



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 REPUBLICA
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:
- Que se logre el mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
 - Que los servicios se acerquen lo más posible a los usuarios.
 - Que se asegure el mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios.
 - Que los servicios transferidos sean pertinentes a las necesidades de los usuarios.
 - 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:
- Economías de escala
 - Eficiencia en el uso de infraestructura, equipamiento y tecnología
 - Coherencia con la protección y uso racional de recursos naturales
 - 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 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



