ESTO SERA VERDADERAMENTE LA BASE DEL DESARROLLO NACIONAL.

MUCHISIMAS GRACIAS, LES DESEO ÉXITO, QUE ESTAS RECOMENDACIONES SIRVAN PARA QUE NOS SIGAMOS PONIENDO DE ACUERDO Y ESTA REUNION DE ALCALDES, DE GOBERNADORES, DE COOPERANTES, DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE TODOS LOS QUE ESTAMOS AQUÍ INVOLUCRADOS, ES UNA REUNION QUE GENERA MUCHISIMA ESPERANZA.

GRACIAS Y QUE DIOS LOS BENDIGA A TODOS.



POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION

SECRETARIA TECNICA DE LA PRESIDENCIA



POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION

SECRETARIA TECNICA DE LA PRESIDENCIA

San Salvador, julio de 2007

INDICE

Contenido	Página
MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	5
1. PRESENTACIÓN	6-7
2. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION	8
2.1 Definiciones básicas u operativas	8
2.2 Modalidades de descentralización	8
2.3 Criterios generales de atribución de competencias en el sector público	10
2.4 Formas de provisión u operación (entrega) de servicios públicos	10
3. OBJETIVOS y PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION	12
3.1 Objetivo General	12
3.2 Objetivos específicos	12
3.3 Principios básicos que sustentan la Política de la descentralización	12
4. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN	14
4.1 Actores institucionales y roles en los procesos de descentralización	14
5. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR	16
A. Estrategia nacional de descentralización	16
B. Alcance de los roles y funciones que asumirá el nivel central	16
C. Criterios, mecanismos y requerimientos para la transferencia de competencias	16
D. Principios y criterios para la recepción de competencias por municipalidades	18
E. Procesos de transferencia de recursos financieros y descentralización fiscal	19
F. Fortalecimiento institucional para la descentralización	20
G. Sistemas de información, seguimiento, evaluación y documentación de procesos de descentralización	20
ANEXO No. 1 Tipos de Descentralización	21



MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
ELIAS ANTONIO SACA GONZALEZ

**POLÍTICA NACIONAL
DE DESCENTRALIZACIÓN**

El lanzamiento de la Política Nacional de Descentralización es una muestra de la clara convicción que nuestro gobierno tiene en favor del Desarrollo Local Sostenible, como base fundamental del Desarrollo Nacional.

Una estrategia nacional de desarrollo debe incluir la Descentralización como uno de sus pilares fundamentales. Es por eso que debemos trabajar juntos: gobierno central, gobiernos locales, empresa privada, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, para lograr un mayor Desarrollo Nacional.

La Descentralización debe ser concebida como un proceso concertado, flexible, gradual y sostenido, pero también debe ser respaldada con alternativas de financiamiento para el Desarrollo Local que permitan su viabilidad.

Nuestro gobierno ha tenido su mirada puesta en la Descentralización y tenemos mucha claridad sobre el tema; reconocemos que asumir responsabilidades, como la prestación de servicios públicos desde lo local, implica el involucramiento de los Gobiernos Municipales como actores importantes que por su cercanía



con la población, conocen los problemas, demandas y prioridades de los ciudadanos y tienen la capacidad de movilizar recursos y fuerzas locales para encontrar soluciones que conduzcan al desarrollo de sus Municipios.

Este proceso requiere de un esfuerzo de dialogo y concertación entre los diversos actores, así como del fortalecimiento de capacidades de gestión para las nuevas responsabilidades y manejo de recursos. Esto se logrará con el aporte y voluntad del gobierno central, gobiernos locales y habitantes de las comunidades dispuestos a convertirse en protagonistas de su propio bienestar y progreso. En resumen, la Descentralización es impostergable, y nuestro propósito es facilitar el Desarrollo Local mediante la aplicación de los principios y lineamientos de la Política que se presenta, porque esto será verdaderamente una de las bases del Desarrollo Nacional.

Elías Antonio Saca González
Presidente de la República.



1. PRESENTACIÓN

La descentralización es un tema que ha sido abordado en El Salvador como uno de los componentes importantes de la modernización institucional, con la finalidad de introducir cambios que permitan mejorar la eficiencia en la prestación de servicios - especialmente en los sectores sociales, ampliar la cobertura, mejorar la calidad y acercarlos donde se encuentran las mayores necesidades, en beneficio del progreso de los ciudadanos de las diferentes comunidades del país.

En enero de 2000 se elaboró una Política de Descentralización, donde se estableció que serían las instituciones rectoras de los sectores Educación, Salud, Infraestructura Vial, Agua Potable y Alcantarillado y Desarrollo local, las que asumirían la responsabilidad de aplicarla. Se partió de la premisa de que los procesos llevarían a una reforma legal en cada uno de los sectores, donde se aclararían las responsabilidades entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales.

La Secretaría Técnica de la Presidencia se encargó de monitorear el proceso y produjo informes de avance, así como evaluaciones en determinados casos, donde se observó qué y cómo hizo cada sector su proceso de descentralización, utilizando cada uno, dentro de las modalidades contenidas en la Política de Descentralización, la que mejor se adaptara a sus necesidades.

En el plan de Gobierno 2004-2009 País Seguro, se plantea que “El desarrollo desde la base, desde las comunidades, es requisito fundamental para tener equidad en el goce de los beneficios del progreso nacional,” destacando, en su plan de trabajo la profundización de la descentralización de los servicios públicos, apoyando y replicando aquellos procesos descentralizados que han sido exitosos y fortaleciendo las capacidades locales para desarrollarlos.

En este sentido, el Gobierno del Presidente Don Elías Antonio Saca González ha producido acciones significativas a favor de los procesos de desarrollo local, siendo uno de los mas relevantes, la creación, por Decreto Ejecutivo, de la Comisión Nacional de Desarrollo Local -CONADEL-. Los objetivos de esta Comisión son revisar las políticas y mecanismos que aseguren la implementación del desarrollo local de los municipios, mantener un espíritu de entendimiento y lograr acuerdos que hagan factible la implementación de las acciones propuestas en la Agenda Nacional para el Desarrollo Local.

La CONADEL, desde su integración, ha estado debatiendo temas relacionados con el desarrollo local y la descentralización, concluyendo con una Agenda Nacional para el Desarrollo Local, la cual fue presentada al señor Presidente de la República el 16 de mayo de 2005. La Agenda Nacional para el Desarrollo Local, identifica a la descentralización como uno de los instrumentos clave para impulsar el desarrollo local de forma equilibrada territorialmente.



Es así que la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República elaboró un nuevo planteamiento de la Política Nacional de Descentralización, el cual fue objeto de un proceso de consulta bajo la conducción de la CONADEL. Ésta fue realizada entre los meses de mayo y junio de 2006, por medio de un conjunto de talleres de análisis en los que participaron representantes de los actores institucionales de los procesos de la descentralización y el desarrollo local, tales como Diputados de la Asamblea Legislativa; ministerios y entidades descentralizadas, Gobiernos Locales y su organización, COMURES; la cooperación internacional interesada en el tema; universidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo local y la descentralización.

La Política Nacional de Descentralización que ahora presentamos, incorpora los resultados obtenidos en el proceso de consulta; contiene un marco conceptual que permite homogenizar los diferentes términos que se utilizan en el ambiente, así como los objetivos, principios y lineamientos generales de la política de descentralización, para orientar a las instituciones sectoriales nacionales y demás actores involucrados, en cuanto a cómo proceder en el proceso de descentralización de competencias.

Eduardo Zablah Touche
Secretario Técnico de la Presidencia



2. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION

2.1 Definiciones básicas u operativas¹

La descentralización se define como "...el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional y desde éste a otras entidades o a otros niveles de Gobierno"².

2.2. Modalidades de descentralización

Para la aplicación del concepto de descentralización se reconocen las modalidades siguientes:

- Desconcentración
- Delegación
- Descentralización Territorial

Esta Política reconoce y sistematiza con un enfoque institucional³ las modalidades de descentralización⁴ contenidas en la Política de Descentralización elaborada por la Secretaría Técnica de la Presidencia en Enero 2000. Básicamente, en razón de que tales modalidades se aplican y están vigentes en el proceso de distribución de competencias en la realidad administrativa e institucional del país.

Específicamente se hace referencia a las modalidades de Desconcentración, Delegación y Descentralización Territorial. Sin embargo, es necesario ahondar en los criterios y principios de la descentralización subyacentes a ellas, a efectos de una mejor aplicación práctica de tales modalidades en El Salvador.

En el esquema de atribución de competencias y/o funciones públicas entre diversos niveles y estructuras del Estado, la primera pregunta a contestar es: ¿Quién debe hacer qué?

Aquí se distinguen entonces dos niveles de agregación de competencias (y funciones públicas conexas) constitucionalmente determinadas: el nivel central y el local, con sus correspondientes instancias de Gobierno Central y Gobierno Municipal. En el contexto de esta Política, es imprescindible incorporar los procesos de ordenamiento territorial y asociatividad municipal que se desarrollan en la actualidad, por lo que se utiliza el concepto de nivel subnacional o territorial, conformado por los gobiernos municipales y por sus asociaciones o mancomunidades que tienen alcance departamental, regional o micro-regional.

1 Convenciones adoptadas por la Política de Descentralización, a efectos de homologar conceptos no unívocos y facilitar su concertación.

2 Política de Descentralización, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, enero 2000

3 Rogerio Pinto, An Institutional Approach to Decentralization (BM, Washington: 2000)

4 Que son las que compete promover y regular, por definición, a la Política de Descentralización; sin perjuicio de reconocer la necesidad de desarrollar políticas respecto a los otros tipos de descentralización, en particular a la descentralización fiscal.



En el nivel central, aparecen diferenciadas las modalidades de desconcentración y delegación. Se considera como desconcentración, la modalidad de organización administrativa por la cual un órgano público de rango superior asigna una competencia limitada a cierta materia o territorio a un órgano de su dependencia o subordinado, confiriéndole la autonomía técnica necesaria para que ejerza las funciones inherentes al encargo.

El ente gubernamental desconcentrado, que puede ser una unidad operativa central de un Ministerio por ejemplo, o ubicado a modo de oficina sucursal en el territorio, no tiene patrimonio propio ni personalidad jurídica, su estatus legal y presupuesto devienen del ministerio o sector al que está vinculado jerárquicamente.

Se considera como delegación, la modalidad de organización administrativa por la cual se confiere a un órgano, a través de una ley, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinadas competencias públicas delegadas de carácter sectorial (a nivel central o en territorios específicos). Se les otorga patrimonio propio y personalidad jurídica, por lo que las entidades de este tipo son consideradas como Instituciones Descentralizadas⁵, reservándose el Órgano Ejecutivo la función de control o rectoría, a través del despacho del Presidente de la República o del ministerio al que estén vinculadas.

En esta modalidad de delegación se presenta una figura particular, híbrida, derivada de las políticas de descentralización, por la cual un órgano central puede delegar temporalmente, vía convenio, el ejercicio de algunas funciones sectoriales y la operación de determinados servicios públicos a una Municipalidad o asociación de ellas, comunidades organizadas u ONG's, en casos que la búsqueda de eficiencia así lo justifique o como parte de un programa de desarrollo de capacidades en un proceso piloto de delegación de competencias.

En el caso de la descentralización territorial (o político-administrativa), se define como aquella modalidad por la cual se transfiere o traspasa de manera permanente y a través de una ley debidamente concertada y sustentada: autoridad, competencias, funciones o servicios y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales centrales, a gobiernos locales con plena autonomía política, técnica, administrativa y financiera.⁶

Obviamente las municipalidades, en uso de su plena autonomía, pueden a su vez:

- i) Desconcentrarse en unidades menores más cercanas a la población;
- ii) Delegar determinadas competencias y funciones a mancomunidades de municipios⁷ o a otras figuras de asociación municipal, en la búsqueda de eficiencias productivas, así como a asociaciones vecinales o sectoriales;
- iii) Descentralizar funciones y servicios a la comunidad organizada o al sector privado, a través de diferentes modalidades de operación y entrega de servicios.

5 Aunque no gozan de autonomía plena o constitucional, por lo que pueden ser consideradas como cuasi autónomas.

6 De ahí que en este caso se puede hablar también de una descentralización territorial.

7 Distinta de la asociación gremial en defensa de sus intereses sectoriales. Se orienta a la provisión u operación de servicios comunes o compartidos entre dos o más municipios. P. Ej. : un vertedero micro-regional para la disposición de desechos sólidos.



2.3 Criterios generales de atribución de competencias en el sector público

Las decisiones de organización y de administración de lo público deben basarse en la idiosincrasia de cada país, porque los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales dentro de los cuales los gobiernos deben operar y a los cuales las adaptaciones organizacionales deben atender varían sustancialmente.

Las cuatro directrices conceptuales básicas para un sector público descentralizado en El Salvador⁸, que por su pertinencia para el país, vigencia y actualidad se considera deben ser mantenidas y tomadas en cuenta, son las siguientes:

- i) Concentrar dentro de los ministerios e instituciones con funciones de formulación de políticas la planificación, regulación, obtención y canalización de fondos, coordinación e integración de planificación, supervisión y organización institucional de cualquier actividad que debería manejarse en forma centralizada debido a la naturaleza de economía de escala.
- ii) Implementación de políticas públicas con mayor participación en la toma de decisiones y uso de recursos a nivel regional, departamental y local de los ministerios/instituciones, gobiernos locales, ONGs, organizaciones comunitarias y el sector privado. La prestación de servicios descentralizada supone diseñarse para evitar las características paternalistas, proteccionistas y clientelistas que se pretende suprimir de la administración nacional.
- iii) Municipalidades fortalecidas, que lleven a cabo efectivamente su autonomía financiera, técnica y administrativa y proporcionen los servicios que demande su localidad y para los que tendrán una ventaja comparativa en términos de eficiencia y eficacia, en relación al uso de los tipos de servicio proporcionados.
- iv) Participación ciudadana en la toma de decisiones, diseño y ejecución de la prestación de servicios públicos.

Cualquiera que sea la combinación de estructuras descentralizadas que se establezcan en un país determinado, el gobierno local efectivo requiere un gobierno central efectivo y viceversa. El gobierno central debe mantener responsabilidades para ejecutar funciones en las cuales tiene ventajas comparativas, mientras apoya en forma desconcentrada a los gobiernos locales y al personal de campo en la ejecución de esas funciones.

Tal enfoque exige un fuerte engranaje institucional y una responsabilidad compartida entre el nivel central y el nivel local. La temática de los procesos de descentralización no debe limitarse por tanto a los arreglos organizacionales a nivel local, sino antes bien debe ser analizada en un contexto más amplio de toda la estructura de relaciones entre el gobierno central y las instancias intermedias y locales, tal como lo evidencia la experiencia internacional en países que han adelantado dichos procesos.

2.4 Formas de provisión u operación (entrega) de servicios públicos

Para mayor claridad, es conveniente diferenciar entre modalidades de descentralización (que define al titular de la competencia), de las formas de provisión u operación de los servicios (que define cómo han de entregar a los usuarios finales aquellos servicios de la competencia de la cual es titular) y que pueden presentarse en cualquiera de las tres modalidades.⁹

⁸ Plan de Acción de Modernización del Sector Público, Ministerio de Planificación, Integrante del Plan de Gobierno 1994-1999

⁹ Por ejemplo, el municipio es competente para la administración del servicio de recolección de basura domiciliar, pero puede administrarlo



Aquí concurren los principios de proximidad y de participación. El primero prescribe que la descentralización se justifica cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; el segundo, que la participación social y política de los ciudadanos en las instancias de decisión, gestión y control de la administración pública, se torna imprescindible para obtener una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos en todos los niveles.

En tal sentido, con independencia de qué nivel de gobierno y en qué modalidad se ejercita una determinada competencia, ante la interrogante ¿Cómo lo hace mejor? se dispone de por lo menos las siguientes opciones (formas) de operación o entrega de un servicio público:

- Administración directa o tradicional. Cuando la entidad pública, además de responsable por la provisión del servicio (competente para su normación, regulación y diseño del financiamiento), lo produce, gestiona y entrega directamente al usuario final.
- Contratación. También llamada “tercerización” o “contratación de gestión”, por cuanto la entidad pública competente contrata los servicios de personas naturales o jurídicas externas para una de las fases o todo el proceso de operación de un servicio, que sigue siendo público.
- Concesión. “Por el Contrato de Concesión de Servicio Público, el Estado a través de la institución correspondiente, concede temporalmente a una persona natural o jurídica, la facultad de prestar un servicio público, bajo su vigilancia y control y a cuenta y riesgo de la concesionaria. El plazo y demás condiciones se determinará de acuerdo al contrato de concesión”. Art. 131 Bis de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública –LACAP-.
- Administración delegada. Cuando la entidad pública competente delega parte (la producción, la gestión, o la entrega) o todo el proceso de operación del servicio directamente a organizaciones comunitarias o privadas. Técnicamente se define esta modalidad también como relación de principal-agente.¹⁰
- Cogestión o Consorcio. Cuando la entidad pública competente, vía convenio o contrato, produce y/u opera conjuntamente con una entidad privada (empresarial, municipal, comunitaria o mixta), servicios de interés público, compartiendo costos y beneficios.

El Estado no se retira necesariamente del sector de actividad y puede continuar operando otros servicios o empresas similares.

directamente, contratar a un tercero para tal fin, o concesionarlo o delegarlo a un privado o a una cooperativa de vecinos, sin dejar de ser el titular de la competencia.

¹⁰ Notar que aquí se trata de delegar la operación del servicio, no la competencia que lo sustenta y que permanece con el titular original. EDUCO es un caso típico: el MINED es competente por la provisión del servicio educativo y la ACE por su gestión y entrega.



3. OBJETIVOS, Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLITICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACION.

El propósito de esta Política es proporcionar el marco de referencia político e instrumental para orientar el proceso de descentralización hacia el logro de sus objetivos, estableciendo las perspectivas, principios y lineamientos que sustenten los planes y programas de descentralización de las entidades gubernamentales y la participación de los actores institucionales.

3.1. Objetivo general de la Descentralización

Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los territorios y sus poblaciones, mediante el fortalecimiento efectivo de las capacidades locales, orientadas a mejorar la gobernabilidad local, la eficiencia en la focalización, gestión y efectividad del gasto público y la provisión de los servicios básicos.

3.2. Objetivos específicos de la Descentralización

1. Promover una modernización en la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a nivel Central como Local), para asegurar una gestión pública eficiente y eficaz.
2. Ampliar, rehabilitar y conservar la infraestructura y los servicios básicos, acercándolos cada vez más a la población.
3. Incentivar el desarrollo e instalación de la inversión privada en las localidades para responder a las necesidades de la población.
4. Promover la participación ciudadana en las decisiones políticas del nivel local e intermedio a través de distintos mecanismos, contribuyendo así a mejorar la gobernabilidad democrática.
5. Contribuir a reducir la vulnerabilidad ambiental a través de la protección, manejo y uso sostenible de los recursos naturales.

3.3 Principios básicos que sustentan la Política de Descentralización

La Política de Descentralización se rige y sustenta por un conjunto de principios básicos, los mismos que deberán estar presentes y ser asumidos en cada una de las fases que demande la implementación de los procesos de descentralización, en cualquiera de sus modalidades. Estos principios se detallan a continuación:

- 3.3.1 **Subsidiariedad:** Todo aquello que se puede gestionar en el sector público desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse sino en forma excepcional desde un nivel superior. Así mismo, es deber del Estado asistir subsidiariamente a las municipalidades más débiles a efectos de que puedan cumplir con los servicios mínimos de su competencia (disminución de la “brecha horizontal” entre municipios pequeños, medianos y grandes).



- 3.3.2 **Proximidad:** La descentralización se justifica cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público. Entre más cerca se encuentre la población al “ente” responsable de la toma de decisiones, éste tendrá una capacidad de respuesta más ágil, más eficiente y eficaz a los problemas que se presenten en la localidad.
- 3.3.3 **Eficiencia y eficacia:** La descentralización debe permitir un uso más adecuado, oportuno y racional de los recursos para la prestación de los servicios que el que se venía haciendo por parte de otras entidades gubernamentales. Cada nivel de organización debe hacerse cargo de aquellas funciones, competencias o servicios que puede prestar de una manera más eficiente y eficaz y con mejor calidad. Este principio de racionalidad en la asignación de los recursos, debe ser complementado con un criterio de optimización, para hacer un uso pleno de la capacidad existente ya instalada y de lo que se transfiera en el proceso de descentralización.
- 3.3.4 **Equidad fiscal:** La participación de los Gobiernos Locales en la distribución de los recursos del Estado, será proporcional y adecuada a las capacidades locales, así como al ámbito, alcances y cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.
- 3.3.5 **Gradualidad:** Teniendo en cuenta las debilidades institucionales de los niveles subnacionales de gobierno, tanto en materia administrativa como financiera, de recursos humanos y de capacidad de gestión, el traslado de competencias a esos niveles debe hacerse de manera gradual. A medida que vayan ganando destrezas y capacidad de gestión para promover el desarrollo, será posible ampliar el campo de sus responsabilidades. Las experiencias piloto pueden indicar cuál es el ritmo más apropiado en la entrega de competencias.
- 3.3.6 **Flexibilidad:** Es distinta la capacidad de gestión que poseen los órganos descentralizados. En tal virtud, algunos, por ejemplo, podrán asumir ciertas responsabilidades en materia de agua potable y saneamiento básico, más tempranamente que otras. En otras palabras, cada entidad debe asumir solamente aquellas competencias que esté en capacidad de manejar eficientemente. En caso de que no sea así, otras instancias deben asumir o reasumir transitoriamente la prestación de los servicios.
- 3.3.7 **Sostenibilidad:** La descentralización debe ser un proceso sostenible en el tiempo. Ello implica que la entrega de responsabilidades a los entes subnacionales debe ir acompañada consistentemente de los correspondientes recursos técnicos, legales, financieros y administrativos. De otro lado, en la medida en que exista un acceso equitativo y oportunidades para todos los sectores de la sociedad civil en el proceso de desarrollo local, y una apropiación y participación activa y responsable de los mismos, las acciones de tal orden se mantendrán y mejorarán en el tiempo.
- 3.3.8 **Transparencia:** El proceso de descentralización debe asegurar que la población tenga acceso a la información que ellos consideren más relevante, eliminando la discrecionalidad con la que funcionarios de gobierno manejan la información, o impulsando una cultura de rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Además, en los mecanismos de participación ciudadana debe incluirse, fomentarse y estructurar las bases para la contraloría social.



- 3.3.9 **Coordinación y complementariedad entre los niveles del gobierno:** El Gobierno Nacional tendrá como rol fundamental el normativo, en el sentido que define normas, políticas, y promueve y supervisa su cumplimiento. Los entes descentralizados asumirán su nuevo papel principalmente de ejecutores de acciones operativas y podrán asumir además un papel normativo a nivel local -como es el caso de los Gobiernos Municipales con las ordenanzas municipales-, en consecuencia con las normas y regulaciones emanadas del Gobierno Nacional.
- 3.3.10 **Concurrencia y corresponsabilidad:** Cuando sobre una materia se asignen a los entes locales competencias no privativas que deben compartir, en los respectivos niveles, con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas en el marco del respeto de las atribuciones de otras autoridades o entidades, con el consenso y coordinación, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la sobreposición de actividades.
- 3.3.11 **Participación y control social:** La descentralización debe facilitar la interrelación de los individuos con el Estado en su calidad de ciudadanos, organizados o no, con la finalidad de hacer valer sus derechos sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo, edad, religión, raza, etnia, participación política, o algún tipo de discapacidad. La participación social y política de los ciudadanos, se torna imprescindible para obtener una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, en todos los niveles.
- 3.3.12 **Competencias Claramente Definidas:** Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de Gobierno Central y Municipales, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.

4. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se concibe como un instrumento para el fortalecimiento efectivo de las capacidades locales y al desarrollo sostenible de los territorios y sus poblaciones, en el corto y mediano plazo. La naturaleza multisectorial de los procesos de descentralización y la diversidad de los tipos de actores involucrados en estos procesos requiere de orientación hacia una visión integradora. Como todo proceso de cambio e innovación, la descentralización requiere además de liderazgo y promoción.

En este sentido, para la implementación de los procesos de descentralización es indispensable contar con un marco institucional que asegure su coherencia con las políticas y estrategias, tanto nacionales como sectoriales, relacionadas al desarrollo local y al ordenamiento territorial del país y que la impulse con una visión integradora.

4.1. Actores institucionales y roles en los procesos de descentralización

Los procesos de descentralización objeto de esta Política requieren la participación concertada de actores institucionales, con diferentes roles, funciones y niveles de responsabilidad. Entre ellos, los principales actores y roles se presentan a continuación.



4.1.1. A nivel del Gobierno Central

Los actores principales de esta Política son todas las instituciones del Órgano Ejecutivo, así como las instituciones oficiales autónomas. Los roles que desempeñarán estas instituciones dependen de su nivel de involucramiento en procesos de transferencia de competencias y recursos, y como se definan en la estrategia nacional de descentralización. En términos generales podemos distinguir:

- a) La Comisión Nacional de Desarrollo Local –CONADEL-, como espacio o mecanismo para llevar a cabo la concertación entre los diferentes actores de los sectores público y privado, las organizaciones de la población y las organizaciones no gubernamentales, involucradas en los procesos de descentralización y desarrollo local.
- b) Entidades que realizan transferencia de competencias y recursos, las cuales tienen responsabilidad directa en la planificación, ejecución y administración de las acciones de descentralización y del apoyo para la puesta en marcha y operación de los servicios y competencias descentralizados.
- c) Entidades que no descentralizan directamente competencias o servicios, pero que manejan información, recursos de diferentes tipos y/o servicios de apoyo para la descentralización. Estas entidades estarán a cargo de proporcionar o prestar dichos elementos, bajo la coordinación de la entidad designada para tales efectos. Así mismo, definirán en forma concertada con dicha entidad las acciones de desconcentración y/o delegación que permitan reforzar o completar la estrategia nacional de descentralización.

4.1.2. Al nivel local del Estado,

Los Gobiernos Municipales y sus asociaciones o mancomunidades, serán responsables directos de la implementación, puesta en marcha y operación eficiente de los servicios que se les transfieran. En estos procesos serán responsables de promover y coordinar en su ámbito territorial la participación de la población, de ONGs, de entidades o institutos académicos y de la empresa privada. Así mismo, serán responsables de concertar con la entidad designada para coordinar el proceso la definición de la estrategia nacional de descentralización, de promover procesos de transferencia de competencias y recursos, así como de participación en procesos de planificación y ejecución de inversiones y medidas de desarrollo regional o local.

4.1.3. Organizaciones de la Sociedad Civil

Las organizaciones de la población (ADESCOS, Comités de Desarrollo Regional y otras), las ONGs e institutos y gremios de diferentes tipos participarán en la planificación, ejecución, administración de las acciones de desarrollo local, en coordinación con las Entidades Sectoriales, las instancias subnacionales y/o la entidad designada para coordinar el proceso según cada caso lo requiera.

4.1.4. Entidades del sector privado

Las empresas privadas de diferentes tipos, tales como proveedoras de bienes y servicios, consultoras, etc. y



sus diferentes asociaciones, son actores importantes en todas las etapas de los procesos de descentralización. Se espera su participación en las actividades de concertación para definición de estrategias, además de su actuación como socios, aliados o ejecutores tanto en la prestación o entrega de servicios, la activación económica para el desarrollo local y el financiamiento, así como en la ejecución de acciones y medidas de descentralización.

5. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR¹¹

A. ESTRATEGIA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

- 5.1. Se llevará a cabo un proceso de planificación para definir en forma concertada con los actores involucrados una estrategia nacional de mediano y largo plazo para implementar la descentralización. En esta estrategia se establecerá el alcance y objetivos, líneas de acción e indicadores para medir el logro, tanto a nivel global, como para cada uno de los sectores y procesos, a nivel nacional y a nivel territorial (regional y micro-regional). Este proceso será coordinado por la entidad designada para tal efecto.
- 5.2. Los Ministerios e instituciones descentralizadas deben realizar un proceso de planeamiento estratégico, mediante el cual sus competencias y los servicios que prestan sean revisados y actualizados de manera que respondan al rol normativo, facilitador y subsidiario que se requiere del Estado, así como a la estrategia nacional de descentralización mencionada anteriormente.

B. ALCANCE DE LOS ROLES Y FUNCIONES QUE ASUMIRÁ EL NIVEL CENTRAL

- 5.3. Los Ministerios deben concentrarse en funciones estratégicas de formulación y evaluación de políticas públicas de alcance nacional, proposición de normativas legales y supervisión de las funciones operativas delegadas en otras entidades.
- 5.4. Las funciones operativas de prestación de servicios o de aplicación de normas de responsabilidad directa del Estado, deben realizarse preferentemente a través de entidades descentralizadas o entidades privadas sin fines de lucro.
- 5.5. La descentralización también deberá ser un principio básico de modernización, por lo tanto, los sistemas de administración financiera, de recursos humanos, compras y contrataciones y control gubernamental, deberán adecuarse a la centralización normativa y descentralización operativa, de tal forma que puedan apoyar la toma de decisiones en los niveles más cercanos a los usuarios de los servicios o trámites públicos.

C. CRITERIOS, MECANISMOS Y REQUERIMIENTOS PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

¹¹ Desarrollados en base a la Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo (Julio 1999) , la Política de Descentralización (Enero 2000), publicadas por la Secretaría Técnica de la Presidencia, y la consulta sobre la propuesta de política llevada a cabo en mayo y junio de 2006



- 5.6. Se promoverá, coordinará, y dará seguimiento a la definición y /o aclaración de la distribución competencias entre los diferentes niveles del estado por medio de procesos de concertación que incluya a los actores involucrados en cada sector. Esta actividad estará bajo la responsabilidad de la entidad designada para coordinar el proceso. Tanto las entidades del nivel central como las de los niveles subnacionales o locales podrán promover dichos procesos, siguiendo los lineamientos y criterios expresados en esta política y la estrategia nacional de descentralización.
- 5.7. Los ministerios y entidades descentralizadas considerarán en la planificación estratégica para la descentralización de cada sector, tanto las competencias a transferir como las posibilidades de efectuarla hacia gobiernos locales o hacia instancias intermedias, como asociaciones o mancomunidades de municipalidades, y definirán en cada región, concertadamente con dichas instancias la forma más conveniente para la transferencia de competencias y recursos.
- 5.8. El análisis para la definición de los servicios a transferir, bajo cualquiera de las modalidades enunciadas en el numeral 2.2 de esta Política, deberá tomar en cuenta los siguientes criterios básicos:
- a) Que se logre el mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
 - b) Que los servicios se acerquen lo más posible a los usuarios.
 - c) Que se asegure el mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios.
 - d) Que los servicios transferidos sean pertinentes a las necesidades de los usuarios.
 - e) Que haya participación ciudadana en la identificación de necesidades, en la formulación de programas y proyectos de su interés y en el control social de su ejecución.
- 5.9. Para definir si las competencias y recursos se transferirán a gobiernos locales o a instancias regionales se aplicarán los siguientes criterios:
- a. Economías de escala
 - b. Eficiencia en el uso de infraestructura, equipamiento y tecnología
 - c. Coherencia con la protección y uso racional de recursos naturales
 - d. Optimización de condiciones para la productividad y el desarrollo económico
- 5.10. Cuando sea necesario para facilitar el desarrollo operativo de las funciones y acercar los servicios a los usuarios, o (conveniente) para la promoción del desarrollo regional y local, las estructuras deberán desconcentrarse en dependencias regionales, departamentales o locales según se requiera. En este sentido, deberán revisarse los compromisos de desconcentración operados hasta la fecha, profundizando al máximo los actualmente vigentes.
- 5.11. Cada institución que transfiere competencias o servicios deberá definir los criterios sobre las capacidades técnicas, administrativas, financieras, etc., que las entidades receptoras deben tener para proceder a la desconcentración, delegación o descentralización territorial de competencias y difundir ampliamente estos criterios, para asegurarse que los receptores tengan acceso a dicha información y conozcan los requisitos requeridos para participar en el proceso de descentralización.



- 5.12. El análisis para la definición de los servicios o competencias a transferir, bajo cualquiera de las modalidades enunciadas, deberá tomar en cuenta los principios señalados en esta Política, lo cual obliga a una consulta y concertación permanente durante el proceso con los entes receptores, así como a revisar y redefinir su marco legal-institucional para asegurar las acciones de descentralización.
- 5.13. Cualquier modalidad de descentralización adoptada por cada institución del Gobierno Nacional, deberá contar con los instrumentos de preparación, capacitación, verificación y evaluación que permitan mantener y mejorar el nivel de calidad de los servicios transferidos.
- 5.14. Para tomar la decisión de aplicar cualquier modalidad de descentralización de las incluidas en esta Política, los involucrados están en la obligación de apegarse a la legislación vigente sobre la materia o de promover las reformas o cambios legales que sean necesarios.
- 5.15. Las competencias y servicios que de acuerdo al ordenamiento jurídico correspondiente pertenecen a las municipalidades se transfieren a éstas cuando estén dispuestas a recibirlas, garantizando que se cumplirán o prestarán en iguales o mejores condiciones que las actuales.

D. PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA LA RECEPCIÓN DE COMPETENCIAS POR MUNICIPALIDADES

- 5.16. Para los fines del desarrollo local, la descentralización por devolución o político-administrativa se constituye en un medio para que las comunidades tengan mayor acceso y reciban servicios con mayor prontitud y calidad.
- 5.17. La descentralización por devolución requiere de una administración municipal (o regional) eficiente y eficaz; por lo tanto, los criterios y principios de administración financiera, recursos humanos, compras y contrataciones y control gubernamental adoptados por el Gobierno Central, deberán ser replicados, cuidando de reducir los procesos burocráticos en la gestión municipal y evitar la conformación de estructuras demasiado complejas.
- 5.18. Se procurará que los actores en procesos de descentralización incorporen el principio de corresponsabilidad y fomenten la asociatividad intermunicipal y la participación de organismos no gubernamentales, empresas privadas u organizaciones comunales en las actividades que les compete y en las transferidas.
- 5.19. Con la descentralización se crean condiciones para que los ciudadanos asuman actitudes más comprometidas y responsables con respecto al desarrollo de sus localidades, por lo que los entes receptores deberán establecer mecanismos de comunicación clara e información suficiente, para darle transparencia a la actuación de los actores en el proceso.
- 5.20. El proceso de traslado de competencias hacia las municipalidades o instancias subnacionales deberá concertarse y ejecutarse en forma ordenada y gradual, acompañado por un proceso de fortalecimiento institucional, cuya calidad técnica y dotación de los recursos necesarios estará a cargo de la entidad central que transfiere, valiéndose también para ello de las “experiencias piloto” precedentes.



E. PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

- 5.21. Con el fin de maximizar la sostenibilidad financiera de los servicios descentralizados, la entidad designada para coordinar el proceso de descentralización promoverá la definición concertada de instrumentos e incentivos y las reformas al marco legal para su implementación, para:
- a) fortalecer la capacidad de generación de recursos propios de los gobiernos locales e instancias subnacionales, en coherencia con la política fiscal del gobierno central.
 - b) participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias en la financiación y prestación de servicios descentralizados
- 5.22. Dado que el traslado de competencias y/o atribuciones implica gastos adicionales en la entidad receptora, se asume que el gobierno central deberá transferir proporcionalmente los recursos financieros necesarios hacia la unidad receptora. Esto deberá hacerse en el contexto del marco jurídico y los planes correspondientes del proceso de descentralización específico.
- 5.23. Para efectos de una clara rendición de cuentas, se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de información a los gobiernos municipales y a la población
- 5.24. Para evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto, se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a las municipalidades del país, con efectos fiscales neutros.
- 5.25. El endeudamiento público externo es competencia exclusiva del gobierno central y debe concordar con el límite del endeudamiento del sector público y las reglas de transparencia y prudencia fiscal. El Ministerio de Hacienda tomará las providencias necesarias en caso de requerirse endeudamiento de otros niveles de gobierno.
- 5.26. La responsabilidad fiscal debe compartirse entre los diferentes niveles de gobierno, para lo cual se establecerán medidas compatibles con los principios de transparencia y prudencia fiscal.
- 5.27. Las instancias receptoras de competencias estarán sujetas a los controles que se establezcan de parte del gobierno central y de la comunidad, para asegurar el eficiente uso de los recursos y la adecuada prestación del servicio o desempeño de las funciones transferidas.
- 5.28. Las instancias receptoras de competencias deben realizar los esfuerzos que sean necesarios para lograr el fortalecimiento de sus recursos propios para el financiamiento de sus actividades, lo cual les otorga mayor autonomía en el manejo de los recursos descentralizados.



F. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

- 5.29. El fortalecimiento institucional constituirá un objetivo básico de la estrategia nacional de descentralización, destinado a los principales actores institucionales de los procesos de descentralización, incluyendo a las entidades del gobierno central, los gobiernos locales, la sociedad civil y la empresa privada.
- 5.30. Las acciones para alcanzar dicho objetivo incluirán tanto la creación o mejoramiento de mecanismos de organización, coordinación, participación y contraloría social, como el desarrollo de capacidades del personal para el desempeño de roles en la descentralización, tanto de tipo técnico o administrativo como en negociación, comunicación y coordinación entre los diferentes actores.
- 5.31. La entidad designada para coordinar el proceso de descentralización promoverá, concertará y coordinará la planificación y ejecución de las acciones de fortalecimiento institucional. Así mismo llevará a cabo acciones de difusión, y capacitación sobre los temas de alcance general, en especial sobre políticas públicas y estrategias de descentralización y desarrollo local.
- 5.32. La ejecución y administración de las acciones de fortalecimiento institucional de alcance sectorial destinadas a acompañar procesos de transferencia, puesta en marcha y operación de competencias será responsabilidad de los ministerios y entidades descentralizadas que realizan cada proceso, bajo la coordinación de la entidad designada para tales efectos.
- 5.33. Tanto la entidad responsable del proceso, como las entidades sectoriales promoverán y facilitarán la participación de los gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades e instituciones académicas y empresas privadas, tanto en las actividades de fortalecimiento institucional, como su organización, ejecución, administración y aportes de recursos para su realización.

G. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

- 5.34. La entidad designada para coordinar el proceso de descentralización realizará la sistematización y documentación de experiencias a nivel general para todos los procesos de descentralización que lleven a cabo. Así mismo, implementará y mantendrá actualizados y accesibles al público los sistemas de información y difusión para fortalecer la transparencia y promover la participación y contraloría social.
- 5.35. A lo interno de cada institución del nivel central que lleve a cabo procesos de descentralización, se conformará una instancia que brinde el seguimiento sobre la la gestión descentralizada, con el fin de retroalimentar y mejorar el proceso en marcha. Estas unidades deberán documentar el proceso de descentralización con la intención de crear la memoria institucional del mismo y elaborar un “registro de lecciones aprendidas”.
- 5.36. La entidad designada para coordinar el proceso de descentralización y las entidades sectoriales promoverán además la participación de los gobiernos o entidades subnacionales en la sistematización y documentación y difusión de experiencias.



ANEXO No 1¹²**TIPOS DE DESCENTRALIZACION****i) Descentralización Política**

Es la que concede a los ciudadanos y sus representantes electos más poder en las decisiones públicas. A menudo, es asociada con el pluralismo político y el gobierno representativo, pero también como modalidad que profundiza la democratización en tanto facilita a los ciudadanos mayor influencia en la formulación e implementación de políticas públicas. La descentralización política requiere a menudo de reformas constitucionales y estatutarias, el desarrollo de partidos pluralistas, la creación de unidades políticas locales y la conformación de grupos representativos de la sociedad civil.

ii) Descentralización Administrativa

Consiste en la redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos financieros para la provisión de servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Es la transferencia de responsabilidad para la planificación, financiamiento y gestión de ciertas funciones públicas del Gobierno Central y sus agencias gubernamentales a unidades subordinadas, a autoridades públicas semi-autónomas o corporaciones regionales, a otros niveles autónomos de gobierno, como el municipal, o a autoridades funcionales con autonomía estatutaria.

La descentralización administrativa tiene tres modalidades principales: desconcentración, delegación y devolución¹³, esta última también denominada indistintamente descentralización territorial y descentralización político-administrativa.

iii) Descentralización Fiscal

La responsabilidad financiera es un componente central de la descentralización. Si los gobiernos locales y organizaciones territoriales asumen efectivamente funciones descentralizadas, ellos deben tener ingresos adecuados, colectados localmente o transferidos del gobierno central, así como la autoridad para tomar las decisiones de gastos correspondientes. Puede asumir varias formas, incluyendo:

- Autofinanciamiento o recuperación de costos a través de cargos por servicios
- Cofinanciamiento o coproducción, en la cual los usuarios participan en la provisión de servicios e infraestructura a través de contribuciones monetarias o de trabajo personal
- Ampliación de los ingresos locales a través de impuestos a la propiedad y a las ventas o cargos indirectos
- Transferencias intergubernamentales, provenientes de ingresos nacionales por impuestos colectados por el gobierno central, hacia los municipios para usos específicos o generales
- Autorización de endeudamiento municipal y movilización de recursos nacionales o locales a través de garantías o avales de crédito

12 Del inglés devolution, en el sentido de devolver a las comunidades y sus gobiernos locales la capacidad de decidir sobre temas de su ámbito, la misma que les fuera enajenada (en la tradición anglosajona) por los gobiernos nacionales emergentes.

13 Glosario de la Descentralización (CSD, Managua: 1999)



iv) Descentralización Económica o de Mercado

La más radical forma de descentralización, desde la perspectiva de los gobiernos post-ajuste estructural de los 90' en Centroamérica, la constituyeron la privatización y la desregulación. Ellas permitieron que funciones y servicios que han sido primarios y exclusivamente del Estado fueran asumidas por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones de voluntarios privados y otras organizaciones no gubernamentales.

La también denominada "descentralización social", fue parte fundamental de la estrategia de modernización del Estado y actualmente, luego de impresionantes reducciones del aparato público en la región centroamericana, toca el turno a las reformas institucionales que implican los procesos de descentralización, el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo local equitativo y sustentable.

Otros conceptos relevantes en el diseño e implementación de procesos de descentralización

Competencia en la provisión y operación de bienes y servicios públicos

Una competencia pública, es la atribución expresa de responsabilidad a un ente estatal determinado por un conjunto de funciones relacionadas con la prestación de uno o más servicios o con el acceso y usufructo de bienes considerados como de carácter público. Tales funciones pueden agruparse en dos: aquellas vinculadas con la provisión del bien o servicio (Normación, Regulación, Diseño del Financiamiento), o con la operación de los mismos (Producción, Gestión y Entrega al Usuario).¹⁴

Eficiencia asignativa en la provisión de bienes y servicios públicos

Entendida como la adecuada y equitativa asignación de prioridades en el uso de recursos y prestación de servicios públicos.¹⁵

Eficiencia productiva en la operación de bienes y servicios públicos

Entendida como la óptima producción de servicios públicos y de infraestructura a los menores costos posibles.¹⁶

Relación "Principal-Agente"

Aquella por la cual las funciones de normación, regulación y diseño del financiamiento para la provisión de un servicio público son retenidas y ejercidas por la entidad del Estado competente para la prestación de dicho servicio, a la cual se denomina "Principal", mientras que la producción, gestión y entrega al usuario final del servicio propiamente dicho, es delegada a otra entidad pública, privada o mixta, a la cual se denomina "Agente", generalmente a través de un convenio específico en que se precisan los arreglos interinstitucionales.

14 Basados en T. Campbell y R. Proudhon (BM: 1995)

15 Ídem

16 Basado en J. Silverman (BEDE, Quito: 1995)



AGRADECIMIENTOS

En concordancia con lo planteado en nuestro Plan de Gobierno “País Seguro”, en el tema “Desarrollo Local y Equilibrio Territorial: progreso con equidad”, en el sentido de facilitar el desarrollo a nivel local a través de políticas y lineamientos que propicien las condiciones y oportunidades para coordinar esfuerzos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población, se revisó la Política Nacional de Descentralización, como marco orientador de los esfuerzos de entidades gubernamentales, no gubernamentales, municipios, comunidades y entidades privadas para impulsar el crecimiento económico y desarrollo social desde la base.

La visión que el gobierno plantea con esta política, ha sido el resultado de una evaluación del proceso iniciado en 1999 y que estuviera vigente hasta junio 2004; el cual fue sometido a consulta por la Comisión Nacional de Desarrollo Local, CONADEL; en la que participaron representantes institucionales que son actores en los procesos de la descentralización y el desarrollo local, tales como diputados de la Asamblea Legislativa; ministros y viceministros del gabinete social, entidades descentralizadas; ONG`s, gobiernos locales y su organización gremial, COMURES; la cooperación internacional interesada en el tema; universidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo local y la descentralización.

Todos y cada uno de ellos, aportaron en el proceso sus recomendaciones, ideas, críticas, etc. las cuales fueron imprescindibles para darle forma a esta Política Nacional; la cual constituye un paso importante para iniciar o continuar con el proceso de descentralización en nuestro país.

A todos, mis agradecimientos,

*Eduardo Zablah Touche
Secretario Técnico de la Presidencia*



Publicado por:



Comisión Nacional de Desarrollo Local
CONADEL



SECRETARIA TECNICA
DE LA PRESIDENCIA

Con el apoyo de:

gtz



