

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,**  
**FINANCIERO Y PROCESAL**



**DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL  
ESTADO, GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO  
SOCIAL. LIMITANTES Y EXPECTATIVAS. EL CASO  
PARTICULAR DE EL SALVADOR**

**TESIS DOCTORAL**

**PRESENTADA POR  
RODOLFO ERNESTO CHAMORRO TOBAR**

**BAJO LA CODIRECCIÓN DE  
PROF. DR. RICARDO RIVERO ORTEGA  
PROF. DR. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ**

**SALAMANCA, FEBRERO DE 2015**



**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
FINANCIERO Y PROCESAL**



**DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, GOBIERNOS  
LOCALES Y DESARROLLO SOCIAL. LIMITANTES Y  
EXPECTATIVAS. EL CASO PARTICULAR DE EL SALVADOR**

Tesis Doctoral presentada por D. Rodolfo Ernesto Chamorro Tobar para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, codirigida por los Profesores Doctores Ricardo Rivero Ortega y Santiago González-Varas Ibáñez, Catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca y Universidad de Alicante, respectivamente, elaborada en el marco del programa de doctorado “Derecho Administrativo de la Sociedad del Conocimiento”.

Fdo. Rodolfo Ernesto Chamorro Tobar

Vo.Bo. Codirectores de la Tesis

Fdo. Prof. Dr. Ricardo Rivero Ortega

Fdo. Prof. Dr. Santiago González-Varas Ibáñez

**SALAMANCA, FEBRERO DE 2015**



**DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO,  
GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO SOCIAL. LIMITANTES Y  
EXPECTATIVAS. EL CASO PARTICULAR DE EL SALVADOR**

**SALAMANCA, 2015**



## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	15

### CAPÍTULO PRIMERO

#### DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

I. DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL .....	41
---	----

1. DESCENTRALIZACIÓN .....	46
1.1. DELIMITACIÓN Y APROXIMACIÓN AL TEMA .....	46
1.2. DESCENTRALIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN DE PODER Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO .....	61
1.2.1. El Estado.....	61
1.2.2. El poder del Estado .....	62
1.2.3. Distribución de poder .....	64
1.2.4. Organización del Estado.....	69
1.3. DESCENTRALIZACIÓN. ESTADO FEDERAL, REGIONAL Y UNITARIO .....	74
1.3.1. Niveles de poder y formas de Estado.....	74
1.3.2. Estado federal .....	80
1.3.3. Estado regional.....	96
1.3.4. El Estado unitario o municipal .....	100
1.4. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA, TERRITORIAL E INSTITUCIONAL.....	109
1.4.1. Descentralización política y descentralización administrativa, una difusa clasificación.....	109
1.4.2. Descentralización territorial y descentralización institucional.....	119
<i>a. Descentralización territorial</i> .....	120
<i>b. Descentralización institucional</i> .....	122
1.4.3. Descentralización fiscal .....	125
1.4.4. Teoría secuencial de la descentralización .....	130
1.5. OTRAS FORMAS DE TRANSMISIÓN DE COMPETENCIAS.....	133
1.5.1. Desconcentración .....	133
1.5.2. Delegación .....	136

<b>2. ELEMENTOS ESENCIALES.....</b>	<b>139</b>
2.1. PERSONALIDAD JURÍDICA.....	140
2.2. COMPETENCIAS.....	142
2.2.1. Sobre las competencias en general .....	142
2.2.2. Potestad normativa local .....	146
2.2.3. Potestad sancionadora local.....	153
2.3. AUTONOMÍA.....	155
2.3.1. Autonomía y autarquía.....	158
2.3.2. Autonomía y descentralización .....	161
2.3.3. Naturaleza jurídica de la autonomía .....	162
2.3.4. Contenidos y vertientes de la autonomía local.....	166
a. Dimensión administrativa .....	167
b. Dimensión competencial .....	168
c. Dimensión económica-financiera .....	171
d. Dimensión política.....	173
2.3.5. Límites de la autonomía local .....	176
2.3.6. Autonomía y control.....	177
a. Control de legalidad.....	178
b. Control de oportunidad.....	179
c. Control de cuentas .....	181
d. Control político .....	181
2.3.7. Consecuencias de la autonomía local.....	183
2.4. SUFICIENCIA ECONÓMICA-AUTONOMÍA FINANCIERA .....	184
2.5. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN; AMENAZAS Y DEFENSA. A PROPÓSITO DE LA RECIENTE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	192
<b>3. PRINCIPIOS RECTORES .....</b>	<b>211</b>
3.1. PRINCIPIOS DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN.....	211
3.2. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN .....	214
3.3. PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIDAD Y PROPORCIONALIDAD.....	216
3.4. PRINCIPIO DE UNIDAD.....	222
3.5. PRINCIPIO DE ASOCIATIVIDAD .....	224
<b>4. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>227</b>
4.1. DEMOCRACIA Y AUTONOMÍA.....	235
4.2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	238
4.2.1. Participación ciudadana .....	238
4.2.2. Democracia participativa.....	242
4.2.3. Participación e información.....	247



## CAPÍTULO SEGUNDO

### ESTADO ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR

#### II. ESTADO ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR.....251

1. UNA MIRADA A LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE AMÉRICA LATINA ...	251
1.1. LA HERENCIA CENTRALISTA EN LA REGIÓN. APUNTES SOBRE EL ATROPELLADO CAMINO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	251
1.1.1. La territorialidad durante la colonia .....	252
1.1.2. Los cabildos en la colonia .....	254
1.1.3. El proceso de independencia .....	256
1.1.4. Antecedente próximo .....	258
1.2. CONDICIONES ACTUALES DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	262
1.2.1. Breve perfil socioeconómico de la región .....	262
1.2.2. Condiciones generales .....	264
1.2.3. El gobierno local en región .....	270
a. <i>Disímil distribución poblacional</i> .....	270
b. <i>El gasto local</i> .....	272
c. <i>Ingresos locales</i> .....	274
d. <i>Perfil competencial</i> .....	277
1.2.4. Breve referencia al estado actual de los países .....	278
1.2.5. Tipología de Nickson sobre los gobiernos locales en América Latina.....	284
2. BREVE REPASO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA .....	291
2.1. ORÍGENES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CENTROAMÉRICA ..	291
2.2. LA FUGAZ EXPERIENCIA DEL FEDERALISMO EN CENTROAMÉRICA .....	294
2.3. PERFIL DEL GOBIERNO LOCAL EN CENTROAMÉRICA.....	297
2.4. PERSPECTIVAS.....	313
3. EL ESTADO Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS ORÍGENES Y LA FUNDACIÓN DE EL SALVADOR .....	314
3.1. ANTECEDENTE PRECOLOMBINO .....	314
3.2. LA TERRITORIALIDAD EN LOS INICIOS DEL ESTADO.....	316
4. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO .....	319
4.1. PERFIL SOCIOECONÓMICO DE EL SALVADOR.....	319
4.2. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL .....	325
4.3. DIVISIÓN TERRITORIAL.....	332
4.3.1. Las Gobernaciones departamentales .....	334
4.3.2. Los Gobiernos locales .....	338

<b>5. ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES EN EL SALVADOR.....</b>	<b>351</b>
<b>5.1. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DEL GOBIERNO LOCAL ...</b>	<b>351</b>
<b>5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>360</b>
5.2.1. Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal .....	360
5.2.2. Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa .....	372
5.2.3. El intento por gestar y desarrollar un tercer nivel de gobierno .....	375
5.2.4. Estrategia Nacional de Desarrollo Local .....	376
5.2.5. Política Nacional de Descentralización del Estado.....	380
5.2.6. Esfuerzos más recientes .....	382
<b>6. MARCO NORMATIVO VINCULADO A LOS GOBIERNOS LOCALES.....</b>	<b>384</b>
<b>7. ÓRGANOS RELACIONADOS CON EL GOBIERNO LOCAL.....</b>	<b>401</b>
<b>8. PERFIL COMPETENCIAL DEL GOBIERNO LOCAL .....</b>	<b>408</b>
8.1. VOCACIÓN DE COMPETENCIA GENERAL.....	408
8.2. PERFIL COMPETENCIAL .....	411
<b>9. FORMA DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL.....</b>	<b>420</b>
9.1. INGRESOS.....	420
9.1.1. Ingresos propios .....	429
<i>a. Impuestos.....</i>	<i>429</i>
<i>b. Tasas .....</i>	<i>432</i>
9.1.2. Fodes.....	434
9.1.3. Deuda pública municipal .....	437
9.2. GASTO.....	442
<b>10. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....</b>	<b>448</b>
<b>11. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN EL</b>	
<b>SALVADOR .....</b>	<b>460</b>
11.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	462
11.2. PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN .....	469
<b>12. TRANSPARENCIA, CONTRALORÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....</b>	<b>473</b>
<b>13. EL GOBIERNO LOCAL EN EL SALVADOR.....</b>	<b>479</b>
13.1. EL CONCEJO MUNICIPAL.....	481
13.2. EL ALCALDE.....	491
13.3. DEMÁS ÓRGANOS INTEGRANTES DEL GOBIERNO LOCAL.....	494
13.4. LAS MANCOMUNIDADES.....	497

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR. UNA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

#### **III. PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR. UNA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

.....	<b>507</b>
1. ¿ES VIABLE LA CONFIGURACIÓN DE UN TERCER NIVEL DE GOBIERNO? .....	510
2. FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL.....	516
3. LA REORGANIZACIÓN DEL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO: LOS ÓRGANOS REGIONALES DESCONCENTRADOS Y SU ACERCAMIENTO A LO LOCAL .....	523
4. HASTA DÓNDE AMPLIAR EL MARCO COMPETENCIAL DEL GOBIERNO LOCAL .....	531
5. LA AUTONOMÍA FINANCIERA IMPONE LA APROBACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y LA AMPLIACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS .....	537
6. POTENCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	544
CONCLUSIONES .....	<b>555</b>
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	<b>563</b>
NOTAS.....	<b>603</b>



## **AGRADECIMIENTOS**

Mis sinceros agradecimientos a Ely, la mujer que me dio la vida, por su abnegado apoyo en esta larga travesía, en la que durante nuestras ausencias atendía mis retoños y, por supuesto, a Elky, mi compañera de viaje en esta grata experiencia, que cuando no estaba conmigo, cuidaba de nuestros amados hijos.

A Eduardo y Camila, por todo el tiempo que, tal vez sin plena conciencia, me permitieron alejarme para cumplir este reto personal; pero además, por ser mi inspiración de cada mañana, para buscar ser un mejor padre, de quien puedan siempre sentirse orgullosos.

A Ricardo y Santiago, por haber aceptado la noble tarea de guiarme en la realización de este trabajo.

A la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por haber contribuido con la beca otorgada, a llegar a buen puerto con este proyecto.

A la Unión Iberoamericana de Municipalistas, por todo el apoyo documental y acogida brindada con total desinterés.

A todos cuantos, también de forma desinteresada, me brindaron espacios de su valioso tiempo para conversar y compartir parte de sus conocimientos y experiencias.

A todos los amigos, de muchas nacionalidades, que con nuestras extensas conversaciones volvieron ligera y grata nuestra tarea, en tierras salmantinas.

A Fito, por conminarme desde su memoria, con su ejemplo de entrega y solvencia moral, a ser siempre una persona de bien y provecho para mi sociedad.



## ABREVIATURAS

ACE	Asociaciones Comunales para la Educación
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDA	Consejo Departamentales de Alcaldes
CE	Constitución española de 1978
CED	Comités Especiales Departamentales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cn.	Constitución salvadoreña de 1983
Cit.	Citado
Coord./ Coords.	Coordinador/ Coordinadores
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADEL	Comisión Nacional de Desarrollo Local
COAMSS	Consejo de Alcaldes del área Metropolitana de San Salvador
COSERHI	Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos
CM	Código Municipal
CSJ	Corte Suprema de Justicia de El Salvador
DEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
Dir.	Dirigido por
DO	Diario Oficial
Ed.	Edición
EDUCO	Programa de Educación con Participación de la Comunidad
FIS	Fondo de Inversión Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FIDEMUNI	Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades
ENDL	Estrategia Nacional de Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FUDADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Ibíd.	Ibídem
IDE	Índice de Democracia Electoral
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDF	Índice básico de descentralización fiscal
IEAL	Instituto de Estudios de la Administración Local
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
Inc.	Inciso
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IUCEPC	Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución
IVAP	Instituto Vasco de la Administración Pública
LBRL	Ley reguladora de las bases del régimen local
LRSA	Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MEA	Municipalidades en Acción.
Núm./No.	Número
Ord.	Ordinal
Pág./p.	Página
Págs.	Páginas
PDL	Programa de Desarrollo Local
PIB	Producto Interno Bruto
RAP	Revista de Administración Pública
RAE	Real Academia Española
RDP	Revista de Derecho Político
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDL	Revista de Estudios de Derecho Local
REP	Revista de Estudios Políticos
REAL	Revista de Estudios de la Administración Local
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
Reimp.	Reimpresión
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local



TCE	Tribunal Constitucional Español
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional Español
Trad.	Traducida
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas
Vol.	Volumen



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, tiene por objeto realizar un pormenorizado recorrido dogmático sobre la figura de la descentralización. Su contenido, principalmente descriptivo, pretende culminar con la utilización de todos los insumos obtenidos durante la misma, en el planteamiento de una propuesta de organización territorial para El Salvador, uno de los países de la región centroamericana con mayor arraigo de su cultura centralista, originada en buena parte, por la marcada exclusión sociopolítica y económica sobre la cual se cimentaron sus orígenes como Estado, junto a la correspondiente concentración de poder político y económico, por parte de sus fundadores.

En la ruta del trabajo, se realiza un amplio estudio de la literatura vinculada al tema, pasando luego al análisis de las condiciones actuales de la descentralización en aquel país y la región en que se inserta, para concluir con la propuesta antes referida.

Así, debemos iniciar exponiendo que haber tomado la descentralización como tema de estudio, ha resultado sumamente bondadoso, por cuanto su abordaje puede hacerse desde un amplio abanico de ciencias, debido a su carácter polisémico; así, pensar en descentralización, es evocar la idea de Estado, de Administraciones públicas e, incluso, de empresas –entes puramente mercantiles- de amplia diversidad comercial y/o cobertura territorial, de privatización, entre otras.

Sin embargo, desde cualquier arista que se aborde, hablar de descentralización, es referirse, en principio, a la desfiguración, reconversión o supresión de un centro de administración o de poder, del cual emanan todas las decisiones de una organización; así, este concepto no es de aplicación exclusiva al ámbito estatal, sino a toda forma de organización, pública o privada, y puede ser entendido en una forma dinámica –como proceso- o en una forma estática o situacional –como *status*-.

En el ámbito del Derecho público, descentralizar es disgregar el poder político del Estado a través de distintos niveles de gobierno, como también lo es el separar y distribuir la producción o prestación de bienes o servicios de cada uno de estos sujetos de poder, hacia otros entes, sean de naturaleza pública o privada; así, la descentralización puede

atañer a centros de poder político o a centros de producción o prestación de bienes o servicios.

En este sentido, en la presente investigación abordaremos el tema desde su dimensión político territorial, centrándonos en la descentralización como forma de organización territorial del Estado, la cual puede estar referida al nivel nacional o al subnacional -o subnacionales- de gobierno, y a la distribución de competencias y recursos y los mecanismos de representación y participación, al interior de éste.

Para el desarrollo de la investigación, se parte de una idea precisa de descentralización, que no pretende imponerse sobre otras muchas que la literatura nos brinda, sino sólo delimitar el alcance que se le dará a ésta en el presente trabajo, desde su acepción jurídico política, es decir, como forma de organización y distribución de poder político en los distintos niveles de gobierno al interior del Estado, definiéndole como aquel proceso a través del cual se transfieren competencias, recursos económicos y poder político desde los Órganos centrales del Estado, a otros entes, siempre de Derecho público, que gozan de autonomía y legitimidad propia, se encuentran más cercanos a la población, y cuyo fin sea la mejora, tanto en la producción y/o prestación de bienes y servicios, como en el ejercicio democrático del poder del Estado.

Estos órganos de poder más cercanos al ciudadano, serán los Gobiernos locales, entendidos éstos, en el presente trabajo, como aquellos espacios territoriales conformados por los municipios, como unidad básica de la administración de gobierno, con límites que coinciden con los político-administrativos, con un determinado grado de descentralización, competencias y recursos específicos.

Esta última acotación es necesaria, por cuanto lo local no representa siempre simples divisiones geográficas o administrativas, sino que, en muchos casos, es una condición marcada por las circunstancias geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas de cada territorio, generadas en el devenir histórico de los grupos humanos que lo habitan; en donde se genera un sentido de pertenencia y singularidad.

Así, hablaremos de Gobiernos locales, refiriéndonos a lo municipal, como nivel institucionalizado de gobierno más próximo al ciudadano; para citar a las regiones, Estados federados, unidades constitutivas o microrregiones, lo haremos a través de sus propias

denominaciones o, en forma genérica, con el término de Gobiernos intermedios, microrregiones, entes asociativos o infra municipales, según cada caso.

Por otra parte, hemos de comprender el poder político, como aquel poder coactivo por excelencia, ejercido con exclusividad por el Estado y dotado de legitimidad, es decir, reconocido, autorizado y validado por la comunidad.

En este sentido, la centralización-descentralización, como variantes de distribución del poder político al interior del Estado, supone siempre una determinada forma de organización político-administrativa y mutaciones en las estructuras territoriales, que inciden de manera determinante en las distintas formas –jurídicas o políticas- que puede asumir el Estado, en cuyo caso, si partimos de una simple distribución de competencias administrativas, nos colocaríamos frente a la configuración de un Estado “unitario” complejo; si, de forma distinta, a este nivel de organización agregamos la entrega de potestades legislativas, nos plantamos frente a un Estado regional o autonómico; y, si en este ejercicio de distribución de poder, llegamos hasta el otorgamiento de facultades constituyentes, nos veremos entonces ante un Estado federal; clasificación básica, que ha ido evolucionando, hasta configurar nuevas categorías de entes descentralizados y niveles de gobierno.

Esta última forma de Estado se caracteriza por la constitucionalización de las autonomías de ciertos entes territoriales, hasta el grado de concentrar en éstas las tres funciones clásicas del Estado: legislativa, administrativa y jurisdiccional (y en ciertos casos, incluso la función constituyente). El Estado regional por su parte, se fundamenta en la pluralidad de centros autónomos de decisión político-legislativa y jurídicamente normativizados, en los que la soberanía y el poder constituyente son depositados íntegramente en el ámbito estatal.

El nivel de descentralización más leve, o más profundo, según quiera verse, es el que llega a la configuración del Gobierno local. En la mayoría de los casos se considera el más leve, por la estrechez de su marco competencial y de su poder político; sin embargo, con base en lo que la literatura desarrolla como el principio de subsidiaridad, el Gobierno local representa el nivel más cercano a la población, por lo que, opinamos, representaría el grado más profundo de descentralización o distribución del poder político, al ser el municipio, el ente local por excelencia, que integra una colectividad y en el que su gobierno es

directamente representativo de la misma. Y es que, como veremos, los municipios tienen una naturaleza y una significación políticas claramente distintas a las de los demás entes subnacionales.

De esta forma, la descentralización representa una herramienta eficaz para sortear la concentración originaria del poder, organizando la distribución del mismo, ya no sólo de forma horizontal, consagrada en el principio de separación de poderes desarrollado por Montesquieu, sino ahora, además, de forma vertical, en la cual, algunos de los poderes nacionales —o todos, según sea la variante de la descentralización— distribuyan o compartan sus competencias con otros niveles territoriales inferiores que gozan de autonomía y se encuentran más cercanos a la comunidad.

Se plantea así en nuestra investigación, la figura del Gobierno local, precisamente como eso, un ente gubernativo, un centro de poder político, correspondiente a un espacio geográfico significativamente inferior a los niveles de gobierno superiores a éste y con un marco competencial y población bajo su jurisdicción, también de dimensiones inferiores al resto de gobiernos.

Sin embargo, ésta no es esta la única diferencia entre lo local y el resto de niveles de gobierno, pues la esencia de éste es, ante todo, su vinculación a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, más que “la pretensión de recusar la concentración del poder”, como alguno lo sugiere. En todo caso, la literatura más reciente coloca a los Gobiernos locales en la categoría de auténticos entes territoriales de poder, al considerarlos revestidos de autonomía política, con base en la cual ejercen su jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado, con vocación de competencia general y sin la sujeción, supervisión y control por parte del nivel central. Su calidad de centro de poder político se ve reforzada por la elección de sus gobernantes a través del voto universal, libre y soberano de sus habitantes.

En este sentido, la autonomía, como elemento esencial de los entes descentralizados, ocupa un lugar importante en nuestra investigación. Entendida ésta, por la Carta europea de la autonomía local, como “...el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, se plantea como el

paradigma histórico del autogobierno, fundamentado en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes a sus integrantes.

Esta autonomía representa la separación formal y material del ente descentralizado frente a cualquiera otro del Estado; encarna la independencia y ausencia total de dependencia jerárquica, control, dirección y planificación respecto de toda organización del Estado, con sujeción sólo a la tutela de la observancia a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general. De esta forma, la autonomía, como esencia de todo proceso descentralizador, se presenta además como técnica de organización de la estructura territorial del poder público estatal en su conjunto.

Aquella adquiere, de forma especial, cuatro dimensiones: la administrativa, la competencial, la económica-financiera y la política. La administrativa es la referida a la ausencia de dependencia jerárquica, control y dirección del ente descentralizado, respecto de toda otra organización del Estado. En términos competenciales, debemos hacer referencia a la vocación de competencia general de los gobiernos autónomos, y el territorio sobre el cual se ejerce; es éste el elemento que le otorga al ente territorialmente descentralizado, la calidad de gobierno; asimismo, la potestad reglamentaria y sancionatoria del nivel local debe considerarse expresión necesaria de la noción de autonomía, en cuanto implica directamente la capacidad del ente descentralizado de establecer las normas necesarias para definir su propia organización, las funciones de su competencia y las relaciones con los sujetos externos a él, sin que deba concurrir una ley que le habilite para ello.

En términos económicos, la suficiencia financiera de los entes descentralizados, se materializa en parte por el control de éstos sobre las fuentes de sus ingresos, provenientes generalmente de impuestos y transferencias del gobierno nacional, y, de otra, por la descentralización de gastos, referida al grado en que los gobiernos subnacionales pueden decidir autónomamente la forma y cuantía en que han de gastar sus ingresos, independientemente de las directrices del gobierno central.

Y es que sin la suficiencia correspondiente de recursos para la ejecución de sus funciones, derivadas del bloque competencial que les ha sido atribuido a los entes locales, la autonomía misma de éstos quedarían sin contenido, vulnerándose con ello su correspondiente bloque de constitucionalidad; pues tal distribución de recursos y cargas

financieras no están, sino al servicio del propio reparto competencial; sin financiación, sólo quedan competencias estériles, que vuelven vana toda descentralización y autonomía; la distribución de competencias sólo puede ser eficaz, en tanto se atienda a la distribución de los gastos e ingresos y, esta última, a su vez, sólo puede emprenderse a la luz del reparto competencial.

Como hemos referido, esta suficiencia económica debe ser acompañada de un adecuado nivel de autonomía e independencia técnica y política; cualquier forma de injerencia de Órganos externos en la determinación del uso y destino de los recursos locales o el condicionamiento para su aprovisionamiento, transgrediría igualmente la autonomía local constitucionalmente reconocida. Debe concretarse el binomio autonomía-suficiencia financiera, para que pueda darse el potenciamiento mutuo de ambas condiciones.

En este sentido, puede decirse que un Estado en el que los gobiernos subnacionales reciben una mayor parte de los ingresos fiscales totales o cuentan con un alto nivel de participación en los gastos totales del Estado, es fiscalmente más descentralizado. Ante la primera de estas premisas, algunos sugieren que la descentralización fiscal conduce a una mayor responsabilidad fiscal, mientras, ante la segunda, se argumenta que se refuerza la motivación de los funcionarios locales para promover una mayor actividad económica y así ampliar su base impositiva.

El carácter o dimensión política de la autonomía, ha sido un tema que ha tomado el tiempo de varios estudiosos. La distinción entre el carácter político o administrativo de ésta, suele postrarse en la asignación de potestades legislativas —o capacidad para auto normarse—, pues, precisamente, a ello induce el significado etimológico mismo de esta institución. No obstante, aun cuando para muchos los gobiernos locales se encuentren desprovistos de aquélla, la capacidad de decidir en las materias de su competencia, según las propias opciones políticas o prioridades, junto a la forma democrática de elección de sus autoridades, les coloca a éstos y a la autonomía de la que gozan, en un plano esencialmente político; como refiere Sánchez Morón, es “inherente a la autonomía local la capacidad de dirección político-administrativa de sus titulares en el ejercicio de las competencias propias de los entes locales”.



Resulta imposible negar el marcado carácter político y legitimidad democrática de los Gobiernos locales, que le viene dado por la autonomía misma de que gozan y el proceso de elecciones libres del cual emergen. En todo caso, tampoco es posible equiparar el nivel de autonomía de los entes locales, con el otorgado a los órganos federados o regionales, pues el de éstos es mucho mayor e incorpora competencias de carácter jurídico-político, administrativas y legislativas, lo que no sucede en los entes locales. No obstante, ello sólo puede llevarnos a aseverar que se trata de niveles distintos de autonomía –y descentralización-, mas no a clasificar a la primera forma de autonomía como administrativa y a la segunda como política, como generalmente sucede, pues estas últimas categorías son de perfiles muy imprecisos.

Este punto, nos lleva a la tendida discusión generada en la literatura versada sobre el tema, en cuanto a la clasificación de la descentralización en política y administrativa, la cual resulta ser difusa pues, al fin de cuentas, toda forma de descentralización representa una forma de trasvase de funciones y competencias, es decir, una forma de distribución del poder del Estado en la que además se otorga autonomía. Y, a su vez, toda forma de descentralización tiene impregnada una mayor o menor connotación política, por cuanto implica un desprendimiento del poder del Estado y toca aristas como financiación, competencias, poder, democracia, procesos electorales, eficiencia, servicios y otros.

La complejidad de esta clasificación tiene a su base la perspectiva desde la cual se aborde. Así, desde una óptica jurídico formal, la distinción entre la descentralización política y administrativa se centra en la naturaleza de las competencias que se transfieren: si éstas son únicamente administrativas, la descentralización será administrativa, pero, si además se transfieren potestades legislativas, será política. Desde otra perspectiva, se adiciona además un matiz politológico a esta clasificación, diferenciándose entre ambas formas de descentralización, no por la naturaleza competencial de que se trate, sino por la legitimidad electiva de sus gobernantes y la capacidad material de autogobierno o autonomía en la administración del poder conferido.

De nuestra parte, hemos de decantarnos por establecer como determinante en un ente descentralizado políticamente, no el contar con competencias formalmente legislativas, sino la capacidad de sus ciudadanos para elegir democráticamente a sus gobernantes y la suya propia para poder autogobernarse y tomar de forma independiente la dirección

política en la gestión pública de su territorio, sin la intervención de otros centros de poder y sin importar los alcances de su marco competencial. De esta forma, es para nosotros tan política una descentralización a nivel regional o autonómico, como a nivel local; se diferenciará entre ambas sólo por las dimensiones del trasvase competencial. En definitiva, debe verificarse un traslado de poder, de niveles superiores de gobierno, hacia niveles inferiores, que gozan de autonomía y legitimidad.

Desde otra perspectiva, ha sido necesario dejar establecidas las diferencias existentes entre la descentralización y otras formas de distribución competencial, como son la desconcentración, la delegación e incluso la privatización. Así, la figura de la desconcentración se inserta de manera más sólida en el ámbito de la gerencia administrativa que en el de lo político. Aun cuando hay autores, no precisamente juristas, que le confunden con la descentralización, lo cierto es que, ante la clasificación de descentralización que se desarrolla, podemos distanciar diametralmente la desconcentración con la descentralización política, mas no con la descentralización administrativa o la funcional o por servicios; en las dos últimas se produce una transferencia competencial de un órgano superior a otro inferior y se vinculan directamente con la mejora en la eficacia de la gestión pública; en esta última forma de descentralización, se mantiene un vínculo de sujeción entre el ente que cede la competencia y el descentralizado administrativa o funcionalmente; la ausencia de autonomía y legitimidad en la determinación de sus autoridades, les mantiene en un nivel, aunque más débil, de dependencia.

Lo anterior no implica que la desconcentración se deba confundir o igualar a la descentralización administrativa o a la funcional; el elemento esencial de la personalidad jurídica que concurre en estas últimas, es una diferencia determinante, al menos formalmente, pues, materialmente, parece ser más difusa. Más evidente resulta la distinción de la primera con la descentralización política o territorial, en donde la presencia del elemento de la autonomía y el carácter electivo de los gobernantes, hacen innecesario todo esfuerzo por explicarla.

Para el caso de la delegación, su distanciamiento conceptual con la descentralización es más evidente, pues además de la ausencia de los elementos esenciales de ésta – personificación y autonomía-, no concurre en la delegación un real traspaso de la

titularidad competencial, manteniéndose la titularidad competencial del delegante, cediéndose al delegado únicamente el ejercicio funcional.

De otra parte, no ha faltado quien haga referencia a la descentralización dirigida hacia entes que no son de Derecho público; pues, si por descentralización hemos de comprender un trasvase de competencias –funciones y poder decisorio sobre éstas- hacia entes dotados de autonomía y personalidad jurídica propia, distinta de la del ente descentralizante, podría entonces decirse que, cuando tales competencias son otorgadas a favor de particulares, dígase personas que no son de Derecho público, nos encontramos también frente a un proceso de descentralización, conocido como privatización; por lo que, en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización. Sin embargo, las consecuencias, principalmente en términos de reversibilidad, son radicalmente distintas a las presentadas por la idea convencional que se tiene de la descentralización.

No podía faltar en nuestra investigación, la referencia obligada a los aportes a la mejora de la calidad democrática, por parte de la descentralización orientada hacia lo local. Y no es que per se la descentralización sea sinónimo de democracia, pero sí lo son el acercamiento de las decisiones a los ciudadanos y la participación activa de los éstos en aquéllas.

La descentralización, como referíamos, representa un instrumento de distribución vertical del poder público y de las competencias estatales en el territorio. Es, además, el mecanismo que puede hacer realidad la efectiva participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la simple participación electoral. Así, en cuanto más próximo se sitúe el ejercicio del poder político al ciudadano, mayor será el incentivo para su participación, configurándose así una mejor forma de democracia; por lo que, existiendo uno, dos o hasta tres niveles de gobierno en los Estados actuales, el que mejor, por no decir el único, que promovería esta necesaria participación y fomento de la democracia, es el nivel local, como desde mucho antes lo apuntaba Tocqueville.

Y es que hay quienes opinan que hablar de democracia local es, en cierta medida, redundante, pues la noción de democracia se ha generado históricamente dentro de la actividad propia del gobierno de la ciudad, de la comunidad local, en el contexto de la polis. La democracia en sus orígenes era, pues, democracia local, cuyas ideas, agentes y

categorías fueron luego extrapoladas a comunidades de mayor complejidad, como las regiones, los Estados y uniones o comunidades de Estados.

La participación de los ciudadanos en aquellos espacios en que se traten sus intereses como tal, valga decir, centros de trabajo o educativos, consejos de barrio, asociaciones comunales o de consumidores, etc., engendra un sentimiento cívico en los primeros, que les aporta la experiencia necesaria para la participación en las instituciones políticas y, además, la aceptación de las decisiones que, bajo tales parámetros de participación, sean adoptadas por la colectividad.

La participación ciudadana, entendida ésta como el involucramiento del demos en la vida pública y política de su comunidad, constituye el elemento más representativo de todo sistema que se precie de ser democrático. Así, los Gobiernos locales son un peldaño importante, aunque no el único, para promover la actividad participativa, como el informar y ser informado, escuchar y opinar sobre los problemas de su colectividad, el activismo comunitario, y demás factores que hagan concurrir al ciudadano y la participación.

Y es que, activar esta participación del ciudadano en lo público, exige, ante todo, de una voluntad política manifiesta y decidida, que cree y ejecute instrumentos participativos en los que el principal gestor sea el gobernante mismo, a quien se debe imponer coercitivamente la responsabilidad de promoción y facilitación de la participación. Mientras no se pegue este golpe de timón, ya sea desde las élites políticas o desde la sociedad civil, hablar de participación ciudadana en la escuela de lo local, seguirá siendo como “hablar casi de nada”.

El acercamiento de las decisiones y el poder al ciudadano, se ve potenciado en definitiva por los procesos de descentralización que, como antes referíamos, adquieren características propias en cada país de acuerdo a las peculiaridades históricas que le sirven de origen o punto de partida. Sin embargo, también los procesos de democratización en cada país se sujetan a las características de su propia biografía, por lo que, debido a la variedad de factores que determinan estos tipos de procesos, descentralización-democratización, no siempre ni en todos los Estados, caminan de la mano.

El avance democrático en los procesos de descentralización, no se genera de forma mecánica, pues, democracia puede haber tanto en regímenes centralistas o

descentralizados, en tanto la descentralización es sólo un medio, un instrumento y no un fin en sí mismo. Sin embargo, no debe desconocerse que la descentralización, bajo ciertas condiciones, puede contribuir a la democratización, en cuanto podría –pues tampoco ello es un efecto mecánico- favorecer la implementación de mecanismos para la participación de la sociedad civil.

Luego de este recorrido por los elementos teóricos más importantes de la figura de la descentralización, procedemos a revisar el estado actual de la misma en nuestro sistema de estudio, El Salvador, no sin antes hacer una breve revisión del mismo, tanto para la región latinoamericana, como la centroamericana en particular.

Así, hemos de iniciar estableciendo al centralismo como común denominador en la mayoría de Estados de la región, que, tiene a su base, la herencia cultural adquirida desde tiempos de la colonia, que apenas empieza a revestirse, hace tres o cuatro décadas.

Esta tradición centralista que principalmente España heredó a sus colonias en Latinoamérica, es el reflejo de la forma de toma de decisiones y el control autocrático de los mecanismos de los que tradicionalmente se valía la Corona para resolver los conflictos con las élites locales de la península y para mantener su señorío en los territorios de ultramar. Condición que se vio seriamente agravada con la llegada al poder de los Borbones en España, produciéndose una ola centralista hacia la Audiencia de Guatemala, para el caso de Centroamérica, desapareciendo varias alcaldías mayores, corregimientos y provincias; esta reforma borbónica fue sentida no sólo a nivel administrativo, sino también fiscal, jurisdiccional y económico. Sin embargo, este ataque a las autonomías locales empezó a revertirse pronto, con la instauración de las Cortes de Cádiz, y, luego de 1812, se crearon las diputaciones provinciales, que redujeron sustancialmente el poder político de las audiencias.

Los cabildos o ayuntamientos latinoamericanos, constituían órganos de gobierno local que funcionaban como “pequeñas repúblicas” y tenían su modelo en el de Castilla de la baja edad media; se componían de dos alcaldes, varios regidores, entre otros y contaban con importantes atribuciones de nivel local, como normativas, gubernativas, económicas, judiciales, financieras y hasta militares. Pero, en realidad, éstos nunca fueron instituciones democráticas, sino más bien oligárquicas, ya que los regidores representaban al patriciado de la ciudad y protegían sus privilegios familiares e intereses económicos.

La Constitución de 1812 fortaleció sustancialmente el poder político de los cabildos, introduciéndose la elección, aunque indirecta, de las autoridades locales; asimismo, los cabildos eran quienes ahora decidían la conformación de las diputaciones provinciales; ello, sin embargo, debido a las condiciones extrema de exclusión existentes, afianzó el poder de los criollos frente a los peninsulares. Así, a finales del período colonial, los cabildos volvieron a tomar protagonismo en la región, funcionando como herramienta criolla de presión por la independencia de España; es esta importante labor de los cabildos la que se enaltece y extiende, ilusamente, a toda su existencia colonial. Ésta fue la efímera importancia de lo local, pues, acto seguido, cuando la clase criolla se deshizo del control de la Corona, los gobiernos locales fueron asfixiados por los emergentes Estados nación, que cimentaron sus bases en la cultura y estructura política, social y económica centralista existente desde la colonia. Dicho legado tuvo mucho peso en el proceso de conformación de los Estados durante la pos independencia. El centralismo quedó cultural y económicamente arraigado en aquellos pueblos, que asumieron una modalidad autoritaria y conservadora del catolicismo, mantuvieron una abismal brecha de desigualdad social producto de una concentración sin límites en la propiedad de la tierra, así como un bajo nivel educativo y la exclusión de los nativos y campesinos de cualquier forma de poder político; condiciones que sirvieron para la consolidación de las clases hegemónicas, acompañadas en ocasiones de la represión militar, durante las primeras décadas del siglo anterior hasta casi los años 80, bajo el esquema de la guerra fría.

Además, la incorporación de los procesos de industrialización y el desarrollo urbanístico de los años 60 y 70 del siglo XX, trajo consigo un incremento en las funciones de los gobiernos centrales, imponiéndose un modelo de planificación y ejecución centralizada. Durante esta etapa, los gobiernos locales fueron suplantados casi por completo por el nivel central, en su función de prestadores de servicios locales; la región pasó por un proceso de auténtica “desmunicipalización”, en donde el municipio era visto como algo inoperante, de épocas pasadas.

Sin embargo, este crecimiento vertiginoso del nivel central no era, en cierta medida, auto sostenible; su financiamiento continuamente provenía de ayudas y empréstitos internacionales, lo que llevó los niveles de endeudamiento de la mayoría de los Estados, a condiciones incontrolables, estallando en la denominada “crisis de la deuda”. Así, a inicios de los años 80, muchos de los países latinoamericanos se encontraban en una situación de

asfixia ante los organismos financieros internacionales; el aumento en las tasas de interés de aquellos empréstitos y el marcado deterioro de los términos comerciales, hizo que aquellas naciones cedieran buena parte de su “soberanía” a dichos organismos, que imponían la aceptación e implantación de sus programas de ajuste estructural, a cambio de la reprogramación de la deuda y el otorgamiento de nuevos créditos. Bajo este escenario, surge una revisión del papel que los gobiernos locales juegan a nivel de legitimidad democrática y sostenibilidad económica.

Surgen así los Programas de ajuste estructural, esencia del Washington consensus, impulsados –e impuestos- por los organismos financieros internacionales, los cuales incorporaban un componente de reforma y mejora de la eficiencia del Estado, que luego fue traducido como disminución del Estado; reducción que se materializó principalmente a través de la privatización de importantes empresas del Estado, pero, además, por medio de la descentralización territorial de éste, con lo se buscaba desahogarle funcional y financieramente. Este fue el triste origen de aquella ola de descentralización prescrita para casi toda América Latina, de la cual El Salvador, ha sido un caso típico.

Lo caminado desde entonces, en términos de descentralización y empoderamiento de los Gobiernos locales en El Salvador y Centroamérica en general, ha sido muy poco. Actualmente, todos los países de la región se configuran como Estados unitarios, y cuentan, en términos de distribución del poder político, únicamente con el nivel nacional y el nivel local o municipal. Sin embargo, en todos existe un nivel de administración política del territorio que, en términos generales, carece de autonomía y poder político propio, por cuanto constituyen la representación del nivel central dentro del territorio y sus autoridades no provienen de procesos de elección popular, sino de la designación directa y discrecional del Órgano Ejecutivo. La excepción a esta regla la encontramos en Nicaragua, en donde la Constitución crea las Regiones de la Costa Atlántica, a las cuales dota de autonomía, otorgándoles facultades de organización social conforme a sus tradiciones históricas y culturales, así como la elección de sus autoridades. Sin embargo, en otros países, como son Panamá y Costa Rica, empieza a avanzarse en la institucionalización de un nivel inframunicipal, creándose desde sus respectivos textos constitucionales, los Corregimientos al interior de los Distritos y a los Distritos al interior de los Cantones, en cada uno de aquellos países, respectivamente.

Este lento avance en la distribución y acercamiento del poder al ciudadano, se refleja en la tímida participación de los Gobiernos locales en el gasto público, consecuencia lógica de sus limitados ingresos. En términos competenciales, los textos constitucionales y normativos, en la mayoría de países centroamericanos y, por qué no decirlo, latinoamericanos, otorgan al municipio la facultad de intervenir en múltiples campos de la actividad social, sin embargo, en la práctica, como lo expresa Roy Rivera, sus posibilidades reales de acción son reducidas al mínimo.

Es decir, a pesar de la amplitud de su marco competencial, que, valga decir, no es uniforme en todos los países, ni al interior de éstos, los gobiernos locales de la región no llegan a desarrollar todo su potencial de competencias, por la precariedad financiera a que son sometidos, por la débil institucionalidad de sus órganos y por los marcados resabios de centralismo que aún persisten.

Además, la falta de claridad y delimitación de los alcances competenciales son frecuentes en las normas que las desarrollan: códigos o leyes municipales; voces como promover, colaborar, coordinar, impulsar, contribuir, y otras, evocan la presencia de competencias compartidas o concurrentes que no delimitan el ámbito de actuación de sus respectivos titulares. Además, la ejecución de estas competencias locales corresponde de forma exclusiva a las municipalidades, aunque países como Costa Rica y Panamá, incorporan un tercer nivel de gobierno, que se ubica en un escalón inferior al municipio.

Con base en las actuales condiciones de la región, podemos afirmar que aquella oleada descentralizadora iniciada en los años 90, como parte de la reforma del Estado, dentro de una matriz estado-céntrica del modelo de desarrollo, ha terminado siendo abortada por los países de la región y América Latina en general, debido a la informalidad social dominante, la debilitada institucionalidad de los Estados, la incapacidad notoria para imponer desde el nivel central al local la profundización de la democracia, el combate frontal a la pobreza y la desigualdad, el abandono de territorios, entre otros. Centroamérica debe ahora buscar la construcción de una institucionalidad y unas capacidades locales y nacionales nuevas, para articular un modelo de desarrollo humano integral, desde el territorio.



En cuanto a El Salvador respecta, la década de los 90 también tuvo un impacto particularmente determinante en su institucionalidad. Hubo dos acontecimientos de nuestra historia sociopolítica y económica más reciente, que reencausaron el rumbo de aquel país.

La finalización del conflicto armado interno –que duró doce años- por la vía del diálogo, a través de la suscripción de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México, del 16 de enero de 1992, es sin lugar a dudas, uno de éstos. Si bien dichos acuerdos no incorporaron disposición alguna relacionada con la condición centralista del Estado, sí dieron un giro a la institucionalidad integral de éste, incorporando cambios trascendentales, sin los cuales difícilmente puede comprenderse en El Salvador de hoy. El otro, común para el resto de América Latina, fue la implementación de un programa de ajuste estructural, que contemplaba una política de estabilización económica en el corto plazo, como paso previo a la reactivación de la economía, a partir de la cual se esperaba cimentar las bases de un crecimiento sostenido de la economía. Los ejes fundamentales de dichos programas eran la desregulación y apertura del mercado, a través de la liberalización del comercio exterior, la estabilidad monetaria y disciplina fiscal, así como la modernización y reducción del Estado, que se desarrolló a través de la privatización de empresas y servicios públicos, como la distribución eléctrica, telefonía, la banca y el sistema previsional, entre otros, con los que se buscaba una decidida reducción de la intervención del Estado en la economía y la apertura de más espacios de acción a la empresa privada.

Sin embargo, esta reducción del Estado no se enfocaba únicamente al ámbito funcional o de servicios, sino, con el especial impulso del Banco Mundial, se buscó además la distribución de otros servicios menos rentables hacia entes territoriales distintos del Gobierno central, lo que complementaría el adelgazamiento del Estado; éste fue el inicio e impulso de la ola descentralizadora de los 90, que a la fecha no termina de permear las estructuras centralistas de este país.

Así, con este antecedente, El Salvador mantiene en gran medida las condiciones menos propicias para una efectiva distribución del poder, como son la desigual distribución territorial de la riqueza y la población. Con un total de 21.040,79 Km<sup>2</sup>, es el país más pequeño de toda América Latina (excluyendo a los países del área del Caribe); y, para el año 2013, cuenta con un total de 6.326.000 habitantes, de los cuales el 62,65% residen en áreas urbanas, mientras el restante 37,35% en zonas rurales. Así, con un total de 302

habitantes por Km<sup>2</sup>, es el país más densamente poblado de toda América Latina (excluyendo la región del Caribe).

Su Índice de desarrollo humano (IDH) para el año 2013, era de 0,680, situándose en la posición 107 de los 187 países que componen el ranking. Hacia 2012, el PIB nacional era de US\$ 19.010,0 millones, mientras el PIB per cápita era de 3.023,1. Además, los ingresos promedios mensuales de los hogares a nivel nacional son de US\$ 506,91 a nivel nacional, US\$ 594,47 en el área urbana, US\$ 338,55 en la rural y US\$ 672,82 en el área metropolitana de San Salvador. Para el año 2010, el 46,6% del total de la población se encontraba bajo el umbral de pobreza, mientras el 16,7% en condiciones de extrema pobreza; condiciones que se acentúan más en las áreas rurales del país. La desigual distribución de los ingresos entre los distintos grupos poblacionales es otro de los indicadores que no pueden pasarse por alto, pues poco más del 50% de los ingresos nacionales totales son percibidos por apenas el 20% más rico de la población, dejando el restante 50% de los ingresos para el 80% de la población, del cual, el quintil más pobre percibe a penas 4,6% de los ingresos nacionales.

La distribución de sus habitantes es un dato que tampoco puede obviarse, en tanto, poco más del 30% de la población total se concentra en tan solo diez municipios, de los cuales siete pertenecen al área metropolitana de San Salvador; el 27.8%, es decir cerca de la tercera parte se ubica en esta área metropolitana. La densidad poblacional en el área metropolitana es de 2,848 habitantes por kilómetro cuadrado; por contrario, se cuenta con otros diez municipios que apenas cuentan con el 0.22% de la población total; todos, obviamente, de naturaleza rural.

La administración política el territorio se divide en departamentos, catorce en total; en cada uno de ellos existe un Gobernador, nombrado por el Órgano Ejecutivo.

En la actualidad, las Gobernaciones departamentales ya no ejecutan, materialmente, más que una función eminentemente decorativa; así lo evidencia el texto constitucional. La determinación de sus competencias ha quedado al legislador, quien no ha visto la necesidad de otorgar casi ninguna y, peor aún, no ha recibido presiones ni propuestas por parte del Ejecutivo para su desarrollo. En este sentido, debido al limitado o casi nulo marco competencial de las Gobernaciones departamentales, y al ser parte de la administración política territorial del mismo Órgano Ejecutivo –pues los Gobernadores son nombrados por

el Presidente de la República-, no es posible encuadrarles dentro de un proceso o forma de descentralización. El elemento esencial de la autonomía, con todas sus implicaciones, propio de los entes descentralizados, se encuentra ausente, como también lo está el carácter de representatividad y la legitimidad que otorga el ser electos sus titulares por el voto libre y democrático de sus gobernados.

La Constitución divide los departamentos en municipios y al frente de éstos, coloca al Gobierno local, dotado de autonomía económica, administrativa, técnica e, implícitamente, también política. Éste es el único nivel de descentralización por ahora existente en la República. Esta autonomía que la Constitución reconoce a los municipios, deberá ser respetada por el legislador al momento de configurar su marco competencial –en un Código Municipal- y deberá incluir y desarrollar las competencias tributarias, presupuestarias, administrativas y normativas que la Constitución salvadoreña expresamente enlista.

El municipio, definido por el Código Municipal (Art. 2), es "[...]la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio[...]". Su gobierno, el Local, es democráticamente electo por los habitantes del municipio y dirigido por un Alcalde y un Concejo municipal. Para la consecución de sus objetivos y planes de desarrollo local podrá coordinar acciones con otros municipios o dependencias integradas en el Órgano Ejecutivo, y su financiamiento podrá obtenerlo de las tasas y contribuciones públicas que ellos mismos dispongan o de los impuestos establecidos por el Estado –a través del Órgano Legislativo- y las transferencias también efectuadas por éste. La ejecución de su actividad y patrimonio serán vigiladas por la Corte de Cuentas de la República.

La distribución del poder del Estado, como poder político se materializa, en nuestro caso de estudio, únicamente hacia los Municipios. Si bien para la administración política el Estado salvadoreño se divide en Gobernaciones departamentales, éstas siguen siendo parte del poder otorgado al nivel central de Gobierno y no es posible ubicarles como parte o peldaño de la organización territorial del Estado. En El Salvador, el único nivel de gobierno distinto del nivel central, es el nivel local, los Municipios.

El Gobierno del nivel local, por la autonomía económica, técnica y administrativa que la Constitución le otorga y garantiza, así como por la democrática designación de sus

gobernantes, ostentan además una autonomía de carácter político, ocupando, en términos de poder político, la misma posición jurídica que corresponde al Gobierno central, dentro de las limitantes competenciales y territoriales que la Constitución y la ley establecen, convirtiéndose en auténticos centros de poder público, con capacidad para imponer derechos y obligaciones a la comunidad sometida a su territorio.

Bajo tales premisas constitucionales, resulta imposible negar la marcada dimensión política de la autonomía de los Gobiernos locales. El constituir la unidad primaria de la organización territorial del Estado; el ejercer su jurisdicción sobre un ámbito territorial y población determinado, con vocación de competencia general para la satisfacción de los intereses propios de la localidad sin la sujeción, supervisión y control por parte del nivel central; la capacidad para darse su propio gobierno; el contar con potestades normativas; así como el carácter electivo, representativo y democrático de sus gobernantes, no dejan espacio para negar el carácter político de su autonomía.

La autonomía económica, técnica y administrativa del gobierno local en El Salvador, como lo manda la Constitución, implica la libre gestión de las materias de su competencia, para lo cual podrá decretar las normas –ordenanzas y reglamentos locales- que estime conveniente y, ante todo, diseñar y aprobar los planes de desarrollo local, a cuya realización deberá colaborar el nivel central.

El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente. Código Municipal, art. 2.

Todo título competencial en el que implícita o explícitamente se afecten el desarrollo y el bien común local, deberá ser de la titularidad, en sus distintas dimensiones, del gobierno local, aun cuando no se encuentren contenidas de forma explícita en la norma.

En términos de descentralización fiscal, podemos apuntar que los ingresos propios, entendidos éstos como aquellos que los gobiernos locales son capaces de general de forma autónoma, provenientes en su mayoría de la recaudación de impuestos, tasas, derechos y venta de bienes y servicios, representan, en promedio, el 32% y el 27% de los ingresos totales percibidos en el nivel local durante los años 2010 y 2011, respectivamente, lo que afecta la autonomía local, constitucionalmente reconocida; afectación que se profundiza en las localidades de menor tamaño.

Respecto del gasto, debemos referirnos en primer lugar, a la ausencia de una óptima ejecución presupuestaria por parte de los gobiernos locales, en tanto ha quedado una diferencia del 23% y el 24% de sus presupuestos anuales, correspondientes a los años 2010 y 2012, respectivamente, sin ejecutar. Ello debe considerarse un factor representativo de la capacidad de ejecución presupuestaria de este nivel de gobierno, sumado al problema mismo de la financiación.

En términos de participación ciudadana, todos los instrumentos configurados desde el Código Municipal, salvo la consulta popular, carecen de un mínimo desarrollo normativo para su efectiva positivización; sin embargo, a pesar de este déficit normativo, resulta aún más grave que sean los mismos ciudadanos quienes no buscan echar mano de tales instrumentos y, peor, que los Gobiernos locales tampoco muestren interés en promoverlos. De acá surge el riesgo de construir una participación ciudadana basada fundamentalmente en canales formales de carácter administrativo que, lejos de promover, reduzcan la participación a un simple procedimiento, generando el desinterés de la ciudadanía. La simple denominación y enlistamiento de algunas formas de participación, sin una configuración y desarrollo normativo mínimo de cada uno de éstas, resulta ociosa.

La calidad de la democracia, es decir, la capacidad de provocar la participación ciudadana, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta al país o la comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, y de promover la justicia social, parece no estar avanzando en la forma esperada en El Salvador, al menos en el nivel local, al ser éste el más cercano al ciudadano.

Asimismo, al referirnos a este país, resulta imposible dejar de hacer mención del gravísimo déficit de representatividad que hasta ahora ha generado la ausencia de gobiernos locales plurales y democráticamente representativos. El Salvador es, hasta hoy,

el único país de la región que cuenta con Concejos municipales unipartidarios, integrados sólo por el partido político que logra la mayoría en los procesos electorales. La integración de los mismos y la representación del pueblo en ellos ha sido democráticamente deficitaria, por cuanto un sector importante de la población no logra acceder a dicho foro, a través de sus representantes. Déficit que habrá de superarse en la integración de los próximos concejos municipales, en el año 2015.

El carácter deliberante y representativo del Concejo municipal en aquel país ha sido, hasta la fecha, particularmente menguado por la implantación de un sistema electoral de tipo mayoritario, al menos en lo que respecta al ámbito local. Hasta hoy, los concejos municipales han estado integrados por miembros o designados de un mismo partido político, distorsionándose la concurrencia de los elementos de representación y pluralismo que debe contemplar todo órgano de naturaleza parlamentaria y deliberante.

Hasta este punto, la investigación ha sido desarrollada bajo una línea básicamente descriptiva; sin embargo, todos los insumos colectados en ésta, han de constituir el soporte de la última parte del trabajo, pensada y diseñada en formato de conclusión, en la que se ha de estructurar una propuesta de organización territorial del poder del Estado, descifrando el posible rumbo de la configuración de los Gobiernos locales en El Salvador.

En este sentido, se ha tratado de establecer en el último capítulo la conveniencia y viabilidad de incorporar un nivel más de gobierno subnacional, en particular el regional, que goce de autonomía y tome para sí parte del poder político, económico y competencial conferido al nivel central y local.

Para ello, partimos de la premisa que descentralizar el poder del Estado es condición válida, en tanto ésta trae consigo alternativas que alienten, promuevan y generen el desarrollo integral de aquellas localidades más desfavorecidas del país. Pues, en general, descentralizar sólo porque sí, porque es la moda o porque se nos condiciona e impone desde fuera, podría generar más perjuicios que beneficios. Por tanto, el desarrollo local, entendido éste como la mejora de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la comunidad y sus miembros, así como su integración plena al contexto de la vida nacional, debe ser el faro que oriente todo proceso descentralizador que se pretenda retomar en el país.

Configurar una mejor forma de distribución del poder del Estado y el acercamiento del mismo a su propio titular, el pueblo, tiene como especial y particular obstáculo la cultura centralista imperante y la falta de experiencias en la realización de proyectos colectivos, que nos permita pensar, sentir y actuar como comunidad, con plena consciencia de que, como lo expresa Castillo Blanco, nuestro bienestar individual depende del bienestar general, y “que lo público no es que no sea de nadie, es que es de todos”. Por ello, la descentralización debe ser planteada como un tema de política y debate nacional y no concebirse como un simple tecnicismo institucional en cuanto a la gestión y la planificación territorial.

Así, nuestro análisis debe partir de las variables que determinan las condiciones materiales de los territorios. De esta forma, podemos decir que El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de toda América Latina (excluyendo a los países del área del Caribe), en donde el 62,65% de sus habitantes residen en áreas urbanas, con un PIB per cápita de US\$ 3.787 e ingresos promedio mensuales de US\$ 506,911 por hogar, que llegan a los US\$ 338,55 en las áreas rurales, y con un 45,3% del total de la población en estado de pobreza. En términos territoriales, la concentración poblacional en las grandes urbes metropolitanas contrasta con la escasa población de otras localidades, principalmente de vocación rural.

Bajo tales premisas, fraccionar territorialmente el poder del Estado en tres niveles, en un país de escasas dimensiones territoriales, pareciera ser poco factible; las competencias jurisdiccionales y normativas del nivel intermedio no podrían variar en mucho a las otorgadas a los municipios.

La desigual distribución de la población y los escasos recursos del país son también factores estructurales que inciden en gran medida en la decisión, en última instancia política, de configurar un nuevo nivel de gobierno; la cultura democrática del país tiene también mucho que aportar al tema.

Además, resulta determinante el que la incorporación de un nuevo nivel de gobierno en la organización del Estado, ante todo, no ha sido una demanda sentida por los diversos sectores de la sociedad. Hablar de descentralizar en El Salvador, es mirar hacia el municipio; poco o nada se ha escrito acerca de la conformación de un tercer nivel de gobierno.

Así, pensar en la creación de un nuevo ente territorial en un país de escasas dimensiones, densamente poblado en unas regiones y deficitario en otras, con escasos recursos mal distribuidos, nos lleva a ser renuentes ante la configuración de un nivel de gobierno intermedio.

De forma alternativa, nuestra propuesta se orienta a la creación de espacios territoriales de mayor alcance, a través de las figuras asociativas como el consorcio o las mancomunidades, las cuales implican una indispensable puesta en común de medios personales y materiales de distintas municipalidades, e incluso niveles de gobierno, para la realización, también en común, de ciertas necesidades y servicios que, gestionados de manera distinta, sólo redundarían en duplicidad o hasta esterilidad de esfuerzos; estas formas organizativas, asociativas y de cooperación son las que más demanda el futuro próximo en el país.

En este sentido, deben darse pasos concretos, tanto en el ámbito de políticas públicas nacionales y locales, como en el normativo. Así, una acción cualitativamente decisiva en el desarrollo normativo de la autonomía local garantizada desde la Constitución, sería el otorgar a las asociaciones de defensa de los intereses locales, particularmente a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, un carácter vinculante y decisorio en aquellos asuntos en los que tal autonomía se vea afectada, ejerciendo así su función de reivindicadores de los intereses locales y portavoces de los mismos ante los demás niveles de gobierno.

Y es que resulta imperioso que los Municipios, ya sea de forma individual o colectiva, tomen su rol de planificadores, promotores y gestores del bien común y el desarrollo local, adoptando un perfil competencial de mayor calidad en áreas especialmente sensibles para su población, como son la salud, la educación y el desarrollo socioeconómico. En este sentido, la puesta en común de esfuerzos, recursos y capacidades, desde el asociacionismo, toma especial importancia.

Así, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, como la principal asociación de Gobiernos locales en El Salvador, debe darse a la tarea de sistematizar estas pocas experiencias, para potenciar su reproducción en las distintas áreas del territorio, fortaleciendo de esta forma el nivel local como auténtico centro de poder.



El Ejecutivo por su parte, a través del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, debe generar una efectiva política de fomento del asociacionismo municipal, brindando incentivos y cediendo el ejercicio competencial de áreas más estratégicas en favor de las asociaciones de Gobiernos locales.

Otra de nuestras propuestas ha sido el planteamiento del inicio de un proceso de desconcentración del nivel central de gobierno, hacia espacios territoriales que vayan más allá de los municipios, retomando el tema de la regionalización administrativa. Acercar el Gobierno central a las necesidades propias de cada región, pero, además, a los mismos Gobiernos locales, podría dotar de mayor efectividad las políticas públicas impulsadas desde el nivel central, pero también aquellas que lo son desde el nivel local, que tendría más cercano a su aliado, el Gobierno central.

La reorganización del Gobierno central, a través de la regionalización de sus funciones, podría lograr un mayor acertamiento de aquél, con sus destinatarios. Debemos ser claros en cuanto a que no estamos planteando llevar esta regionalización hasta la conformación de un nuevo nivel de gobierno; se piensa acá en la región, como un territorio determinado para la ejecución desconcentrada de las funciones y competencias del nivel central, que no llegaría, por ahora, hasta un desplazamiento de poder político, y menos recaudatorio.

Y es que los municipios constituyen en nuestro medio el ente local por excelencia, con una naturaleza y una significación política claramente distintas a las de los demás entes subnacionales, que no puede confundirse con lo regional en pequeño, pues cuenta con un estatuto teórico distinto, que “está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales”.

No se trata de prescindir de los Gobiernos locales como centros de poder al interior del Estado, sino de preparar las condiciones socioculturales, políticas y económicas para que la descentralización hacia este nivel sea real, efectiva y eficiente. Vincularlos e incorporarlos a la toma de decisiones de mayor peso y trascendencia social, política y económica, irá empoderando a éstos de su función gubernativa y brindándoles la experiencia, madurez y responsabilidad en su ejercicio; pues el desarrollo local implica inexorablemente la puesta

en común de los distintos agentes que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente y activa de todos éstos.

Nuevamente, la conducción de este proceso de redefinición de las políticas de desarrollo local y la incorporación activa de los municipios en la creación y ejecución de las mismas, debe ser asumida por COMURES y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.

En este sentido, la incorporación de potestades vinculantes y decisorias para esta Corporación de Municipalidades, así como la creación de una Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, al interior de dicho Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, son parte de nuestra propuesta.

En términos de financiación, resulta imperioso mejorar la limitada base generadora de recursos propios por parte de los Gobiernos locales en El Salvador, debiéndose superar la inconsistente y regresiva estructura de los impuestos municipales a la actividad económica, los cuales representan una limitada fuente de ingresos, sobre todo en aquellos municipios más pequeños, aislados y empobrecidos. Además, con un PIB nacional de US\$ 23,814 millones para 2012 e ingresos mensuales promedio de US\$ 338,55 en los hogares de las áreas rurales, las expectativas de generación de ingresos que puedan incrementar sustancialmente la autonomía, son sustancialmente limitadas, sobre todo cuando la concentración territorial y sectorial de la riqueza en un factor determinante en el país. Por lo que, para pensar en fortalecer la autonomía financiera de los Gobiernos locales, es indispensable incrementar antes la capacidad contributiva de sus gobernados. Con ingresos mensuales de US\$ 338,55 por familia, muy poco o nada podrán recaudar los municipios del área rural, siendo totalmente prescindible toda autonomía financiera y tributaria de éstos.

La ampliación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador, FODES, es una acción contundente que no debe esperar más; reformar la ley de creación de dicho fondo, incrementándolo al menos en dos puntos porcentuales, para llegar al 10 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado y poderse equiparar así al resto de países de la región centroamericana, representa una acción impostergable.

Sin embargo, esta distribución del FODES debe funcionar además como herramienta efectiva para la reducción de los desequilibrios en la distribución territorial de los ingresos, para lo cual se propone una reestructuración de los porcentajes asignados a los parámetros actualmente dispuestos por la Ley de Creación de dicho Fondo; en particular, nuestra propuesta es el incremento del parámetro o criterio de pobreza, que actualmente define el 20% de dicho fondo, hasta alcanzar el 40% del mismo, reduciéndose los porcentajes correspondientes a los criterios de población en un 15% y el de equidad en un 5%.

Finalmente, revertir la negativa de nuestro legislador para la aprobación del impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial, se impone también como un peldaño más a superar. Antiguos estudios han estimado una recaudación local modesta pero importante, que podría oscilar entre el 0.5% al 1% del PIB, a través de la implementación de este impuesto, que, valga decir, se encuentra vigente en todos los países de la región, con excepción de El Salvador.

No podríamos culminar este ejercicio de propuesta, sin referirnos al aporte más significativo de la potenciación de la descentralización hacia los gobiernos locales, que es, a nuestro juicio, la participación ciudadana, como forma de acercar las decisiones a sus propios destinatarios. Retomar el aliento del proceso descentralizador del poder en el país, debe acompañarse, inexorablemente, de políticas que promuevan de forma efectiva, consciente y responsable la participación ciudadana; de lo contrario, la distribución y acercamiento del poder a sus titulares y destinatarios no llegará a materializarse, sino por el contrario, se corre el riesgo de perpetuar aquella cultura excluyente y autoritaria, con nuevos escenarios de clientelismo y cacicazgos territoriales.

El fomento de la participación ciudadana desde los Gobiernos locales debe ser una apuesta, tanto del nivel central como del local, que exige para su potenciación, de una indispensable voluntad política de los agentes decisores, sin importar el nivel de centralización o descentralización en que nos encontremos.

El déficit de participación en nuestros centros de poder, más sentido en los municipios, por ser éste el paradigma del involucramiento del ciudadano en el ejercicio del poder, no puede ser atribuible a un menoscabo de su institucionalización, sino a los resabios de una cultura de exclusión desde los orígenes del Estado, de intolerancia a la crítica y de egoísmo, aislamiento e individualismo, base y esencia del imperante modelo neoliberal.

En este sentido, salir de nuestra apatía colectiva de participación e involucramiento en los asuntos de interés para nuestra comunidad, exige de un comportamiento más agresivo y proactivo por parte de los gobiernos, nacional y local. COMURES, la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial son los llamados a liderar este desafío.

## CAPÍTULO PRIMERO

### I. DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

En décadas recientes, alrededor del mundo se han producido cambios que nos dejan un escenario muy distinto al de las primeras décadas posguerras; el derrumbe del extenso bloque de países socialistas, las reformas al corporativismo social en Europa occidental y las medidas de ajuste estructural implantadas en América Latina, pueden considerarse las más significativas. Éstas generaron la búsqueda de nuevas formas de articulación entre los estados-nación, sus economías y sus sociedades<sup>1</sup>.

Una de las consecuencias de estos “macro eventos”, fue el impulso de políticas de descentralización a nivel mundial; procesos sobre los cuales aún se avanza en muchos países. El efecto de éstas, para bien o para mal, ha sido el sutil debilitamiento de los grandes centros de poder nacional; los ingresos y los gastos en los niveles subnacionales de gobierno se han incrementado en países de todo el mundo, en detrimento, obviamente, del nivel que antes los concentraba, lo que a su vez deja secuelas macroeconómicas en aquéllos. Esta tendencia a la descentralización también ha implicado la transferencia de importantes servicios públicos como la educación, salud, vivienda, transporte y programas contra la pobreza, a los gobiernos subnacionales, que ahora son los responsables para la financiación, la entrega, la gestión y la calidad de éstos<sup>2</sup>.

En las últimas décadas, muchos actores políticos y sociales, de distintas corrientes ideológicas, así como las instituciones financieras internacionales y buena parte de los estudiosos del tema, han volcado su apoyo hacia la descentralización, pues le consideran parte importante en la solución de los problemas políticos y económicos, especialmente para los países que habían experimentado fuertes dosis de centralismo y exclusión. Muchos

---

<sup>1</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y, 2010, p. 1,2.

<sup>2</sup> *Ibíd.* p. 2.

ven en ésta una efectiva herramienta de mejora a la democracia, pues acerca el gobierno a la población; además se le vincula con la eficiencia en la distribución y uso de los recursos del Estado, a través del federalismo fiscal y se le considera un medio para aumentar la participación de los ciudadanos y poner fin al centralismo de varios países, sobre todo en el área latinoamericana. Sin embargo, la resistencia que los procesos de descentralización han encontrado, no es nada despreciable; burócratas, organismos sociales y, ante todo, partidos políticos, que muchas veces ven amenazados sus intereses en la distribución del poder y recursos, han sido obstáculos no siempre superables en contra de la descentralización<sup>3</sup>.

Esta última ola descentralizadora iniciada en diversos países y regiones del mundo desde la segunda mitad de la década de los 80 y principios de los 90, se encuentra precedida por fuertes rasgos de centralismos a nivel mundial, que Borja identifica y justifica con las causas siguientes<sup>4</sup>:

1) Una concentración del capital y de las actividades económicas;

2) Un desarrollo de las funciones económicas del Estado a partir del Estado central: banca nacional, correos y comunicaciones, red ferroviaria y de carreteras, explotación de minas y recursos energéticos, grandes obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, normatividad sobre el capital extranjero, política de precios al consumo, etc.

3) El desarrollo de las funciones sociales del Estado (Estado asistencial o del bienestar) destinadas a asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, seguridad social, servicios sociales, etc.

4) El desarrollo administrativo-burocrático del Estado.

5) La formación de clases políticas y burocracias habituadas a funcionar centralmente, como resultado de todo lo anterior.

6) Una política fiscal y los *mass-media*.

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 3, 5. Curiosamente, tanto los defensores y los detractores de la descentralización comparten una creencia común, aunque erróneamente. Ellos dan por sentado que estas reformas aumentan necesariamente el poder de los gobiernos subnacionales.

<sup>4</sup> BORJA, JORDI, *Estado, Descentralización Y Democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989, p. 17-19.

7) Los mismos partidos políticos populares han sido agentes centralizadores.

8) Parecido al caso de los partidos políticos, aunque en menor grado, las organizaciones sociales populares (sindicatos, ligas campesinas, asociaciones, etc.), han favorecido procesos centralizadores.

Abordar la organización territorial del Estado como objeto de estudio, nos impone centrarnos en los niveles de centralización o descentralización de éste, así como en los rasgos e instituciones que tales conceptos incorporan. La dogmática desarrollada sobre el tema es vasta; sin embargo, intentaremos tomar sólo aquellos elementos que nos permitan delimitar el significado y uso que habremos de dar a tales conceptos, en el desarrollo del presente trabajo.

Aspectos como la extensión territorial o el desarrollo democrático de los Estados, influyen de forma determinante al momento de definir los distintos niveles de gobierno que habrán de incorporarse en la distribución del poder central, así como la proporción en que habrá de realizarse tal distribución. El objeto mismo de la dispersión del poder central de la nación varía en cada caso; puede ir desde la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la producción y provisión de bienes y servicios, hasta la conservación de la unidad territorial y la estabilidad política o la consolidación de una posición económico política en el contexto internacional, entre otros<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, Dillinger, Burki y Perry, afirman que “[e]n América Latina, las motivaciones para la descentralización son complejas. En Brasil, por ejemplo, la descentralización acompañó a la transición del régimen militar al civil. Al traspasar los recursos políticos y financieros al nivel municipal, los negociadores de la transición brasileña pudieron apaciguar el descontento popular frente al centralismo militar y así permitir que los militares se retiraran de buena manera (Hagopian y Mainwaring, 1987). En Guatemala, la descentralización fue uno de los principios básicos de los acuerdos de paz (1996) y con ella surgió la expectativa de una mayor autonomía para las comunidades indígenas. En Colombia, la institución de alcaldes electos y posteriormente de gobernadores provinciales también elegidos fue motivada en parte por el deseo de los dirigentes del partido central de obtener apoyo popular en las zonas que se encontraban bajo el control de los rebeldes. Pero también reflejó una concesión a las antiguas demandas por autonomía regional por parte de los partidos establecidos. En México, la descentralización tuvo sus orígenes en una larga serie de reformas políticas que comenzó con la decisión de asignar un 25 por ciento de los escaños del congreso a los partidos de oposición. En México, una seria crisis financiera hizo que el partido de gobierno perdiera el control del congreso y de diversas gobernaciones y alcaldías clave. Por lo tanto, los partidos de oposición han tendido a favorecer la descentralización”; en BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, “Prólogo. Compaginar la autoridad y la rendición de cuentas”, en *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 2; además, LITVACK, JENNIE, AHMAD, A., y otros, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, 1998, p. 5; y AHMAD, JUNAID, y otros, *Decentralization and Service Delivery*, World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 10.

Como es fácil percibir, esta organización y distribución del poder político al interior de los Estados, se desarrolla en dimensiones metajurídicas, como lo refiere Alejandro Nieto<sup>6</sup>, e imponen una especial complejidad a su abordaje desde la perspectiva del Derecho administrativo; resulta en extremo difícil cuestionar la afinidad esencial del tema con las ciencias políticas, en particular, cuando se habla de la descentralización política del Estado y cuando su abordaje se pretende vincular al desarrollo social de la población.

Las estructuras organizativas -centralizadoras o descentralizadoras- por las que optan los Estados, se encuentran directamente determinadas por los presupuestos políticos, económicos, sociales y culturales que convergen en cada momento de su historia; las ventajas o desventajas o, la eficacia y eficiencia que podrían representar aquéllas en una época determinada, podrán ser totalmente distintas en otras o incluso diferir en un mismo tiempo, en regiones o Estados distintos<sup>7</sup>.

Esta forma de distribución del poder político, para que pueda justificarse, debe reflejarse en mejores formas de gobernar, que redunden en una mejora en las condiciones sociales de los gobernados.

Por ahora, en casi toda América Latina, como hace tiempo lo fue en Europa, la descentralización se impone como un medio efectivo para avanzar en la democratización de nuestros Estados, así como en temas como competitividad, desarrollo local, provisión de servicios públicos, actuación administrativa y participación ciudadana<sup>8</sup>. No obstante,

---

<sup>6</sup> NIETO, ALEJANDRO, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. 20.

<sup>7</sup> Montesquieu incluso valoraba la concurrencia de otros factores externos a los gobiernos, como influyentes en la definición de su forma y estructura. Así, advertía que en países vastos y calurosos como los de Asia, se produce una debilidad y vileza del ánimo, que los hace proclive al despotismo, “a lo cual se añade que las grandes extensiones geográficas y la falta de obstáculos naturales considerables favorecen gobiernos unitarios y autoritarios”; asimismo, “los países templados y fragmentados de Europa tienden más a las formas de gobierno republicanas o monárquicas, porque en ellos se dan más naturalmente el coraje y la fuerza de ánimo”; por su parte, añade, el cristianismo “favorece el gobierno moderado (el catolicismo, por una mayor disposición a la sumisión y a la rigidez, la monarquía; y el protestantismo, por recoger en más amplia medida la independencia de los individuos, la república), mientras que el islam fomenta el despotismo”; en AGAPITO SERRANO, RAFAEL DE, *La libertad y división de poderes. El “contenido esencial” del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 37.

<sup>8</sup> FINOT, IVÁN, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 16



hay importantes agentes y factores que, generalmente de forma pasiva u omisa, se oponen a ésta.

La aplicación de fórmulas descentralizadoras en cualquier Estado dependerá de las condiciones sociales, contexto histórico y demás imperativos a los que se vea enfrentado; en definitiva, de supuestos metajurídicos y fenómenos superestructurales emanados de una estructura social concreta<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, “Prólogo. Compaginar la autoridad y la rendición de cuentas”, en *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 7; además NIETO, ALEJANDRO, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. 22. Como también lo refieren Saldomando y Cardona, todo proceso de descentralización se encuentra determinado por “la historia de formación del Estado y de los procesos políticos alrededor de él”, en SALDOMANDO, ÁNGEL y CARDONA, ROCKAEL, *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*”, CONFEDLCA/GTZ, San Salvador, 2005, p. 19

## 1. DESCENTRALIZACIÓN

### 1.1. DELIMITACIÓN Y APROXIMACIÓN AL TEMA

*La descentralización del Estado supone un proceso de reorganización político-administrativo que modifica las estructuras territoriales, la distribución de competencias y recursos y los mecanismos de representación y participación. Este proceso debe abordarse como un todo y con una idea básica del modelo final al que se quiere llegar (atención: básica pero no rígida ni detallista). En cualquier caso debe optarse por la simplicidad y la coherencia del sistema político administrativo que se construye.*

**Jordi Borja**<sup>10</sup>

Definir la descentralización se vuelve cada vez más difícil; la idea de descentralizar evoca en principio la desfiguración –supresión- de un centro y, por tanto, adquiere variadas dimensiones. Pensar en descentralización, es trasportar nuestra mente a la idea de Estado, de Administraciones públicas o, incluso, de empresas –entes puramente mercantiles- de amplia diversidad comercial y/o cobertura territorial. Y es que, en su idea más general, la descentralización es eso, el debilitamiento de un centro de administración o de poder, del cual emanan todas las decisiones de una organización; así, este concepto no es de aplicación exclusiva al ámbito estatal, sino a toda forma de organización, pública o privada, y puede ser entendido en una forma dinámica –como proceso- o en una forma estática o situacional –como *status*-.

En el espacio del Derecho público, descentralizar es disgregar el poder político del Estado a través de distintos niveles de gobierno, como también lo es el separar y distribuir la producción o prestación de bienes o servicios de cada uno de estos sujetos de poder, hacia otros entes, sean de naturaleza pública o privada; así, la descentralización puede atañer a centros de poder político o a centros de producción o prestación de bienes o servicios. Acá abordaremos el tema desde su dimensión político territorial, entrándonos en la descentralización como forma de organización territorial del Estado, la cual puede estar referida al nivel nacional o al subnacional -o subnacionales- de poder político. Vista desde

---

<sup>10</sup> BORJA, Jordi, *Estado, Descentralización Y Democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989, p. 64.

el nivel nacional, la descentralización puede vincularse con el nivel intermedio de gobierno, sea éste el federado o el regional, o con el nivel local o municipal; es a este último nivel de gobierno en el que centraremos nuestra investigación.

Así, debemos partir del hecho que al interior de los Estados converge una variedad de actores, unos con mayor poder decisorio que otros, que, mediante dinámicas propias, no siempre formales e institucionalizadas, deciden la fortaleza del poder del Estado, así como los diferentes niveles en los que se ha de ejercer. Tales actores, de acuerdo a la evolución histórica de cada nación, pueden ser más proclives a la centralización o descentralización de aquel poder, según predominen en éstos fuerzas centrípetas o centrífugas, respectivamente, en la forma de organización del Estado<sup>11</sup>.

Al momento de institucionalizarse el poder del Estado, el ejercicio del mismo puede concentrarse en un solo nivel de gobierno, para toda su población y territorio o, también, distribuirse en distintos niveles de gobierno, con jurisdicciones territoriales y poblacionales específicas. Obviamente, no nos referimos a la conocida separación de poderes ideada por la ilustración, en la que las tres expresiones del poder del Estado, la de crear normas, ejecutarlas y velar por su cumplimiento, concurren todas en un mismo nivel de gobierno, sino a la instauración varios niveles de gobierno, en los que, con particularidades, concurren todas estas manifestaciones del poder, es decir, el poder del Estado.

De esta manera, la centralización-descentralización incide de forma determinante en las distintas formas –jurídicas o políticas- que puede asumir el Estado<sup>12</sup>, según la distribución de poderes –o grados de descentralización- que se haga. Así, podemos partir de una simple distribución de competencias administrativas, que nos llevaría a la configuración de un Estado unitario complejo<sup>13</sup>; cuando a ésta agregamos la entrega de potestades legislativas,

---

<sup>11</sup> Fuerzas que, como expondrá Fernández Ruiz, aun cuando son contrapuestas, pueden coexistir e, incluso, complementarse entre sí; en FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Poder Ejecutivo*, 1ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2008, p. 221. Además, BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. 1, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 325.

<sup>12</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 523. Para la teoría clásica del Estado, los elementos de éste son: un grupo humano, un territorio sobre el que se fija el grupo, un poder que dirige al grupo y un orden económico, político, social y jurídico que el poder se encarga de realizar.

<sup>13</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 591. Además, para este autor, todo Estado puede adoptar tanto formas políticas como jurídicas, según los elementos que intervengan en su clasificación. Así, cuando es sólo la organización e interrelación de los componentes del elemento poder los que se analizan, estamos frente a las formas políticas del Estado, que, en términos

podríamos estar frente a un Estado regional o autonómico; y, si además se otorgan facultades constituyentes, estaremos ante un Estado federal<sup>14</sup>.

Para Crook y Manor, la descentralización puede ser fiscal, si la transferencia de los niveles superiores a los inferiores de gobierno, se refiere sólo a la influencia sobre presupuestos y las decisiones financieras. Sin embargo, estamos, dicen, ante una *devolución* o descentralización democrática, cuando la transferencia hacia los niveles inferiores es de recursos, poder y determinadas funciones, siempre que estos últimos cuenten con una independencia suficiente ante las autoridades superiores y con un perfil esencialmente democrático<sup>15</sup>.

En similares términos se refiere Campbell al término “descentralización”, definiéndole como el desplazamiento del gasto, de la toma de decisiones y, a veces, del poder de recaudar, desde los gobiernos centrales hacia los locales, principalmente municipalidades<sup>16</sup>.

---

generales pueden clasificarse en: a) monocrático, directorial y dual, b) Monarquía y República y, c) parlamentario, presidencial y de asamblea; ps. 639-640. Además, cuando son todos los elementos del Estado los que se ven involucrados, nos encontramos frente a las formas jurídicas de Estado, que pueden ser unitario, federal y regional o autonómico, p. 509.

<sup>14</sup> Kelsen ratifica los alcances jurídicos y políticos de la descentralización, e identifica en el Estado federal, sólo otro nivel –el más elevado– de descentralización política, que sólo se diferencia cuantitativamente de los otros, en KELSEN, HANS, citado por FERRANDO BADÍA, JUAN en *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 60. También FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 591.

<sup>15</sup> Agregan que para que esta descentralización democrática para funcionar bien, los órganos de estos niveles de gobierno deben gozar de independencia frente a los niveles superiores, ser electos democráticamente y contar con considerables atribuciones y recursos (financieros y administrativos), y con una fortalecida rendición de cuentas ante los ciudadanos; en CROOK, RICHARD C. y MANOR, JAMES, *Democratic Decentralization*, World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 1.

<sup>16</sup> CAMPBELL, TIM E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación Política Y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial: Alfaomega, Bogotá, 2005, p. 3. En términos similares, Finot, apoyándose en Rondinelli, define la descentralización, como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales; en FINOT, IVÁN, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 34.

Hay quienes incluso, como Palma y Rufián<sup>17</sup>, que centran la caracterización de los procesos de descentralización, en el traspaso de competencias a órganos cuyas autoridades son elegidas a través de procesos electorales.

La descentralización por tanto, desde un punto de vista más politológico, se refiere al proceso de delegación de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno elegidas localmente. Desde su idea de proceso, aquélla puede ser útil en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un período de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades de estos gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos<sup>18</sup>. Para América Latina, la descentralización representa una línea de acción prioritaria para el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática; en este sentido, para del Campo, la descentralización como proceso, robustece la legitimidad de estos sistemas políticos, mediante la elección y “responsabilización” de los niveles subnacionales, y mejora la eficacia en la prestación de servicios, al contemplar la transferencia de competencias y recursos del nivel central de gobierno hacia otros de carácter subnacional investidos de autonomía<sup>19</sup>.

Grandes juristas españoles también han dedicado muchas hojas en su intento por definir la descentralización. Así, Muños Machado<sup>20</sup> la define como la “trasferencia de la titularidad y el ejercicio de competencias” de una persona jurídica a otra. Afirma además que dicho concepto es empleado para designar la posición de autonomía e independencia de las Administraciones territoriales –sin sujeción a la planificación, supervisión y control– respecto de la Administración central del Estado<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Citados por FINOT, en FINOT, IVÁN, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 39.

<sup>18</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 3.

<sup>19</sup> CAMPO, Esther d. y Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona., *Gobernabilidad Y Descentralización Político-Administrativa En Los Países Andinos: El Caso De Bolivia, Ecuador Y Perú En Los Años Noventa*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2006, p. 8.

<sup>20</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, Iustel, Madrid, 2005, p. 926. Más claro, la define como el “trasvase de competencias [que] se produce ... entre personas jurídicas distintas”.

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo III*. Iustel, Madrid, 2009, p. 624.

Pasada la primera mitad del siglo anterior, Garrido Falla brindó una serie de conferencias sobre descentralización en Costa Rica, las que luego fueron editadas, dando pie a una breve pero útil obra en el estudio de dicha institución<sup>22</sup>. En ella, el conferencista define la descentralización, como la transferencia de competencias de la persona jurídica Administración central –o directa, como también le llama- del Estado, a otras personas jurídico públicas.

Garrido Falla<sup>23</sup>, secundado luego por Baena de Alcazar<sup>24</sup>, otorga dos sentidos al concepto: de una parte, el dinámico, identificado con el traspaso de competencias antes aludido, y el estático, referido al *status* de la organización del Estado, en cuanto a la concurrencia de entes personificados independientes investidos de titularidad de competencias<sup>25</sup>.

Quiroga de Abarca coincide con la definición brindada por los juristas últimos citados, al considerar la descentralización, desde la denominada concepción dinámica, como “el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la Administración del Estado a otros Entes públicos con personalidad propia, o se aumenta –de cualquier forma- la posibilidad de que estos Entes realicen eficaz y libremente estas competencias”<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Nos referimos al texto de GARRIDO FALLA, FERNANDO, *La descentralización administrativa*, editado por la Universidad de Costa Rica, en 1967.

<sup>23</sup> GARRIDO FALLA describe en esta parte, op. cit., p. 19, dos ideas de descentralización: dinámica y estática, radicando su diferenciación, en la materialización de una transferencia competencial o en la preexistencia de tales competencias en manos de los entes descentralizados; en ese sentido, si hay transferencia, es dinámica, de lo contrario, por haberse ejecutado con anterioridad, es estática.

<sup>24</sup> GARRIDO FALLA, ibídem y GARRIDO FALLA, F y otros, *La administración en la Constitución*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1980, p. 62. En ese sentido, QUIROGA DE ABARCA agrega que desde un sentido estático, puede considerarse que un Estado cuenta con una estructura administrativa centralizada, “cuando la satisfacción de los fines públicos o de la mayor parte de ellos corresponde al Estado” y, por el contrario, puede decirse que un país es administrativamente descentralizado, cuando la realización de tales fines “está en manos de personas administrativas distintas de la del Estado”. QUIROGA DE ABARCA, JOSÉ MARÍA, *Centralización y descentralización administrativas y Delegado del Gobierno*, Editorial Dykinson, Madrid, 1994, p. 24,

<sup>25</sup> Kelsen avala esta distinción en las formas de la descentralización, afirmando que, desde el punto de vista estático, “se atiende únicamente a la validez de las normas según sus respectivos ámbitos de vigencia espacial”, mientras, desde el aspecto dinámico, se atiende con preferencia “a la especie y manera de creación de dichas normas, al acto de creación normativa, a los órganos creadores de Derecho en sus distintos grados”. KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Comares, Granada, 2002, p. 280,

<sup>26</sup> QUIROGA DE ABARCA, JOSÉ MARÍA, *Centralización y descentralización administrativas y Delegado del Gobierno*, Editorial Dykinson, Madrid, 1994, p. 24.

Meilán Gil, por su parte, califica de pragmática la definición construida por Garrido Falla y expresa que, siendo la descentralización una institución esencialmente política, no es posible otorgarle una descripción excesivamente formalista. Para aquél, no basta con la concurrencia de dos personas jurídicas para caracterizar a la descentralización, sino que se requiere de la existencia de centros de imputación que sean independientes del Estado-organización<sup>27</sup>. Ariño Ortiz ha criticado también el acento impuesto sobre la personificación de los protagonistas en un proceso de descentralización. Para éste, lo determinante, más allá de la personalidad jurídica, es la autonomía e independencia del ente descentralizado, respecto de todo otro centro de poder; condiciones que son palpables ante todo, en la figura clásica de la descentralización: la territorial<sup>28</sup>. Este último define la descentralización administrativa, como la traslación real de una parte del poder del Estado-organización –refiriéndose al trasvase de la titularidad de competencias administrativas, de las cuales excluye las potestades legislativas y judiciales- a centros de imputación, obviamente con personalidad jurídica propia, independientes de aquel<sup>29</sup>.

Carrasco Canals<sup>30</sup> planteaba como indispensable para hablar de descentralización, la concurrencia de una transferencia del poder de decisión, la creación de una persona de derecho público distinta de la del Estado y una tutela -no jerarquía- sobre estos entes.

Cabe aclarar en este punto, que existen entes jurídicamente personificados a los que se otorgan facultades, pero que se configuran no como entes de Derecho público, sino como personas de Derecho privado<sup>31</sup>, en cuyo caso es perfectamente discutible si en realidad estamos frente a una forma de descentralización; para despejar esta duda, incorporaremos

---

<sup>27</sup> MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, “Autonomías y descentralización”, en *Descentralización y administración local: (Jornadas de estudio celebradas en la Facultad de Derecho de Burgos en noviembre de 1988)* / José Luis Martínez López-Muñiz coordinador; Universidad de Valladolid, D.L. 1992, p. 25 y 26.

<sup>28</sup> ARIÑO ORTIZ, GASPAR, *Descentralización y planificación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 59 ss.

<sup>29</sup> ARIÑO ORTIZ, *op. cit.*, p. 68.

<sup>30</sup> CARRASCO CANALS, CARLOS, “Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración”, en *RAP 75*, 1974, p. 122.

<sup>31</sup> Condición ampliamente desarrollada por la literatura, bajo la figura de la huida del Derecho administrativo. Acreditados académicos RIVERO ORTEGA y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, entre otros, pueden consultarse: RIVERO ORTEGA, RICARDO, *Administraciones Públicas Y Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998. RIVERO ORTEGA, RICARDO, *Derecho Administrativo Económico*, M. Pons, Madrid, 2007. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008. Y, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *El Derecho Administrativo Privado*, Montecorvo, Madrid, 2002.

más adelante el elemento esencial de la autonomía, que definirá si un proceso de transmisión de competencias constituye una forma de descentralización.

De forma similar, importantes juristas latinoamericanos definen la descentralización, como uno de los principios jurídicos de la organización del Estado, relacionado con la distribución de competencias, a través del cual éstas son transferidas de una persona jurídica estatal político-territorial hacia otra u otras personas jurídicas estatales distintas; no entre órganos de una misma organización jerárquica<sup>32</sup>. El ámbito de la elección democrática de las autoridades que dirigen estas unidades de poder -que conforman territorialmente al Estado-, adquiere especial presencia en esta parte de la doctrina<sup>33</sup>.

Desde otra perspectiva, la descentralización ha sido concebida como aquel “proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, con el objetivo de que, tomando en cuenta la colaboración de la participación ciudadana, se mejore la producción de bienes y servicios para la población”<sup>34</sup>.

Y es que la figura de la descentralización, además de representar una forma de transmisión de competencias, como tal, encarna una forma de distribución del poder institucionalizado<sup>35</sup>, del poder político, del poder estatal. Como refiere Requejo Coll<sup>36</sup>, la

---

<sup>32</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 599.

<sup>33</sup> CÉSPEDES ZAVALETA, ADOLFO, “Hacia el estado regio-local: Perspectivas jurídicas del proceso de regionalización peruano”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 646. Para Barra, la descentralización es una materia propia de la teoría de la organización administrativa, que además exige la personificación del ente descentralizado, pues la creación de un nuevo ente supone a su vez el surgimiento de un nuevo centro de actuación, pero, además, de imputación; en BARRA, RODOLFO CARLOS, *Tratado de Derecho administrativo*, T. 3, Ábaco, Buenos Aires, 2006, p. 256, 258 y 262.

<sup>34</sup> ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 49; ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS, *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid, 2006, p. 20; y MACLEAN-ABAROA, R & SILVA, M., *Gobernabilidad y Transparencia. Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local-Novib Holanda*, El Salvador, 2000.

<sup>35</sup> Así define G. BORDEAU al poder que emana del Estado, según cita FERRANDO BADÍA, JUAN, en *Estudios de ciencia política*, 4ª ed. Tecnos, Madrid, 1992, p. 506.

<sup>36</sup> REQUEJO COLL, FERRANDO, “Federalismo y grupos nacionales. La revisión de la legitimidad democrática” en *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universitat de València, Valencia, 2002, p. 84.



descentralización es un proceso de dispersión de los poderes hacia fuera, desde el centro hacia los otros centros. En definitiva, hablar de la descentralización como una transmisión de competencias, es hablar de una distribución del poder del Estado, que nos lleva a una reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, condicionada, como antes se expuso, por la cultura política y la historia de cada país<sup>37</sup>.

De esta forma, la descentralización puede brindarnos un abanico de posibilidades en la organización de los Estados, pues la centralización/descentralización no son ideas estrictamente excluyentes, sino más bien un dúo en el que cada una representa “los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación de ellos que responde a un determinado contexto histórico, y que es funcional a ese contexto y no a otros”<sup>38</sup>; es casi unánimemente aceptada la inexistencia de alguna de estas dos figuras, en su forma pura.<sup>39</sup>

A lo dicho hasta aquí, debemos adelantar que el Derecho administrativo incorpora también dentro de la idea de descentralización, a la descentralización funcional o por servicios –o descentralización ficticia, como refiere Ramón Parada-, la cual no representa en sí una distribución del poder político al interior del Estado, sino que se configura como una forma de organización interna de cada uno de los centros de poder que surgen de la descentralización territorial<sup>40</sup>; su esencia está en la creación de entes u órganos a los que se les asignan de forma especial la producción o prestación de un bien o servicio público, se les otorga personalidad jurídica propia, así como un alto nivel de independencia administrativa y financiera, sin llegar al otorgamiento de autonomía plena, pues, el centro de poder territorial que las crea, se reserva siempre para sí, mecanismos de control y tutela

---

<sup>37</sup> O'DONNELL, Guillermo, citado por VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*, Orbe, Montevideo, 2009, p. 105.

<sup>38</sup> BOISIER, SERGIO, "Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en *EURE [Artículo De Revista]*, No. 90, 2004, p. 28.

<sup>39</sup> Ya Kelsen advertía que las figuras de la centralización-descentralización, como técnicas o formas de organización, nunca podrán presentarse de forma pura, sino siempre parcial; en KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 2002, p. 277.

<sup>40</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 49.

sobre aquéllos<sup>41</sup>. Sobre ambas categorías de descentralización hablaremos en acápites posteriores.

Además, no podríamos concluir esta primera aproximación a la figura de la descentralización, sin hacer mención de aquellos que, en lugar de este concepto, prefirieren el uso del término "no-centralización", pues, afirman, el primero implica una jerarquía de poder que fluye desde la parte superior o centro, como ocurre en los sistemas unitarios descentralizados, mientras que la "no centralización" implica una dispersión constitucional que limita el poder de la autoridad central, por lo que mejor representa el carácter de la distribución de competencias al interior de los Estados, sobre todo en las estructuras federales<sup>42</sup>.

La no centralización difiere de la descentralización, agrega Elazar, en que esta última requiere un centro donde se tomen decisiones para determinar lo que ha de descentralizarse; y, quien puede descentralizar también puede recentralizar. La no centralización en cambio, requiere que no haya un centro único, sino más bien que el poder se halle disperso entre numerosos centros que deben coordinarse entre sí a fin de que funcione la estructura política<sup>43</sup>.

En su evolución histórica, la idea de descentralización ha ido avanzando, hasta situarse en la actualidad, como uno de los procesos que mejor orientan o profundizan la democratización de los Estados —incentivando la participación de los ciudadanos, tanto en la elección de sus gobiernos como en la toma de decisiones, que cada vez busca acercarse más a éstos—, así como a ejecutar políticas sociales y económicas, en la búsqueda de un

---

<sup>41</sup> Es la misma Administración la que los crea, en muchas ocasiones en forma de sujetos de derecho privado, para la realización de determinadas obras o la prestación de ciertos servicios, todas, funciones administrativas. La academia y la jurisprudencia misma han tenido trabajo para definir el derecho al cual ha de sujetarse el actuar de dicho entes, tanto en su actuación como en la revisión y control de ésta: el administrativo o el privado; a fin de evitar cualquier forma de indefensión y desprotección para los ciudadanos. Para ello, la práctica ha identificado técnicas como el "el levantamiento del velo" y la "separación de actos" para identificar a aquellos actos en los que la Administración simplemente huyen al Derecho privado para realizar funciones administrativas a través de los entes creados. Definir el Derecho aplicable, parte de definir si la actividad encomendada a éstos constituye una función administrativa o una actividad de mercado. GONZALEZ-VARAS IBANEZ, SANTIAGO, *Tratado De Derecho Administrativo. T. III, Vol. 1*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 111 ss.

<sup>42</sup> WATTS, RONALD L., "Comparative conclusions", en *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, Montreal, 2006, p. 326.

<sup>43</sup> ELAZAR, DANIEL J., "Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada", en *¿Hacia Un Nuevo Federalismo? El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 155.*

desarrollo local más equitativo<sup>44</sup>. Cosculluela Montaner nos explica que la superación de un modelo centralizado tiene a su base unos postulados de naturaleza política que, asegura, son los de mayor importancia: “el acercamiento de las decisiones del Poder ciudadano, la creación de estructuras intermedias de poder directamente conectadas a procesos de representación electiva, rompiendo el distanciamiento que se imputa a unas estructuras burocráticas dependientes de un poder central distante de la acción administrativa concreta”<sup>45</sup>.

Asimismo, la incorporación del principio de subsidiaridad en los procesos de organización político territorial en la etapa más reciente de Europa, y su más próxima incorporación al contexto de América Latina, están motivando el acercamiento de la Administración y sus decisiones al ciudadano, a fin de situar el ejercicio de la autoridad en el nivel más adecuado para cumplir sus cometidos<sup>46</sup>. Para Rodríguez-Arana, este principio se sitúa en las entrañas del Estado social y democrático de Derecho, por cuanto confirma la idea de que el Estado, los poderes públicos, existen para servir al ciudadano, y no al contrario; el servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficiente. En el fondo, añade, el fundamento del principio de subsidiaridad es la satisfacción del bien común, es la consecución de las necesidades colectivas lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos: la regional y la local<sup>47</sup>.

La vinculación entre descentralización y democracia se acentúa cada vez más, en tanto aquella representa un instrumento de distribución vertical del poder público y de las competencias estatales en el territorio. Es, además, el mecanismo que puede hacer realidad la efectiva participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la

---

<sup>44</sup> FINOT, IVAN, *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2003, p. 8.

<sup>45</sup> COSCULLUELA MONTANER, LUIS, *Manual de Derecho administrativo. Parte general*, 22a ed., Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, p. 146.

<sup>46</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 453.

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 456.

sola participación electoral<sup>48</sup>. Así, en cuanto más próximo se sitúe el ejercicio del poder político al ciudadano, mayor será el incentivo para su participación, configurándose así una mejor forma de democracia; por lo que, existiendo uno, dos o hasta tres niveles de gobierno en los Estados actuales, el que mejor, por no decir el único que, promovería esta necesaria participación y fomento de la democracia, es el nivel local, como desde mucho antes lo apuntaba Tocqueville.

No obstante, el acercamiento de las decisiones de su interés al ciudadano no ha sido el único propósito de los procesos descentralizadores impulsados en las últimas décadas, sobre todo en países de América Latina. Las instrucciones que surgieron del *Washington Consensus* para toda aquella región, incorporaban una línea clara sobre la reducción y la mejora de la eficiencia del Estado; este fue el horizonte bajo el que muchos de aquellos Estados orientaron sus procesos de descentralización a partir de la segunda mitad de los años 80 y principios de los 90 del siglo anterior. De esta forma, el Banco Mundial consideraba exitoso un proceso descentralizador, si con él se lograba una mejora en la eficiencia y la capacidad de respuesta del Estado en la prestación de servicios públicos y se mantenía a su vez la estabilidad económica y política. Para aquel conglomerado de instituciones financieras internacionales<sup>49</sup>, la descentralización implicaba la transferencia de potestades políticas, fiscales y administrativas a las unidades subnacionales de gobierno, pero, además, la indispensable concurrencia de gobiernos subnacionales autónomos, democráticamente electos, capaces de tomar decisiones en ciertas áreas políticas<sup>50</sup>. Como dirá Falletti, era el paso de una descentralización desarrollista, que floreció en muchos países durante las décadas del 60 y 70, hacia una descentralización neoliberal<sup>51</sup>.

Las medidas de ajuste estructural impulsadas desde el *Washington Consensus* fueron dirigidas en sendas líneas que implicaban la desregulación del mercado, la privatización de

---

<sup>48</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 617, 635, 636.

<sup>49</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Bando Interamericano de Desarrollo (BID) e, incluso, la contraparte financiera de los Estados Unidos de América, como agente determinante de los destinos económicos y políticos a nivel mundial y latinoamericano en particular.

<sup>50</sup> World Bank, “Decentralization: Rethinking Government”, en *World Development Report, 1999/2000: Entering the 21st Century - Development*, Oxford University Press, New York- Oxford, 1998, p. 107, 108.

<sup>51</sup> FALLETI, TULIA G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 324.

la economía, la estabilidad monetaria y disciplina fiscal y la eficiencia y adelgazamiento del Estado<sup>52</sup>. “ [...] los poderes que residen en Washington recomendaban a los países latinoamericanos”<sup>53</sup> una reestructuración de la burocracia del Estado, para volverla más eficiente y reducir sus costos, para lo que éste debía prescindir de todos aquellos activos y servicios públicos que el sector privado pudiera administrar y brindar de manera más rentable<sup>54</sup>. Sin embargo, con el especial impulso del Banco Mundial<sup>55</sup>, se buscó además la distribución de otros servicios menos rentables hacia entes territoriales distintos del Gobierno central; éste fue el impulso descentralizador que apareció en la región durante aquellos años<sup>56</sup>.

Antes que la democratización de los Estados, lo que aquella ola de descentralizaciones buscaba era la estabilidad política de la región latinoamericana y la mejora en los niveles de eficacia, eficiencia y economía del Estado; su fuerte componente mercantilista fue el que impulsó entonces el desarrollo descentralizado, como herramienta gerencial, “que inevitablemente pasaba por la población civil aunque fueran integrados únicamente como consumidores y no como protagonistas de la toma de decisiones”<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> En total eran diez las recomendaciones en materia de política económica, equivalente a una guía de instrucciones universal para los países: disciplina fiscal, prioridades en el gasto público, reforma en los impuestos, liberalización financiera, tipos de Cambio, liberalización del Comercio, inversión Extranjera Directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad; en LLISTAR, DAVID, “El qué, el quién, el cómo y el porqué del consenso de Washington”, en Observatori del Deute en la Globalització. Càtedra UNESCO a la UPC. Nov.2002, <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>. Además GUITIÁN, MANUEL y MUNS, JOAQUIM, “La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington”, en MANUEL GUITIÁN y JOAQUIM MUNS (directores), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 12 - 15.

<sup>53</sup> Como lo refiere el creador mismo de la idea del consenso de Washington, en WILLIAMSON, JOHN, “La democracia y el `consenso de Washington””, en MANUEL GUITIÁN y JOAQUIM MUNS (directores), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 118.

<sup>54</sup> WEINBERG, STEPHANIE, “Banco Mundial y BID en El Salvador: estrategias actuales para proyectos que impulsan”, en *Alternativas para el Desarrollo*, # 52, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 1998, p. 23; tomado de <http://www.repo.funde.org/192/1/APD-52-III.pdf>.

<sup>55</sup> A través de los condicionamientos formales e informales impuestos en la asignación de fondos. *World Development Report 1997. The estate in a changing world*. World Bank, Oxford University Press, New York, 1997, p. 101, 120. Además, *World Development Report 1991. The challenge of development*, World Bank, Oxford University, New York, 1991.

<sup>56</sup> *World Development Report 1994. Infrastructure for development*, World Bank, Oxford University, New York, 1994; y *World Development Report 1999/2000. Entering the 21<sup>st</sup>. Century*, World Bank, Oxford University, New York, 1999. Además, <http://www1.worldbank.org/publicsector/ decentralization/what.htm>.

<sup>57</sup> “Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: Elementos para el estudio de los Gobiernos locales en América Latina”, en *Circunstancia, Año IX N° 26 - Septiembre 2011*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, p. 1. Para este autor, con aquella descentralización neoliberal y sus

Con el tiempo, aquellos impulsos neoliberales y el afán de lograr la estabilidad política que dicho sistema necesita, fueron dando paso a procesos de democratización, y la descentralización se fue convirtiendo en un tema importante en el traslado de poder político y económico<sup>58</sup>.

Para ir concluyendo esta primera aproximación a la idea de descentralización, así como nuestro propósito de delimitar el alcance que se le dará en la presente investigación, con base en éstas y otras aproximaciones doctrinales al concepto de descentralización, entenderemos ésta desde su acepción jurídico política, es decir, como forma de organización y distribución de poder político en los distintos niveles de gobierno al interior del Estado; en particular, hacia el nivel local. Así, le definiremos como **aquel proceso a través del cual se transfieren competencias, recursos económicos y poder político desde los Órganos centrales del Estado, a otros entes, siempre de Derecho público, que gocen de autonomía y legitimidad propia, se encuentren más cercanos a la población, y cuyo fin sea la mejora, tanto en la producción y/o prestación de bienes y servicios, como en el ejercicio democrático del poder del Estado.** Idea que irá siendo desarrollada en el transcurso de la presente investigación.

Por otra parte, debido a la polisemia que ha tomado el vocablo “local”, es preciso aclarar desde este momento, el significado y alcances que se le darán al mismo en la

---

medidas de reducción del Estado, “los gobiernos locales se vieron invadidos por una cantidad hasta entonces no vista de competencias en prestación de bienes y servicios. Dicha transferencia de funciones, en muchas ocasiones, no vino acompañada por la entrega de las capacidades necesarias para cumplir con las nuevas exigencias sociales, convirtiéndose entonces en una delegación de responsabilidades más que en una descentralización propiamente dicha.

En términos de gobernanza democrática, poco se puede hacer si los gobiernos locales no cuentan con las siguientes capacidades mínimas:

**Capacidad administrativa:** Se refiere esto a las herramientas con las que cuenta el municipio para detectar problemas, formular políticas, implementarlas y evaluarlas. El contar con un personal profesional de carrera, así como una infraestructura mínima para el desarrollo de las nuevas funciones públicas es indispensable...

Capacidad financiera: Este punto ha sido tocado por la gran mayoría de los autores que trabajan el tema de la descentralización. En términos generales, de poco sirve tener una planta administrativa fuerte si no se cuentan con los recursos necesarios para poder implementar proyectos locales...

Capacidad política: De entre todas las capacidades estatales, es esta la que mayor importancia tiene en términos de gobernanza democrática. En América Latina, la elección de representantes locales ha sido una medida generalizada durante las reformas del Estado, pero si lo que se busca es profundizar la democracia hay que ir más allá de convertir a la población local en electores para transformarlos en ciudadanos”; p. 3.

<sup>58</sup> DICKOVICK, JAMES T., *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 2011, p. 1.

presente investigación. Pues, en algunos casos, éste se usa en referencia a otros niveles de gobierno subnacionales, distintos del municipal, como pueden ser los Estados en una Federación o las regiones en un Estado autonómico.

Además, lo local no representa siempre simples divisiones geográficas o administrativas, sino que se, en la mayoría de los casos, es una condición marcada por las circunstancias geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas de cada territorio, generadas en el devenir histórico de los grupos humanos que lo habitan<sup>59</sup>; en donde se genera un sentido de pertenencia y singularidad. En este sentido, en ciertas latitudes como América Latina, lo local ha llegado a identificarse incluso con lo microrregional, lo metropolitano y lo transfronterizo<sup>60</sup>.

Sin embargo, en el presente trabajo, lo local estará referido exclusivamente al espacio territorial conformado por los municipios, como la unidad básica de la administración de gobierno, con límites que coinciden con los político-administrativos, con un determinado grado de descentralización, competencias y recursos específicos.

Así, hablaremos de Gobiernos locales, refiriéndonos a los Gobiernos municipales; para citar a las regiones, Estados federados o unidades constitutivas, lo haremos a través de sus

---

<sup>59</sup> GALLICCHIO, ENRIQUE, DAGUERRE, JUAN, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 43-47.

<sup>60</sup> “Lo local-microrregional. Esta forma de definir lo local permite comprender aquellas series de subsistemas integrados que comparten factores de índole geográfico, económico, cultural o ambiental teniéndolos como predominantes y permanentes, lo cual les confiere homogeneidad.

Las microrregiones son reconocidas o asociadas a estructuras político-administrativas, ya sea como formas territoriales específicas al interior de un municipio, asociaciones municipales o mancomunidades.

3. Lo local-metropolitano. En este sentido lo local en lo metropolitano se configura atendiendo a las adscripciones territoriales como lo barrial, entendiendo por tal un área de habitación y convivencia con cierta homogeneidad territorial a partir de la cual se generan referentes que caracterizan la identidad social y territorial. Pero también lo local en lo metropolitano se genera a partir de las redes de distinta índole en que sus habitantes están inmersos.

4. Lo local-transfronterizo. La configuración de lo local-transfronterizo posibilita una nueva perspectiva para abordar las relaciones binacionales desde los territorios directamente comprendidos.

Las fronteras además de espacios determinados por la existencia de límites político-administrativos de carácter internacional deben ser entendidas “...como un espacio de considerables (y muy variables) dimensiones donde los efectos de las fronteras internacionales (límites) se hacen sentir en forma permanente siendo consubstanciales con la vida social misma de esas regiones, con las identidades culturales, con las actividades, proyectos y expectativas de la mayoría de la población””; en GALLICCHIO, ENRIQUE, DAGUERRE, JUAN, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina : Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH ; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 43-47.

propias denominaciones o, en forma genérica, con el término de Gobiernos intermedios; distinción que también habrá de hacerse para los casos de entes asociativos o infra municipales.

De esta forma, ante la vastedad del tema abordado, la descentralización, éste estará referido, en principio y de forma particular, a la descentralización hacia los Gobiernos locales, como nivel institucionalizado de gobierno más próximo al ciudadano<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Aun cuando debe reconocerse la existencia de niveles inframunicipales de gobierno, enteramente institucionalizados en ciertos Estados que, en todo caso, estarían aún más cercanos al ciudadano.



## 1.2. DESCENTRALIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN DE PODER Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

*El Estado es un sistema de normas que formaliza una organización, con órganos que funcionan con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen.*

José Luis Montero Pérez.<sup>62</sup>

### 1.2.1. El Estado

Si bien la noción de Estado ha estado presente desde la antigüedad y, desde luego durante el medioevo, los Estados modernos, como ahora los comprendemos, empezaron a formarse a partir del siglo XV, cuando se institucionaliza el poder político y se consolidan las comunidades nacionales en el ámbito de las relaciones políticas<sup>63</sup>; es decir, con el surgimiento de las monarquías absolutas, que han sido el centro en torno al cual se han ido formando las naciones<sup>64</sup>; así, fue el renacentista Nicolás Maquiavelo el primero en usar el vocablo.

Desde entonces, la idea de Estado se ha erigido como aquella organización política global, que abarca a todos los individuos que de forma directa y excluyente se encuentran sujetos al poder político de la organización, dentro de un territorio determinado<sup>65</sup>.

La soberanía es el dogma básico en torno al cual se erigen los Estados modernos, en su forma originaria de monarquías absolutas; es un concepto moderno que nace justo en este contexto de concentración de poder<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, “Los fundamentos del Estado Democrático en la teoría jurídico-política de Kelsen”, en KELSEN, HANS. *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Comares, Granada, 2002, p. XXIV.

<sup>63</sup> BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. 1, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 311.

<sup>64</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, El Federal Y El Estado Autonomico*, 2a ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 40.

<sup>65</sup> BADENI, *op. cit.*, p. 311.

La dogmática identifica como elementos de este Estado, primero, un territorio propio, así como unos súbditos propios y, finalmente un poder propio y además soberano. Si falta alguno de estos elementos, ya no estamos frente a un Estado, sino tan solo ante formas subordinadas a un Estado<sup>67</sup>.

Así, cuando las condiciones propias de cualquier Estado se ven alteradas en sus tres elementos constitutivos –población, territorio y poder-, nos colocamos frente a una forma nueva y particular de Estado. En este sentido, es común encontrar el reconocimiento de tres formas de Estados: unitarios, federales y regionales<sup>68</sup>.

### 1.2.2. El poder del Estado

Si estamos incorporando el poder político como un elemento esencial en la configuración de los Estados, y hemos definido antes la descentralización, como una forma de distribución del poder político; se nos impone entonces delinear lo que debemos entender por poder político del Estado.

Como es fácil de apreciar, la voz poder cuenta con amplio espectro de acepciones, que evocan ideas como fuerza, capacidad, posibilidad, señorío, poderío, dominio, imperio,

---

<sup>66</sup> DE JOUVENEL, BERTRAND y BENAVIDES, LEANDRO, *La Soberanía*, Comares, Granada, 2000, p. 180. Además, ARREGI, JOSEBA, *Dos Modelos De Estado: La Historia Y La Norma*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 32.

<sup>67</sup> JELLINEK, GEORG, *Fragments De Estado*, Civitas, Madrid, 1981, p. 58-59.

<sup>68</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario,.. op. cit.*, p. 29.

Es oportuno aclarar desde acá, la distinción que debe hacerse entre Estado y Gobierno; así, mientras por Estado debemos comprender la indisoluble fusión de aquellos tres elementos –población, territorio y poder-, por gobierno deberemos entender al conjunto de las principales instituciones estatales -aunque hay quienes le otorgan una dimensión mucho más restringida, referida sólo a los “órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo”-. Es decir, el gobierno es sólo el conjunto de personas y órganos a los que se encomienda el ejercicio del poder político que corresponde al Estado; la organización es la titular del poder, mientras el gobierno a quien se encomienda su ejercicio.

En este sentido, así como hay varias formas de Estado, las también de gobierno: como conjunto de instituciones gubernamentales, los gobiernos pueden ser parlamentarios, presidencial o de asamblea.

Asimismo, cada uno de los Estado puede tener su propio sistema político, encontrando una variedad de formas políticas de Estado: liberal, socialista, autoritario, democrático, etc. En FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, op. cit.*, p. 29; y BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. 1, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 311.

facultad, jurisdicción, autoridad, gobierno, supremacía, entre muchas otras<sup>69</sup>; Weber resumía la idea de poder, como la “probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”<sup>70</sup>. Así, las relaciones de poder que se producen y tejen en todo entramado social son igualmente muy variadas, pudiendo ser de carácter político, social, económico, religioso, moral, cultural, militar, etc.

De esta forma, si por política entendemos, como expone Bobbio, la idea de un orden colectivo, es decir, de una organización de la convivencia mediante reglas o normas imperativas emanadas del poder que subyace de la misma colectividad, podemos concebir al poder político, como el poder coactivo por excelencia, ejercido con exclusividad por el Estado y dotado de legitimidad, es decir, reconocido, autorizado y validado por la comunidad<sup>71</sup>.

Este poder político cuenta además con las características siguientes<sup>72</sup>:

- Único, pues la actividad dominante del Estado, en toda su complejidad y diversidad de funciones, implica el ejercicio de la potestad, del imperio, de la soberanía y la autoridad del Estado.
- Inalienable, en tanto el Estado no lo puede enajenar; el poder político es un atributo esencial del Estado, sin el cual no le es posible subsistir.
- Incompartible, en cuanto el monopolio de su ejercicio corresponde al Estado.
- Soberano, pues no existe otra forma de poder que se ubique por encima de él.

---

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Poder Ejecutivo*, 1ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2008, p. 125.

<sup>70</sup> WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, 2a. ed., trad. de Medina Echavarría, José, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 43.

<sup>71</sup> BOBBIO, Roberto y BOVERO, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985, p. 45. En términos similares, Hauriou, define al poder político como el poder de la “voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados; en HAURIU, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, p. 124.

<sup>72</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Poder...*, *op. cit.*, p. 142-147.

- Coactivo, pues los mandatos originados del poder del Estado deben ser cumplidos con o sin el consentimiento de los sometidos a su imperio.

Y, como elementos del poder político, podemos indicar<sup>73</sup>:

- Un ámbito de actuación
- Un depositario
- Un universo de destinatarios
- Una jurisdicción territorial
- Un comportamiento a imponer
- Una finalidad

### 1.2.3. Distribución de poder

La centralización-descentralización, como variantes de distribución del poder político del Estado, supone siempre una reorganización político-administrativa y mutaciones en las estructuras territoriales, que inciden de manera determinante en las distintas formas – jurídicas o políticas- que puede asumir el Estado.

Es decir, si tenemos en cuenta los elementos clásicos que conforman la institución Estado<sup>74</sup> –población, territorio y poder-, así como los poderes tradicionales al interior de la misma –legislativo, ejecutivo y judicial-, podremos obtener las distintas formas de Estado que puedan configurarse, según la distribución de poderes –o grados de descentralización- que en éstos exista. Entonces, como un análisis de “*continuo*”, podemos partir de una simple distribución de competencias administrativas, que nos llevaría a la configuración de

---

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Poder...*, *op. cit.*, p. 169-179.

<sup>74</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 523. Para la teoría clásica del Estado, los elementos de éste son: un grupo humano, un territorio sobre el que se fija el grupo, un poder que dirige al grupo y un orden económico, político, social y jurídico que el poder se encarga de realizar.

un Estado “unitario” complejo<sup>75</sup>; cuando a ésta agregamos la entrega de potestades legislativas, nos plantamos frente a un Estado regional o autonómico; y, cuando se llega al otorgamiento de facultades constituyentes, nos veremos entonces ante un Estado federal.

Este poder político debe proyectarse en el ámbito competencial del gobierno, entendido éste, como aquel ámbito material –normativamente delimitado– en el cual se ejercen las potestades, funciones y actividades propias del Estado<sup>76</sup>. Así, con toda propiedad podemos afirmar que el poder de este último se traduce e institucionaliza a través del Derecho, por medio de la configuración normativa de las competencias otorgadas a favor de sus distintos Órganos. Bajo tal premisa, como lo afirma Muñoz Machado<sup>77</sup>, en el caso de la distribución competencial entre los distintos entes territoriales, se genera una auténtica atribución de poder político a entes políticos.

En este sentido, la descentralización se presenta como una dispersión del poder político al interior del Estado, que, más que una mera distribución, configura una organización y articulación de este poder en distintos niveles<sup>78</sup>. Así, la centralización-descentralización puede definirse como dos técnicas o principios administrativos y organizativos que pueden regir cualquier forma de organización pública<sup>79</sup>.

No son pocos los que ven en la descentralización una forma de actualizar la esencia del principio de separación de poderes desarrollado por Montesquieu. Y es que varios de los fundamentos de este ilustrado mantienen plena vigencia, bastando únicamente su adecuación a nuestros tiempos. Ahora, los distintos poderes del Estado están llamados a construir una relación de colaboración y control recíproco, orientada a minimizar los

---

<sup>75</sup> *Ibíd.*, p. 591. Además, para este autor, todo Estado puede adoptar tanto formas políticas como jurídicas, según los elementos que intervengan en su clasificación. Así, cuando es sólo la organización e interrelación de los componentes del elemento poder los que se analizan, estamos frente a las formas políticas del Estado, que, en términos generales pueden clasificarse en: a) monocrático, directorial y dual, b) Monarquía y República y, c) parlamentario, presidencial y de asamblea; p. 639-640. Además, cuando son todos los elementos del Estado los que se ven involucrados, nos encontramos frente a las formas jurídicas de Estado, que pueden ser unitario, federal y regional o autonómico, p. 509.

<sup>76</sup> Así define la “competencia” MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, en su *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 517.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 518.

<sup>78</sup> KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Comares, Granada, 2002, p. 277.

<sup>79</sup> VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*, Orbe, Montevideo, 2009, p. 25.

riesgos de la concentración del poder en uno solo de éstos<sup>80</sup>; pues, como aquél lo advertía, todo poder sin límites conduce, necesariamente, al abuso y la arbitrariedad, colocando en una posición de riesgo la libertad y la justicia de cualquier organización social.

En el sentido anterior, la evolución y desarrollo de la estructura social actual nos ha llevado a una inevitable y compleja ampliación de los órganos del Estado y, por supuesto, a la actualización de este principio de división de poderes, pues, como refiere el profesor De Agapito, estas ideas de Montesquieu “posee(n) un contenido teórico preciso y determinado que es susceptible de aplicación a cualquier circunstancia histórica”<sup>81</sup>. Reflejo de ello es la decantación de muchas comunidades por promover la división territorial del poder del Estado, con diversos matices, que van desde la potenciación de los gobiernos locales, hasta la conformación de Estados federales o Entes regionales o autonómicos. No se trata solo de un mero acercamiento de determinadas decisiones –generalmente administrativas- al ciudadano, sino, de ir edificando auténticos centros de poder, con autonomía suficiente para autogobernarse y ejercer su adecuado rol en el equilibrio del poder al interior del Estado.

El Estado se estructura no sólo de forma horizontal en el nivel central de gobierno – con sus convencionales Poderes, u Órganos, Legislativos, Ejecutivo y Judicial-, sino, además, a través de los denominados entes territoriales –de los que el central es sólo uno de ellos-, de los cuales se encuentran pendiente todo un mundo de entes, catalogados como no territoriales. Las fórmulas organizativas utilizadas son variadas en cada sistema, pudiendo ser rígidas y centralizadoras o más flexibles y desconcentradas o descentralizadas.

De esta forma, la descentralización representa una herramienta eficaz para sortear la concentración del poder<sup>82</sup>, organizando la distribución del mismo, ya no sólo de una forma

---

<sup>80</sup> AGAPITO SERRANO, RAFAEL DE, *La libertad y división de poderes. El “contenido esencial” del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Tecnos, Madrid, 1989, p.115.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>82</sup> Y es que casi todos los fundadores de los Estados modernos han sido centralizadores: reyes, capitanes, juristas, etc., y han buscado siempre suprimir la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal y el mundo medieval; FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, ... op. cit.*, p. 43. Asimismo, América Latina cuenta con una larga tradición de gobiernos centralizados. Según algunos observadores, la centralización se remonta a la época colonial. El legado de España a América Latina fue una tradición de centralización extrema en la toma de decisiones de estado, un control autocrático; en BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 9.

horizontal, sino ahora, además, de forma vertical, en la cual, algunos de los poderes nacionales –o todos, según sea la variante de la descentralización- distribuyan o compartan sus competencias con otros niveles territoriales inferiores que gozan de autonomía y se encuentran más cercanos a la comunidad.

Como forma de distribución vertical del poder, la descentralización, como antes se ha expuesto, supone una recomposición del estado materializada a través del traspaso de responsabilidades, recursos y autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos<sup>83</sup>.

En esta distribución de poder político, el territorio es quizá el elemento más determinante al momento de pensar o repensar su descentralización al interior de los Estados; aunque, debemos aclarar, no es el único.

Bajo esta lógica, podemos ver cómo países que en promedio son mucho más grande que países unitarios, adquieren una forma federal, como son los casos de Estados Unidos de América, Australia y Canadá. Sin embargo, esta asociación directa entre extensión territorial y descentralización parece esfumarse cuando encontramos Estados territorialmente extensos, pero con distintos niveles de descentralización, como son los casos de Finlandia, Francia, Japón, España y Suecia, entre otros<sup>84</sup>. Además, en aquellos países con extensiones territoriales importantes, por lo general, la descentralización quita su mirada del nivel local, enfocándola principalmente en el regional<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> FALLETI, TULIA G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, p. 320. La autora advierte la presencia de cuatro elementos en esta idea, que le diferencian de otras definiciones de descentralización, explica: 1) se habla de descentralización en su idea de proceso y no en su idea de *status*; 2) los destinatarios del poder político son niveles inferiores de gobierno, no agentes privados; 3) al ser la descentralización proceso, la transición hacia un nuevo tipo de Estado implica de suyo el comienzo de una nueva secuencia de descentralización; y 4) los niveles de descentralización puede variar, según el tipo de autoridad delega: administrativa, política o fiscal.

<sup>84</sup> HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY, "Beyond federalism. estimating and explaining the territorial structure of government", en *Working Paper Series / KFG, the Transformative Power of Europe*, No. 37, Kolleg-Forschergruppe The Transformative Power of Europe, Berlin, 2012, p. 24.

<sup>85</sup> DELGADO SILVA, ÁNGEL, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 573-574. Para este autor, el nivel local está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales. La potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado, expresa.

En este mismo sentido, podemos identificar Estados con una estructura formalmente federal, como Venezuela, Malasia y Austria, pero que materialmente se encuentran altamente centralizados, mientras otros países mucho más pequeños en territorio, como Suiza o, tan grandes como Canadá, se encuentran fuertemente descentralizados<sup>86</sup>.

Pretendemos con ello acentuar que, además del factor territorio, al momento de definir la estructura organizativa -centralizadora o descentralizadora- de los Estados, entran en juego otros condicionamientos como los políticos, económicos, sociales y culturales que convergen en cada momento de su propia historia<sup>87</sup>.

El territorio y la distancia se vinculan directamente con la eficiencia en la producción y entrega de bienes y servicios; sin embargo, la huella democrática de los pueblos, se relaciona de forma estrecha con el beneficio del diálogo en la producción de políticas públicas<sup>88</sup>. Se plantea así, al momento de distribución del poder político, una tensión entre la centralización, que reduce el costo per cápita de un bien público —economías de escala- y la descentralización, que facilita el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos<sup>89</sup>. Elegir la forma de organizar el Estado exige poner sobre la mesa factores como las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos, los gastos de organización de las burocracias y oficinas de supervisión, las economías y deseconomías de escala en la comunicación, y el riesgo de pérdida de control central. Las condiciones materiales, sociales y políticas son las que en definitiva han de determinar si el paso de una estructura

---

<sup>86</sup> ANDERSON, GEORGE, “La relevancia política del Federalismo en el siglo XXI”, en TUDELA ARANDA, JOSÉ, KNÜPLING, FÉLIX, y otros, *España Y Los Modelos De Federalismo*, Fundación Manuel Giménez Abad: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 38.

<sup>87</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, “Prólogo. Compaginar la autoridad y la rendición de cuentas”, en *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 7; además Nieto, Alejandro, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. 22. Como también lo refieren Saldomando y Cardona, todo proceso de descentralización se encuentra determinado por “la historia de formación del Estado y de los procesos políticos alrededor de él”, en Saldomando, Ángel y Cardona, Rockael, *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*”, CONFEDLCA/GTZ, San Salvador, 2005, p. 19.

<sup>88</sup> HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY, "Beyond...", *op. cit.*, p. 24.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 24. Además, TREISMAN, DANIEL, *and the Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 53-71.



unitaria a una multi-nivel podría ser más eficaz en un determinado país en un momento dado<sup>90</sup>.

En este sentido, será normal encontrar regiones económicamente pujantes, exigiendo una mayor autonomía, sobre todo fiscal, mientras regiones más pobres, exigen una distribución centralizada de los recursos<sup>91</sup>. El tamaño de la población y los recursos de un país son también factores estructurales que se encuentran muy al principio de la cadena que nos conduce a determinar políticamente la creación de un nuevo nivel de gobierno o la asignación mayor de autoridad a los niveles existentes. La cultura democrática de los pueblos tiene acá también mucho que decir<sup>92</sup>.

#### 1.2.4. Organización del Estado

La forma, medida y niveles en que se distribuya el poder político al interior de los Estados, es decir, el estado de descentralización que éstos presentan, constituyen una forma de organización de los distintos Órganos que lo integran; centralización-descentralización son técnicas o formas de organización; extremos que, como ya lo advertía Kelsen, nunca podrán presentarse de forma pura, sino siempre parcial, debido la diversidad de contenidos jurídicos y grados que pueden tomar los distintos entes, dentro de la institucionalidad del Estado<sup>93</sup>. En todo caso, siempre debe tenerse presente que aquella organización jurídico

---

<sup>90</sup> TREISMAN, DANIEL, *and the Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 73.

<sup>91</sup> HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY, "Beyond... *op. cit.*", p. 17.

<sup>92</sup> BURKI y DILLINGER, citan como ejemplo el caso de Chile, que se valió de la intervención de un régimen autoritario para convertirse en una de las naciones más descentralizadas a nivel funcional del continente; ello, debido a la importante ampliación que competencial que el régimen militar hizo de las competencias de los municipios que ellos mismos dominaban; sin embargo, nunca llegó cederse un ápice del poder político; en BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 14. Además, HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY, "Beyond... *op. cit.*", p. 25.

<sup>93</sup> KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 2002, p. 277. Como antes exponíamos, la descentralización nos brinda todo un abanico de posibilidades en la organización de los Estados, pues la centralización/descentralización no son ideas estrictamente excluyentes, sino más bien un dúo en el que cada una representa "los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación de ellos que responde a un determinado contexto histórico, y que es funcional a ese contexto y no a otros"; en BOISIER, SERGIO, "Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en EURE [Artículo De Revista], No. 90, 2004, p. 28.

política es siempre instrumental, en tanto que son las circunstancias de cada tiempo y lugar las que determinan la forma concreta de organización política que cada sociedad se da a sí misma<sup>94</sup>.

Al producirse esta distribución de poder político, se impacta directamente la estructura jurídica, social y política, redefiniéndose las relaciones existentes entre los diferentes niveles territoriales, con el fin es mejorar el cumplimiento de las políticas públicas propias del Estado. Así, los entes subnacionales, entre éstos el nivel local, han pasado a ocupar la misma posición jurídica que en el Derecho público corresponde a las Administraciones o Gobiernos centrales, llegando a convertirse en auténticos centros de poder público, con potestades coactivas y ordenadoras sobre el conjunto de la comunidad, con capacidad para imponer derechos y obligaciones a los particulares sometidos a su territorio<sup>95</sup>.

La descentralización, como proceso de organización política del Estado, es descrita por la uruguayo Veneziano Esperón<sup>96</sup>, como “*un continuo* que va desde la desconcentración, pasando por la descentralización administrativa, hasta llegar a la descentralización autonómica”; en el cual la desconcentración representa una primera etapa, en la que se transfieren unos limitados poderes de gestión hacia un ente subordinado al titular, manteniendo éste un efectivo régimen de controles, así como un efectivo vínculo de subordinación entre el ente desconcentrante y el desconcentrado, de los cuales, sólo el primero tiene personalidad jurídica propia. La superación de este estadio es representada por la descentralización administrativa, a través de la cual se materializa una transferencia parcial –o total, según el caso- de facultades de gestión y decisión, hacia órganos (que generalmente cuentan con personalidad jurídica propia) con los cuales no se mantiene ninguna forma de vínculo jerárquico, pero sí se preserva un control más tenue o una “relación de tutela”, como diría Prats<sup>97</sup>, capaz sólo de asegurar la legalidad y los intereses generales. Finalmente, superados los niveles inferiores, se llega a la descentralización autonómica, en la cual se verifica una transferencia total de competencias en determinadas materias a entes que tienen personalidad jurídica propia, distinta a la del ente central.

---

<sup>94</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, ... op. cit.*, p. 142

<sup>95</sup> FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 714.

<sup>96</sup> VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Orbe, Montevideo, 2009, p. 24.

<sup>97</sup> Citado por VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *op. cit.*, p. 23.

El mismo Kelsen avala los alcances jurídicos y políticos de la descentralización, e identifica en el Estado federal, sólo otro nivel –el más elevado- de descentralización política, que sólo se diferencia cuantitativamente de los otros<sup>98</sup>.

Para algunos autores, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre la Confederación<sup>99</sup> y el Estado unitario descentralizado, diferenciándose a su vez de ellos. No obstante, la fortaleza de tales enfoques pasa por establecer y tomar posición sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, punto sobre el cual no encontramos aún uniformidad doctrinal<sup>100</sup>.

Aun cuando esta extensión –o idea de *continuo*- que se hace de la figura de la descentralización goza de cierta validez, incorpora algunos conceptos como la descentralización administrativa y la descentralización autonómica, que precisan de ser aclarados. En primer lugar, la descentralización administrativa suele ubicarse como una institución precedente y distinta a la descentralización política, la que, a su vez, generalmente es identificada con la figura de la autonomía. La diferencia entre una y otra forma de descentralización se encuentra determinada por el otorgamiento de poder político, y la ubicación de los Gobiernos locales en una de estas categorías, ha sido motivo de

---

<sup>98</sup>KELSEN, HANS, citado por FERRANDO BADÍA, JUAN en *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 603.

<sup>99</sup>No trataremos en este trabajo el tema de las Confederaciones, por ser claramente discutida su naturaleza de Estado o forma de Estado. El maestro GARCÍA Pelayo les diferenciaba del Estado federal, por su carta de nacimiento: las Confederaciones la tienen en un tratado internacional, mientras el Estado federal en su Constitución; además, en el Estado federal, éste es un auténtico sujeto político y titular primario y exclusivo de la soberanía y de las relaciones internacionales, a diferencia de la Confederación, sólo goza de personalidad jurídica, carece de soberanía y comparte la representación internacional con los Estados que la conforman; finalmente, las relaciones entre la Confederación y los Estados confederados se rige por el Derecho internacional, no son relaciones internas, regidas por su propio Derecho interno, como sucede en el Estado federal. GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME y GARCÍA MEXÍA, PABLO, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.75.

<sup>100</sup>FERRANDO BADÍA, JUAN. *El Estado unitario, ... op. cit.*, p. 93. Sobre el tema, existen dos corrientes casi opuestas sobre la naturaleza jurídica del Estado federal. De una parte, están quienes niegan la calidad de Estado al Estado federal, reconduciéndolo a una especie particular de Confederación de Estados, y otros que le niegan tal calidad a los Estados miembros; pero, de otra parte, está una corriente mayoritaria –secundada por Santi Romano, Biscaretti de Ruffia, entre otros- que opina que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de Estados.

Por su parte, García Pelayo, citado por Ferrando Badía en *El Estado unitario, el federal...op. cit.*, p. 94 ss., identifica seis categorías de opiniones sobre la naturaleza jurídica del Estado federal: 1) La teoría de la doble soberanía; 2) La teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal; 3) La teoría que reconoce como único Estado al federal; 4) La teoría que afirma que la Federación es el único soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado; 5) La teoría del tercer término o calidad propia e independiente del Estado federal, que sintetiza a la Federación y los miembros; y, 6) La teoría que concibe al Estado federal como una forma avanzada de descentralización.

debate en la doctrina, al igual que la idea de autonomía, como cualidad de ciertos niveles de gobierno, como luego veremos; será hasta entonces que trataremos de diferenciar cada una de estas instituciones y tomaremos posición sobre ellas; por ahora nos quedaremos únicamente con la idea de gradualidad en las distintas formas de distribución de competencias, que van de las más tenues a las más profundas.

En esa línea, al tomar en cuenta la estructura –o distribución- interna institucionalizada jurídicamente del poder estatal, podemos determinar la forma –jurídica- de Estado: unitario, federal o regional. Como expone Ferrando<sup>101</sup>, los niveles de descentralización administrativa y/o política, alteran considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando origen a una gran variedad de formas jurídicas que oscilan entre el Estado federal, el regional, el unitario simple o totalmente centralizado y el unitario complejo, que es el que comporta sólo una descentralización administrativa. Cuando estos procesos llegan hasta el plano político, es cuando la descentralización constitucional o legislativa nos lleva a las formas federal o autonómica de Estado, respectivamente.

Esta clasificación tradicional de Estados unitarios, federales y regionales o autonómicos ha sido calificada por parte de la literatura como obsoleta y anacrónica, por cuanto se considera que en definitiva, todo Estado es unitario, incluso el federal, pues, si no fuese unitario, sería otra cosa, pero no un Estado<sup>102</sup>. Así, agregamos, hacia el exterior, todos los Estados son unitarios y soberanos; la forma particular de Estado la debemos identificar según el grado de distribución del poder político a su interior, es decir, su nivel de descentralización. Bajo esta lógica, que compartimos, quizá la tradicional división de los Estados en unitarios, federales o regionales, no sea la más indicada.

Una vez configurado cada uno de los centros de poder al interior de los Estados, es decir, los *entes políticos primarios*, como los denomina Santamaría Pastor, se crean y enquistan, adscritos y dependientes de éstos, toda una *galaxia* de entes personificados que son una expresión descentralizada de gestión de sus funciones<sup>103</sup>; esta última infinidad de

---

<sup>101</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 591. Además, FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario*, op. cit., p. 41.

<sup>102</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 58-59.

<sup>103</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principio de Derecho Administrativo General, Tomo I*, 1ª. ed. Editorial Iustel, Madrid, 2004, p. 395. También NEVADO-BATALLA, PEDRO T., *Notas sobre Derecho administrativo I*, 2ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2003, p. 199.

personificaciones es denominada *entes institucionales*. También encontramos una tercera órbita de entidades administrativas, más identificadas con aspectos meramente sectoriales, denominada doctrinariamente como *Administración corporativa*<sup>104</sup>. A las entidades institucionales y corporativas juntas, se les identifica como entes instrumentales<sup>105</sup>.

Debemos además referirnos a la concurrencia de otra serie de organismos constitucionalmente concebidos, que no llegan a incardinarse en la Administración pública ni el Poder Ejecutivo en general, o el Legislativo o Judicial de ningún nivel de gobierno y, por el contrario, sus ámbitos competenciales cruzan transversalmente todos los centros de poder; como ejemplos de éstos podemos citar al Órgano Electoral, al Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público y otros.

---

<sup>104</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO / FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12ª edición, Civitas, Madrid, 2004. P. 381. Son consideradas como aquel grupo de personas organizadas alrededor de un interés común y por voluntad propia; dentro de éstos se ubican principalmente a las mancomunidades de municipios y los consorcios. Puede verse además SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principio de Derecho Administrativo General, Tomo I*, 1ª. ed. Editorial Iustel, Madrid, 2004, p. 400; y NEVADO-BATALLA, PEDRO T., *Notas sobre Derecho administrativo I*, 2ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2003, p. 212.

<sup>105</sup> Además de los entes territoriales e institucionales, es posible identificar otra forma de entidades u organismos: los llamados independientes. Esta cuarta clasificación general de los entes administrativos se caracteriza por contar con una “autonomía” reforzada, es decir, con un mayor grado de independencia política y administrativa del Estado, con la que se busca garantizar mejor la neutralidad en el desempeño de sus funciones. La dirección y el control que la Administración pública –territorial- o el Parlamento ejercen sobre éstos, aun cuando persiste, se ve claramente menguado, tratando de sustraer su actuación de los vaivenes políticos; como ejemplos de éstos podemos citar entes como los Bancos Centrales, las Universidades, Superintendencias y demás entes “autónomos”. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO / FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12ª edición, Civitas, Madrid, 2004. P. 435. Además, OLÍAS DE LIMA, BLANCA, *Manual de organización administrativa del Estado*, Editorial Síntesis, Madrid, 2006, p. 160.

### 1.3. DESCENTRALIZACIÓN. ESTADO FEDERAL, REGIONAL Y UNITARIO

#### 1.3.1. Niveles de poder y formas de Estado

Hemos desarrollado antes la función de la descentralización, como herramienta de distribución de poder político y organización del Estado; ahora corresponde revisar las formas de Estado a que dan lugar los distintos niveles de descentralización.

Resulta lógico pensar que los orígenes absolutistas de los Estados modernos son centralizadores; como referíamos, es acá cuando nace el concepto de soberanía, en el contexto de una fuerte concentración de poder<sup>106</sup>; por esta razón, los detentadores del poder -reyes, capitanes, juristas, etc.- buscaron siempre suprimir la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal y el mundo medieval<sup>107</sup>.

Así, la diversidad de formas de Estado que ahora conocemos, provienen de esta época de unificación y concentración regional de los Estados modernos, habiendo pasado en el devenir de su historia, por procesos descentralizadores cualitativamente distintos.

Lo que fue de aquellos Estados centralizados, es lo que hoy identificamos como la forma unitaria de Estados; en particular, la forma unitaria simple o totalmente centralizada. A partir de aquí, los Estados empezaron a desprenderse de ciertas competencias y funciones administrativas, de lo que surgieron los Estados unitarios simples, descentralizados administrativamente. Sin embargo, la fisonomía esencial de los Estados se empieza a complejizar, cuando el Estado empieza a distribuir parte de su poder político en distintos niveles de gobierno. Es entonces cuando surgen los Estados complejos o políticamente descentralizados.

Algunos autores identifican tres motivos generales por los que los Estados se embarcan en su descentralización; en primer lugar, exponen razones de continuidad, pues

---

<sup>106</sup> DE JOUVENEL, BERTRAND y BENAVIDES, LEANDRO, *La Soberanía*, Comares, Granada, 2000, p. 180. Además, ARREGI, Joseba, *Dos Modelos De Estado: La Historia Y La Norma*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 32.

<sup>107</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, ... op. cit.*, p. 43. Para el autor, las monarquías absolutas han sido el centro en torno a las cuales se han ido formando las naciones; p. 40. También, DE JOUVENEL, BERTRAND y BENAVIDES, LEANDRO, *La Soberanía, ... op. cit.*, p. 180.

su interés se centra en persistir con una tradición federalista; en segundo lugar, invocan motivos de democratización, identificando en la descentralización una herramienta eficaz para la separación vertical del poder, colocándose en una posición privilegiada al principio de subsidiaridad; y, finalmente, alegan la estabilización y el equilibrio, como medio efectivo para lograr la integración de los diferentes Estados miembros, regiones y/o distintos tipos de identidades en un solo Estado<sup>108</sup>.

La centralización-descentralización administrativa y/o política, como determinante de la forma jurídica de un Estado, altera considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando origen a una gran variedad de formas jurídicas que oscilan entre el Estado federal, el Estado regional, el Estado unitario simple o totalmente centralizado y el Estado unitario complejo<sup>109</sup>, según los niveles de descentralización territorial; así, ante los niveles superiores de descentralización jurídico-política un Estado deja su forma de unitario, para ser federal, regional o autonómico y, ante los niveles más leves, pasa a ser municipal o local<sup>110</sup>.

Como referíamos, parte de la literatura considera que en realidad todos los Estados son unitarios, incluso el federal, por cuanto todo Estado lo que busca es la unidad necesaria para asegurar la pacífica y armónica convivencia y la resolución pacífica de los conflictos que en su interior surjan. Ello es así, pues cuando la comunidad se agrupa políticamente para la constitución de un Estado, lo hace precisamente para conseguir la unidad de acción, paz y de poder, ya sea porque esta unidad sea consentida o porque sea impuesta. Así, exponen, hablar de Estado unitario es, hasta cierto punto, redundante, pues, si no lo fuese, no sería Estado. En definitiva, esta corriente objeta –por caduco y anacrónico- el término “Estado unitario”, así como su identificación con el Estado centralista o centralizado y, por consiguiente, la contraposición de Estado unitario y Estado federal<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> ARNOLD, RAINER, “Problemas actuales del federalismo europeo y el Estado europeo”, en *El Estado Autonómico: Integración, Solidaridad, Diversidad*, VIDAL BELTRÁN, JOSÉ M., GARCÍA HERRERA, MIGUEL Á, (coord.), 1ª ed., Vol. 1, Colex, Madrid, 2005, p. 29.

<sup>109</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario, ... op. cit.*, p. 41.

<sup>110</sup> Hay quienes forman esta clasificación a partir de la idea de Estados unitarios y Estados complejos, incorporando a esta última categoría al Estado federal, así como al Estado regional o autonómico, a los que muchos denominan Estado unitario descentralizado; RERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Poder Ejecutivo*, 1ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2008, p. 206-209.

<sup>111</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 58-59. Desde esta perspectiva, afirma González Encinar, el Estado,

Esta idea no parece del todo descabellada pues, aun cuando el término Estado unitario nos forme una imagen de Estado centralizado, ubicada en el extremo opuesto del Estado federal, ello no implica que estos últimos no tengan también un punto o centro de partida que les unifique. Todos son Estados unitarios y soberanos hacia el exterior; la diferencia entre unos y otros ya no puede centrarse en las ideas de unitario, federal o regional, sino en los grados o niveles de distribución del poder político a su interior, es decir, su nivel de descentralización, como antes citábamos.

De esta forma, son los centros de poder político o niveles de gobierno que existan al interior de los Estados, el parámetro más adecuado para la clasificación de su forma. Así, encontraríamos Estados centralizados, con un solo nivel de gobierno, es decir, *mononivel*; podría identificarse además aquellos Estados que cuentan con dos niveles o centros de poder, *binivel*, como los federales, los regionales y los municipales, aun cuando buena parte de la doctrina no considera a los Gobiernos locales como auténticos centros de poder político, ante todo, por su limitado marco competencial; finalmente se encontrarían los Estado *trinivel*, que serían los federales y regionales que otorgan *status* de nivel de gobierno a los entes locales.

Bajo tales premisas, es posible realizar una nueva forma de clasificación de los Estados, distinta a los unitarios, federales y regionales o autonómicos, la cual podría realizarse, como ahora procedemos a describir.

- De una parte, colocaremos a los Estados centralizados, dentro de los que ubicaremos a los que cuentan con un solo nivel de gobierno, y que parte de la doctrina denomina Estados unitarios simples o descentralizados administrativa o funcionalmente; categoría que, como antes hemos referido, es de escasa existencia. En éstos se otorgan competencias y funciones administrativas, así como la ejecución de competencias y funciones sectoriales a entidades que penden políticamente del nivel central de gobierno, tanto por la sujeción técnico administrativa, como por la designación directa o indirecta de sus autoridades, por parte de éste.

---

como forma de organización política, sólo puede existir en virtud de un mínimo de centralización imprescindible, p. 109.



- En el otro extremo situamos a los Estados descentralizados, denominados por algunos como Estados complejos o políticamente descentralizados, que son aquellos que cuentan con más de un nivel de gobierno dotado de autonomía, pudiendo éstos emitir normas -de distinto rango- obligatorias dentro de sus respectivos territorios, y cuyas autoridades son electas democráticamente. Éstos, a su vez, les clasificaremos de la forma siguiente<sup>112</sup>:
- Estado federal, que, además del nivel central, federal o nacional de gobierno, cuenta al menos con un nivel más de gobierno, el estatal, en el que ambos, tanto el Gobierno federal como los Estados federados poseen autonomía constitucional. Éste, a su vez, puede dividirse en Estado federal simple, en el que, de los niveles subnacionales de gobierno, sólo el nivel intermedio descentralizado, dígase unidad constitutiva, es el que goza de autonomía política plena, mientras el resto de niveles de la organización sólo gozan de autonomía administrativa; y Estado federal complejo, en el que gozan de autonomía política plena todos los niveles subnacionales de gobierno – unidades constitutivas y Gobiernos locales-, es decir, todos éstos eligen democráticamente a sus gobernantes y pueden emitir normas con carácter y rango de ley dentro de sus jurisdicciones.
  - Estado regional, en el que además del nivel nacional de gobierno, existe al menos un nivel más de gobierno subnacional, que goza únicamente de autonomía legislativa, no constitucional. Al igual que los Estados federales, los regionales pueden dividirse en Estado regional simple y complejo, bajo los parámetros antes descritos.
  - Estado unitario o municipal, en el que, bajo el nivel central, sólo existen Gobiernos locales, sin un nivel intermedio de Gobierno, o al menos que sea electo democráticamente por la comunidad, con potestades normativas limitadas política y territorialmente.

---

<sup>112</sup> CÉSPEDES ZAVALITA, ADOLFO, “Hacia el estado regio-local: Perspectivas jurídicas del proceso de regionalización peruano”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 646.

En este proceso ordenado de distribución competencial –de poder-, es preciso distinguir entre el alcance del poder ejercido en cada nivel de gobierno y el grado de autonomía con que éste se ejerce<sup>113</sup>. Como señala Watts, los niveles de descentralización al interior de un Estado pueden medirse a través de la observación de ciertos indicadores como la descentralización en los ámbitos legislativo, administrativo, financiero, los límites constitucionales impuestos y el proceso mismo de toma de decisiones<sup>114</sup>.

Bajo esta perspectiva, resulta válido revisar el nivel de descentralización al interior, por ejemplo, del Estado alemán, en el que es el Gobierno federal el responsable de promulgar la mayor parte de la legislación, incluidas las leyes fiscales, correspondiendo a los Länder de forma especial, aunque no exclusiva, pues también cuentan con competencias legislativas, la implementación de aquellas normas. Asimismo, el Estado federal y los Gobiernos locales son responsables de la política estructural, mientras que las regulaciones macroeconómicas, especialmente las vinculadas a las políticas sociales de la nación alemana, se hacen en el nivel más alto, el federal<sup>115</sup>. Del mismo modo, al revisar los niveles de gasto y financiación de los gobiernos local y regional, en relación con el nivel de gasto del Gobierno federal, no dudaríamos en afirmar que Suiza cuenta con un alto grado de descentralización<sup>116</sup>.

La descentralización política más acentuada es la que corresponde a los Estados de naturaleza federal, en los que cada vez se ha dado mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales y actores políticos de representación territorial (en contraposición a la representación de la población)<sup>117</sup>. La que le sigue, la descentralización política regional o

---

<sup>113</sup> WATTS, RONALD. *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 186. Para Watts, debe además distinguirse entre la descentralización del poder –reparto competencial- y de la forma de toma de decisiones –autonomía en su ejercicio-.

<sup>114</sup> WATTS, RONALD, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 186.

<sup>115</sup> UTE WACHENDORFER-SCHMIDT, “Collaborative federalism in Germany Keeping the system in the eye of the storm”, en WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 81 y 98. Además, SCHNEIDER, HANS-PETER, “Federal Republic of Germany”, en MAJEED, AKHTAR, WATTS, RONALD L., y otros, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, Montreal, 2006, p. 132.

<sup>116</sup> KLAUS ARMINGEON, “Swiss federalism in comparative perspective”, en WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 117.

<sup>117</sup> GIBSON, EDWARD L., “Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en GIBSON, EDWARD L., *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore; London, 2004, p. 2.

autonómica, sin duda ha funcionado, en su generalidad, como herramienta eficaz para el reconocimiento y coordinación entre las identidades regionales que coexisten dentro de un Estado. Finalmente, el nivel más bajo de descentralización política, el local, aparenta ser el de menor relevancia en muchos Estados, debido a los estrechos límites territoriales y competenciales de su jurisdicción; sin embargo, su condición de nivel de gobierno más cercano a la población, le permiten desarrollarse en el ámbito más íntimo y cercano al ciudadano, erigiéndose así como el agente creador de ciudadanía más importante.

A pesar de todo lo expuesto, la descentralización no en todo es una panacea. Ya Tocqueville advertía, para el caso de los Estados federales, sobre los riesgos de lograr la convivencia armónica de dos soberanías, así como la fragilidad relativa de que podría adolecer el gobierno nacional<sup>118</sup>. Ahora, hay quienes identifican ciertas desventajas en los procesos descentralizadores, sobre todo en las áreas del federalismo y el regionalismo. De un parte, hacen referencia a circunstancias de carácter interno, como es la concentración creciente de los poderes, en particular del legislativo, y el financiamiento de los entes subnacionales; de otra, exponen una problemática en el ámbito externo, como es la relación de los entes supranacionales con las distintas unidades territoriales descentralizadas de los Estados<sup>119</sup>. Zimmerman por su parte, identifica cuatro desventajas, como las más importantes, de un sistema federal. Primero, expone que el sistema federal puede ser rígido si la distribución de poderes puede cambiarse únicamente a través de una enmienda constitucional formal, proceso generalmente prolongado y difícil. Luego menciona la concurrencia de competencias, tanto en el nivel nacional como en el regional, lo que puede generar un traslape antieconómico de responsabilidades y conflictos entre los dos niveles de gobierno. En tercer lugar, hace referencia a los problemas que puede ocasionar la falta de uniformidad en áreas funcionales importantes como la banca, seguridad vial, y otros, así como en las leyes y reglamentos que las rigen, pues pueden

---

<sup>118</sup> HERMOSA ANDÚJAR, ANTONIO, “Tocqueville y la democracia”, en *Discursos y escritos políticos*, de Tocqueville, Alexis De, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. LXXXI. Agrega, que “el federalismo es el intento del cruce de las ventajas de uno y otro Estados, el pequeño y el grande, y en América es un cruce logrado. Las leyes comunes son pocas, y regulan intereses comunes; las leyes locales, muchas y regulan intereses locales; las segundas se pueden acomodar a las circunstancias estatales sin ninguna dificultad, emplazan en el bienestar de los residentes su razón de ser misma, y bloquean con su mera existencia la tendencia uniformadora connatural a las primeras”.

<sup>119</sup> ARNOLD, RAINER, “Problemas actuales del federalismo europeo y el Estado europeo”, en *El Estado Autónomo: Integración, Solidaridad, Diversidad*, VIDAL BELTRÁN, JOSÉ M., GARCÍA HERRERA, MIGUEL Á, (coord.), 1a ed., Vol. 1, Colex, Madrid, 2005, p. 20.

variar ampliamente entre los distintos gobiernos regionales. Y, finalmente, hace referencia a la pérdida de soberanía por parte de los Estados miembros<sup>120</sup>.

### 1.3.2. Estado federal

Mucho se ha escrito acerca de los Estados federales, y no precisamente porque éstos sean mayoría, sino por encontrarse dentro de éstos, algunos de los países más pujantes, desarrollados y poderosos en el concierto de las naciones, así como por la amplia trayectoria de producción científica, tanto jurídica como política, de algunos de éstos.

Remotas formas de Estados federados y confederados podemos encontrar desde la edad antigua, con ejemplos como Grecia y el mismo imperio Romano<sup>121</sup>. Así, los Estados Unidos de América son sólo la primera federación moderna (1787), que fue seguida por Suiza (1848) y Canadá (1867).

De los casi 190 Estados políticamente soberanos que actualmente existen en el mundo, 28 son federaciones, que integran aproximadamente unos 2.000 millones de personas, equivalentes al 40 por ciento de la población mundial<sup>122</sup>; incluyen unos 480 estados federados o unidades constituyentes. Habría que añadir a estas federaciones el hecho de que han surgido nuevas variantes en la aplicación de la idea federal. Uno de los ejemplos que se podrían traer a colación es la Unión Europea<sup>123</sup>.

Hermosa Andújar, uno de los estudiosos del trabajo de Tocqueville, ha llegado a afirmar que el federalismo, incluso antes que así se le denominara, se ha presentado siempre como el medio más eficaz de integración de unidades diferentes, de equilibrio

---

<sup>120</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, 1ª ed., Praeger, Westport Connecticut, 1992, p. 7.

<sup>121</sup> WATTS, RONALD L. y SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 91.

<sup>122</sup> ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción Al Federalismo*, VERICAT Y CELORIO MORAYTA, ISABEL y FOSSAS ESPADALER, ENRIC (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 19.

<sup>123</sup> WATTS, RONALD L. y SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, *Sistemas Federales, ... op. cit.*, p. 93.

pleno entre unidad y diversidad, y cooperación y coordinación de los poderes de amplios espacios territoriales<sup>124</sup>.

No obstante, Tocqueville, consciente que el federalismo no es un sistema infalible, logró identificar en él dos grandes debilidades: en primer lugar, la “complicación de los medios” que el federalismo pone en juego, pues se presentan dos soberanías que deben ponerse de acuerdo y armonizar sus intereses, simpatías y prejuicios; y, en segundo, la “debilidad relativa del gobierno de la Unión”<sup>125</sup>. Sobreponerse a tales debilidades —o vicios, como él les llama— exige un especial esfuerzo por generar acuerdos, haciendo prevalecer la razón y el interés general sobre el particular.

En términos de descentralización, podemos decir que hay Estados federales que son más descentralizados que otros e, incluso, hay Estados que sin serlo, cuentan con un mayor grado de descentralización a su interior que otros que se dicen federales; en los últimos años hemos presenciado el desplazamiento de algunos países formalmente unitarios, hacia la zona gris entre federalismo y unitarismo. La introducción de elecciones democráticas en los niveles intermedios de gobierno, la devolución de potestades imponibles y otras reformas ejecutadas desde los países de forma unitaria, les están llevando en una dirección federal. Como dirá Eaton, “la descentralización y el federalismo son conceptos distintos, pero la popularidad del primero ha llevado a muchos países hacia el segundo”<sup>126</sup>.

Hasta hoy, la "federalización" ha representado un proceso de descentralización política que ha dado mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales y actores políticos y ha acentuado su importancia de la representación territorial, en contraposición a la representación de la población, en las instituciones políticas nacionales. El federalismo

---

<sup>124</sup> HERMOSA ANDÚJAR, ANTONIO, “Tocqueville y la democracia”, en *Discursos y escritos políticos*, de Tocqueville, Alexis De, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. LXXVIII. Hermosa Andújar, expone incluso que los objetivos que hoy se plantean, van más allá, “si atendemos a la declaración de principios de algunos de sus más encendidos defensores que, basados en un hecho — pluralidad de grupos— aspiran a convertirlo en la piedra política filosofal de la humanidad, unguento de todas las dolencias debidas a la opresión, a la existencia de minorías culturales, al pluralismo ideológico, etc., y futuro de una humanidad que sin él difícilmente lo tendría”.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. LXXXI. Agrega, que “el federalismo es el intento del cruce de las ventajas de uno y otro Estados, el pequeño y el grande, y en América es un cruce logrado. Las leyes comunes son pocas, y regulan intereses comunes; las leyes locales, muchas y regulan intereses locales; las segundas se pueden acomodar a las circunstancias estatales sin ninguna dificultad, emplazan en el bienestar de los residentes su razón de ser misma, y bloquean con su mera existencia la tendencia uniformadora connatural a las primeras”.

<sup>126</sup> EATON, KENT, “Federalism in Europe and Latin America. Conceptualization, Causes, and Consequences”, en *World Politics* 60, No.4 (Julio 2008), p. 665–98.

encarna una distribución de poder y recursos entre los distintos niveles de gobierno, por lo que se presenta como un sinónimo de descentralización, incluso, más allá de un mero orden constitucional<sup>127</sup>.

Aún en estos días, no es difícil encontrar opiniones que hacen una distinción entre un Estado descentralizado y uno federal<sup>128</sup>; la diferencia la sitúan en la autonomía constitucional con que cuentan los Estados miembros –federados–, condición ausente en los entes descentralizados: regiones autónomas y gobiernos locales.

Para esta corriente –que se distancia de las ideas kelsenianas que ubican al Estado federal en el peldaño más alto de la descentralización–, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre la Confederación<sup>129</sup> y el Estado unitario descentralizado, diferenciándose a su vez de ellos. No obstante, la fortaleza de tales enfoques pasa por establecer y tomar posición sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, punto sobre el cual no encontramos aún uniformidad doctrinal<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> GIBSON, EDWARD L., “Federalism and Democracy... *op. cit.*, p. 2-5.

<sup>128</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario... op. cit.*, p. 92.

<sup>129</sup> No trataremos en este trabajo el tema de las Confederaciones, por no constituir éstas Estados o formas de Estado. El maestro GARCÍA PELAYO les diferenciaba del Estado federal, por su carta de nacimiento: las Confederaciones la tienen en un tratado internacional, mientras el Estado federal en su Constitución; además, en el Estado federal, éste es un auténtico sujeto político y titular primario y exclusivo de la soberanía y de las relaciones internacionales, a diferencia de la Confederación, sólo goza de personalidad jurídica, carece de soberanía y comparte la representación internacional con los Estados que la conforman; finalmente, las relaciones entre la Confederación y los Estados confederados se rige por el Derecho internacional, no son relaciones internas, regidas por su propio Derecho interno, como sucede en el Estado federal. GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME y GARCÍA MEXÍA, PABLO, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.75.

<sup>130</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN. *El Estado unitario... op. cit.*, p. 93. Sobre el tema, existen dos corrientes casi opuestas sobre la naturaleza jurídica del Estado federal. De una parte, están quienes niegan la calidad de Estado al Estado federal, reconduciéndolo a una especie particular de Confederación de Estados, y otros que le niegan tal calidad a los Estados miembros; pero, de otra parte, está una corriente mayoritaria –secundada por Santi Romano, Biscaretti de Ruffia, entre otros– que opina que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de Estados.

Por su parte, García Pelayo, citado por Ferrando Badía en *El Estado unitario, el federal...op. cit.*, p. 94 ss., identifica seis categorías de opiniones sobre la naturaleza jurídica del Estado federal: 1) La teoría de la doble soberanía; 2) La teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal; 3) La teoría que reconoce como único Estado al federal; 4) La teoría que afirma que la Federación es el único soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado; 5) La teoría del tercer término o calidad propia e independiente del Estado federal, que sintetiza a la Federación y los miembros; y, 6) La teoría que concibe al Estado federal como una forma avanzada de descentralización.

En lo que nos interesa, podemos advertir el peso de los tratadistas<sup>131</sup> que optan por distinguir entre los conceptos de federalismo y descentralización. Para éstos, se llega a configurar una secuencia lógica en la distribución del poder al interior de los Estados, que inicia desde un Estado unitario centralizado o simple, sigue con el concepto de autarquía, continúa con el de autonomía, hasta llegar al Estado federado, cuya naturaleza es distinta a la descentralización del Estado unitario. Para autores como González-Trevijano y Vera Santos, la cota más alta de la descentralización es representada por el Estado regional o autonómico; lo que sigue a éste, nos coloca fuera de la idea del Estado unitario descentralizado<sup>132</sup>.

Para esta corriente, la autarquía corresponde a la distribución de competencias eminentemente administrativas hacia entes con personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, para la ejecución de leyes estatales –no propias-, que da paso a un Estado unitario complejo o descentralizado. La autonomía por su parte, implica siempre una distribución de competencias, entre las que se incorporan además las legislativas –que comparte junto al Estado-, dando pie a la llamada descentralización política, así como al denominado Estado regional o autonómico; el sujeto de la autonomía puede ser una región o una nacionalidad<sup>133</sup>, que no tienen poder constituyente. Finalmente, cuando entre las competencias cedidas, además de las administrativas y legislativas, se encuentra la constituyente, nos encontramos frente a un Estado federado, parte de uno federal.

En tanto en el federalismo los entes subnacionales obtienen de la Constitución sus competencias funcionales, en los Estados unitarios descentralizados y regionales autonómicos aquéllas derivan de la ley, sin la capacidad de introducir modificaciones a

---

<sup>131</sup> Entre quienes podemos citar a GARRIDO FALLA, a los italianos GIANNINI, VIRGA y ZANOBINI, a LLORENS y al mismo FERRANDO, de quien se ha tomado esta referencia, hecha en *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 613 ss.; también, de Vega de Díaz Ricci, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2006, p. 47.

<sup>132</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME y GARCÍA MEXÍA, PABLO, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.69.

<sup>133</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 624.

ésta; particularmente en la descentralización, afirma Delfino, los entes descentralizados sólo tienen competencia para decidir, con cierto grado de libertad, sobre ciertas materias<sup>134</sup>.

Como se observa, parte de la doctrina busca marcar una diferencia entre las ideas de autarquía, autonomía y federalismo, así como entre descentralización administrativa y política y, como antes referimos, entre descentralización y federalismo; línea de la cual habremos de distanciarnos.

Y, no es que conceptualmente se pretenda –de nuestra parte- asimilar todas estas figuras; pero, lo que sí nos permitimos ahora señalar, es que la vinculación estrecha que los articula a todos, es la distribución territorial del poder -de competencias- al interior del Estado, independiente de la forma jurídica que éste adquiera; distribución competencial que es parte de la esencia misma de la descentralización. Por ello, no nos es posible desvincular las instituciones del federalismo y la descentralización, sino más bien, secundaremos a Kelsen y Carrasco Canals<sup>135</sup>, entre otros, en cuando a considerar al Estado federal, como el nivel más elevado de descentralización en un Estado.

Más adelante estudiaremos con un poco más de detalle, tanto la distinción entre descentralización administrativa y descentralización política, como la vinculación que se hace de éstas con los conceptos de autarquía y autonomía, y con las ideas de Gobiernos locales y Entes autonómicos, respectivamente.

Retomando el punto del federalismo, debemos decir que la esencia misma de la teoría sobre esta institución se encuentra depositada en la etimología del propio término, proveniente del latín *foedus*, que significa convenio. La escuela de "federalismo como alianza" se mantiene fiel a tales orígenes que, vinculado a los Estados, nos lleva al significado de "Liga, Pacto o alianza"<sup>136</sup>. Así, toda forma de federalismo que se jacte de mantener en sus orígenes el pacto o la alianza, debe conservar como elementos esenciales:

---

<sup>134</sup> DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*, COPRE-PNUD, Caracas, 1997, p. 49.

<sup>135</sup> CARRASCO CANALS, CARLOS, "Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración", *RAP* 75, 1974, p. 123.

<sup>136</sup> ELAZAR, DANIEL J., "Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada", en *¿Hacia Un Nuevo Federalismo?*, HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (ed.), El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 153; además, GIBSON, Edward L., "Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights", en *Federalism and Democracy in Latin America*, EDWARD L. GIBSON (ed.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore; London, 2004, p. 2.



una asociación entre individuos, grupos y gobiernos; relaciones cooperativas que hagan realidad esta asociación; y la negociación entre socios, como base para compartir el poder<sup>137</sup>.

Respecto de los orígenes del Estado federado, la literatura<sup>138</sup> identifica dos clases de federalismo:

- Federalismo por concentración o integrativo, en el que Estados, naciones o regiones independientes y preexistentes, deciden asociarse en una unión estatal estable, dando lugar a la creación de un nuevo Estado; ésta parece ser la forma más común; su fundamento social e ideológico parecería ser más sólido, pues se crea y da vida a un nuevo Estado, el federal, por la voluntad y el ánimo de la comunidad y Estados integrantes.
- Federalismo por devolución o desintegrativo, en el que un Estado originariamente centralizado, *mononivel*, procede a su desintegración, tomando la forma de Estado federal, a través del reconocimiento de la categoría de Estados miembros a entidades territoriales o pueblos que existían en su interior, devolviéndoles a éstos parte de su poder político; lo que se produce realmente es el nacimiento de los Estados miembro, no del Estado federal.

Las condiciones que mueven a las naciones, Estados, regiones o pueblos a “convenir” o “pactar” con sus iguales para la conformación de estructuras federales de Estado, varían de caso en caso, y van desde la pacificación de un conflicto, la existencia de diversidades étnicas, culturales o lingüísticas, la eficiencia en la distribución de bienes y servicios, la consolidación socioeconómica, entre otros<sup>139</sup>. En todo caso, este preámbulo de concertación entre las distintas Unidades constitutivas, hace del federalismo “...una forma de gobierno claramente adecuada a las circunstancias de muchos países, en especial para

---

<sup>137</sup> ELAZAR, DANIEL J., “Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada”, en *¿Hacia Un Nuevo Federalismo?* HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (ed.), El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 153.

<sup>138</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en Rodríguez-Arana, Jaime y García Mexía, Pablo, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.61. También Seijas Villadangos, Esther, “Estudio introductorio”, en Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 31; y, FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 79.

<sup>139</sup> GIBSON, EDWARD L., “Federalism and Democracy... *op. cit.*”, p. 13-15.

las democracias con grandes poblaciones o grandes territorios o poblaciones muy diversas”<sup>140</sup>; pues, como algunos afirman, éste funciona mejor allí, donde se respeta ampliamente el imperio de la ley, existe una cultura de la tolerancia y la acomodación entre grupos de población<sup>141</sup>, donde se busca conciliar dialécticamente los principios de unidad y diversidad en la estructura organizativa de los Estados y el reparto territorial del poder<sup>142</sup>.

Merece retomar la idea que antes apuntábamos, sobre la distinción que autores como Elazar prefieren hacer entre los términos “descentralización” y “no centralización” y usar sólo este último cuando se refieren a la figura del federalismo; la razón, explica Watts<sup>143</sup>, es que aquéllos ven en el primero la concurrencia de una jerarquía con un poder fluyendo desde la cima o desde el centro, mientras, conciben al segundo, como una dispersión del poder constitucionalmente estructurada y representada mejor en la figura de la federación.

La descentralización, afirman, implica una jerarquía de poder que fluye desde la parte superior o centro, como ocurre en los sistemas unitarios descentralizados, mientras que la “no centralización” implica una dispersión constitucional que limita el poder de la autoridad central y se identifica más con las estructuras federales<sup>144</sup>.

La descentralización, agrega Elazar, requiere de un centro donde se tomen decisiones para determinar lo que ha de descentralizarse (y quien puede descentralizar también puede recentralizar); la no centralización, expone, requiere que no haya un centro único, sino más bien que el poder se halle disperso entre numerosos centros que deben coordinarse entre sí a fin de que funcione la estructura política<sup>145</sup>.

Hechas las aclaraciones anteriores, empezamos a desvelar algunas de las definiciones que sobre el vocablo se han realizado, encontrándonos con Watts, quien define a la

---

<sup>140</sup> ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción Al Federalismo*, VERICAT Y CELORIO MORAYTA, Isabel y FOSSAS ESPADALER, Enric (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 105.

<sup>141</sup> ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción, ... op. cit.*, p. 106.

<sup>142</sup> BIASCO, EMILIO, “Federalismo y Mercosur. Adaptación de las Constituciones al Mercosur”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 110.

<sup>143</sup> WATTS, RONALD, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 185.

<sup>144</sup> WATTS, RONALD L., “Comparative conclusions”, en *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, Montreal, 2006, p. 326.

<sup>145</sup> DANIEL J. ELAZAR, “Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada”, en *¿Hacia Un Nuevo Federalismo? El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica*, México, 1996, p. 155.

federación, como aquel sistema compuesto de gobierno que combina un gobierno central fuerte con unidades constituyentes fuertes, en el que ambos cuentan con poderes delegados por el pueblo en virtud de una constitución, se encuentran facultados para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, administrativas y fiscales, con instituciones básicas elegidas directamente por los ciudadanos<sup>146</sup>.

En tanto, el federalismo puede definirse como un Estado en el que dos niveles de gobierno rigen sobre un mismo territorio y población, cada uno de los cuales tiene al menos un área de acción en que es autónomo, y hay una cierta garantía constitucional de la autonomía de cada gobierno en su propia esfera<sup>147</sup>; o, como un acuerdo constitucional que crea los órdenes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno o nivel subnacional<sup>148</sup>. La esencia del federalismo es la existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente

---

<sup>146</sup> WATTS, RONALD, "España: ¿Una federación multinacional encubierta?", en *España Y Los Modelos De Federalismo*, TUDELA ARANDA, JOSÉ, KNÜPLING, FÉLIX, y otros (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 60. Eaton por su parte, hace un minucioso análisis sobre las distintas definiciones que sobre el término se han vertido por parte de destacados exponentes en el tema: Alberto Diaz-Cayeros, Daniel Kelemen, Erik Wibbels y Daniel Ziblatt; Eaton identifica un total seis *ítems* esenciales en el concepto, cuya presencia o ausencia identifica en la definición que sobre federalismo hacen dichos autores: 1) Acceso de los gobiernos subnacionales al gobierno nacional; 2) Discrecionalidad del nivel subnacional sobre las finanzas públicas; 3) La autonomía administrativa de los gobiernos subnacionales; 4) La elección de los ejecutivos estatal/provincial; 5) Elección estatal/provincial de las legislaturas; 6) División vertical de la autoridad. EATON, KENT, "Federalism in Europe and Latin America. Conceptualization, Causes, and Consequences", en *World Politics* 60, No.4 (Julio 2008), p. 665–98.

<sup>147</sup> RIKER, WILLIAM H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown, Boston, 1964, p. 11; tomato de FILIPPOV, MIKHAIL, ORDESHOOK, PETER C., y otros, *Designing Federalis: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2004, p. 5.

<sup>148</sup> CAMERON, MAXWELL A. y FALLETI, TULIA, "Federalism and the Separation of Powers at the Subnational Level", *Annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton*, Chicago, IL, 2004, p. 2, [http://www.allacademic.com/meta/p59581\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p59581_index.html)>Cameron. Esta definición, señalan sus autores, tiene implicaciones importantes para la literatura sobre federalismo y la separación de poderes, dos temas que a menudo son tratados de manera aislada. En primer lugar, se dirige la atención de los estudiosos del federalismo al tema descuidado de la separación de poderes en el nivel subnacional. La mayor parte de la literatura sobre federalismo ha hecho hincapié en la relación entre lo nacional y los niveles subnacionales de gobierno, pero ha pasado por alto la organización del poder en el nivel subnacional. En segundo lugar, se dirige la atención de la separación constitucional de poderes a la cuestión del federalismo. La mayor parte del debate sobre la separación de poderes en los sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos ha descuidado el papel del federalismo en el fortalecimiento de la separación de poderes.

Lo que buscan, aclaran, es señalar que la separación de poderes es una característica esencial de un gobierno constitucional. Una característica inherente del gobierno constitucional es la capacidad de legislar y juzgar. Para que una unidad subnacional pueda mostrarse realmente como un ente distinto del gobierno nacional, debe tener sus propias instituciones constitucionales: junto a un ejecutivo subnacional, debe haber una legislatura subnacional, que dentro de las capacidades concedidas en la Constitución nacional hace las leyes que afectan el territorio subnacional, y un poder judicial que hace cumplir las leyes promulgadas por la legislatura subnacional.

establecidos, con cierto grado de autonomía respecto del otro y responsabilidad exclusiva de cada uno ante sus respectivos electorados<sup>149</sup>.

El Estado federal por su parte, es definido como aquella forma de organización político-jurídica caracterizada por la constitucionalización de las autonomías de ciertos entes territoriales, hasta el grado de concentrar en éstas las tres funciones clásicas del Estado: legislativa, administrativa y jurisdiccional (y en ciertos casos, incluso la función constituyente)<sup>150</sup>.

Seijas por su parte, define al Estado federal como “aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal”<sup>151</sup>.

Hemos citado antes tres conceptos que, aunque usados a veces de forma indistinta, no significan lo mismo y es preciso diferenciar; nos referimos a federalismo, sistemas políticos federales y federaciones. Sobre el primero de éstos, federalismo, debemos decir que, ante todo, es una categoría de carácter normativo que hace alusión a la defensa de un gobierno múltiple que combina elementos de gobierno común y autogobierno regional. La esencia del federalismo como un principio normativo es la combinación de la unidad y diversidad, aceptando, preservando y fomentando diferentes identidades dentro de una unión política más amplia; es la perpetuación tanto de la unión como de la no-centralización al mismo tiempo<sup>152</sup>. Como dirá alguno, el federalismo debe entenderse como una ideología o concepción de tipo colaborativo, surgida del ámbito de las relaciones políticas, institucionales, sociales, económicas, espirituales y culturales, entre entidades de distinta naturaleza -Estados, entes públicos, asociaciones, etc.-, que desarrollan sus relaciones sobre una base tendencialmente paritaria<sup>153</sup>; “es una teoría política, una técnica política, un argumento filosófico, una doctrina, una ideología o un sistema filosófico-social

---

<sup>149</sup> ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción, ... op. cit.*, p. 22.

<sup>150</sup> BIASCO, EMILIO, “Federalismo y Mercosur, ... op. cit.”, p. 107.

<sup>151</sup> SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, “Estudio introductorio”, en Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 29.

<sup>152</sup> WATTS, RONALD L., *Sistemas Federales, ... op. cit.*, p. 97.

<sup>153</sup> BIASCO, EMILIO, “Federalismo y Mercosur, ... op. cit.”, p. 107.

cuyo influjo se extiende no sólo al plano del Estado, sino también al ámbito de lo social, de lo cultural y a determinados fenómenos de las relaciones internacionales<sup>154</sup>.

Por su parte, los términos sistemas políticos federales y federaciones, son más descriptivos y se aplican a formas particulares de organización política. El primero se encuentra referido a una amplia categoría de sistemas políticos en los que hay al menos dos niveles de gobierno, el central y las unidades constitutivas, que, a través del reparto de poder, con base en sus respectivas Constituciones, combinan elementos de *gobierno compartido* y *autogobierno regional*, preservando la imprescindible unidad estatal<sup>155</sup>.

Las federaciones, en tanto son sólo una especie particular dentro del género de los sistemas políticos federales, en la que ni el gobierno federal ni los gobiernos de las unidades constituyentes están subordinados unos a otros constitucionalmente, es decir, cada nivel de gobierno tiene poderes soberanos definidos en forma especial y expresa por la Constitución -no por uno de estos niveles de gobierno-, así como la capacidad suficiente para actuar directamente sobre sus ciudadanos en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y tributarias, y son elegidos directamente por sus ciudadanos<sup>156</sup>.

Con las ideas planteadas hasta acá, se logra identificar algunos elementos que, de forma casi unánime en la literatura, son esenciales a las federaciones, como sistema de organización política<sup>157</sup>:

---

<sup>154</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 81.

<sup>155</sup> SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, “Estudio introductorio”, en WATTS, RONALD, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 29; además, WATTS, RONALD L., “España: ¿Una federación multinacional encubierta?”, en *España Y Los Modelos De Federalismo*, (TUDELA ARANDA, JOSÉ, KNÜPLING, FÉLIX, eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 59; y WATTS, RONALD L., *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 105. Para González Encinar, a la estructura federal puede llegarse a través de la federación de Estados preexistentes que deciden unirse en un único Estado, o mediante la federalización de un Estado que hasta entonces no tenía estructura federal; en GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 88.

<sup>156</sup> TRUJILLO, GUMERSINDO, *Introducción Al Federalismo Español :(Ideología Y Fórmulas Constitucionales)*, Vol. 8, Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1967, p. 24. Además, WATTS, RONALD L., *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 105.

<sup>157</sup> WATTS, RONALD L., *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 106; ANDERSON, George, *Una Introducción Al Federalismo*, VERICAT Y CELORIO MORAYTA, ISABEL y FOSSAS ESPADALER, ENRIC (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 21-22; WATTS, RONALD, “España: ¿Una federación multinacional encubierta?”, en *España Y Los Modelos De Federalismo*, TUDELA ARANDA, José, KNÜPLING, Félix, y otros (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 60; STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la*

a.- Una Constitución escrita, dotada de supremacía, no reformable unilateralmente, de la cual surgen los parámetros para la promulgación de las propias, por parte de los gobiernos subnacionales<sup>158</sup>.

b.- La existencia de dos órdenes de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos, manteniendo una relación electoral directa con éstos.

c.- Un reparto competencial de los poderes constituyentes, legislativos y ejecutivos entre ambos niveles, y una distribución financiera para el cumplimiento del mismo<sup>159</sup>.

d.- La configuración de un foro dentro del gobierno federal, en el que concurra la representación y participación de todas las unidades constitutivas en la toma de decisiones a nivel central que, generalmente, adquiere la forma de una Cámara Alta.

e.- La existencia de un órgano que regule y arbitre los conflictos constitucionales entre gobiernos.

f.- La presencia de mecanismos de colaboración entre los distintos gobiernos<sup>160</sup>.

---

*República federal alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 119. Además, GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 89; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME y GARCÍA MEXÍA, PABLO, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.63 ss.

<sup>158</sup> Para Anderson, la gobernanza federal efectiva debe estar basada en una constitución escrita y en el Estado de Derecho. La constitución establece el marco y los principios básicos de la federación. Una constitución puede ser importante simbólicamente para fomentar la unidad o la discordia en un país. Las constituciones varían mucho en extensión, detalle y accesibilidad.

Para éste, las constituciones escritas son esenciales para establecer el marco dentro del que opera cada orden de gobierno en las federaciones. Como mínimo, la Constitución debe establecer ciertas instituciones clave y repartir las competencias dentro del sistema federal; en ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción, ... op. cit.*, p. 77. Además LA PERGOLA, ANTONIO, *Los Nuevos Senderos Del Federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 208.

<sup>159</sup> “Los acuerdos en torno a la recaudación, repartición y gasto del dinero son de crucial importancia, tanto política como económicamente, para el funcionamiento de los sistemas federales”. Delimitar las competencias en cuanto a la determinación y recaudación de los impuestos y otros ingresos y a quién los gasta, cómo y en qué son fundamentales para la división real de poderes en un sistema federal; en ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción Al Federalismo*, VERICAT Y CELORIO MORAYTA, Isabel y FOSSAS ESPADALER, Enric (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 51.

<sup>160</sup> Sobre esta base, el uruguayo Biasco nos propone un *checklist* con los parámetros mínimos para verificar si un ordenamientos de base territorial puede calificarse como Estado federal:

- a) Un ordenamiento estatal unitario regido por su propia Constitución;
- b) La aceptación del principio de separación de poderes;

En uno de sus análisis sobre el sistema federal de los Estados Unidos de América, Elazar<sup>161</sup> concluye que en aquel país lo que existe es un federalismo nacional, es decir, una nación federal, no una confederación de naciones, describiendo a éste, desde cuatro requisitos principales en los que se basa:

a) Debe haber una *teoría* federalista de gobierno no centralizado, que combine la supremacía nacional con amplios poderes de apropiación y legislación nacionales y máximo control local.

b) Debe existir una *estructura* gubernamental dual con instituciones separadas en cada nivel, un reforzado sistema partidista no centralizado que impida la concentración *de facto* del poder en un solo centro y Estados y municipios que sean administradores primarios de los programas locales, intergubernamentales o no.

c) Debe manifestarse a través de *programas de cooperación específicos* desarrollados mediante un sistema de relaciones contractuales.

d) Debe contar con un conjunto de *técnicas* administrativas de colaboración, como pueden ser las consultas y las negociaciones intergubernamentales regulares, la "interferencia" legislativa habitual en la administración y desarrollo de los programas, nuevos o revisados, con base en la cooperación.

- 
- c) El reconocimiento, en la Constitución del Estado federal, de la existencia de entes territoriales internos, poseedores de ordenamientos jurídicos propios, integrados o reconocidos por dicha Constitución;
  - d) El principio de subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales, a la Constitución del Estado unitario;
  - e) El principio de equiordenación de los ordenamientos de los diversos entes territoriales entre sí;
  - f) La repartición en la Constitución del Estado unitario o en base a la misma, de las esferas de competencia entre éste y los entes territoriales políticos;
  - g) El carácter formalmente constitucional de las normas relativas a la organización federal y a la repartición de las esferas de competencia entre Estados federal y miembros;
  - h) La participación de los entes territoriales políticos en órganos y procedimientos conexos con la ejecución de las funciones del Estado unitario;
  - i) La solución de conflictos entre Estado unitario y entes territoriales políticos y entre éstos, por medio de órgano del primero.

En BIASCO, EMILIO, "Federalismo y Mercosur, ... *op. cit.*, p. 111.

<sup>161</sup> ELAZAR, DANIEL J., "Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada", en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA, *¿Hacia Un Nuevo Federalismo?* El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 165-166.

La combinación de estos cuatro requisitos es lo que hace viable el federalismo en los Estados Unidos.

Las características antes indicadas, concurren en la inmensa mayoría de sistemas federales. Sin embargo, las instituciones y composiciones sociales en cada una de las federaciones son sumamente variadas:

— Algunas federaciones son relativamente homogéneas y los ciudadanos comparten un fuerte sentido de identidad nacional dominante. En estas federaciones, la unidad no es un problema capital y las fuerzas sociales en la federación a menudo presionan hacia una mayor centralización.

— Otras federaciones son muy diversas y los ciudadanos se identifican con grupos muy distintos que tienen opiniones y objetivos conflictivos. En algunos casos, los miembros de un grupo en particular puede ser que consideren su identidad incompatible con la identidad nacional, creándose tensiones en torno a la cuestión de la unidad nacional. Esto sucede sobre todo cuando esa población distinta está concentrada regionalmente<sup>162</sup>.

Los sistemas federales, en su desarrollo, van oscilando entre las dinámicas del federalismo dual, el competitivo y el cooperativo aunque hay quienes adicionan al que denominan federalismo coercitivo, pues, como sabemos, el federalismo es mucho más que un simple pacto constitucionalmente reconocido, es todo un complejo balance de intereses sociales debidamente institucionalizado<sup>163</sup>.

De esta forma, podemos encontrar la clásica distinción entre el federalismo dual y el federalismo cooperativo<sup>164</sup>. Respecto del primero, Corwing lo hace descansar sobre cinco elementos que le describen: un gobierno nacional, que posee únicamente aquellas competencias enumeradas constitucionalmente; un gobierno nacional que debe orientar sus atribuciones para propósitos limitados; el gobierno central y los Estados son soberanos e iguales en sus respectivas esferas o ámbitos de competencia; existe tensión en la relación

---

<sup>162</sup> ANDERSON, GEORGE, *Una Introducción, ... op. cit.*, p. 95.

<sup>163</sup> WACHENDORFER-SCHMIDT, UTE, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 6.

<sup>164</sup> Wachendorfer-Schmidt, denomina además al federalismo dual, como federalismo interestatal, y al federalismo cooperativo, como federalismo intraestatal o ejecutivo; en WACHENDORFER-SCHMIDT, UTE, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 6



entre ambos niveles, pues cada uno de éstos funciona de forma autónoma frente al otro y hay poca colaboración entre ambos; y, por último, ninguno de los gobiernos tiene la capacidad de anular los actos del otro, ni de imponerse coercitivamente<sup>165</sup>.

El federalismo dual se relaciona continuamente con los inicios de la historia federalista de los Estados Unidos de América; en ocasiones es descrito como un pastel o tarta en capas, con poderes horizontalmente ordenados y perfectamente separados, sugiriendo que tanto el gobierno nacional como los Estados cuentan con un poder soberano y pueden establecer e implementar políticas dentro de sus respectivas competencias, sin la intervención del otro<sup>166</sup>. Es considerado el reflejo de la concepción de la Constitución federal, entendida ésta como un convenio o acuerdo entre Estados, en virtud del cual éstos mantienen su soberanía sobre determinados ámbitos competenciales, actuando de forma independiente, exclusiva y excluyente en sus respectivas esferas de actuación<sup>167</sup>.

Al federalismo cooperativo se le puede definir como aquella “práctica y principio del federalismo moderno, conforme a los cuales los órdenes de gobierno trabajan en colaboración para coordinar el establecimiento y la aplicación de políticas en áreas donde se da un traslape de responsabilidades”<sup>168</sup>. Implica la existencia de dos niveles de gobierno,

---

<sup>165</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, 1ª ed., Praeger, Westport Connecticut, 1992, p. 7.

<sup>166</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F., *Contemporary... op. cit.*, p. 8. Además, BALLBÉ, MANUEL y MARTÍNEZ QUIRANTE, ROSER, *Soberanía Dual Y Constitución Integradora: La Reciente Doctrina Federal De La Corte Suprema Norteamericana*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2003, p. 28.

<sup>167</sup> SCHÜTZE, ROBERT, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, 1ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 5; para el autor, este federalismo promueve la soberanía dual, en la que la Constitución divide la soberanía en dos bloques; el Gobierno federal y los Estados se encuentran en un plano de igualdad y operan de forma independiente, en sus respectivas esferas de actuación. Además, SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, “Estudio introductorio”, en WATTS, Ronald L. y *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 37.

<sup>168</sup> BLINDENBACHER, RAOUL y OSTIEN, ABIGAIL, (comp.), *Diálogos Sobre Orígenes, Estructura Y Cambio Constitucionales En Países Federales*, Forum of Federations y IACFS, by McGill-Queen's University Press, Ottawa, 2007, p. 57. Gavara resume en dos párrafos la idea central del federalismo cooperativo: “...se basa en la idea de que en un Estado compuesto no se puede aislar y separar los distintos poderes territoriales, de forma que las relaciones entre las distintas unidades de poder se deben basar en la colaboración en el ejercicio de sus respectivas actividades y competencias. Con este tipo de federalismo se permite autonomía en la gestión y decisión, pero al mismo tiempo unidad de criterio en el sistema político. Esta colaboración se realiza sobre la base de reducir costes sociales, políticos y económicos, así como para evitar deficiencias en la prestación de servicios públicos producidas por la intervención de distintas administraciones en un mismo ámbito material competencial. La finalidad de este sistema es evitar conflictividad que puede surgir de decisiones unilaterales de las distintas unidades de poder que pueden que pueden afectar al conjunto de la población, intentando maximizar el soporte de las políticas públicas que afecten a todos los niveles de gobierno para que sean el resultado de la participación y cooperación de todas las unidades de poder.

que es la característica esencial del federalismo dual, pero difiere de éste en términos de la extensiva cooperación intergubernamental<sup>169</sup>. Su esencia se encuentra en depositar los poderes y funciones en todos los niveles de gobierno, los que los comparten; por ello es que se le semeja al pastel o torta marmoleada<sup>170</sup>. Se fundamenta en una soberanía compartida, en la que el gobierno nacional y los Estados trabajan de manera conjunta en las mismas áreas, compartiendo funciones y, por tanto, poder<sup>171</sup>.

Se suele caracterizar al federalismo cooperativo, como un efecto propio de la expansión de la actividad federal en la política interna, lo que ha generado una compleja red de relaciones intergubernamentales, en las que las autoridades locales, estatales y federales negocian tanto la formulación como la aplicación de la política pública<sup>172</sup>.

Para Wachendorfer-Schmidt, ambas formas de federalismo –dual y cooperativo- se distinguen fundamentalmente por el rol que toma la Segunda cámara y la estructura del federalismo fiscal; en el federalismo cooperativo los Estados miembros influyen en la legislación federal a través del voto de sus representantes en la Cámara correspondiente; en el federalismo dual esta tarea se lleva a cabo por los representantes elegidos a través de elecciones populares. Por su parte, el federalismo fiscal en el federalismo cooperativo se caracteriza por un sistema conjunto de impuestos, unos tipos impositivos iguales, y la equiparación fiscal vertical y horizontal; en el federalismo dual en cambio, ambos niveles

---

Este tipo de federalismo se contraponen al federalismo dual caracterizado por la separación nítida de los diferentes niveles del poder, en el que las actividades están definidas y asignadas a los distintos niveles de poder, sin que estén previstas ni permitidas las intervenciones de una unidad del poder en las actividades del otro”, en GAVARA DE CARA, JUAN CARLOS, “Federalismo cooperativo y derechos en los estados compuestos”, en *España Y Los Modelos De Federalismo*, (TUDELA ARANDA, José, KNÜPLING, Félix, eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 151.

<sup>169</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F., *Contemporary... op. cit.*, p. 8.

<sup>170</sup> SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, “Estudio introductorio”, en WATTS, RONALD L. y *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 38.

<sup>171</sup> SCHÜTZE, ROBERT, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, 1ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 5. El autor además cita a Corwin de forma textual: “El Gobierno nacional y los Estados son partes mutuamente complementarias...cuyos poderes están destinados a realizar los objetivos actuales de gobierno de acuerdo a su aplicación al problema concreto”.

<sup>172</sup> KATZ, ELLIS, “Estados Unidos: un gobierno federal con facultades limitadas”, en *Diálogos Sobre Distribución De Facultades Y Responsabilidades En Países Federales*, (BLINDENBACHER, Raoul y OSTIEN, Abigail, comp.), *Forum of Federations y IACFS, Ottawa, 2007, p. 34.*

tienen competencias recaudatorias separadas atendiendo a la capacidad, así como tasas de impuestos variables<sup>173</sup>.

Así, en esa dicotomía entre el federalismo dual y el cooperativo, el federalismo se ha ido transformando y adecuando a cada nación y a cada tiempo.

Por su parte, el federalismo competitivo es aquél en el que los distintos niveles de gobierno compiten entre sí en aquellas materias que comparten. Esta competencia se presenta tanto a nivel vertical, protagonizada entre los Estados federados o unidades constitutivas y el Gobierno federal, como a nivel horizontal, sostenida por las unidades constitutivas entre sí, pero además, entre éstas y el nivel federal. Se hace referencia a esta forma de federalismo, como una herramienta eficaz para inspirar la innovación política y mejorar la prestación de los servicios por parte de los distintos niveles de gobierno<sup>174</sup>.

Finalmente encontramos el federalismo coercitivo, considerado por ciertos analistas como una consecuencia lógica del protagonismo adquirido por el gobierno federal, lo que ha convertido a éste en un nivel dominante en su posición negociadora, reemplazando con esta nueva dinámica intergubernamental al federalismo cooperativo hasta llevarlo al coercitivo, “donde el gobierno federal se anticipa a las leyes estatales, invade las bases impositivas estatales y obliga a los estados a cumplir con políticas federales”<sup>175</sup>.

Entre otras formas de federalismos encontramos además los denominados simétrico y asimétrico; sus denominaciones hacen referencia a la forma de distribución directa de las facultades y responsabilidades que se da entre las unidades constitutivas de un sistema federal: simétrica, igual, idéntica, o, asimétrica, desigual, no idéntica<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> WACHENDORFER-SCHMIDT, UTE, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 7.

<sup>174</sup> BALLBÉ, MANUEL y MARTÍNEZ QUIRANTE, ROSER, *Soberanía Dual Y Constitución Integradora: La Reciente Doctrina Federal De La Corte Suprema Norteamericana*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2003, p. 30-33. Se le define como aquel sistema en el que los gobiernos constitutivos de una federación compiten entre sí y con el gobierno nacional para el fortalecimiento general de la eficiencia y eficacia socioeconómica de la entrega de servicios públicos; en BLINDENBACHER, RAOUL y OSTIEN, ABIGAIL, (comp.), *Diálogos Sobre Orígenes, Estructura Y Cambio Constitucionales En Países Federales*, Forum of Federations y IACFS, by McGill-Queen's University Press, Ottawa, 2007, p. 57.

<sup>175</sup> KATZ, ELLIS, “Estados Unidos... *op. cit.*, p. 34.

<sup>176</sup> BLINDENBACHER, RAOUL y OSTIEN, ABIGAIL, (comp.), *Diálogos Sobre Orígenes, Estructura Y Cambio Constitucionales En Países Federales*, Forum of Federations y IACFS, by McGill-Queen's University Press, Ottawa, 2007, p. 57.

### 1.3.3. Estado regional

Si bien ahora los Estados miembros y las regiones tienden a asemejarse, lo cierto es que sus orígenes son bastante diferentes. Los Estado federales surgieron hace algunos siglos, como uniones voluntarias de ordenamientos jurídicos generales de diversa índole, que encontraban elementos unificadores en hechos históricos, con el apoyo, por su puesto, de factores geográficos y culturales. Los Estados regionales por su parte, son de reciente creación, siglo próximo pasado, que tienen, en su gran mayoría, un elemento común de racionalización de los ordenamientos territoriales de un ordenamiento estatal preexistente que se reforma o se transforma, lo que no excluye la concurrencia de otros factores que pueden ser de tipo étnicos, culturales, lingüísticos u otros, pero, siempre, el elemento de la racionalización de las estructuras se encuentra presente<sup>177</sup>.

Los orígenes del Estado regional es muy variado: factores –económicos, culturales, lingüísticos, históricos, etc.- diferenciales preexistentes en parte del territorio y población del Estado “unitario”; la distancia y ubicación geográfica de una determinada región, respecto del resto del territorio del Estado; la superación de regímenes autoritarios y centralistas; la racionalización de los ordenamientos territoriales para una mayor eficiencia en la administración y el ejercicio del poder, a que antes hacíamos referencia; entre otros<sup>178</sup>.

La evolución de ambas formas de estados *binivel*, federal y regional, les ha llevado en algunos casos a confundirse entre sí; ya las definiciones formales y las mismas declaraciones constitucionales no son suficiente para ubicar a los Estados en una u otra categoría; así, encontramos Estados como España, formalmente regional-autonómico, catalogado por algunos como una federación de facto<sup>179</sup> o, Estados como Venezuela y

---

<sup>177</sup> GIANNINI, MASSIMO S., CODINA, JOSÉ R., y otros, *Las Regiones En Italia*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 13-14.

<sup>178</sup> GONZÁLEZ TREVIJANO, PEDRO J. y NÚÑEZ RIVERO, CAYETANO, *El Estado Autonómico: Principios, Organización Y Competencias*, 1a ed., Universitas, Madrid, 1998, p. 18.

<sup>179</sup> KOLLER, ARNOLD, “Prólogo: El renacimiento del federalismo”, en *España Y Los Modelos De Federalismo*, (TUDELA ARANDA, José, KNÜPLING, Félix, eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 22. Además, ANDERSON, George, “La relevancia política del federalismo en el siglo XXI”, en la misma obra, p. 38. “España es una federación en la práctica aunque no en el nombre”, dirá Watts, en “España: ¿Una federación multinacional encubierta?”, también, en la misma obra, p. 80.

Brasil, formal y constitucionalmente federales, pero politológica y sociológicamente regionales<sup>180</sup>; tampoco es imposible encontrar regiones que, aún sin la autonomía constitucional reconocida a los Estados miembros, poseen mayores atribuciones que estos últimos<sup>181</sup>.

Desde cierta perspectiva, la región puede considerarse como “...un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural vivido en común”, con características físicas y culturales, distintas de las áreas que le rodean<sup>182</sup>.

En términos de Giannini, la región es “un Ente autónomo...representativo del grupo cultural establecido en el territorio regional. Al grupo, que comprende la Región y también el conjunto de Provincias y Municipios ubicados en el territorio regional, le está asegurado una esfera de autodeterminación dentro de la colectividad general del Estado”<sup>183</sup>.

Así, Estado regional, es aquel sistema vertebrado de pluralidad de centros autónomos de decisión político-legislativa y jurídicamente normativizados<sup>184</sup>. La autonomía de que gozan las regiones o autonomías, afirma López Rodó, es un principio general de organización del Estado, a través de una distribución en cascada del poder, que no tiene un carácter meramente programático, sino plena efectividad, colocando en condición de inconstitucional a toda legislación que se le oponga o la vulneren<sup>185</sup>.

Resulta preciso referir, sin profundizar en, la distinción entre el Estado federal y el denominado Estado regional o autonómico. Al respecto, podemos decir que las regiones,

---

<sup>180</sup> GIANNINI, MASSIMO S., CODINA, JOSÉ R., y otros, *Las Regiones En Italia*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 15. Además, en ANDERSON, George, “La relevancia política del federalismo en el siglo XXI”, *España Y Los Modelos De Federalismo*, (TUDELA ARANDA, José, KNÜPLING, Félix, eds.), Fundación Manuel Giménez Abad, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 38.

<sup>181</sup> Las competencias reconocidas por la Constitución española y el Estatuto de Autonomía del País Vasco a la Comunidad Autónoma del País Vasco son superiores a las reconocidas, por ejemplo, a los Länder alemanes; NOVO ARBONA, AINHOA, *La Excepcionalidad Del Modelo Federal Foral Vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, P. 18. Además, GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro J. y NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, *El Estado Autonómico: Principios, Organización Y Competencias*, 1a ed., Universitas, Madrid, 1998, p. 17.

<sup>182</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario... op. cit.*, p. 146; es una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa, dirá este autor, p. 154.

<sup>183</sup> GIANNINI, MASSIMO S., CODINA, José R., y otros, *Las Regiones En Italia*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 40.

<sup>184</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado Unitario... op. cit.*, p. 36.

<sup>185</sup> LÓPEZ RODÓ, LAUREANO, *Estado Y Comunidades Autónomas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984, p. 18.

como nivel de gobierno, son divisiones territoriales de un Estado dotadas de autonomía derivada; son creadas por el nivel central del gobierno, el cual dicta o aprueba el estatuto aplicable en una región, el cual debe sujetarse tanto a la Constitución del Estado como a las leyes que sancione el gobierno central; a diferencia de los Estados federados, las regiones no tienen un poder constituyente de segundo grado ni autonomía originaria, sino derivada, por cuanto únicamente pueden sancionar normas, cuya validez está supeditada a las leyes del Gobierno central<sup>186</sup>. Es decir, los Estados miembro gozan de autonomía legislativa y constitucional, mientras los entes o regiones autónomas únicamente de potestad legislativa<sup>187</sup>.

En el Estado regional, la soberanía y el poder constituyente son depositados íntegramente en el ámbito estatal<sup>188</sup>; en aquél hay un solo poder constituyente, una sola Constitución y una sola soberanía para todo el Estado, última que radica en el pueblo y no es la suma de la soberanía de cada una de las regiones<sup>189</sup>.

Como antes se hizo referencia, los Estados miembro se otorgan a sí mismos su propia Constitución a través de sus órganos constituyentes, aunque siempre dentro de las normas y límites establecidos por la Constitución federal; es decir, aquella potestad no es absoluta. Este límite impuesto por el ordenamiento federal al poder constituyente de los Estados miembro es suficiente, para autores como Lucatello<sup>190</sup>, para afirmar que, por tanto, no se trata en realidad de un poder constituyente, sino también de un poder subordinado, derivado del poder del Estado central.

---

<sup>186</sup> BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. 1, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 335. Ferrando define a las regiones como entes dotados de autonomía legislativa, que tienen una personalidad jurídica diversa de la del poder político central; en FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario, El Federal Y El Estado Autonomico*, 2a ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 36. Para este autor, la autonomía, a diferencia de la autarquía, presupone la descentralización política, p. 54.

<sup>187</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario... op. cit.*, p. 56, 64. Agrega además, que “aun en el caso de las regiones con estatuto especial, como es el caso de cinco regiones italianas, éste viene aprobado por el poder constituyente único estatal mediante una ley constitucional. Sin ella no entra en vigor.”

<sup>188</sup> GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO y VERA SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Estado y organización territorial”, en RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME y GARCÍA MEXÍA, PABLO, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, p.61.

<sup>189</sup> GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro J. y NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, *El Estado Autonomico: Principios, Organización Y Competencias*, 1a ed., Universitas, Madrid, 1998, p. 17.

<sup>190</sup> G. LUCATELLO, tomado de FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario... op. cit.*, p. 66.

Además, son varias las voces que llegan a equiparar al Estado federal con el regional autonómico, en parte, por considerar inexistente la autonomía constitucional -es decir el poder constituyente- de los Estados miembro, en tanto su estructura está condicionada por el ordenamiento federal<sup>191</sup> y, asimismo, por otorgar una calidad normativa especial a los Estatutos de autonomía de las regiones.

Algunos consideran al Estado regional como una forma de Estado distinta e intermedia, entre el unitario y el federal<sup>192</sup>.

Para Ferrando, las distintas tendencias doctrinales en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional, pueden agruparse en cuatro<sup>193</sup>:

- Aquellas que consideran al Estado federal y regional como formas más o menos avanzadas de descentralización
- Las que consideran el Estado regional como Estado unitario
- Las que consideran al Estado regional como Estado federal
- Aquellas para las que el Estado regional es un tipo intermedio entre el unitario y el federal

Como fines del regionalismo, podemos citar<sup>194</sup>:

a.- Asegurar una mejor adecuación de la acción estatal a las necesidades y características locales.

b.- Realizar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, consintiéndoles participar en la administración de aquellas comunidades que afectan a sus propios intereses.

---

<sup>191</sup> Así lo refiere Lucatello, citado por FERRANDO BADÍA, JUAN, en *Estudios, ... op. cit.*, p. 597.

<sup>192</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios, ... op. cit.*, p. 613. La venezolana Delfino, también asume que cuando la distribución competencial se extiende más allá de las funciones legislativa, administrativa, financiera y tributaria, y se llega hasta el otorgamiento de la función jurisdiccional y constituyente, nos encontramos ante un inminente proceso de federalismo. DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*, COPRE-PNUD, Caracas, 1997, p. 47.

<sup>193</sup> FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario... op. cit.*, p. 194.

<sup>194</sup> FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario... op. cit.*, p. 154 ss.

c.- Promover, a través de una más justa distribución de la renta nacional, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de las regiones atrasadas.

El riesgo mayor de la autonomía como derecho de las regiones, no es el debilitamiento de la unidad del Estado, sino la centralización o atribución a los órganos centrales de ciertas competencias<sup>195</sup>.

#### **1.3.4. El Estado unitario o municipal**

*...el régimen local presupone la existencia y constituye la regulación de un tercer nivel institucional y de participación en el poder público, constituido por Corporaciones que son también representativas —con representación igualmente política— de las respectivas comunidades o colectividades locales. Estas Corporaciones están dotadas, por lo general, de autonomía asimismo garantizada constitucionalmente, lo que determina la existencia misma de la institución y al menos una cuota de responsabilidad de aquélla en la gestión pública es indisponible por el legislador, ya sea central o descentralizado.*

Miguel Sánchez Morón<sup>196</sup>

El nivel de descentralización más leve, o más profundo, según se quiera ver, es el que llega a la configuración del Gobierno local. En la mayoría de los casos se considera el más leve, por la estrechez de su marco competencial y de su poder político; sin embargo, con base en lo que la doctrina desarrolla como el principio de subsidiaridad, el Gobierno local representa el nivel más cercano a la población, por lo que, opinamos, representaría el grado más profundo de descentralización o distribución del poder político.

---

<sup>195</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 61.

<sup>196</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local”, en *Tratado De Derecho Municipal. T. I*, 2a ed., MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 193.



Esta última parece ser la perspectiva de Campbell, al describir la “descentralización” como aquel desplazamiento del gasto, de la toma de decisiones y, a veces, del poder de recaudar, desde los gobiernos centrales hacia los locales, **principalmente municipalidades**<sup>197</sup>. Y es que los municipios tienen una naturaleza y una significación políticas claramente distintas a las de los demás entes subnacionales, al ser el ente local por excelencia, que integra una colectividad y en el que su gobierno es directamente representativo de la misma<sup>198</sup>.

El poder político del Estado puede llegar a diluirse en torno a tres centros de poder o niveles de gobierno, como lo hemos reiterado muchas veces atrás: en primer lugar encontramos el nivel central, nacional o federal; este último es el creado por Estados o naciones preexistentes que deciden unificarse para crear un nuevo Estado o, también, el centro del cual se desprende o devuelve poder político hacia entes creados o preexistentes; luego tenemos a los niveles regional o estatal, en el cual las regiones o unidades constitutivas comparten el poder político con el nivel nacional; y, finalmente, se encuentra el nivel local o municipal, que puede compartir el poder político tanto con el nivel nacional, como con el nivel intermedio, en el caso de los Estados federales y regionales.

Es normal que la idea de Gobierno local se oriente generalmente hacia el nivel municipal, aunque no siempre es así; en ocasiones, en Estados de estructura federal o regional, la voz local se encuentra referida al nivel intermedio de gobierno; sentido éste que excluimos de la presente investigación.

Aclarado el punto anterior, intentamos ahora definir al Gobierno local; para ello, debemos partir de su calidad de gobierno, de centro de poder político, correspondiente a un espacio geográfico significativamente inferior a los niveles de gobierno superiores a éste y con un marco competencial y población bajo su jurisdicción, también de dimensiones inferiores al resto de gobiernos.

Este nivel local de gobierno podemos encontrarlo tanto en Estados “unitarios” como en Estados de varios niveles de gobierno; cuando existe un nivel intermedio, los Gobiernos

---

<sup>197</sup> CAMPBELL, TIM E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación Política Y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial: Alfaomega, Bogotá, 2005, p. 3.

<sup>198</sup> Instituto Vasco de Administración Pública, *La Posición Institucional De La Administración Local Ante El Siglo XXI*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998, p. 247.

locales generalmente dependen de éste, ya sean unidades constitutivas, regiones o autonomías, aunque hay Estados en los que su vinculación es más estrecha con el nivel central o nacional, como es el caso de Brasil<sup>199</sup>.

Algunas corrientes más conservadoras, consideran que la descentralización orientada hacia el nivel local, así como la autonomía de que se les inviste, es meramente administrativa, no política, por cuanto adolecen de falta de capacidades reales de autogobierno, es decir, no cuentan con potestades legislativas que les permitan darse sus propias normas. Por contrario, hay quienes defienden el carácter político de este nivel de descentralización y autonomía, centrando sus argumentos, primero, en la elección democrática de sus gobernantes, segundo, en la configuración muchas veces constitucional de este nivel y su autonomía, y, tercero, en la concurrencia de una potestad normativa, desde luego muy limitada, que les es atribuida.

Incluso existen voces que sostienen que en países con extensiones territoriales importantes, la descentralización quita su mirada del nivel local y la orienta principalmente en el regional, lo cual no es del todo falso pues, cuando existen tres niveles de poder, el nivel intermedio busca siempre no ceder su protagonismo ni cuota de poder. Con frecuencia, los gobiernos locales son creados por las regiones autonómicas o por los Estados miembros, recibiendo de éstos sus potestades y cuota de poder. Para aquéllos, el valor que se otorga al rol de los municipios en un proceso descentralizador, es excesivo, pues, exponen, la razón principal de ser de éstos es funcionar como instrumento de participación, a través del cual la localidad se expresa de múltiples maneras<sup>200</sup>.

Lo local, dirá el peruano Delgado Silva, no es lo regional en pequeño, pues aquél cuenta con un estatuto teórico distinto, que “está más vinculado a la participación de la

---

<sup>199</sup> DELGADO SILVA, ÁNGEL, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 573-574. Para este autor, el nivel local está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales. La potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado, expresa.

<sup>200</sup> DELGADO SILVA, ÁNGEL, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 573. Para este autor, el nivel local está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales. La potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado, expresa.

comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales. Para el autor, la potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado”<sup>201</sup>.

En esa misma línea, Jellinek afirmaba que el *imperium* de todas las entidades locales se asienta en la esfera del Estado y sólo puede llegar a ser derecho propio si el Estado lo atribuye de acuerdo con las leyes. Y es que, afirmaba, la norma fundacional de aquellos entes no se basa en la voluntad del municipio, sino en la superior voluntad del Estado, que, a lo sumo, concede al municipio, en cuestiones menores, un poder limitado de organización<sup>202</sup>; todos los entes subnacionales, como niveles de gobierno, pueden establecer sus límites y su propia “Constitución”, pero, siempre dentro de los límites de la ley estatal.

Para este último, un gobierno puede considerarse autónomo únicamente cuando se basa en sus propias leyes y no en leyes extrañas y, siempre que cuente con los tres Órganos fundamentales –ejecutivo, legislativo y judicial- pues, si falta alguno de éstos, ya no puede considerarse autónomo<sup>203</sup>. Esta corriente estaría descartando de tajo la calidad de nivel de gobierno y la autonomía misma que ahora se otorgan a los entes locales.

La doctrina más reciente, sin embargo, coloca a los Gobiernos locales en la categoría de auténticos entes territoriales de poder, al considerarles revestidos de autonomía política, con base en la cual ejercen su jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado, con vocación de competencia general<sup>204</sup> y sin la sujeción, supervisión y control por parte del nivel central<sup>205</sup>. Su calidad de centro de poder político se ve reforzada por la elección de sus gobernantes a través del voto universal, libre y soberano de sus habitantes.

---

<sup>201</sup> DELGADO SILVA, ÁNGEL, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 574.

<sup>202</sup> JELLINEK, GEORG, *Fragmentos De Estado*, Civitas, Madrid, 1981, p. 56. Afirmaba que los entes locales pueden darse incluso una Constitución, pero ésta no es la voluntad del municipio, sino del Estado, que le concede un nivel limitado de organización; distinto a los Estados que no dependen de voluntades ajenas para determinarse a sí mismos; misma obra, p. 60.

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>204</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho administrativo, T. II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

<sup>205</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 624.

En esta misma dirección, Parejo Alfonso dirá que “...la autonomía local no es, en definitiva, más que el arquetipo histórico de la técnica del autogobierno o la autoadministración, consistente en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes a sus componentes mediante la entrega de la gestión de aquellos a la responsabilidad de éstos...”<sup>206</sup>.

En este sentido, precisamos retomar la premisa expuesta con anterioridad, en cuanto a que existen procesos de descentralización más profundos que otros, reconociendo como la cota más alta de éstos, el surgimiento de un Estado federal, seguido de la configuración de un Estado regional o autonómico, hasta llegar al nivel más leve, que corresponde a la configuración de los entes locales<sup>207</sup>.

Esta gradualidad en la distribución del poder tiene a su base el principio de subsidiaridad institucional<sup>208</sup>, con el que se busca aproximar lo máximo posible a los niveles políticos y administrativos inferiores -más cercanos a la ciudadanía- la toma de aquellas decisiones que, de esta forma, pueda hacerse con igual o mayor eficacia<sup>209</sup>. Autores incluso han llegado a vincular, en determinados sistemas, al empoderamiento de los Gobiernos locales con la mejora en las condiciones de bienestar de la población<sup>210</sup>.

Este nivel de gobierno parece hoy estar presente en casi todos los Estados, incluso en aquellos que se consideran más centralizados, aunque, por supuesto, con niveles más o menos amplios de autonomía y con posiciones y funciones distintas en cada Estado, lo que depende, en gran medida, de la estructura general de distribución territorial del poder en cada uno, pudiéndose distinguir, principalmente, entre las formas elementales de autonomías locales configurada en los llamados Estados unitarios y la configurada en los Estados federales, cuasi-federales o con intensa centralización política; es decir, el

---

<sup>206</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 36-37.

<sup>207</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 625.

<sup>208</sup> RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, *Manual de derecho local*, 5a. ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 111 ss.

<sup>209</sup> En este sentido, Rothenberg, Jerome, “Local decentralization and the theory of optimal government”, en *The Analysis of Public Output*, Julius Margolis (ed.), p. 31, consultado en <http://www.nber.org/chapters/c3350>

<sup>210</sup> SELLERS, JEFFEREY M. y LIDSTRÖM, ANDERS, “Decentralization, Local government, and the welfare state”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 4, Blackwell Publishing, MA, USA - Oxford, UK, 2007, p. 609.

protagonismo del nivel local se encuentra determinado en buena parte por la existencia o no de un nivel intermedio de gobierno<sup>211</sup>.

Y es que en los Estados unitarios, es decir los que no cuentan con una estructura de gobierno entre el nivel central y el local, es común que se otorgue una parte importante de los asuntos públicos y un mayor margen de acción al nivel local; generalmente, servicios como educación y la sanidad son dejados en manos del Gobierno local, sobre todo en países con importantes niveles de desarrollo. Sin embargo, cuando entre estos niveles, el central y el local, se ubica una entidad territorial con amplios poderes y relevancia política, como sucede en los Estados federales y regionales, el poder y autonomía del local resulta significativamente menguado<sup>212</sup>; pero, además, la relación entre este nivel y el central o nacional se debilita sustancialmente, mientras se consolida y fundamenta su relación con el nivel intermedio; asimismo, cuanto mayor sea el poder o ámbito competencial reservado para el nivel central, menores serán los niveles de autonomía local, pues su espacio natural de poder lo ocuparán las regiones o Estados federados.

El poder y autonomía del nivel local de gobierno al interior de los Estados federales y regionales, es variable en cada caso; sin embargo, es posible identificar dentro de éstos, dos grandes bloques; el primero, en el que el nivel central, apenas y se ocupa de los gobiernos locales, siendo los Estados miembros o regiones autónomas, los responsables de su configuración; en estos casos, los niveles de autonomía y poder político del nivel local son estrechos; entre éstos encontramos países como Estados Unidos de América, Australia o Canadá.

El caso de los Estados Unidos de América, por ejemplo, los Gobiernos locales han sido creados únicamente por la Constitución estatal o, en el peor de los casos, por una ley estatal; no son siquiera mencionados por la Constitución federal; se les considera "criaturas

---

<sup>211</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomías locales en un mundo de cambio", en *Globalización y principio de autonomía local*, QUINTANA CARRETERO, Juan P. (coord.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 169.

<sup>212</sup> Sin embargo, dirá Caballero, para determinar con mayor precisión la robustez del nivel local en estos casos, debe prestarse atención a diferentes indicadores jurídicos, como: la constitucionalización o no de la autonomía local frente a la Ley; el alcance de las reservas de Ley (cuanto más intensa, menos autonomía funcional), la existencia o no de mecanismos de supervisión por parte de Administraciones supralocales; el tipo de control judicial (y el grado de «deferencia» judicial hacia la Administración) y el sistema general de financiación en cada Estado. VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomías locales en un mundo de cambio", en *Globalización y principio de autonomía local*, QUINTANA CARRETERO, Juan P. (coord.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 171.

de sus Estados", con los que mantienen una estrecha relación legal, regulatoria y financiera<sup>213</sup>. Cada Estado define la estructura institucional de sus propios gobiernos locales, delimita sus responsabilidades y su poder tributario; de ahí que su configuración, empoderamiento, autonomía y marco competencial varíe entre los distintos Estados miembros y, a su vez, al interior de los Estados mismos<sup>214</sup>.

En Canadá por su parte, los municipios son creación jurídica de las provincias, pues constitucionalmente, es a estas últimas a las que se les otorga la potestad de crear el marco jurídico de las primeras. El nivel local se encuentra regulado, en su mayoría, por una ley municipal que limita sus campos de intervención y su capacidad de generar recursos. Tanto la Constitución canadiense como las leyes provinciales y la cultura política limitan las zonas de autonomía de las autoridades municipales en Canadá y su capacidad para ser protagonistas de primer orden en el sistema intergubernamental<sup>215</sup>.

Un segundo bloque de Estados *trinivel*, es aquel en que se presentan mayores niveles iniciales de autonomía local; en éstos, generalmente la Constitución nacional, casi siempre reciente o, al menos, posterior a la segunda guerra mundial, o frecuentemente enmendada en tiempos recientes, garantiza un nivel mínimo de autonomía a los Gobiernos locales, tanto frente al nivel central, como ante los Estados federados y regiones autónomas; en estos casos, aunque corresponde al nivel intermedio la configuración de la autonomía local, la Constitución sirve como límite y guía en esa labor legislativa<sup>216</sup>; en este caso podemos encontrar países como Alemania, España o Austria.

---

<sup>213</sup> PAGANO, MICHAEL A., "United States of America", en STEYTLER, NICO, KINCAID, JOHN, y otros, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, STEYTLER, Nico (Editor), Vol. V. 6, Forum of Federations and IACFS, International Association of Centers for Federal Studies by McGill-Queen's University Press, Montreal [Que.], 2009, p. 364.

<sup>214</sup> KATZ, ELLIS, "United States of America", en MAJEED, AKHTAR, WATTS, RONALD L., y otros, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, Montreal, 2006, p. 305. A pesar de ello, aclara Katz, la realidad política indica que las ciudades y pueblos del país a menudo disfrutaban de un alto grado de autonomía e independencia y son parte importante en la compleja red de relaciones intergubernamentales que se han desarrollado en los Estados Unidos desde la década de 1960.

<sup>215</sup> TURGEON. LUC, "Las ciudades en el sistema intergubernamental canadiense", en GAGNON, Alain-G, *El Federalismo Canadiense Contemporáneo: Fundamentos, Tradiciones E Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 426 y 427.

<sup>216</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, "Autonomías locales en un mundo de cambio", en *Globalización y principio de autonomía local*, QUINTANA CARRETERO, JUAN P. (coord.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 169 ss.

En Alemania por ejemplo, los municipios no aparecen marcados en el mapa federal, pues se encuentran adscritos enteramente a los Länder. No obstante, desde ninguna perspectiva ello suprime o afecta el ámbito funcional y de autonomía que la Constitución garantiza a los municipios, en los temas de carácter local, ni resta importancia al rol que aquéllos y las mancomunidades juegan en el desempeño de las tareas del Estado federal<sup>217</sup>. En España, si bien la configuración de este nivel de gobierno corresponde tanto al nivel central como al autonómico, la protección y garantía que la constitución erige sobre la autonomía local, resguarda al Gobierno local del vaciado competencial que cualquiera otro nivel pretenda.

Dentro de esta categoría de Estados *trinivel*, podemos identificar dos Estados de condiciones muy particulares, respecto del trato y posición que otorgan al nivel local de gobierno; éstos son, Brasil y Suiza.

En Brasil, el tema de la descentralización fue plenamente identificado con la democratización, reconociéndose a los municipios en la Constitución de 1988, como miembros de la federación con poderes de autoorganización. El caso de Brasil, como Estado federal, es particularmente especial y diferente a la mayoría de las federaciones, por cuanto sus municipios tienen vínculos muy débiles con sus Estados de origen y bastante fortalecidos con el nivel federal, del que dependen principalmente en el ámbito financiero, a pesar de su autonomía política<sup>218</sup>.

Por su parte en Suiza, las comunidades locales tienen un considerable poder discrecional; tanto que llegan incluso, por ejemplo, a determinar impuestos sobre la renta, aspecto, por cierto, muy variable entre las comunidades. La composición de los Gobiernos locales sigue un patrón de coaliciones similares al nivel cantonal, con el que, valga decir, mantiene una estrecho vínculo<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> VOGEL, JUAN JOAQUÍN, “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en *Manual de Derecho constitucional*, 2ª ed., BENDA, Ernst, MAIHOFER, Werner y otros (ed.), Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 670.

<sup>218</sup> QUEIROZ RIBEIRO, LUIZ C. de y BRAULE PINTO, Sol G., “Brazil”, en STEYTLER, Nico, KINCAID, John, y otros, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, STEYTLER, Nico (Editor), Vol. V. 6, Forum of Federations and IACFS, International Association of Centers for Federal Studies by McGill-Queen's University Press, Montreal [Que.], 2009, p. 76.

<sup>219</sup> UTE WACHENDORFER-SCHMIDT, “Collaborative federalism in Germany Keeping the system in the eye of the storm”, en *Federalism and Political Performance*, WACHENDORFER-SCHMIDT, UTE (ed.), Vol. 16, Routledge, London, 2000, p. 123.

La descentralización hacia el nivel local es la que ahora nos ocupa; los elementos de este nivel de gobierno ocuparán buena parte del presente trabajo. Valga aclarar que nos centraremos en la configuración del Gobierno local, principalmente en aquellos Estados en los que tal función es desarrollada, aunque sea de forma escueta, desde la Constitución.



## 1.4. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA, TERRITORIAL E INSTITUCIONAL

Hasta hoy –y desde casi siempre- no ha sido posible una convergencia doctrinal sobre la clasificación de la descentralización. Es común que ésta se clasifique en política y administrativa, o territorial e institucional o funcional o por servicios. Sin embargo, el gran problema al que comúnmente nos encontramos es que dichos conceptos varían de una ciencia a otra y, por supuesto, de autor a autor<sup>220</sup>, por lo que haremos el esfuerzo por presentar las perspectivas más vinculadas al tema, intentando dejar en claro aquellos conceptos con los que mejor nos identificamos.

### 1.4.1. Descentralización política y descentralización administrativa, una difusa clasificación

*La descentralización política es un instrumento de distribución vertical del poder público y de las competencias estatales en el territorio. Es, además, el mecanismo que puede hacer realidad la efectiva participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la sola participación electoral.*

Allan R. Brewer-Carías<sup>221</sup>

La complejidad de esta clasificación tiene a su base la perspectiva desde la cual se aborde. Así, desde una óptica jurídico formal, la distinción entre la descentralización política y administrativa se centra en la naturaleza de las competencias que se transfieren: si éstas son únicamente administrativas, la descentralización será administrativa<sup>222</sup>, pero, si

---

<sup>220</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y, 2010, p. 4 ss.

<sup>221</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 603.

<sup>222</sup> En esta postura se fija a autores como MUÑOZ MACHADO, *Diccionario de...*, op. cit., p. 927, CALDERÓN SUÁREZ, JORGE A., “Descentralización Política: aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica”, en *Revista Digital Voxlocalis*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Núm. 13, mayo/2007, p. 7., y ARIÑO ORTIZ, *Descentralización y planificación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 68, entre otros.

además se transfieren potestades legislativas, será política. Desde otra perspectiva, se adiciona además un matiz politológico a esta clasificación, diferenciándose entre ambas formas de descentralización, no por la naturaleza competencial de que se trate, sino por la legitimidad electiva de sus gobernantes y la capacidad material de autogobierno o autonomía en la administración del poder conferido. Por ello, el abordaje de ambas se hará de forma simultánea, confrontando una categoría con la otra, sólo que, en una primera parte, se hará desde una perspectiva jurídica formal, y, luego, desde una perspectiva un tanto más politológica.

Conforme a la primera, un ente con potestades legislativas es capaz de innovar –o alterar, añadiríamos- el ordenamiento jurídico general; así, la descentralización política se encontraría por tanto referida a la estructura misma del poder Estado; por lo que, un ente sería políticamente descentralizado cuando a su interior existen fragmentos territoriales que cuentan con un pueblo o población con identidad propia y, ante todo, con poder político, **autonomía y capacidad para autogobernarse y establecer su propio ordenamiento**, dentro de los límites que señala la Constitución, configurando auténticos centros de poder.

Cuando además de las funciones de administración, financieras y tributarias, las personas públicas de base territorial **gozan de competencias legislativas**, en mayor o menor grado, e incluso en ocasiones, competencias jurisdiccionales, estaremos frente a **entes políticamente descentralizados, que gozan de autonomía e independencia**<sup>223</sup>. De otra parte, nos encontramos ante a una **descentralización administrativa**, cuando se transfieren **únicamente funciones de gestión y competencias administrativas** para la producción de bienes públicos y una mejor organización de la Administración pública.

Para Cosculluela Montaner, la descentralización es política cuando se otorga capacidad de decisión política originaria al ente creado; para este autor, estamos frente a

---

<sup>223</sup> DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*, COPRE-PNUD, Caracas, 1997, p. 44. También ILLÁN SAILER, JOSÉ CARLOS, *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid, 2006, p. 17; y Calderón Suárez, op. cit., p. 7. ILLÁN SAILER, adiciona a esta distinción otros elementos como la dotación de mayor protagonismo por parte de los ciudadanos, no sólo en la elección de sus autoridades locales, sino además en la toma de decisiones. En este sentido, considera descentralización política, aquella que, además de contemplar el trasvase de competencias legislativas, presenta rasgos de autonomía política y de participación directa de la comunidad; y, será administrativo, aquel proceso de descentralización que se limita a la transmisión de competencias administrativas para la producción de bienes públicos.

ella sólo cuando se confieren al ente competencias legislativas, por lo que, continúa, puede hablarse de descentralización política únicamente en los casos de Estados federados o regionales o autonómicos<sup>224</sup>. En cambio, para aquél, cuando se transfieren competencias de decisión y gestión de funciones administrativas, que están subordinadas a la ordenación de la Ley, cuya aprobación no corresponde al ente creado, estamos frente a una descentralización administrativa, poniendo como ejemplo de ésta, a los entes locales. A pesar de la contundencia de su manifestación, este autor agrega un matiz por de más revelador, que, en definitiva, le separa de la clásica concepción administrativista de la descentralización local; expresa que si bien, en principio, la descentralización hacia los entes locales no puede considerarse de naturaleza política, en virtud de la consideración materialmente política de su autonomía y la vinculación negativa de su ámbito competencial con la ley –como adelante veremos-, es prudente extender los alcances de la descentralización política, al menos en su ámbito subjetivo, a los entes locales; pues, en definitiva, con base en su autonomía, se les otorga la capacidad de ejercer su marco competencial bajo su propia y exclusiva responsabilidad.

Bajo esta corriente, hay autores<sup>225</sup> que **relacionan estrechamente** los conceptos de **autarquía y autonomía, con los de descentralización administrativa y política**, respectivamente. Ello porque, etimológicamente, la esencia de la **autarquía** radica en las **potestades administrativas** que se transmiten para la ejecución de leyes estatales, no propias. La **autonomía** por su parte, llega a ser considerada como aquella potestad de **promulgar normas** –implica siempre competencias legislativas-, que trasciende de lo meramente administrativo; cuenta con una “esfera propia, exenta de instrucciones específicas concretas”<sup>226</sup>; “la autonomía presupone la descentralización política”, “es la

---

<sup>224</sup> COSCULLUELA MONTANER, LUIS, *Manual de Derecho administrativo. Parte general*, 22a ed., Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011, p. 170 ss.

<sup>225</sup> Entre ellos GARRIDO FALLA, FERRANDO, VIRGA, ZANOBINI Y LLORENS. Tomado de FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 613 ss. En este sentido, Ferrando define la autarquía como aquella “potestad reglamentaria y ejecutiva ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos. Es, pues, la naturaleza de los poderes ejercidos lo que diferencia los entes autárquicos –descentralización administrativo-institucional- de los demás entes con descentralización administrativo-jerárquica, es decir, de la desconcentración administrativa, por una parte, y, por otra, de los entes autónomos y Estados-miembros –descentralización política-”, identificándola con la descentralización administrativa, mientras a la autonomía, con la descentralización política, pues esta última supone el goce de la potestad legislativa. En FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario... op. cit.*, p. 51, 54, 56. Además, en Vega de Díaz Ricci, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, FRANCISCO J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2006, p. 47.

<sup>226</sup> LLORENS, citado por FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario... op. cit.*, p. 61.

esencia del Estado regional”, dirá Ferrando<sup>227</sup>. Barra y Marienhoff, coincidiendo con esta línea, sostienen que la autarquía es un concepto eminentemente jurídico que corresponde a una forma de autoadministración, mientras los de soberanía o autonomía, son conceptos de contenidos más políticos<sup>228</sup>.

No obstante, desde algún tiempo se ha empezado a cuestionar la posición convencional u ordinaria que se otorga a las normas de carácter local, provenientes de entes “administrativamente descentralizados”. Hasta hace poco se consideraba que la norma local, en tanto norma reglamentaria, subordinaba su eficacia por entero a la Ley y esta última era “jerárquicamente superior a la norma local, sin que ésta pueda contradecir lo dispuesto en aquélla”<sup>229</sup>; mientras la Ley puede regular en todas las materias, el Reglamento únicamente puede hacerlo sobre aquéllas para las que haya sido habilitado. No obstante, Fernández Montalvo advierte un giro en la doctrina moderna, que ha terminado reconociendo la particularidad de la norma reglamentaria local, derivada de la autonomía de la gozan los entes locales. “Dicha autonomía comporta un poder político que se manifiesta en la ordenanza”<sup>230</sup>.

En este mismo sentido, Rolla afirma que la potestad reglamentaria del nivel local debe considerarse expresión necesaria de la noción de autonomía, en cuanto implica directamente la capacidad del ente local de establecer las normas necesarias para definir su propia organización, las funciones de su competencia y las relaciones con los sujetos externos a él<sup>231</sup>, sin que deba concurrir una ley que le habilite para ello. Bajo tales

---

<sup>227</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario... op. cit.*, 62.

<sup>228</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado de Derecho administrativo*, T. 3, Ábaco, Buenos Aires, 2006, p. 273.

<sup>229</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 584.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 585. El autor expresa que, aun cuando exista una diferenciación entre la autonomía local y la “autonomía política” de que gozan los entes territoriales subnacionales –Estados federados o CCAA, en el caso de España–, cuando la autonomía local deviene del reconocimiento directamente constitucional, la libertad de opción se fundamenta en el principio participativo y el principio democrático que inspira la organización y funcionamiento de los entes locales, y no tanto de la forma de manifestación del poder normativo. Por ello, la connotación política de la autonomía local incorpora la capacidad de autogobernarse por representantes legitimados democráticamente, que se concreta en una potestad propia de dirección político-administrativa ejercida bajo su responsabilidad. p. 587.

<sup>231</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 18.

premisas, la autonomía, etimológicamente considerada, y la descentralización política, sí concurren además en los niveles locales.

Para la uruguayo Veneziano<sup>232</sup>, en **términos jurídicos**, la descentralización política se identifica con la trasmisión de competencias legislativas, siendo irrelevante el que la designación de las autoridades provenga de procesos electorarios; no obstante, desde la **perspectiva política y sociológica**, sí es necesario que estos órganos de gobierno cuenten con la misma fuente de legitimidad que el central y se encuentren dotados de electividad.

Muchos autores<sup>233</sup> han llegado a transpolar esta clasificación de la descentración, al ámbito de la autonomía, llegando a identificar la autonomía local, con una autonomía de carácter administrativo, frente a las autonomías de carácter político de otros entes territoriales como las Entidades autónomas o los Estados federados. No obstante, aquéllos también hacen una reflexión sobre lo complicado que resulta hacer una diferenciación entre el carácter administrativo y político de la autonomía –local o regional-; concluyendo que, cuando se establece el sufragio universal, libre, directo y secreto, como forma de designación de sus órganos gubernativos, resulta por demás difícil suprimir el carácter político de la autonomía local<sup>234</sup>. En este sentido, Brewer-Carías otorga autonomía a los municipios, exponiendo que su Concejo municipal es capaz de producir sus propias normas, “que a nivel local son equivalentes a las leyes”, y puede además, darse su propia reglamentación interna<sup>235</sup>.

La distinción entre el carácter político o administrativo de la autonomía suele postrarse en la asignación de potestades legislativas –o capacidad para autonormarse-, pues, precisamente, a ello induce el significado etimológico mismo de esta institución. No obstante, aun cuando los gobiernos locales se encuentren desprovistos de aquélla, la capacidad de decidir en las materias de su competencia, según las propias opciones

---

<sup>232</sup> VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*, Orbe, Montevideo, 2009, p. 24.

<sup>233</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín, apoyándose en autores como LÓPEZ GUERRA, PAREJO ALFONSO y ARAGÓN, en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 27.

<sup>234</sup> GARCÍA MORILLO afirma que “la autonomía constitucionalmente garantizada les confiere lo que la doctrina italiana define muy gráficamente como la facultad de *indirizzo político*, la potestad de decidir, en el ámbito de sus competencias, sus propias orientaciones políticas y de llevarlas a la práctica”, en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 44.

<sup>235</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., “Consideraciones sobre la... *op. cit.*, p. 603.

políticas o prioridades, junto a la forma democrática de elección de sus autoridades, les coloca a éstos y a la autonomía de la que gozan, en un plano esencialmente político; es “inherente a la autonomía local la capacidad de dirección político-administrativa de sus titulares en el ejercicio de las competencias propias de los entes locales”<sup>236</sup>.

El constitucionalista español Pérez Tremps<sup>237</sup>, cuando aborda el tema de la autonomía de los entes territoriales –gobiernos de nacionalidades o regiones y locales–, concluye exponiendo que, efectivamente, el nivel de autonomía de los entes federados o regionales es mucho mayor e incorpora competencias de carácter jurídico-político, administrativas y legislativas, lo que no sucede en los entes locales. No obstante, advierte, ello sólo puede llevarnos a aseverar que **se trata de niveles distintos de autonomía –y descentralización–**, mas no a clasificar a la primera forma de autonomía como política y a la segunda como administrativa, como generalmente sucede, pues, expone, estas últimas “categorías son de perfiles muy imprecisos”, ya que **es imposible negar el marcado carácter político y legitimidad democrática de los Gobiernos locales**, que les vienen dado por la autonomía misma de que gozan y el proceso de elecciones libres del cual emergen<sup>238</sup>.

Así, Castillo Blanco enfatiza que, aún con el valor y mérito que las opiniones de grandes administrativistas merecen, es imposible negar la dimensión política y no llanamente administrativa de los gobiernos locales, la cual deriva tanto de la potestad de dirección política que ejercen sobre el total de los intereses que concurren en el territorio, y

---

<sup>236</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1990, p. 176.

<sup>237</sup> PÉREZ TREMS, PABLO. “Principios generales de la organización territorial del Estado”, en *Derecho Constitucional, Vol. II*, 7ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 301. También GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 28, llega a concluir, con base en jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, lo difícil que resulta negar el carácter político de la autonomía con que cuentan tanto los entes locales como, obviamente, las Comunidades Autónomas en España.

<sup>238</sup> Por el contrario, el caso chileno es un claro ejemplo de cómo un Gobierno local sin independencia ni legitimidad política no puede proclamarse autónomo o políticamente descentralizado, como sucedió en aquel país, durante el régimen autoritario último que gobernó, en el que los municipios fueron dotados de amplias competencias, hasta convertirse en una de las naciones más descentralizadas a nivel funcional del continente, pero manteniéndose siempre bajo el dominio del régimen militar. En BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 14.

no sólo sobre una parte de ellos, como de la composición e integración democrática de sus órganos<sup>239</sup>.

El otro gran sector de la academia centra la distinción entre la descentralización política y la administrativa, en la forma en que son establecidos los titulares del ente descentralizado. Así, nos colocamos frente a un proceso de descentralización política, cuando los gobernantes son electos a través de procesos democráticos<sup>240</sup>. Por el contrario, la descentralización será administrativa, cuando los gobernantes provienen de nombramientos o designaciones de órganos superiores.

Treisman expone de forma muy clara lo determinante que resulta la designación o la democrática elección de las autoridades gubernativas de un ente descentralizado por una parte, y la capacidad o imposibilidad que tales autoridades tengan para desatender o anular las instrucciones provenientes del o de los niveles superiores de gobierno. Así, afirma Treisman, un ente es políticamente descentralizado cuando, primero, sus autoridades son democráticamente electas por los residentes en su jurisdicción, sin intervención alguna por parte de los niveles superiores de gobierno y, segundo, como consecuencia de lo anterior, tales autoridades cuentan con la capacidad de determinar las políticas generales de gobierno sobre su jurisdicción; pues, como lo explica, *a contrario sensu*, si las autoridades superiores de un nivel de gobierno son de nombramiento o designación por parte de alguno de los órganos del nivel superior, aquél queda subordinado a la voluntad de su *designante*, sin la capacidad de anular las decisiones de éste, sin la potestad de decidir por sí, sin injerencias, en el ámbito de sus competencias. En este último supuesto, en donde un nivel de gobierno al interior del Estado mantenga la potestad de designar e imponer mandatos a las autoridades de un nivel inferior, lo que se estará verificando es una descentralización administrativa<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> CASTILLO BLANDO, FEDERICO, “La reforma del gobierno local en España: reflexiones sobre el modelo implantado”, en AMAYA, Jorge A. y RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *Tendenze Del Decentramento in Europa E America Latina = Los Procesos De Descentralización Política En Europa Y Latinoamérica*, CLUEB, Bologna, 2010, p. 140.

<sup>240</sup> MONTERO, ALFRED y SAMUELS, DAVID, “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences”, en *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 5, 7. También en BOISIER, SERGIO, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en *Descentralización política y consolidación democrática*, DIETER NOHLEN (editor), Nueva sociedad, Caracas, 1991, p. 32.

<sup>241</sup> TREISMAN, DANIEL, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, Madrid etc., 2007, p. 22, 23.

Más allá, Palma y Rufián<sup>242</sup> llegan a excluir del concepto mismo de descentralización, los trasvases de competencias hacia entes con titulares designados no electos. Para éstos, lo fundamental de la descentralización es su dimensión política, en tanto forma de redistribución del poder democrático, que presupone procesos de elección de los gobernantes.

No son pocos los que atribuyen como objeto de la descentralización política, la necesidad de vincular al ciudadano con las decisiones públicas colectivas y revestir de legitimidad y capacidad de ser cumplidas, a éstas; en definitiva, dotar de legitimación al Estado y las autoridades subnacionales; en este sentido, la descentralización política no se restringe al simple hecho de la elección de las autoridades locales, “sino que implica que la sociedad civil adquiera un papel protagónico en los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Para tal efecto, se requiere abrir espacios reales de participación y concertación de políticas públicas, una educación para la democracia y los derechos humanos y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo”<sup>243</sup>.

Desde el Banco Mundial, la descentralización política implica el otorgamiento de mayor poder en la toma de decisiones públicas a los ciudadanos o sus representantes de las jurisdicciones locales electos; ello, exponen, permite de una parte a los ciudadanos conocer mejor a sus representantes políticos y, de otra, a los funcionarios electos les permite conocer mejor las necesidades y deseos de sus electores. Como elementos coadyuvantes a este tipo de descentración, se hace referencia a un adecuado marco constitucional y normativo en general, así como al desarrollo de partidos políticos pluralistas, al fortalecimiento de los órganos legislativos, al surgimiento de unidades políticas locales y al

---

<sup>242</sup> Citados por FINOT, IVAN, *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, ILPES-CEPAL, Santiago, 2003, p. 36. Para Finot, las decisiones otorgadas a los Gobiernos subnacionales “pueden ser políticas – principalmente sobre «qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer» - y administrativas (las necesarias para ejecutar estas decisiones políticas), o sólo administrativas, figura esta última mediante la cual los gobiernos nacionales utilizan las administraciones locales como sus agentes. En el primer caso se trataría de una *descentralización política*; en el segundo de una *operativa* o meramente administrativa; en FINOT, IVAN, "Los procesos de descentralización en América Latina", en *Investigaciones Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional (AECR), 2007, p. 177, 178. Consultado en <http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2007/08b%20Finot.pdf>

<sup>243</sup> AGHÓN, GABRIEL y CORTÉS, PATRICIA, “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, en *Persona y Sociedad* [en línea], vol. XIV, no. 2, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2000, pp. 77-104, <http://www.Personaysociedad.Cl/Descentralizacion-Y-Gobiernos-Municipales-En-América-Latina/>, [citado 2013-04-28],



fomento de grupos de interés público<sup>244</sup>. Para este organismo, el objeto primordial de la descentralización administrativa es la distribución de autoridad, responsabilidad y recursos para la prestación de servicios públicos, entre los diferentes niveles de gobierno. Planificación, financiación y gestión de funciones, desde el nivel central hacia niveles inferiores de gobierno, son la esencia de esta forma de descentralización<sup>245</sup>.

Resulta importante retomar la necesaria concurrencia de una reforma del sistema normativo que acompañe, respalde, formalice y fortalezca estos procesos de distribución competencial; Falleti, como antes se lo hemos atribuido también al Banco Mundial, asegura que, ante una descentralización política, resulta indispensable la convergencia de un conjunto de las reformas electorales o enmiendas constitucionales destinadas a delegar autoridad política al nivel subnacional, así como a abrir espacios para la representación de entidades políticas subnacionales nuevas, o activar las ya existentes que estuvieren inactivas o fueren ineficaces. La misma autora se encarga de advertir la extensión de su idea de la descentralización política, más allá de la mera elección de las autoridades de los Gobiernos locales, en la que se centra la mayor parte de la academia politológica. Para ésta, resulta indispensable incorporar otro tipo de medidas que fortalezcan la autonomía política de entidades políticas subnacionales, como pueden ser la creación de asambleas legislativas subnacionales o la promulgación reformas constitucionales que fortalezcan la autoridad política éstas<sup>246</sup>.

Esta última autora también hace un aporte diferencial al concepto de descentralización administrativa, que le separa de la mayoría de politólogos estudiosos del tema. Para ella, esta forma de descentralización, que también la conceptualiza como la transferencia de facultades para la prestación de determinados servicios públicos, puede ser financiada o no financiada, según los costos necesarios para cubrir la prestación de tales servicios, provengan de transferencias desde el nivel central o de recursos propios. Lo interesante de esta idea es la diferenciación que la autora hace entre la descentralización administrativa financiada y la descentralización fiscal. Para ésta, el incremento de los niveles de gasto de los Gobiernos subnacionales, producto de transferencias destinadas a la prestación de

---

<sup>244</sup> Tomado del sitio: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>

<sup>245</sup> Tomado del sitio: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

<sup>246</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y., 2010, p. 4 ss.

determinados servicios, no puede considerarse parte de la descentralización fiscal, sino sólo elemento paliativo a la responsabilidad transferida; así, las transferencias económicas hacia los entes subnacionales sólo podrán estimarse como una forma de descentralización fiscal, cuando no estén vinculadas al traspaso de servicios<sup>247</sup>.

Como lo refiere el título de este acápite, la clasificación de la descentralización en política y administrativa, resulta ser difusa pues, al fin de cuentas, toda forma de descentralización representa una forma de trasvase de funciones y competencias, es decir, una forma de distribución del poder del Estado en la que además se otorga autonomía. Y, a su vez, toda forma de descentralización tiene impregnada una mayor o menor connotación política<sup>248</sup>, por cuanto implica un desprendimiento del poder del Estado y toca aristas como financiación, competencias, poder, democracia, procesos electorales, eficiencia, servicios y otros.

Por lo visto hasta acá, merece traer la idea con que iniciábamos el acápite, que es mejor desarrollada por Veneciano; para ésta, la clasificación de la descentralización en política y administrativa puede variar según la perspectiva desde la que se aborde. Así, expone, desde un punto de vista jurídico, la distinción entre la descentralización política y la administrativa radica en el otorgamiento de competencias legislativas –además de administrativas- o sólo administrativas, respectivamente. Desde una perspectiva política y sociológica, lo determinante viene a ser la legitimidad democrática y autonomía con que cuentan los titulares del ente descentralizado políticamente y la carencia de tales rasgos en los titulares del ente descentralizado administrativamente.

De nuestra parte, hemos de decantarnos por establecer como determinante en un ente descentralizado políticamente, no el contar con competencias formalmente legislativas,

---

<sup>247</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y, 2010, p. 35, 36. Para Falleti, la descentralización administrativa puede tener un impacto positivo o negativo en la autonomía de los ejecutivos subnacionales, lo que dependerá de los contenidos y el diseño institucional de las políticas. Si aquella mejora las burocracias locales y estatales, promueve la formación de funcionarios locales o facilita el aprendizaje a través de la práctica de la entrega de nuevas responsabilidades, además de aumentar la capacidad de organización del gobierno sub-nacional, su impacto será positivo. Sin embargo, si descentralización administrativa se lleva a cabo sin la transferencia de fondos, dicha reforma puede incluso reducir la autonomía de los niveles subnacionales, pues, si estos últimos no pueden negarse a prestar los servicios transferidos, tendrán que pedir al ejecutivo nacional más recursos, lo cuales puedan venir condicionados e, inclusive, pueden llegar al endeudamiento.

<sup>248</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, JOSÉ ANTONIO, *Tratado de Derecho Administrativo, T. II*, Editorial Revista de Derecho privado, Madrid, 1967, p. 439; y Garrido Falla, op. cit., p. 23.

sino la capacidad de sus ciudadanos para elegir democráticamente a sus gobernantes y la suya propia para poder autogobernarse y tomar de forma independiente la dirección política en la gestión pública de su territorio, sin la intervención de otros centros de poder y sin importar los alcances de su marco competencial. De esta forma, es para nosotros tan política una descentralización a nivel regional o autonómico, como a nivel local; se diferenciará entre ambas sólo por las dimensiones del trasvase competencial. En definitiva, debe verificarse un traslado de poder, de niveles superiores de gobierno, hacia niveles inferiores, que gozan de autonomía y legitimidad.

Los Estados descentralizados pueden ubicarse en un abanico extenso de categorías de sus procesos y estados de descentralización, con fuertes variantes en cuanto al carácter político o administrativo de la misma.

Finalmente, dados los límites del presente trabajo, echaremos mano de otra forma – menos compleja- de clasificación de la descentralización, que la encontramos en los fines propios de la transmisión competencial: la definición de un gobierno territorial –nacional, regional o local- o la ejecución de una función –o prestación de un servicio- en particular, aun cuando pueda percibirse cierta asociación entre las figuras de la descentralización política con la territorial y de la descentralización administrativa con la institucional o funcional.

#### **1.4.2. Descentralización territorial y descentralización institucional**

Como antes exponíamos, uno de los elementos esenciales de la descentralización es la concurrencia de dos personas jurídico públicas que gozan de independencia y autonomía, entre las cuales se produce un trasvase de competencias. Así, la presente clasificación de la descentralización se encuentra ligada a los tipos de personas cedentes y destinatarias de esta titularidad competencial.

De esta forma, con base en la clasificación dogmática de los entes –o personificaciones- que integran la Administración Pública<sup>249</sup>, el primer gran componente de esta institución es la descentralización de carácter territorial, que da vida a las denominadas Administraciones o Gobiernos territoriales, auténticos centros hegemónicos de la actividad administrativa y política -Estado, Gobierno central, Comunidades autónomas, Provincias, Departamentos, Municipios, etc.- en torno de los cuales gravita el otro bloque de personificaciones que integra la Administración pública, la Administración institucional<sup>250</sup>, creada y estructurada a través de la descentralización institucional o funcional.

#### **a. Descentralización territorial**

Apoyándonos en Ramón Parada, habremos de tomar como entes territoriales, aquellas personas jurídicas de Derecho público que gozan de autonomía política, ejercen su jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado, con vocación de competencia general<sup>251</sup>. Así, es común encontrar determinados niveles, entes o Administraciones territoriales: El nivel central o nacional, personificado a través de la Administración pública central y el resto de órganos constitucionales, los Estados miembros o Gobiernos regionales o autonómicos también personificados a través de sus respectivos órganos y los municipios; aunque también podemos hablar de otros como provincias, departamentos, etc.

Como luego veremos, la descentralización territorial es la que la doctrina anglosajona identifica como devolución, por lo que es frecuente encontrar autores que utilizan exclusivamente este término para referirse a la “descentralización” que nos ocupa en este trabajo. Retomaremos acá los elementos incorporados al concepto original de descentralización que adoptamos: un ente dotado de poder político, con personalidad

---

<sup>249</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho administrativo*, T. II, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 227; y GARRIDO FALLA, op. cit., p. 11.

<sup>250</sup> Esta clasificación ha sido la más consensuada en la doctrina, aun cuando su defensa no es infalible. La codificación de entes territoriales y no territoriales, ha presentado inconsistencias que no ha logrado zanjar; puede verse en NIETO, ALEJANDRO, “Entes territoriales y no territoriales” *RAP* 64, 1971, p. 50. Similar posición fija SANTAMARÍA PASTOR, en su obra *Principios de Derecho administrativo general*, T. I, Iustel, Madrid, 2004, p. 393. Asimismo, los entes no territoriales, que hemos acá denominado Administración institucional, son identificados por otros autores como Administración instrumental o Administración indirecta, como puede verse en MUÑOZ MACHADO, *Diccionario de ...*, op. cit., p. 148.

<sup>251</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho administrativo*, T. II, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

jurídica propia, legitimidad democrática de sus autoridades ante los ciudadanos que residen en un territorio determinado, sobre el cual ejerce su jurisdicción.

Tomando las ideas de Muñoz Machado, podemos afirmar que la descentralización territorial o política, es aquella figura con la que se designa la posición de autonomía y separación en que se colocan las Administraciones territoriales subnacionales, especialmente las locales, respecto de la Administración central del Estado. En aquella, los entes descentralizados desarrollan su marco competencial con libertad de disposición y autonomía, sin estar sometidos a una planificación, supervisión y control por parte de la Administración central<sup>252</sup>.

En este mismo sentido, para Brewer-Carías la descentralización territorial es una descentralización político territorial, a la cual le atribuye como principal cometido, el profundizar la democracia e incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión de la Administración pública<sup>253</sup>. Le define además como una forma de distribución vertical del poder del Estado<sup>254</sup>.

Como elementos determinantes de esta forma de descentralización, debemos mencionar, su vocación de competencia general y el territorio sobre la cual la ejerce; el primero de éstos le distingue de la descentralización funcional o por servicios, en la que el ente descentralizado encuentra reducido su marco de acción a una función o servicio determinado. Y es que es esa competencia general la que le otorgan al ente territorialmente descentralizado, la calidad de gobierno.

Está claro que para el desarrollo de esta función gubernativa, los entes territoriales precisan tanto de capacidades como de independencia administrativa, pero, además, de autonomía política y suficiencia económica; cuentan con un gobierno propio, generalmente electo con el voto universal, libre y soberano de sus habitantes. De ahí que su distinción

---

<sup>252</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 624. Fernández Ruiz divide de forma muy particular, la misma descentralización política, en territorial, funcional y por servicios; para el autor, es posible que quepan tanto la descentralización territorial como la funcional, dentro de la descentralización política. En FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, 1ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2008, p. 222 ss.

<sup>253</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Legis, Bogotá, 2003, p. 37 s. Para este autor, “la descentralización política es, sin duda, la más importante manifestación de la democratización de los Estados contemporáneos, ya bien a través de la forma federal, regional”, en BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la... *op. cit.*”, p. 617.

<sup>254</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la... *op. cit.*”, p. 600.

con la descentralización política sea muy sutil, casi imperceptible, asemejándoles enteramente, al menos de nuestra parte.

Esta *devolución*, generalmente es más vinculada a procesos de descentralización hacia unidades constitutivas, regiones o entes autonómicos; sin embargo, es plenamente compatible con la descentralización local o municipal pues, en muchos casos, ésta incorpora grandes rasgos de autonomía administrativa, política y fiscal, llegando a configurar un auténtico nivel de gobierno local.

Bajo esta premisa, podemos definir la descentralización territorial, como aquel proceso de transmisión de competencias –poder político o de decisión- por parte de los Órganos centrales del Estado, hacia entes territoriales que gozan de autonomía política, administrativa y financiera sobre la jurisdicción territorial que les corresponde.

Como se ha venido sosteniendo, existen procesos de descentralización territorial que son más profundos que otros. Así, la cota más alta de la descentralización territorial supone el surgimiento de un Estado federal, seguido de un Estado complejo, que corresponde al Estado regional o autonómico; un nivel inferior, más debilitado, es el que corresponde a la autonomía de los entes locales<sup>255</sup>.

Esta forma de descentralización trae consigo, adherido, el principio de subsidiaridad institucional<sup>256</sup>, con el que se busca aproximar al máximo posible a los niveles políticos y administrativos inferiores -más cercanos a la ciudadanía- la toma de aquellas decisiones que, de esta forma, pueda hacerse con igual o mayor eficacia.

### ***b. Descentralización institucional***

Por ésta, habremos de entender aquel traslado de la titularidad competencial que realizan los centros territoriales de poder, en favor de personas jurídico públicas de carácter institucional<sup>257</sup> cuyo fin es la producción o prestación de un bien o servicio público

---

<sup>255</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 625.

<sup>256</sup> RIVERO Y SERN, JOSÉ LUIS, *Manual de derecho local*, 5a. ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 111 ss.

<sup>257</sup> GARRIDO FALLA, ... *op. cit.*, p. 27.

particular y especial<sup>258</sup>. Se le denomina también descentralización funcional o por servicios<sup>259</sup>.

Esta forma de descentralización ha generado fuertes críticas sobre su consistencia. Se ataca precisamente la independencia y autonomía de los entes institucionales, pues, en la mayoría de los casos persiste la dependencia o asignación a algún órgano de la Administración territorial<sup>260</sup>. Es por ello que la doctrina inglesa se refiere a ésta como delegación.

Ramón Parada llega incluso a referirse a ésta como *descentralización ficticia*<sup>261</sup>, pues, expone, su único fin es dotar de mayor eficacia y agilidad a una actividad o servicio público, manteniendo el ente descentralizador ciertos mecanismos de control.

Estos entes personificados pueden tomar la forma pública o privada. Para este último caso, como refiere González-Varas, estos entes pueden desempeñar actividades puramente administrativas o mercantiles, generándose así el debate sobre el Derecho que las ha de regir, tanto en su actuación como en la revisión de la misma: el administrativo o el privado<sup>262</sup>. En este sentido, ha de ser la concurrencia de la función administrativa la que determinaría aplicación del Derecho administrativo, pues se debe evitar que dichas funciones se realicen conforme al Derecho privado, ya que ello significaría eludir por parte

---

<sup>258</sup> PARADA, op. cit., p. 11, define a los entes institucionales, como aquellos que tienen especialmente determinados sus fines, pero que además se encuentran vinculados a una organización territorial, lo que hace variar sustancialmente el fundamento de esta forma de descentralización.

<sup>259</sup> En palabras de MUÑOZ MACHADO: “La atribución de poderes autónomos a las universidades, o la constitución de entidades, establecimientos o instituciones dotados de un estatuto de autonomía para que se ocupen de la gestión separada de responsabilidades que inicialmente podrían ser también responsabilidad de la Administración estatal centralizada, forma parte de otra versión de la descentralización denominada funcional”. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 625. Además, Garrido Falla, Fernando, Fernández Pastrana, José María., *Régimen Jurídico Y Procedimiento De Las Administraciones Publicas: (Un Estudio De La Ley 30/1992)*, Cívitas, Madrid, 1993, p. 57.

<sup>260</sup> PARADA y MUÑOZ MACHADO comparten esta postura. Este último, textualmente expresa que “la descentralización funcional suele compatibilizarse con el mantenimiento de potestades de tutela”. Op. cit., p. 625.

<sup>261</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho Administrativo...* op. cit., p. 49.

<sup>262</sup> Para el autor, la determinación del Derecho aplicable se centra tanto en el ejercicio de una función administrativa, como en la concurrencia de una entidad que depende de -o está vinculada a- dicho poder público conforme a su delimitación en la ley aplicable GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 29.

de la Administración pública o sus entidades, el sistema de garantías que requiere el Estado de Derecho e incorpora el Derecho administrativo, en favor del ciudadano<sup>263</sup>.

Sin embargo, en ambos casos, sea que se trate de personificaciones de carácter público o privado, lo determinante acá es la dependencia y control directo que éstas mantienen respecto del nivel de Gobierno o Administración que las creó; se trata de una mera asignación funcional a entes personificados para la ejecución de competencias que siguen bajo el amparo competencial de quien las crea.

La descentralización territorial por su parte, suele suprimir las potestades de control y dirección por parte de los niveles superiores de gobierno, mientras la descentralización funcional suele compatibilizarse con el mantenimiento de potestades de tutela, control y supervisión –aun cuando sean tenues o matizadas-, que permiten a la entidad a la que se encuentran adscritos, intervenir en la designación de sus órganos de dirección y participar en la planificación de las actividades del ente descentralizado<sup>264</sup>.

Aun cuando no profundizaremos en esta forma de descentralización, no nos es posible pasar página sobre el tema, pues se ha sostenido en el presente estudio, que la autonomía es una cualidad esencial de la descentralización, y que una característica de aquella es la ausencia total de dependencia jerárquica respecto del ente del que se segrega la competencia transferida. En ese sentido, mientras existan formas de dependencia jerárquica, control, supervisión o dirección sobre el ente funcionalmente descentralizado, no podemos decir que estamos en presencia de una auténtica descentralización, aun cuando sea común que así se le denomine normativamente.

En cuanto al ámbito territorial de competencia, si bien los entes funcionalmente descentralizados también pueden ejercer sus competencias en la totalidad o parte del territorio de un Estado, se distinguen de los entes territoriales, en cuanto a la especificidad de su marco competencial; es decir, los primeros ven restringido su marco a una función o servicio, mientras los segundos cuentan con una vocación de competencia general

---

<sup>263</sup> GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *Tratado De Derecho Administrativo. T. III, Vol. 1*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 75 ss.

<sup>264</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 625.



Para concluir nuestras consideraciones sobre la clasificación, debemos exponer las ideas de algunos autores, respecto de la descentralización realizada hacia entes que no son de Derecho público. En este sentido, si por descentralización hemos de comprender un trasvase de competencias –funciones y poder decisorio sobre éstas- hacia entes dotados de autonomía y personalidad jurídica propia, distinta de la del ente descentralizante, podría entonces decirse que, cuando tales competencias son otorgadas a favor de particulares, dígase personas que no son de, ni vinculadas a instituciones de, Derecho público, nos encontramos también frente a un proceso de descentralización, conocido como privatización<sup>265</sup>. Entonces, como lo afirma Boisier<sup>266</sup>, “en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización”, en tanto se trata de un desprendimiento de funciones –producción o prestación de bienes o servicios- por parte del Estado, traspasadas a favor de una persona distinta que, en este caso, se trata de un particular. Esta figura ha sido poco aceptada como una forma de descentralización.

### 1.4.3. Descentralización fiscal

Es común encontrar cómo la ciencia del Derecho se preocupa más por el estudio de la vertiente administrativa de la descentralización, así como, por su parte, lo hacen las ciencias políticas hacia el vasto contenido politológico de ésta; sin embargo, hemos visto cómo, además del poder político y ámbito competencial, la descentralización exige la transferencia de recursos económicos que permitan a los niveles subnacionales, volver efectivos el poder y competencias entregadas; de este contenido de la descentralización se ocupa con mayor afán y propiedad, las ciencias económicas<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 3.

<sup>266</sup> BOISIER, SERGIO, “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en *Descentralización política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 29.

<sup>267</sup> Para la economía, en particular la economía pública, el estudio de los sistemas federales da lugar a lo que se conoce como federalismo fiscal; entendiéndose por federal, todo sistema político que suponga una real distribución vertical de la capacidad para tomar decisiones económicas públicas; GIMÉNEZ MONTERO, Antonio, *Federalismo Fiscal: Teoría Y Práctica*, 2a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 21.

Esta distribución de competencias, facultades y responsabilidades en materia de ingresos y gasto, entre los distintos niveles de gobierno, es lo que la doctrina reconoce como federalismo fiscal.

Oates, a quien se le atribuye haber acuñado el concepto de federalismo fiscal, colocaba en la esencia de éste, la distribución de las funciones económicas entre los diferentes niveles de gobierno; funciones que, siguiendo a Richard Musgrave, las describía como todas aquellas acciones ejecutadas por el sector público, tendentes a lograr una efectividad del sistema económico, reflejada en una asignación eficiente de recursos, una distribución equitativa de la renta y una estabilidad económica<sup>268</sup>. El principio de subsidiariedad ha estado siempre y de forma esencial en la idea del federalismo fiscal, en tanto la responsabilidad para la instrumentación de una política pública se asigna al nivel de gobierno que pueda alcanzar los objetivos de tal responsabilidad de manera más eficiente.

Aquella idea del federalismo fiscal no es de exclusiva utilidad para los sistemas federales, sino para cualquiera otra forma de descentralización político territorial, ya que, como desde entonces lo advertía Oates, no es posible un predominio total y centralizado de la toma de decisiones en materias fiscales, pues, aseguraba, “la hacienda descentralizada tiene tan sobresalientes ventajas en el caso de algunas funciones”<sup>269</sup>; en aquel momento, Oates extendía la relevancia del federalismo fiscal a todos los sistemas federales, pues en éstos centró aquellos estudios, sin imaginar que más tarde llegaría a aplicarse a la descentralización en general, configurando así lo que ahora se conoce como descentralización fiscal.

---

<sup>268</sup> OATES, WALLACE E. y PÉREZ JIMÉNEZ, PABLO-JESÚS, *Federalismo Fiscal*, Vol. 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 11. El autor aclara en este punto, porqué, desde la construcción de Musgrave, es indispensable la intervención del sector público para el adecuado funcionamiento de la economía; primero, porque sin dicha intervención se produciría una asignación de recursos ineficiente, producto de una producción distorsionada de bienes y servicios; segundo, porque el libre accionar de los mercados produce una distribución de la renta entre los individuos, no corresponde a la socialmente deseable; y, tercero, por la incapacidad del mercado de mantener un equilibrio en la economía. Asimismo, para Oates, “[u]na auténtica situación óptima en este marco requiere, por una parte, que la renta se distribuya justamente y, por otra, que los recursos se empleen de la manera más eficaz”. Además, FINOT, Iván, "Los procesos de descentralización en América latina", en *Investigaciones Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional (AECR), 2007, p. 178. Consultado en <http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2007/08b%20Finot.pdf>

<sup>269</sup> OATES, WALLACE E. y PÉREZ JIMÉNEZ, PABLO-JESÚS, *Federalismo Fiscal*, Vol. 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 14.

Sin embargo, Finot aclara que los aspectos fiscales de la descentralización son determinantes en los procesos descentralizadores y que, a pesar de ello, no han recibido la importancia que merecen, siendo indispensable potenciar aún más en éstos la rama de la economía pública cuyo objeto es la provisión de bienes públicos en los diferentes niveles territoriales. Agrega que ha sido el propio Oates quien ha afirmado que “probablemente fue desafortunado denominar “federalismo fiscal” a la teoría que él fundó, al restringirla a un estrecho ámbito fiscal, cuando el objeto de dicha teoría más bien sería “la estructura vertical completa del sector público”<sup>270</sup>. Así, aun cuando muchas veces los conceptos de federalismo fiscal y descentralización fiscal son utilizados indistintamente, lo cierto es que el primero parece mucho más amplio que el segundo; por ello, a fin de evitar confusiones, haremos uso únicamente de este último.

Así, hablar de descentración fiscal será referirnos a la forma en que se financian aquellas competencias o funciones territoriales transferidas a los gobiernos locales<sup>271</sup>. Y es que, a medida que la descentralización política avanza, la fiscal se verá igualmente impactada, por cuanto los gobiernos locales pretenderán un mayor grado de autonomía financiera en la ejecución de sus funciones y, por el contrario, en la medida en que la descentralización fiscal se profundice, ésta impactará también sobre la política, pues, en cuanto más se descentralicen los ingresos y gastos hacia los gobiernos locales, mayor será su intención de ampliar las potestades normativas y jurídicas de su competencia.

---

<sup>270</sup> FINOT P., Iván, *Descentralización En América Latina: Teoría Y Práctica*, Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, 2001, p. 28.

<sup>271</sup> DURÁN, VIVIANA y AGULLEIRO, NORBERTO, “La Descentralización del ingreso fiscal en América Latina”, en *DOCUMENTOS - Instituto De Estudios Fiscales*, N° 29/08, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008, p. 15, 16. Para los autores, la denominación genérica de Federalismo Fiscal muestra una connotación económica de la descentralización y, aun cuando pueda erróneamente evocar una idea de asunto circunscrito a lo presupuestario, en realidad está dirigida a “todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura vertical del sector público... En sentido estricto, los términos fisco y fiscal se aplican al erario o tesoro público, aunque en sus usos cotidianos remiten de un modo más general al sector público en su actividad económica”. En términos similares, para García e Iglesias, el federalismo fiscal explicaría en términos económicos la existencia de los distintos niveles, entendiendo un cierto grado de descentralización política que garantice la gestión económica de los niveles inferiores y no solo una distribución económica, haciendo referencia a una realidad compleja en la que convergen “organización territorial, principios que rigen el reparto de poderes y competencias, ingresos y gastos, niveles de gobierno y grado de centralización-descentralización de la administración central”. García Nicolás, Cristina e Iglesias Suárez, Alfredo, “El federalismo fiscal y la autonomía local y regional en la ampliación de la Unión Europea”, en *Revista de Economía Mundial*, Núm. 22, Universidad de Huelva, 2009, p. 54.

Una visión politológica de la descentralización fiscal, se refiere a ésta como el conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal<sup>272</sup> de los gobiernos subnacionales; políticas que pueden asumir diversas formas institucionales, como el aumento de las transferencias hacia los niveles subnacionales, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la entrega o incremento de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales, por parte del nivel central<sup>273</sup>.

Desde la economía, la descentralización debe tener siempre una justificación económica; esta es, que la asignación de funciones y competencias se haga hacia el nivel de gobierno que más eficientemente puede alcanzar los objetivos que se pretenden con su implementación; esta eficiente provisión de bienes y servicios públicos implica minimizar los costes de los recursos empleados, respondiendo siempre a las preferencias de los beneficiarios del mismo<sup>274</sup>.

La descentralización de los ingresos, es decir, el nivel en el cual los gobiernos subnacionales llegan a controlar las fuentes de sus ingresos, provenientes generalmente de impuestos y transferencias del gobierno nacional, y la descentralización de gastos, referida al grado en que los gobiernos subnacionales pueden decidir autónomamente la forma y cuantía en que han de gastar sus ingresos, independientemente de las directrices del gobierno central, son los pilares sobre los que descansa la descentralización fiscal<sup>275</sup>.

Aquella distribución política de poder, funciones y competencias, debe ir siempre acompañada de una distribución de los ingresos fiscales y los gastos entre los niveles de gobierno, con independencia de las decisiones que hayan conducido a esta descentralización. En este sentido, puede decirse que un Estado en el que los gobiernos

---

<sup>272</sup> Autonomía fiscal, definida como el derecho de un orden de gobierno a aumentar sus ingresos fiscales manejando sus bases impositivas como lo considere adecuado y a financiar sus necesidades de gasto, en lugar de depender de las transferencias intergubernamentales o la participación en los ingresos. En BLINDENBACHER, Raoul, OSTIEN, Abigail, y otros, *Diálogos Sobre La Práctica Del Federalismo Fiscal: Perspectivas Comparativas*, Forum of Federations y IACFS, International Association of Centers for Federal Studies, Ottawa, 2007, p. 56.

<sup>273</sup> FALLETI, TULIA G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 317-352.

<sup>274</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, SANTIAGO, *Lecciones De Federalismo Fiscal Y Haciendas Territoriales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2010, p. 11.

<sup>275</sup> MONTERO, ALFRED Y SAMUELS, DAVID, “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences”, en *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 7.

subnacionales reciben una mayor parte de los ingresos fiscales totales o cuentan con un alto nivel de participación en los gastos totales del Estado, es fiscalmente más descentralizado. Ante la primera de estas premisas, algunos sugieren que la descentralización fiscal conduce a una mayor responsabilidad fiscal, mientras, ante la segunda, se argumenta que se refuerza la motivación de los funcionarios locales para promover una mayor actividad económica y así ampliar su base impositiva<sup>276</sup>.

Respecto del ámbito de los ingresos, hay quienes identifican a éste como el aspecto más importante dentro de la descentralización fiscal, definiéndole como el conjunto de políticas destinadas al incremento de ingresos o de autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales; medidas que pueden materializarse a través de un aumento en el porcentaje de las transferencias del nivel central a los gobiernos subnacionales, la creación de nuevos impuestos subnacionales, la delegación de la autoridad fiscal que estaba antes en manos del gobierno nacional<sup>277</sup> e, incluso, el otorgamiento de la capacidad de endeudamiento propio a los niveles locales.

En términos generales, podemos decir que las transferencias presentan dos formas básicas: condicionadas, cuando se dirigen y vinculan al cumplimiento de funciones previamente cedidas por el nivel central, o no condicionadas, cuando su forma de empleo podrá ser dispuesta libremente por el destinatario; son conocidas también como no discrecionales o discrecionales, respectivamente.

Las competencias tributarias como herramienta para incrementar los ingresos de los gobiernos subnacionales, se encuentran directamente relacionadas con las responsabilidades sobre los gastos asignados y el sistema de transferencias intergubernamental. Y es así, porque cuanto mayores sean las responsabilidades sobre los gastos asignados a un gobierno subnacional, más ingresos por impuestos debería recaudar ese gobierno, aunque, obviamente, ello no implica que ésta sea su única forma de ingresos,

---

<sup>276</sup> TREISMAN, DANIEL, *and the Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, Madrid etc., 2007, p. 25.

<sup>277</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit.*, p. 36, 37. Para la autora, la descentralización fiscal se reduce al ámbito de los ingresos.

excluyente de cualquiera otra, ni que los gobiernos subnacionales tengan que captar ingresos tributarios que sean exactamente iguales a sus gastos<sup>278</sup>.

Los niveles más altos de transferencias automáticas del centro podrían representar un incremento en la autonomía de los niveles subnacionales, al constituir ingresos seguros de recursos sin cargar con los costos burocráticos y políticos de recaudarlos. Por el contrario, dirá Falletti, la delegación de la autoridad fiscal a niveles subnacionales de gobierno que carecen de la capacidad administrativa para cobrar sus propios impuestos, puede provocar una importante disminución de sus ingresos y, consecuentemente, presupuestos locales deficitarios, incrementando con ello la dependencia de estos niveles de gobierno hacia el central. De esta forma, la generación y recaudación tributaria propia y autónoma, será pretendida por aquellas unidades de gobierno subnacionales que sean prósperas, mientras, aquéllas que sean más débiles, se verán negativamente afectados con este tipo de medidas, lo que distorsionará la redistribución horizontal de ingresos<sup>279</sup>. Con todo ello, se alega que el objeto central de la teoría del federalismo fiscal es resolver las interrogantes de cuántos niveles de gobierno son necesarios, cuál es el tamaño óptimo de cada uno, qué funciones han de desempeñar y cómo se deben financiar cada uno de aquellos<sup>280</sup>.

#### **1.4.4. Teoría secuencial de la descentralización**

Los procesos de descentralización potenciados desde finales de la década de los 80 en muchos países, en especial América Latina, tienen sus orígenes, entre otros, por la crisis del desarrollismo de los años 60 y 70 y las medidas de ajuste estructural impulsadas desde

---

<sup>278</sup> DAHLBY, BEV, “Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, marzo 2001, consultada en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001231/123105s.pdf>. Con la transferencia de mayor responsabilidad en los gastos, lo que se busca es que los residentes de un gobierno subnacional “carguen con todo el coste de obtener el dólar marginal de ingresos fiscales utilizado para financiar sus gastos públicos. Esto obligará al gobierno subnacional a adoptar decisiones fiscales adecuadas porque tendrá que comparar el beneficio adicional de gastar un dólar más en un servicio público con el coste adicional de financiarlo a través del sistema tributario”.

<sup>279</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit*, p. 38.

<sup>280</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, SANTIAGO, *Lecciones De Federalismo Fiscal Y Haciendas Territoriales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2010, p. 10.

los organismos financieros internacionales, como luego veremos en detalle. Sin embargo, cada uno de los países presenta variantes en la ejecución de tales procesos. Bajo esta idea, Falletti desarrolla la denominada “Teoría secuencial de la descentralización”<sup>281</sup>. Para ésta, los efectos de la descentralización<sup>282</sup> en el equilibrio intergubernamental de poder entre los ejecutivos nacionales, gobernadores y alcaldes, depende de una secuencia temporal de los diferentes tipos de políticas descentralizadoras desarrolladas (administrativa, fiscal, o de carácter político)<sup>283</sup>.

La secuencia en que cada una de estas formas de descentralización se va desarrollando en los distintos países y las relaciones de poder mostradas entre los ejecutivos nacionales y subnacionales depende, en esencia, de los intereses e impulsos territoriales que se encuentran en el origen del proceso; los "orígenes" de los procesos de cambio institucional son los que, en definitiva, marcarán la secuencia o evolución de éste, como forma de distribución del poder.

La autora establece que, en términos generales, los niveles centrales de gobierno, prefieren iniciar un proceso descentralizador, con la descentralización administrativa, pues ello les permitiría desprenderse pronto de muchas de sus responsabilidades. De profundizarse este proceso, este nivel se inclinaría más por continuar con una descentralización fiscal, buscando guardarse para sí la autoridad política, pues,

---

<sup>281</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit.*, p. 4 ss. Además, FALLETI, TULIA G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 317-352.

<sup>282</sup> Define la descentralización como un proceso, como el conjunto de políticas, reformas electorales o reformas constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos, o autoridad de los niveles superiores a los inferiores de gobierno; excluye de tal definición, aquellas políticas y reformas que contemplan transferencias de autoridad, recursos o capacidades hacia actores no estatales, tales como las reformas de la privatización. En, FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y., 2010, p. 34; además, FALLETI, Tulia G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, p. 320.

<sup>283</sup> La autora define la forma en que habrá de entenderse cada una de estas forma de descentralización: la descentralización administrativa comprende el conjunto de las políticas que transfieren la provisión de los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a los gobiernos subnacionales; las políticas de descentralización fiscal son las destinadas a aumentar los ingresos o la autoridad fiscal de los gobiernos subnacional; finalmente, la descentralización política incorpora la elección directa de los gobernantes del nivel subnacional, por parte de los miembros de la comunidad, así como la entrega de autoridad política a los primeros y la incorporación de espacios para la representación política de los entidades políticas subnacionales. FALLETI, TULIA G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y., 2010, p. 17.

manteniendo esta última, puede aún incidir en las decisiones de gasto de los niveles subnacionales. Esta sería la secuencia descentralizadora que impondría el nivel central, si tuviera el poder y fuerza necesarios para ello. La secuencia inversa sería la preferida por los niveles locales y la que impondrían, de contar con la correlación necesaria de poder<sup>284</sup>. En este sentido, las fuerzas dominantes en los orígenes del proceso descentralizador, determinarán la secuencia que éste habrá de seguir. Sin embargo, ésta no será una secuencia mecánica, sino más bien, su desarrollo dependerá de la capacidad de respuesta y reacción que vayan presentando los distintos niveles de gobierno, ante cada paso que se vaya dando<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> FALLETI, TULIA G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, p. 323.

<sup>285</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit.*, p. 19; además, FALLETI, Tulia G., “Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dic., 2006), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, p. 326.



## 1.5. OTRAS FORMAS DE TRANSMISIÓN DE COMPETENCIAS

La descentralización no es la única forma de distribución de competencias, aunque sí la única de distribución de autonomía y poder político. Una vez configurados los niveles depositarios del poder político del Estado, éstos pueden desarrollar a su interior procesos de organización, distribución y ejecución de su marco competencial, como ahora veremos.

### 1.5.1. Desconcentración

La desconcentración, como acto de transferencia de competencias de los órganos de una Administración, es una técnica organizatoria comúnmente usada en los distintos niveles de gobierno. Puede definirse como aquel acto dispuesto en una norma jurídica, a través del cual se transfieren competencias de forma permanente de los órganos superiores de una organización, a un órgano jerárquicamente inferior que no goza de personalidad jurídica propia, que forma parte de aquella organización, a la que también pertenece el otorgante. Se trata de una pura actividad organizatoria que se produce entre órganos – jerárquicamente desiguales- que, por lo general, forman parte de una misma Administración –organización política o centro de poder-; el trasvase competencial se genera entre órganos, nunca entre dos Administraciones, ni entre distintos niveles de gobierno, pues ello nos colocaría frente a una descentralización<sup>286</sup>.

Garrido Falla asigna a esta figura la imperiosa presencia de una disposición expresa del ordenamiento positivo que autorice el otorgamiento de tales competencias al ente desconcentrado<sup>287</sup>; es decir, aquélla no pende de la voluntad del órgano que la ostenta –

---

<sup>286</sup> MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo Tomo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 339. Además SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principio de Derecho Administrativo General, Tomo I*, 1ª. ed. Editorial Iustel, Madrid, 2004, p. 451; GONZÁLES NAVARRO, FRANCISCO, “De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus “falsos hermanos””, en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho municipal*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 309; y MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La Competencia Administrativa Y Sus Modulaciones :Manual Para La Desconcentración, Delegación, Avocación, Encomienda De Gestión, Delegación De Firma Y Suplencia*, 1a ed., Bosch, Barcelona, 2005, p. 36.

<sup>287</sup> GARRIDO FALLA, op. cit., p. 20.

rasgo que también le diferencia de la delegación-, sino de la norma que la transfiere; es fruto de la voluntad normativa, como dirá Morell Ocaña<sup>288</sup>.

Para Duverger, la desconcentración constituye una forma de transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a sus mismos representantes locales, que le son dependientes y, le diferencia con la descentralización, por la ausencia de elección de las autoridades locales<sup>289</sup>.

En esta institución concurre también un auténtico traspaso de la titularidad de competencias hacia el órgano desconcentrado, despojándose por completo de ella al órgano superior que la ostentaba<sup>290</sup>. Ello implica que, al igual que en la descentralización, las actuaciones jurídicas del ente desconcentrado gozan de validez, efectividad y eficacia, desde su pronunciamiento, sin que se requiera la ratificación del superior jerárquico, pues éste no es más el titular de la competencia. En palabras de Gallego Anabitarte, es “la competencia de resolver definitivamente, ejerciendo en propio nombre, y no en el de otro órgano, la correspondiente competencia, aunque exista tutela jurídica y material”<sup>291</sup>.

Calderón Suárez recoge la idea de desconcentración y la define como una transferencia de poderes de la burocracia central a las oficinas regionales o locales del aparato público, sin que ello suponga una real redistribución de la autoridad; para otros, esta institución lo que en el fondo hace es sólo extender la autoridad central a nivel territorial a través de una simple reubicación de sus agentes<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo Tomo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 339.

<sup>289</sup> Como lo refiere FERRANDO BADÍA, JUAN, en *El Estado unitario... op. cit.*, p. 54.

<sup>290</sup> GARRIDO FALLA, op. cit., p. 21, hace referencia a dos formas de desconcentración, la central y la periférica. La primera, la describe como el trasvase de competencias de un órgano superior u otro inferior, siempre dentro de la misma Administración; en cambio la periférica, sería aquella que se produce de un órgano superior de una Administración, a los órganos periféricos de la misma. Esta última, explica, en ocasiones se confunde con la descentralización, precisamente, por la concurrencia de dos entes distintos.

<sup>291</sup> GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda”, en *RAP 122, 1990*, p. 34.

<sup>292</sup> CALDERÓN SUÁREZ, JORGE A., “Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en Centroamérica”, en *Revista digital Voxlocalis, de la Unión Iberoamericana de Municipalistas*, núm. 13 mayo/2007, p. 8. También GONZÁLES NAVARRO, FRANCISCO, “De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus “falsos hermanos””, en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho municipal*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 310. Además, BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 3.

La figura de la desconcentración se inserta de manera más sólida en el ámbito de la gerencia administrativa que en el de lo político. Aun cuando hay autores, no precisamente juristas, que le confunden con la descentralización, lo cierto es que, ante la clasificación de descentralización antes desarrollada, podemos distanciar diametralmente la desconcentración con la descentralización política, mas no con la descentralización administrativa o la funcional o por servicios; en ambas se produce una transferencia competencial de un órgano superior a otro inferior y se vincula directamente con la mejora en la eficacia de la gestión pública<sup>293</sup>. En estas últimas formas de descentralización se mantiene un vínculo de sujeción entre el ente que cede la competencia y el desconcentrado o descentralizado administrativa o funcionalmente; la ausencia de autonomía y legitimidad en la determinación de sus autoridades, mantiene un nivel, aunque más débil, de dependencia.

Esta última idea no implica que la desconcentración se deba confundir o igualar a la descentralización administrativa o a la funcional; el elemento esencial de la personalidad jurídica que concurre en estas últimas, es una diferencia determinante, al menos formalmente, pues, materialmente, parece ser más difusa.

Los órganos integrantes de los distintos niveles de gobierno, y principalmente sus organizaciones administrativas, es decir las Administraciones públicas, regionales o autonómicas y locales o municipales, con frecuencia echan mano de esta herramienta para redistribuir sus responsabilidades. Sin embargo, en ocasiones es usada además como una forma de ejercer dominio y control de los niveles superiores de gobierno, principalmente el nacional, sobre los inferiores, a través de la extensión territorial de su burocracia<sup>294</sup>.

Es considerada una forma de dispersar el poder de los órganos del nivel central hacia sus oficinas regionales. En algunas ocasiones, esta forma de distribución competencial ha sido la precursora de futuros procesos de descentralización política hacia gobiernos regionales en América Latina<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> OLÍAS DE LIMA, BLANCA, *Manual de organización administrativa del Estado*, Síntesis, 2006, p.21.

<sup>294</sup> Tomado del sitio: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

<sup>295</sup> BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 3.

A manera de conclusión, podemos identificar como carácter diferenciador de esta forma de transmisión competencial con la descentralización, dos aspectos: de una parte, no existe un quebrantamiento en las relaciones de jerarquía<sup>296</sup> –ausencia de autonomía<sup>297</sup>- y, de otra, la no concurrencia de personalidad jurídica del órgano desconcentrado.

### 1.5.2. Delegación

Por delegación habremos de entender aquel acto a través del cual un órgano habilitado para ello por el ordenamiento jurídico, encomienda a otro –a través de un acto de delegación<sup>298</sup>- el ejercicio de ciertas funciones, sin que ello suponga modificación en la titularidad de competencias; en breve, “la titularidad permanece en el delegante, el ejercicio, en cambio, se traspaasa al delegado”<sup>299</sup>.

Esta delegación puede generarse entre órganos de un mismo ente u organización administrativa; no obstante, también puede darse, sin variar en nada su naturaleza, entre órganos de dos Administraciones u organizaciones distintas, según lo permita el derecho vigente<sup>300</sup>; así, podemos hablar, en su orden, de delegación interorgánica –o simplemente delegación- y delegación intersubjetiva.

---

<sup>296</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 626. Como dirá Morell Ocaña, “la descentralización es un traslado de competencias, desde una Administración a otra; de ahí que suele afirmarse que la descentralización supone, frente a la desconcentración, la personificación de la institución a que la competencia se lleva, si no lo está ya. La desconcentración discurre en el interior de una Administración, realizando ese traslado de un órgano a otro u otros dentro de la misma persona jurídica”. MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo Tomo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 339.

<sup>297</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 626.

<sup>298</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 1ª. ed. Editorial Iustel, Madrid, 2004, p. 451. También MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo Tomo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 343. Además GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 70.

<sup>299</sup> GARRIDO FALLA, op. cit., p. 22. El tema en general es mucho más desarrollado por SANTAMARÍA PASTOR en *Principios de Derecho administrativo general*, T. I, Iustel, Madrid, 2004, p. 451

<sup>300</sup> Lo describe bien MUÑOS MACHADO en su *Diccionario de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 802. También MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, T. II, Iustel, Madrid, 2009, p. 639.

Igual que en la desconcentración, para el caso, el delegado carece de personalidad jurídica, pero además, acá no cuenta con la titularidad competencial, que queda resguardada al órgano delegante.

El distanciamiento conceptual con la descentralización es, en este caso, más evidente, pues además de la ausencia de los elementos esenciales de ésta –personificación y autonomía-, no concurre en la delegación un real traspaso de la titularidad competencial.

El proceso de transmisión competencial inverso –es decir, ascendente- a la delegación, es denominado *avocación*. Por éste hemos de comprender, aquel acto a través del cual, el órgano superior, previamente autorizado por la Ley, recupera para sí una competencia originariamente atribuida a otro órgano que le es jerárquicamente inferior, o que le había sido previamente delegada a este último<sup>301</sup>.

Antes de concluir el tema, es preciso advertir que al interior de los Estados, de forma frecuente y simultánea, concurren todas las formas de transmisión de competencias que antes hemos desarrollado. Aquéllos pueden estar constituidos por Estados federados, regiones o Comunidades autónomas, las que a su vez pueden contar con un nivel local de gobierno descentralizado y, todos éstos a su vez, pueden tener entidades desconcentradas, manteniendo todas ellas la posibilidad de delegar además parte de sus funciones.

Finalmente, quizá sea preciso aclarar que las formas de transmisión y distribución de competencias que hasta ahora hemos desarrollado, reciben una denominación distinta en la literatura inglesa; así, lo que hasta ahora hemos identificado como descentralización político territorial, aquella doctrina la reconoce como devolución; a la descentralización administrativa o por servicios, la denomina delegación; mientras para la desconcentración, mantiene la misma denominación<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 71. MORELL OCAÑA, LUIS, en *Curso de Derecho administrativo Tomo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 347. También MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 641. La avocación supone “la traslación del ejercicio de la competencia para resolver un asunto determinado desde el órgano titular de la misma a un órgano superior, acordada por este último”, SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principio de Derecho Administrativo General, Tomo I*, 1ª. ed. Editorial Iustel, Madrid, 2004, p. 464.

<sup>302</sup> RONDINELLI, DENNIS, citado por Finot, *op. cit.*, 34.



## 2. ELEMENTOS ESENCIALES

*...las principales características jurídico administrativas atribuibles a los municipios, en El Salvador, son: a) el establecimiento en un territorio determinado que le es propio; b) organización bajo un ordenamiento jurídico; c) personalidad jurídica con jurisdicción determinada; y d) autonomía...*

Amparo ref. 1058-2008<sup>303</sup>

Desde el inicio hemos referido la dificultad –o imposibilidad- de circunscribir el estudio de la descentralización a la ciencia del Derecho administrativo, dada la transversalidad del tema y la diversidad de aristas con que éste cuenta, según el ámbito y sentido desde el cual se aborde. Así, para Ariño Ortiz<sup>304</sup>, podemos hablar de centralización-descentralización como mera técnica organizatoria, unidad o disgregación política, distinción entre descentralización política y administrativa, descentralización de decisión y de gestión, Estados unitarios, federales o regionales, etc.

Por ello, nuestra primer tarea fue precisamente delimitar la idea de descentralización sobre la cual se desarrollará la presente investigación. Partiendo de ésta, sin mucha dificultad podemos identificar los elementos sobre los cuales aquélla se ha de fundamentar: el traspaso de competencias y recursos necesarios para su ejecución, la independencia o autonomía del ente descentralizado respecto de la organización central del Estado o cualquier otro nivel de gobierno de ámbito territorial, y la personalidad jurídico pública distinta y propia del ente destinatario de la titularidad de las competencias respecto del ente que las transfiere; elementos que pasamos a desarrollar.

---

<sup>303</sup> Sentencias Sala de lo Constitucional en procesos de Amparo ref. 1058-2008 del 27 de octubre de 2010 y ref. 939-2002 del 25 de mayo de 2004.

<sup>304</sup> ARIÑO ORTIZ, *op. cit.*, p. 21 ss.

## 2.1. PERSONALIDAD JURÍDICA

Es generalizada la posición doctrinal que reconoce la personificación jurídica de los entes protagonistas en los procesos de descentralización.

Asimismo, debe tratarse en todo caso de entes personificados de Derecho público, es decir, concebidos y creados por el Estado e incorporados en la organización estatal<sup>305</sup>, a través de una norma, sea ésta de carácter legal o constitucional.

Los criterios varían en el énfasis que se pone en este elemento. Para unos, la personalidad jurídica diferente del ente descentralizado, destinatario de la titularidad de competencias, no es suficiente si ésta no viene acompañada de independencia; Royo Villanova afirmaba que un ente descentralizado es aquel “que, aunque subordinado al poder del Estado, depende principalmente de sí mismo y goza de una libertad que es enteramente suya y vive su vida, la que él sabe crearse, no la que le imponen desde fuera ni el Gobierno ni otra corporación pública local...”<sup>306</sup>.

En esa misma línea, Ariño Ortiz y Meilán Gil afirman que la personificación en un proceso de descentralización no es suficiente; lo determinante en éstos es la autonomía de que pueda estar investido constitucionalmente el ente descentralizado; condiciones que son palpables ante todo, en la figura clásica de la descentralización: la territorial<sup>307</sup>; para el último de éstos, siendo la descentralización una institución esencialmente política, no es posible otorgarle una descripción excesivamente formalista<sup>308</sup>.

Sobre el tema, resulta imposible negar la importancia de la independencia y autonomía en el actuar de los entes descentralizados; no obstante, ello no puede llevarnos a desestimar

---

<sup>305</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho administrativo general, Tomo I*, Iutel, Madrid, 2005, p. 391; y GARRIDO FALLA, op. cit., p. 13. Además, BREWER-CARÍAS, Allan R., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 599; Carrasco Canals, Carlos, “Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración”, en *RAP 75, 1974*, p. 122.

<sup>306</sup> ROYO VILLANOVA, A., citada su obra *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914, por ARIÑO ORTIZ, op. cit., p. 63.

<sup>307</sup> ARIÑO ORTIZ, GASPAR, *Descentralización y planificación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 59 ss.

<sup>308</sup> MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, “Autonomías y descentralización”, en *Descentralización y administración local: (Jornadas de estudio celebradas en la Facultad de Derecho de Burgos en noviembre de 1988)* / José Luis Martínez López-Muñoz coordinador; Universidad de Valladolid, D.L. 1992, p. 25 y 26.



la relevancia jurídica que la personificación de éstos reviste en su capacidad de actuación y el ejercicio mismo de su esencial autonomía. Para desenvolverse de forma autónoma, los entes descentralizados requieren de una plena capacidad para actuar por sí, demandan la habilitación para ser sujetos de derechos y obligaciones, sin la intermediación de los órganos centrales del Estado.

Resulta interesante señalar que no todos los sistemas normativos personifican de forma expresa a los entes descentralizados. Como bien lo refiere García Trevijano, la personificación de los distintos órganos integrantes de un ente que los contiene, no es un tema doctrinal, sino de Derecho positivo<sup>309</sup>. No cabe duda que ser claros y precisos en promulgar tal personificación, como lo hacen España y El Salvador, es lo mejor, aunque tal claridad no es determinante para actuar como si contaran con aquella, debido a la autonomía de que éstos deben ser dotados.

Y es que esta personalidad o capacidad jurídica<sup>310</sup> propia constituye un elemento *sine qua non* con que deben contar los entes descentralizados, como expresión mínima de su autonomía e independencia. Para que el ente territorial y políticamente descentralizado pueda desarrollar de manera eficaz todo su marco competencial, es indispensable que cuente tanto con capacidad jurídica, es decir, aptitud o idoneidad para ser titular de derechos, facultades, poderes o deberes en sus relaciones jurídicas, como con capacidad de obrar, esto es, la aptitud para adquirir o ejercitar derechos y asumir obligaciones con eficacia plena<sup>311</sup>.

---

<sup>309</sup> Así lo esboza GARCÍA-TREVIJANO FOS, JOSÉ ANTONIO, en *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 87. En dicho texto, expone que “Para plantearse bien el problema de la personalidad jurídica de los órganos es preciso advertir que no se trata de un principio teórico general, sino de estricto Derecho positivo. El saber si el órgano tiene o no personalidad hay que estudiarlo en cada ordenamiento positivo, porque no existe una incompatibilidad dogmática para que así sea (aunque al tener personalidad dejaría de ser órgano). Los ordenamientos jurídicos se caracterizan por su relatividad, ya que cada uno se organiza a su propio gusto y *puede dotar de personalidad sus propios órganos*”.

<sup>310</sup> Si los entes descentralizados o las organizaciones públicas en general no pudieran gozar de capacidad de obrar y de personalidad jurídica, dejarían de ser eso, organizaciones, convirtiéndose en una simple masa de seres humanos, casi condenada a la inactividad y al fracaso; en LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Principios De Derecho Civil*, 17a ed., Madrid, 2011, p. 152. Además, HUALDE SÁNCHEZ, José Javier, “La personalidad”, en *Manual De Derecho Civil*, T. I, PUIG FERRIOL, Luis y otros, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 107.

<sup>311</sup> “Situándonos en clave político-administrativa, resulta impensable que el Estado (o nuestra Comunidad Autónoma o Ayuntamiento) no pudieran comprar un edificio o un sistema informático”, dirá LASARTE ÁLVAREZ, en Carlos, *Principios De Derecho Civil*, 17a ed., Madrid, 2011, p. 152. Además, HUALDE

## 2.2. COMPETENCIAS

### 2.2.1. Sobre las competencias en general

Como se ha referido, la descentralización es una forma de transferencia competencial que implica el otorgamiento pleno de la titularidad de competencias, no sólo de su ejercicio; dato que la distingue, como antes indicamos, de otras formas de transmisión de competencias.

En el desarrollo de esta institución se crea o modifica el ámbito competencial de órganos existentes, pero además se crean o extinguen personas jurídicas, por lo que resulta indispensable en ello la concurrencia de la habilitación expresa del ordenamiento jurídico, en observancia al principio de legalidad y la potestad organizatoria que de éste se desprende.

Debemos recordar que al tratarse de la transmisión de la titularidad de competencias, las decisiones que se tomen en el ejercicio de las mismas, cuentan con plena validez eficacia y efectividad en el tráfico jurídico y le son directamente imputables al ente descentralizado.

Para ubicarnos mejor en el presente punto, por competencia habremos de entender la específica aptitud –o capacidad jurídica, como dirá Parada<sup>312</sup>-, conferida por el ordenamiento a cada ente administrativo, para actuar con eficacia jurídica<sup>313</sup>. Como lo

---

SÁNCHEZ, JOSÉ JAVIER, “La personalidad”, en *Manual De Derecho Civil*, T. I, PUIG FERRIOL, Luis y otros, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 109.

<sup>312</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 41.

<sup>313</sup> MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p 145. Como dirá García-Trevijano Fos, es el “conjunto de facultades; de poderes de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás”; GARCÍA-TREVIJANO FOS, JOSÉ ANTONIO, *Principios jurídicos de la Organización administrativa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 186. Para Meseguer, define la competencia, como aquella medida o porción de capacidad que dentro de la Administración –o el Estado, diríamos- corresponde a cada órgano; en MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La Competencia Administrativa Y Sus Modulaciones :Manual Para La Desconcentración, Delegación, Avocación, Encomienda De Gestión, Delegación De Firma Y Suplencia*, 1a ed., Bosch, Barcelona, 2005, p. 19.

refiere Morell Ocaña, los títulos competenciales son los que definen el campo de actuación de cada organización, es decir, las titularidades activas y pasivas necesarias para su desenvolvimiento<sup>314</sup>. Su incorporación en la Ley constituye el título habilitante y aptitud específica para el actuar de la Administración pública<sup>315</sup>.

Como lo aclara Santamaría Pastor, el referirnos a la competencia como un objeto o cualidad, no es correcto, pues, ante todo, aquélla es una circunstancia o calidad estrictamente subjetiva, que refiere la titularidad de aquel conjunto de intereses y potestades, por lo *que no se tiene competencia; se es competente*<sup>316</sup>.

En términos originarios, las competencias suelen clasificarse en *materiales*, según el objeto o materia a que están referidas, *jerárquicas*, en relación a la distribución competencial en una misma materia entre los distintos órganos o sus niveles jerárquicos en función a la importancia del acto, *territoriales*, según el ámbito geográfico por el que se extiende, y *ratione temporis*, referidas a potestades limitadas en el tiempo<sup>317</sup>.

No obstante, con el crecimiento competencial de organizaciones, Administraciones, Gobiernos o ejes de poder político dentro del Estado, la asignación, transferencia, titularidad y delimitación de competencias para cada uno se vuelve algo más complejo, pues los supuestos de concurrencia y coparticipación son cada vez más comunes, dando pie a otras formas de competencias; así, tenemos<sup>318</sup>:

**Competencias exclusivas**, que son aquellas cuya titularidad recae en un solo ente u órgano, con exclusión de todos los demás.

---

<sup>314</sup> MORELL OCAÑA, LUIS, *Curso de Derecho administrativo I*, 4ª ed., Aranzadi, Pamplona, 1998, p 144.

<sup>315</sup> "...facultad irrenunciable de emanar actos jurídicos atribuida por la norma jurídica a un órgano administrativo". GONZÁLES NAVARRO, FRANCISCO, "De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus "falsos hermanos"", en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho municipal*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 302.

<sup>316</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho administrativo general, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2005, p. 446.

<sup>317</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 41. También SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho administrativo general, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2005, p. 447.

<sup>318</sup> SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de Derecho administrativo general, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2005, p. 448.

**Competencias compartidas**, que, como su nombre lo refiere, las potestades sobre una materia se otorgan simultáneamente a varios entes públicos u órganos, en todo o en parte.

**Competencias indistintas**, cuando en una determinada materia o potestad singular corresponde de modo simultáneo y no excluyente a dos o más entes u órganos.

**Competencias conjuntas**, cuya titularidad sobre una materia o asunto corresponde a dos entes cuyas intervenciones deben, necesariamente, concurrir.

**Competencias sucesivas**, en la que dos órganos se encuentran habilitados para intervenir en una misma materia o asunto, pero no de forma simultánea, sino escalonada en el tiempo y condicionada a la concurrencia de determinados supuesto.

**Competencias coincidentes**, atribuidas a dos o más entes u órganos que deben intervenir de forma acumulativa e independiente.

Coscolluela Montaner<sup>319</sup> identifica además dos clasificaciones de competencias: por su **forma de atribución**, éstas pueden ser genéricas o específicas, según la atribución se realice de una forma globalizada o se precisen las funciones concretas a realizar en cada supuesto<sup>320</sup>; por la **rigidez de la atribución**, la doctrina italiana distingue la competencia absoluta o exclusiva, la alternativa, concurrente, indistinta y compartida.

Resulta común encontrar además la distinción entre competencias *propias* y *delegadas* de los entes locales, en donde las primeras, son aquellas que le han sido atribuidas al ente territorial desde la Constitución o la Ley y por tanto su ejercicio cuenta con la protección característica de la autonomía local; en las segundas en cambio, el ente local es quien las ejerce, pero no es éste el titular de las mismas, sino un ente público distinto que las ha delegado<sup>321</sup>.

Si bien la identificación y reconocimiento de competencias delegadas, es admitido con cierta naturalidad en los sistemas europeos –incluso reconocido en la Carta europea de la

---

<sup>319</sup> COSCULLUELA MONTANER, LUIS, *Manual de Derecho administrativo Parte General*, 22ª ed., Thomson Reuter, Pamplona, 2011, p. 159.

<sup>320</sup> Hay autores que ubican las competencias genéricas, como las otorgadas en favor de un ente, de forma global, y las específicas como aquellas que se atribuyen a un órgano en concreto.

<sup>321</sup> LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI, *La carta europea de la autonomía local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 62.

autonomía local, Art.4.5-, no deja ello de plantear una forma de distorsión de la misma autonomía local que en dichos sistemas se garantiza.

Se ha expuesto antes la definición inicial de descentralización sobre la cual se parte en el presente trabajo; de ésta se desprende una inexorable transferencia de la titularidad de competencias, que debe tener en todo caso el soporte normativo correspondiente, rasgo que además, entre otros, le diferencia de la figura de la delegación. Por ello, la concurrencia de competencias delegadas entre entes territorial y políticamente descentralizados, no deja de ser un contrasentido, por cuando implica la disposición unilateral de un nivel superior de gobierno, de encomendar a otro inferior el ejercicio de una competencia, cuya titularidad se guarda para sí y que podrá por tanto recuperar en cualquier momento, configurándose así una clara vulneración a la autonomía, esencia misma de los entes territorialmente descentralizados.

Es preciso citar también que en aquellos Estados en los que existe un alto grado de homogeneidad en su sociedad, de una parte se tiende a concentrar un buen número de competencias en el nivel central y a homogenizar también las potestades y funcionamiento de los Gobiernos locales<sup>322</sup>. Por el contrario, entre más heterogénea es una sociedad, mayor es el marco competencial depositado en los niveles locales; sin embargo, en este último caso se corre el riesgo de dar un mismo tratamiento a todos los gobiernos subnacionales, tanto en su organización, funcionamiento y nivel competencial, sin considerar las singularidades importantes derivadas de factores culturales, geográficos, económicos o poblacionales, que exigen un enfoque diferente respecto de sus competencias, capacidades y recursos, “porque diferentes, sencillamente, son sus circunstancias”<sup>323</sup>.

Sobre las competencias en general, hay un último elemento que debemos advertir, y es la necesidad e importancia que representa el definir con claridad y determinación los límites y alcances de las competencias que se crean y transmiten<sup>324</sup>. No hacerlo, podría

---

<sup>322</sup> WATTS, RONALD L. y SEIJAS VILLADANGOS, ESTHER, *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 136.

<sup>323</sup> CASTILLO BLANCO, FEDERICO, “La reforma del gobierno local en España: reflexiones sobre el modelo implantado”, en *Tendenze Del Decentramento in Europa E America Latina/Los Procesos De Descentralización Política En Europa Y Latinoamérica*, (AMAYA, Jorge A. y RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, coord.), CLUEB, Bologna, 2010, p. 123.

<sup>324</sup> ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 105 ss.

provocar que cada ente evada el cumplimiento de sus obligaciones o lo haga de manera defectuosa.

Como veremos más adelante, El Salvador no escapa de los conflictos y colisiones competenciales generadas no sólo por marcos normativos confusos y distorsionados, sino, ante todo, por la falta de claridad y decisión política sobre el desprendimiento y distribución de competencias –y poder- hacia niveles de gobierno más cercanos al ciudadano.

Esta claridad en la determinación competencial de los diferentes niveles de gobierno al interior de los Estado resulta determinante para el reconocimiento y reforzamiento de la autonomía de cada uno de aquéllos, pero además, para el establecimiento de sus propias y exclusivas responsabilidad<sup>325</sup>.

En el presente apartado haremos una breve referencia a algunas competencias que toman especial atención para la doctrina: las potestades normativa y sancionadora de los entes locales; la potestad tributaria, se estudiará en otro apartado.

### **2.2.2. Potestad normativa local**

La autonomía que la Constitución otorga a los entes locales, implica la capacidad de éstos para crear su propio ordenamiento jurídico<sup>326</sup> –que, en todo caso, es limitado, derivado de otro que su vez emana de la Constitución- y que ello debe ser en todo momento respetado por el legislador. Para la doctrina, la autonomía local incluye dentro de sí la potestad normativa de los entes locales, la cual se orienta a la materialización de las

---

<sup>325</sup> BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 6. Watts aclara que en la práctica, incluso en aquellos sistema en que las potestades exclusivas son la mayoría, la experiencia ha demostrado que el solapamiento competencial es inevitable debido a que es prácticamente imposible definir comportamientos estancos de competencias atribuidas en régimen de exclusividad; en WATTS, Ronald L., Esther, *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 139.

<sup>326</sup> EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 510.

decisiones que sean tomadas por éstos, en el ejercicio de su ámbito competencial y bajo su propia responsabilidad<sup>327</sup>.

*El reconocimiento constitucional de la autonomía local lleva implícita, por tanto, la atribución genérica de la potestad normativa...*<sup>328</sup>

La potestad de los entes locales para la creación de normas ha recibido varias denominaciones como potestad de ordenanza, poder reglamentario, potestad normativa e, incluso, facultad legislativa; otros optan por llamarle simplemente potestad reglamentaria<sup>329</sup>; de nuestra parte, optaremos por no utilizar términos que le confundan con la potestad reglamentaria ordinaria o con la formalmente legislativa, por lo que optaremos por el uso de “potestad normativa”. Las normas comúnmente creadas por los entes locales son los reglamentos y las ordenanzas; figuras cuya definición y alcances puede variar de un ordenamiento jurídico a otro, e incluso, dentro de éstos mismos.

En algunos sistemas –como el salvadoreño y el español- las normas provenientes o promulgadas sobre la base esta potestad normativa local, en esencia, son las Ordenanzas, que se encuentran orientadas a aquellas normas de carácter general que crean derechos y obligaciones respecto de terceros y, el Reglamento, referido de forma general, aunque no exclusiva<sup>330</sup>, a normas de autoorganización, produciendo efectos únicamente al interior de la propia organización administrativa local<sup>331</sup>.

---

<sup>327</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 571.

<sup>328</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La potestad normativa local”, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 30.

<sup>329</sup> EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 518.

<sup>330</sup> En este sentido, Rivero reconoce al reglamento orgánico municipal, como la norma representativa por excelencia de la autonomía local; sin embargo, advierte la existencia de otras formas de normativización reglamentaria local, como la reglamentación de los servicios locales, que no han recibido la misma atención por parte de la literatura, la legislación y la jurisprudencia; en RIVERO ORTEGA, RICARDO, “Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados”, en *La potestad normativa local: Autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 98.

<sup>331</sup> BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001. P. 60. También EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 519. En el mismo sentido se pronuncia CASTELAO RODRÍGUEZ y otros en *Régimen*

Estos Reglamentos, como normas *ad intra* o de autoorganización, dentro de los límites que la Constitución y la Ley dispongan, son la expresión de la potestad de autoorganización, que a su vez forma parte del núcleo mismo de la autonomía local<sup>332</sup>. Las Ordenanzas por su parte, son normas *ad extra*, para la ordenación social.

Existen sistemas, como el español, que incorporan otra forma de normas locales denominadas *Bandos*, que son actos -cuya naturaleza no se encuentra del todo clara- de recordatorio del cumplimiento de determinadas disposiciones legales o reglamentarias, de fijación de fechas y lugares en que se desarrollan determinadas actuaciones de mandatos contenidos en leyes; no pueden contener regulaciones de carácter general; por tanto, podemos decir que son sólo el ejercicio de potestades administrativas distintas a la reglamentaria<sup>333</sup>, que se acercan mucho más a la figura de los actos administrativos.

Como describe Galán, entre otros, estas normas, reglamentos y ordenanzas, derivadas de la potestad normativa local, deben ser muy bien diferenciadas del resto que conforman el sistema de fuentes. En primer lugar, porque parte de la doctrina más reciente ha propugnado por recalcar la vinculación negativa del principio de legalidad, respecto de la potestad normativa de los entes locales<sup>334</sup>; en este sentido, la Administración local podrá

---

*local y autonómico*, Editorial Universitaria, Madrid, 1996, p. 11. Estos últimos autores llegan a presentar las Ordenanzas, como la máxima expresión de la autonomía local, en toda la historia, p. 12.

<sup>332</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 573 ss. Además, en este sentido, Galán expone que el reglamento organizativo local y, dentro de esta categoría, en modo particular, el reglamento orgánico local, puede ser definido como aquella disposición de las entidades locales territoriales, aprobada normalmente por el órgano plenario correspondiente, mediante la que, en ejercicio de sus respectivas potestades normativas y de autoorganización, regulan los aspectos relativos a su organización y funcionamiento, complementarios de los previstos con carácter necesario en la legislación estatal básica de régimen local y, en su caso, en desarrollo de la misma, en la legislación del nivel intermedio. Su naturaleza jurídica radica en ser una norma jurídica, organizativa y autónoma; es decir, son disposiciones de carácter general, verdaderas normas jurídicas municipales, y como tales, no son reglamentos en sentido estricto, sino una categoría normativa distinta, caracterizada por ser dictadas en un ámbito de autonomía propio y, en el caso de las normas del pleno del ayuntamiento, por gozar de legitimación democrática directa; son disposiciones organizativas en sentido amplio, en la medida en que su objeto no se limita exclusivamente a los aspectos estrictamente organizativos del ente en cuestión, esto es, los relativos a su estructura orgánica, sino que se extiende también a aquellos otros referidos a su funcionamiento; y, finalmente, son normas autónomas, en tanto son dictadas por aquellos entes que tienen reconocida, constitucional o legalmente, autonomía; en GALÁN GALÁN, ALFREDO, “La potestad normativa local de autoorganización”, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 67-71. Además, GALÁN GALÁN, Alfredo, *El Reglamento Orgánico Local*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2004, p. 21-37.

<sup>333</sup> BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, *Ordenanza municipal y ley*. Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 62.

<sup>334</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo, *La Potestad Normativa Autónoma Local*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 222.



actuar sobre toda materia que sea de su competencia, sin necesidad de contar con la previa habilitación de la Ley, superándose así la vinculación positiva del principio de legalidad, según la cual la Administración local podría actuar sólo en aquellos ámbitos en que haya sido habilitada por la Ley; planteamiento que, desde luego, es plenamente acorde a la garantía constitucional de la autonomía local, que luego desarrollaremos<sup>335</sup>.

Ello nos lleva al siguiente elemento diferenciador de las normas locales, que es la vinculación de éstas con la reserva de normativización de determinadas materias en favor de la ley. Este principio de reserva de ley, presente en la mayoría de sistemas normativos, se relaciona con la autonomía local cuando guarda para la ley la regulación de materias que a su vez se encuentran ligadas al ejercicio de competencias vinculadas con el ámbito local. Es entonces cuando debe presentarse una modulación de la reserva de ley, a fin de no configurar con su invocación en materias de competencia local, un auténtico obstáculo a la realización de autonomía local<sup>336</sup>. Esta nueva orientación del principio de reserva de ley en el ámbito local, tiene a su base no sólo la autonomía local, como acaba de referirse, sino además la legitimación democrática de que gozan los entes locales y la reserva en el procedimiento para la promulgación de la norma<sup>337</sup>.

En tercer lugar, debemos indicar la particularidad de la norma local, respecto del reglamento en sentido estricto. Y es que para la doctrina tradicional, la norma local, en tanto norma reglamentaria, configura una disposición general que emana de una Administración pública, subordinada su eficacia por entero a una Ley –que ella misma desarrolla-, sometida al control jurisdiccional correspondiente, el cual, en caso de identificar diferencias con la ley, habrá de declarar su nulidad de pleno derecho. Sus

---

<sup>335</sup> Como describe Galán, el principio de vinculación positiva vincula positivamente a la Administración, permitiéndole hacer únicamente lo que la ley le autorice; la ley opera como fundamento previo y necesario de la actuación de la Administración. En cuanto al principio de vinculación negativa, dirá Galán, la doctrina sostiene que la Administración está vinculada negativamente a la ley: puede libre y válidamente realizar cualquier actuación, sin necesidad, por tanto, de contar con una previa habilitación legal, con la única condición de no contradecir las leyes existentes; la ley no cumple la función de ser fundamento previo y necesario de la actuación administrativa, sino aquella otra de ser un mero límite externo o frontera de la libre actuación del sujeto, con la única limitante que la actuación de la Administración no infrinja la ley; en GALÁN GALÁN, ALFREDO, “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, en *Revista CEMCI*, No. 8, jul-sep 2010.

<sup>336</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo, *La Potestad Normativa Autónoma Local*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 231.

<sup>337</sup> EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 532. También, FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 590 ss.

límites los constituyen la competencia del órgano que las promulga, la observancia del procedimiento para su aprobación y la jerarquía normativa. Para aquélla, “la ley es jerárquicamente superior a la norma local, sin que ésta pueda contradecir lo dispuesto en aquélla”<sup>338</sup>. Mientras la Ley puede regular en todas las materias, el Reglamento únicamente puede hacerlo sobre aquéllas para las que haya sido habilitado<sup>339</sup>.

Sin embargo, la literatura más reciente ha terminado reconociendo la particularidad de la norma reglamentaria local, derivada de la autonomía de la gozan los entes locales. “Dicha autonomía comporta un poder político que se manifiesta en la ordenanza”<sup>340</sup>. La particularidad de la normativa local se advierte, como lo expone Galán<sup>341</sup> en: a) La vinculación tradicional entre la ley el reglamento en sentido estricto, no es la misma que media entre la ley la norma local; en especial, la calidad de título habilitante y requisito previo *sine qua non* de la ley respecto de la norma local, desaparece. b) El Reglamento local responde al desarrollo de un poder propio y no a la ejecución de una voluntad ajena; es una forma de autodisposición de la propia colectividad destinataria de la norma. c) La Ley adquiere, frente a la potestad reglamentaria ordinaria, la calidad de título habilitante, debiendo ésta limitarse a ser mero complemento o desarrollo de aquélla; en cambio, frente a la potestad normativa local, la Ley toma la calidad de límites externos dentro de los cuales aquélla puede moverse libremente y expresar decisiones de ordenación y configuración propias, fruto de decisiones adoptadas en el seno de su autonomía<sup>342</sup>.

---

<sup>338</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 584.

<sup>339</sup> GALÁN GALÁN, Alfredo, *La Potestad... op. cit.*, p. 229.

<sup>340</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 585. El autor expresa que, aun cuando exista una diferenciación entre la autonomía local y la “autonomía política” de que gozan los entes territoriales subnacionales –Estados federados o CCAA, en el caso de España–, cuando la autonomía local deviene del reconocimiento directamente constitucional, la libertad de opción se fundamenta en el principio participativo y el principio democrático que inspira la organización y funcionamiento de los entes locales, y no tanto de la forma de manifestación del poder normativo. Por ello, la connotación política de la autonomía local incorpora la capacidad de autogobernarse por representantes legitimados democráticamente, que se concreta en una potestad propia de dirección político-administrativa ejercida bajo su responsabilidad, p. 587.

<sup>341</sup> GALÁN GALÁN, A, *La potestad... op. cit.*, p. 228, 229. Además, FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de... op. cit., competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 586-588.

<sup>342</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La potestad normativa local”, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones,

Y es que, en definitiva, la potestad normativa de los entes locales difiere de la potestad reglamentaria ordinaria otorgada a los órganos del nivel central. Si bien ambas son una expresión de la descentralización del poder y proceden de una habilitación externa, sea ésta constitucional o legal, la potestad reglamentaria ordinaria responde a una forma de distribución horizontal del poder normativo dentro de un mismo sistema organizativo, mientras la potestad reglamentaria de los entes locales es producto de la descentralización territorial del poder. Asimismo, esta última no constituye el desarrollo propio de normas externas de rango legal, no se encuentra predeterminada por éstas, sino, es la expresión de la propia autonomía de sus titulares, en tanto capacidad de autodeterminación en su ámbito de organización y orientación política de sus actuaciones<sup>343</sup>.

Esta posición propia y diferenciada dentro del sistema de fuentes que ahora se otorga a la norma local, tiene a su base, de una parte, la autonomía local constitucionalmente reconocida, tanto como garantía institucional y como garantía constitucional<sup>344</sup>, dimensiones que luego desarrollaremos; pues, el reconocimiento constitucional de esta autonomía local conlleva el reconocimiento implícito de la potestad normativa de los entes locales, y se planta como un auténtico límite para el legislador, que debe respetar y a su vez potenciar este marco de autonomía; y, de otra, la naturaleza política y democrática del gobierno local, también constitucionalmente configurada<sup>345</sup>. Y es que la legitimidad democrática de los gobiernos locales en muchos sistemas, provoca que las normas derivadas de éstos sean pronunciadas por órganos deliberantes cuyos miembros han sido democráticamente electos por el pueblo, al que representan, lo que a su vez legitima la fuente normativa que emana de éstos; pues, tratadistas como Parejo, llegan incluso a

---

Granada, 2008, p. 37. También, FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 732.

<sup>343</sup> Como lo refiere la cita hecha de PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en *La potestad normativa local*, Diputación de Barcelona Universidad Carlos III, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1988, p. 569-570: “sirve a la formulación jurídica de opciones articuladas en el interior mismo de la instancia territorial que lo tiene reconocido, por más que tales opciones deban mantenerse dentro de los límites marcados por la ley, es decir por el poder normativo de la instancia territorial competente para fijar el marco de autonomía [...] la norma autónoma deriva de una capacidad de configuración u ordenación social propia, es manifestación de un poder normativo general otorgado en blanco, aunque con los límites externos precisos, y ello porque la norma heterónoma que dispone sobre el marco de autonomía solo delimita (no limita ésta). El poder normativo autónomo aquí considerado opera, consecuentemente en un espacio a él reservado, no predeterminado materialmente por directrices heterónomas”.

<sup>344</sup> GALÁN GALÁN, A, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 189-193.

<sup>345</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO, “Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados”, en *La potestad normativa local: Autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 101.

equiparar, materialmente, al Concejo municipal o Pleno del Ayuntamiento con las Asambleas o Parlamentos de los entes territoriales superiores<sup>346</sup>, todos los cuales, agrega Galán, son democráticamente electos y desempeñan la misma función: conformar la voluntad general, dentro de sus respectivos ámbito competencial y jurisdicción territorial<sup>347</sup>.

*La función de legislación, entendida en el sentido clásico de normación, puede ser cumplida, por tanto, por una pluralidad de órganos, situados en los diferentes planos en los que se estructura territorialmente el Estado. En otros términos, la Constitución ha realizado una distribución territorial de la legislación. Todos estos órganos, por tanto, pueden ser considerados normativos. Para que puedan ser calificados como legislativos, o, si se prefiere, como materialmente parlamentarios, es preciso que cumplan unas exigencias mínimas. En el marco del Estado democrático, estas exigencias parecen traducirse en un doble requisito: contar con legitimación democrática directa y estar dotados de una potestad normativa originaria y propia<sup>348</sup>.*

Bajo este derrotero, surge la equiparación, insistimos, material, no formal, de los resultados normativos emanados de estos órganos deliberantes y representativos, con potestad normativa originaria, es decir, que le ha sido otorgada directamente por la Constitución.

Para concluir, haremos mención únicamente de la necesaria observancia de los límites formales y materiales de las normas de carácter local, al momento de ejercitar esta potestad por parte de sus titulares. Como límites formales, podemos citar la titularidad de la competencia y la sujeción al procedimiento de elaboración de norma, con especial atención, dirá Rivero, a los mecanismos de participación ciudadana y el régimen de funcionamiento del Pleno de la Corporación. Hablar de los límites materiales de la potestad normativa local, es ceñirse al irrestricto respeto de los principios generales del Derecho, como el de proporcionalidad, el de confianza legítima, o el de interdicción de la

---

<sup>346</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *La potestad... op. cit.*, p. 68 ss.

<sup>347</sup> GALÁN GALÁN, A, *La potestad normativa... op. cit.*, p. 204.

<sup>348</sup> GALÁN GALÁN, A, *La potestad normativa... op. cit.*, p. 211, 212.

arbitrariedad de los poderes públicos, que deben funcionar como parámetros de control que garanticen la adecuación de las ordenanzas al conjunto del ordenamiento jurídico<sup>349</sup>.

Hay otras formas de creación de Derecho, como son la potestad presupuestaria o de planeamiento, que no son parte de la potestad reglamentaria<sup>350</sup>, a la que pertenecen, como apuntábamos, únicamente la creación de las Ordenanza y los Reglamentos.

### 2.2.3. Potestad sancionadora local

Respecto de la potestad sancionadora de los entes locales, en términos generales, podemos afirmar que la infracción e inobservancia de las Ordenanzas y Reglamentos podrían estar sometidas a las sanciones que estos mismos instrumentos dispongan, siempre que la estructura y lógica de cada ordenamiento permita superar la reserva de ley en materia sancionatoria<sup>351</sup>.

En cuanto a la reserva de ley en materia de sanciones, de acuerdo a Fernández Montalvo, existen dos corrientes doctrinales. Una, defendida por García de Enterría y Fernández, que niega la posibilidad de tipificación de infracciones administrativas a través de ordenanzas, cuando éstas carecen de respaldo legal, por considerar que dicha reserva constituye un derecho fundamental constitucionalmente protegido; para ésta, la potestad reglamentaria local únicamente se encuentra habilitada para incorporar elementos que coadyuven a la correcta interpretación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones, ambas, ya configuradas por la ley<sup>352</sup>. La otra corriente, sostenida por Nieto y

---

<sup>349</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO, “Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados”, en *La potestad normativa local: Autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 120, 122.

<sup>350</sup> EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 519.

<sup>351</sup> FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 746. También, EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 527.

<sup>352</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 614-615. También, FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 746.

Parejo Alfonso, se muestra tolerante a la tipificación de infracciones administrativas a través de las ordenanzas locales, pues, de lo contrario, los entes locales se verían imposibilitados de imponer a sus mandatos y prohibiciones la coerción, serían muchas las ordenanzas que quedarían fuera del sistema normativo y, además, porque la misma jurisprudencia constitucional –española- es menos exigente en materia de reserva de ley en el Derecho administrativo sancionador, que en el Derecho penal<sup>353</sup>.

Finalmente, la nueva línea jurisprudencial del Tribunal Supremo español admite la posibilidad de que las Ordenanzas municipales puedan tipificar infracciones y sanciones, sujetas a ciertos límites<sup>354</sup>: no podrá hacerse tal tipificación, si antes ya lo ha hecho una norma con rango de Ley y cualquier precepto que relacionado con ésta se realice, deberá respetarse siempre los parámetros legales establecidos; la Ordenanza deberá versar sobre el uso de los bienes o la organización de servicios que sean competencia propia o compartida de los entes locales; deben tratarse de sanciones de tipo pecuniario; y, deberán observarse en todo momento los derechos y garantías que rigen el derecho administrativo sancionador.

---

<sup>353</sup> Puede verse además ORDUÑA PRADA, ENRIQUE, “Potestad normativa y potestad sancionadora. La tipificación de infracciones y sanciones en las normas locales”, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*. CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 193 ss.

<sup>354</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 655.

### 2.3. AUTONOMÍA

*Por autonomía local se entiende el **derecho y la capacidad efectiva** de las Entidades locales de **ordenar y gestionar** una parte importante de los **asuntos públicos**, en el marco de la Ley, **bajo su propia responsabilidad** y en beneficio de sus habitantes.*

Carta europea de la autonomía local, art. 3.1.

Como referíamos, el elemento de la autonomía ha venido a plantarse, junto a la personificación, como característica imprescindible de todo proceso de descentralización; la doctrina más próxima así lo demuestra. Tan elemental es, que ha sido incorporado incluso a los textos constitucionales de muchos países desde la segunda mitad del siglo anterior, entre ellos, España y El Salvador<sup>355</sup>.

Como además se esbozaba antes, la autonomía ha sido un concepto que ha venido evolucionando en el ámbito jurídico político, pero además, en ese devenir, la polisemia se ha apoderado de éste. Así, olvidándonos de las connotaciones sociológicas, psicológicas, económicas, ciencias duras y demás, y centrándonos en la vertiente que ahora nos ocupa, podemos observar el uso de este vocablo en textos constitucionales, invocando a entes territoriales políticamente descentralizados, como las regiones, Comunidades Autónomas o municipios, a las universidades y entes institucionales especialmente independientes. Desde acá se deriva además toda una dispersión de su estudio y desarrollo por parte de la literatura, la jurisprudencia y textos normativos, todos, dentro un mismo ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en todos los casos la idea de autonomía se asocia de forma casi involuntaria con la de independencia, la que, asociada a la distribución del poder político del Estado, nos lleva indefectiblemente a los entes territoriales y a la descentralización, y se diluye entre la ausencia de controles, la potestad normativa y la legitimidad democrática de las autoridades<sup>356</sup>. Sin embargo, como lo advierte Parejo, aun cuando el término se

---

<sup>355</sup> Así lo disponen los art. 140 CE y 203 Cn.

<sup>356</sup> VEGA DE DÍAZ RICCI, ANA M. DE LA. y GARCÍA ROCA, FRANCISCO J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 57. En su definición más simple, la RAE, en su Diccionario de la lengua española,

utilice en un ámbito en particular, como, en este caso, la organización territorial del Estado, el sentido y alcance que se le otorga no son unívocos, pues, la autonomía que se atribuye a los entes regionales o unidades constitutivas, no es la misma, en todos sus aspectos, a la que se atribuye a los entes locales<sup>357</sup>. Por ello, aprovechamos el momento para subrayar que el abordaje que ahora hacemos de la autonomía, es desde la perspectiva de los Gobiernos locales; es decir, revisaremos acá la denominada autonomía local.

Kelsen vincula la autonomía con una administración democrática, que comprende la facultad de legislar, es decir, crear normas jurídicas generales, ejercida directamente por los ciudadanos o la corporación elegida por ellos mismos<sup>358</sup>. Y, en ese mismo sentido otros muchos autores, hasta hace un par de décadas, han colocado el acento de esta institución, en aquella facultad de darse para sí, su propio Derecho, dentro de un orden superior distinto.

Buena parte de la doctrina ha evolucionado hacia la vinculación de la autonomía, ya no sólo con las unidades constitutivas de los Estados federales o las regiones y demás entes autonómicos, sino, además, con los Gobiernos locales. Y es que se considera que la dimensión de lo autónomo encierra en sí misma algo mucho más complejo, como es el autogobierno, dentro del cual ocupa una posición destacada, desde luego, la capacidad de autonormarse, ejercida dentro de los propios límites que establece la Constitución, norma que define y delimita la posición jurídica del gobierno local, dentro de la organización territorial del Estado, diseñada por ella misma. A lo anterior debe sumarse la vinculación negativa de la potestad normativa conferida al gobierno del nivel local. Bajo dichos parámetros se erige ahora la autonomía local, la cual incorpora como elementos esenciales: la capacidad de autonormarse-potestad reglamentaria, la potestad de autoorganización, el principio de representatividad democrática, competencias, suficiencia económica, entre otros<sup>359</sup>.

---

22ª ed., la define como la “*potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios...*”, sin depender de nadie.

<sup>357</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado De Derecho Municipal. T. I*, MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (dir.), 2a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 31.

<sup>358</sup> 238 KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, p. 460.

<sup>359</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, JORGE, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril (2008), Madrid, p. 121. Fanlo por su parte, distingue hasta tres contenidos procedentes del principio de autonomía local, puntos de



Para el mexicano Torres Estrada, la autonomía local se expresa a través de la titularidad del municipio para gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos<sup>360</sup>.

*El principio de autonomía local es la piedra angular en la que la Constitución hace descansar el orden local.*<sup>361</sup>

Para concluir este espacio introductorio, debemos reiterar que en todo proceso contemporáneo de descentralización político territorial debe concurrir la figura de la autonomía, como elemento *sine qua non* de éste.

No consideramos acertado continuar en el tema, sin hacer referencia a las instituciones que, de acuerdo a muchos, entre ellos Parejo Alfonso<sup>362</sup>, determinan los orígenes históricos de la autonomía local: 1º) La doctrina del *pouvoir municipal*, desarrollada en la Francia revolucionaria, sobre la base de las ideas surgidas en los municipios medievales liberados del señorío feudal, los cuales eran dotados, de una parte, de autonomía para la gestión de los asuntos de naturaleza local, doméstica, pero por otra, configuraban auténticos agentes del Estado, que delegaba en ellos ciertas funciones de interés general, propias de la

---

referencia para su construcción y protección: contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las entidades locales territoriales; contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, como título de reserva de competencias determinadas; contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas; en FANLO LORAS, ANTONIO, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 244.

<sup>360</sup> TORRES ESTRADA, PEDRO, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, Universidad Autónoma de México, México, 2005, p. 29.

<sup>361</sup> Angoitia Grijalva, Miguel. *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 91, amparándose en ideas expuestas antes por Parejo, L., Mir, J. y Vallina, J.L.

<sup>362</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 34 ss. Además, FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 77 ss.; STERN, KLAUS y Centro de Estudios Constitucionales, *Derecho Del Estado De La República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 692 ss.; COCK, Vanessa S., *Federalismo En Teoría Y Práctica: El Caso Español Como Proceso Federal: Estudio De La Autonomía Regional Y Local En Los Sistemas Federales*, Juruá, Lisboa, 2010, p. 138 ss.

Administración central. 2º) La *Genossenschaft*, como doctrina de la asociación comunal y cooperativa alemana, desarrollada a inicios del siglo anterior, que buscaba fortalecer la participación de la sociedad en el poder político. 3º) La descentralización francesa postnapoleónica, que buscaba corregir los excesos centralizadores del poder de la época. Y, 4º) La figura inglesa del *Selfgovernment*, mediante la cual el gobierno local pasa a ser una instancia intermedia entre el Estado y la sociedad, que viabiliza el autogobierno de ésta. Para este autor, la autonomía local, constitucionalmente consagrada, es el principio vertebrador –la semilla- de un poder al interior del Estado<sup>363</sup>.

### 2.3.1. Autonomía y autarquía

Ha tomado el tiempo de algunos tratadistas, determinar la diferencia entre la autonomía y la autarquía en el ámbito de la organización administrativa. Carrasco Canals analizó hace más de tres décadas este tema<sup>364</sup>, concluyendo que ambos términos, junto a los de autogobierno (*selfgovernment*) y autoadministración (*selbstverwaltung*), son todas cualidades de la descentralización, no principios organizatorios<sup>365</sup>.

No obstante, para este autor<sup>366</sup>, autonomía y autarquía son dos conceptos distintos. Al primero, lo concibe como la facultad que tienen determinados entes públicos de promulgar normas y, al segundo, como la capacidad de autoadministración de los entes que constituyen la Administración indirecta del Estado, con derechos subjetivos y fines

---

<sup>363</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 39.

<sup>364</sup> CARRASCO CANALS, CARLOS, “Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración”, *RAP* 75, 1974, p. 123.

<sup>365</sup> IBÍDEM. CARRASCO CANALS continúa definiendo los demás términos que ha referido. Así, escribe el *selfgovernment* como una figura afín a la noción de descentralización y típicamente inglés, aludiendo primordialmente a un proceso de descentralización, que no debe confundirse con el de *local-government*. en Inglaterra. Otra forma de traslado de competencias a corporaciones locales, es el *selfgovernment*, el cual se basa en la idea de la representación. Asimismo, la expresión alemana *selbstverwaltung*, equivale a una versión en alemán de la palabra *selfgovernment*, y puede traducirse como autoadministración.

<sup>366</sup> El aporte de CARRASCO al tema, no deja de crear un poco de confusión, en tanto equipara autonomía y autarquía como cualidades de la descentralización, mientras, a la vez, los distingue conceptualmente. El punto no es que sean distintos, sino, si ambos deben concurrir en la construcción del concepto de descentralización o, si bastaría con que alguno de ellos lo hiciera.

propios; en todo caso, considera a ambos como cualidades propias de la descentralización<sup>367</sup>. Son varios los autores<sup>368</sup> que promulgan con esta idea, y ponen la esencia de la autarquía en las potestades administrativas que se transmiten para la ejecución de leyes estatales, no propias; para éstos, la autonomía es considerada como aquella potestad de promulgar normas –implica siempre competencias legislativas-, que trasciende de lo meramente administrativo; cuenta con una “esfera propia, exenta de instrucciones específicas concretas”<sup>369</sup>; “la autonomía presupone la descentralización política”, “es la esencia del Estado regional”, dirá Ferrando<sup>370</sup>. Como antes citábamos, para Barra y Marienhoff la autarquía es un concepto eminentemente jurídico que corresponde a una forma de autoadministración, mientras los de soberanía o autonomía, son conceptos de contenidos más políticos<sup>371</sup>.

Ferrando Badía realiza una compilación y estructuración de las corrientes doctrinarias que han profundizado en la distinción entre las instituciones autárquicas y las autónomas; a las primeras, se les considera dotadas únicamente de competencias administrativas, mientras a las segundas, además, de competencias legislativas. En términos normativos, se diferencian a los entes autónomos de los autárquicos en que, además de tener una potestad legislativa igual a la del Estado, tienen una potestad reglamentaria en aplicación de sus propias leyes, mientras los autárquicos sólo gozan de la potestad reglamentaria, en ejecución de las leyes estatales<sup>372</sup>.

La identidad propia, inexistencia de relación jerárquica e independencia, son elementos comunes a ambos conceptos, al igual que la capacidad de determinar su propia forma de

---

<sup>367</sup> De su parte, Garrido Falla considera que en la descentralización, lo que en realidad existe es una autarquía y no autonomía; es decir, un ente descentralizado es capaz de autoadministrarse, no de autogobernarse. GARRIDO FALLA, op. cit., p. 28.

<sup>368</sup> Entre ellos GARRIDO FALLA, GIANNINI, FERRANDO, VIRGA, ZANOBINI Y LLORENS. Tomado de FERRANDO BADÍA, JUAN, *Estudios de ciencia política*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, p. 613 ss.; además, en Vega de Díaz Ricci, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2006, p. 47.

<sup>369</sup> LLORENS, citado por FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 61.

<sup>370</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 57, 62.

<sup>371</sup> BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado de Derecho administrativo*, T. 3, Ábaco, Buenos Aires, 2006, p. 273.

<sup>372</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 64.

actuación, respecto de las competencias que constitucional o legalmente le han sido conferidas. La diferencia parece estribar en la potestad legislativa que para unos supone la autonomía<sup>373</sup>; y, bajo esa idea, afirman que los entes locales, a diferencia de los regionales o federados, no gozan de autonomía. Como antes indicábamos, esta corriente tiende a vincular los conceptos de autarquía, autonomía y Estado miembro, con los de potestad administrativa y reglamentaria, potestad legislativa ordinaria y autonomía constitucional, respectivamente; pero además, con los de Estado unitario descentralizado, Estado regional y Estado federal, en su orden<sup>374</sup>.

Sin embargo, como se hasta ahora se ha mantenido, el tema debe abordarse desde otra perspectiva. Pues, como antes se indicaba –y como luego veremos en detalle–, toma cada vez más fuerza la idea de que la potestad reglamentaria del nivel local implica directamente la capacidad de éste para establecer las normas necesarias para definir su propia organización, las funciones de su competencia y las relaciones con los sujetos externos a él, sin que deba concurrir una ley que le habilite para ello; por ello, tal potestad debe considerarse una expresión necesaria de la noción de autonomía, con lo cual, la autonomía, etimológicamente considerada, sí concurriría en los niveles locales<sup>375</sup>.

Así, podemos afirmar que, a pesar de la inconsistencia etimológica en el uso del vocablo *autonomía*, referido a los entes locales, las Constituciones posteriores a la Segunda guerra mundial, con frecuencia utilizan este término al momento de configurar a este nivel territorial, dotándoles de *autonomía local*, lo que ha legitimado por completo su uso, en referencia a los entes locales, más que el de autarquía<sup>376</sup>.

---

<sup>373</sup> ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 91. El autor hace un recorrido por las distintas fuentes doctrinarias sobre el tema, encontrando dos grandes corrientes que se separan ante la concurrencia del principio de autonomía en los entes locales, por carecer éstos de potestades legislativa; llegan incluso a considerar dos formas de autonomía, la política y la administrativa, colocando la exclusividad de potestades administrativas como carácter diferenciador.

<sup>374</sup> FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario, ... op. cit.*, p. 199.

<sup>375</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 18.

<sup>376</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 185.

### 2.3.2. Autonomía y descentralización

Algunos autores, como Meilán Gil<sup>377</sup>, han llegado a catalogar la autonomía, como figura distinta a la descentralización, fundándose en el origen y reconocimiento constitucional de aquella; en ese sentido, afirma que los entes locales no pueden definirse como un fenómeno de descentralización, sino, deben ser definidos desde el principio de autonomía. Concluye su tesis estableciendo que, en tanto la transmisión de competencias provenga del poder constituyente, debe hablarse de autonomía y, en tanto lo sea del poder constituido, ha de hablarse de descentralización.

Se ha traído la anterior idea, con la intención de patentizar la relevancia que ahora se otorga a la cualidad de autonomía que debe concurrir en todo proceso de descentralización. Y, no es que se trate de instituciones –descentralización y autonomía- distintas, sino del carácter *sine qua non* que la autonomía adquiere en la descentralización.

Secundando a Klaus Stern, Parejo Alfonso puntualiza dos ideas que animan o fundamentan la autonomía local, como son el interesamiento y protagonismo del colectivo de ciudadanos en los asuntos que les son propios, y la identidad y libertad de autonomía de esta colectividad. En ese sentido, dispone<sup>378</sup>:

*“...la autonomía local no es, en definitiva, más que el arquetipo histórico de la técnica del autogobierno o la autoadministración, consistente en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes a sus componentes mediante la entrega de la gestión de aquellos a la responsabilidad de éstos...”*

La autonomía representa la separación formal y material del ente descentralizado frente a cualquiera otro del Estado; encarna la independencia y ausencia total de dependencia jerárquica, control, dirección y planificación respecto de toda organización del Estado, con sujeción sólo a la tutela –como diría Carrasco- de la observancia a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general. De esta forma, la autonomía, como esencia de un

---

<sup>377</sup> MEILÁN GIL, op. cit., p. 27-28.

<sup>378</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 36-37.

proceso descentralizador, se presenta además como técnica de organización de la estructura territorial del poder público estatal en su conjunto<sup>379</sup>.

### 2.3.3. Naturaleza jurídica de la autonomía

Desde la madurez de la institución y el reconocimiento constitucional de la misma, la doctrina ha debatido sobre la naturaleza jurídica de la autonomía. Como lo advierte García Morillo<sup>380</sup>, la discusión se centró en si aquella figura constituía un derecho o una garantía, en favor de las corporaciones locales. Al respecto, las doctrinas alemanas y españolas han desechado por completo la calidad de derecho fundamental que se le otorgaba originalmente, al establecer que tal calidad se encuentra reservada, en principio, para las personas naturales<sup>381</sup>; de esta forma llegaron a calificarle como una garantía, en tanto aquélla pretende asegurar la protección de las entidades locales frente al legislador que, de forma artificiosa, podría llegar a vaciar su contenido competencial<sup>382</sup>. Consensuado la calidad de garantía, la doctrina pasó a debatir si esta autonomía debe calificarse como una garantía institucional o constitucional.

Para el Derecho alemán, el fundamento para la configuración de una garantía institucional es la protección particular que la Constitución brinda a las determinadas y específicas características de la autonomía local, en tanto institución, frente al legislador,

---

<sup>379</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 62. Sobre el tema, Parejo expone que “Hasta aquí, la autonomía se manifiesta como técnica de organización de la estructura territorial del poder público estatal en su conjunto, de articulación de uno de los poderes en que territorialmente se diversifica el constituido por la norma fundamental para la gestión de los intereses correspondientes a cada una de las comunidades o colectividades asimismo territoriales en que la general, es decir, la Nación, reconoce su pluralismo interno”.

<sup>380</sup> GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 24.

<sup>381</sup> Además, VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 129. Para la autora, desde una perspectiva sistemática, sería admisible que las personas jurídicas públicas pudieran ser ocasionalmente titulares de algunos derechos fundamentales, pero es sólo como excepción a la regla general.

<sup>382</sup> SOSA WAGNER, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 239, 1988; en este trabajo expone además que la autonomía no puede ser considerada un derecho fundamental que pueda oponerse frente al Estado, en tanto su desarrollo en la Constitución Española se encuentra en la parte referida a la organización del Estado mismo.

en la medida en que aquéllas se plantan como esenciales e identificativas de ésta. En esa dirección, esta “garantía institucional” presupone la existencia de una institución, es decir, un complejo normativo de carácter jurídico público, debidamente formado y organizado, así como la de un sujeto de derecho, titular de dicha institución y el reconocimiento constitucional de derechos subjetivos en favor de aquellos, protegida –esta garantía institucional- de forma eficaz y superior<sup>383</sup>.

Schmitt define la figura de la garantía institucional, como “un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero éste carece de una facultad de disposición total e inmediata”<sup>384</sup>.

La doctrina y jurisprudencia española han mantenido un prolongado debate sobre la naturaleza misma de la autonomía local, constitucionalmente consagrada. Habiéndose importado del Derecho alemán la idea de la autonomía local, como una “garantía institucional”<sup>385</sup>, el Tribunal Supremo Español<sup>386</sup> la ha hecho suya, en oposición a lo que

---

<sup>383</sup> PÉREZ TREMP, Pablo, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 22 y 23. Además, Fernández-Miranda, Jorge, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril (2008), Madrid, p. 124; y, PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 23.

<sup>384</sup> SCHMITT, CARL, citado por GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 25.

<sup>385</sup> También RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS sintetiza muy bien, en un solo párrafo, la esencia de la “garantía institucional” de la autonomía local, en *Manual de Derecho local*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 53: “La técnica llamada de la garantía institucional –elaborada en el Derecho alemán- tiene por objeto asegurar una imagen reconocible desde el punto de vista sociológico e histórico de determinadas instituciones reconocidas constitucionalmente. Estas instituciones, en la terminología del Tribunal Constitucional, se consideran “elementos estructurales indispensables del orden constitucional” que hay que preservar, al menos en su núcleo esencial, incluso frente al propio legislador ordinario, sancionando con la nulidad por inconstitucional aquellas normas que violenten ese núcleo indisponible”.

<sup>386</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso, ha dispuesto: STSE 5250/1998, de fecha 21 de septiembre de 1998: “*En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la autonomía local supone el reconocimiento de un ámbito competencial propio de los Entes que integran la Administración local. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, en las que la autonomía se prefigura por el propio bloque de constitucionalidad (Constitución y respectivo Estatuto de Autonomía), las competencias que integran la autonomía local no se establecen directamente por la Constitución, que no garantiza un ámbito competencial concreto, sino que su reconocimiento se deja al legislador ordinario, quien, sin embargo, debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía institucional que incorpora la Norma Fundamental (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio y 214/1989, de 21 de diciembre). Como señalaba esta Sala, en Sentencia de 23 de mayo de 1997, el sistema legal de atribución de competencias a los Entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) la LRBRL establece las “directrices para llevar a cabo la asignación de competencias” que no puede ignorar el legislador autonómico (STC 214/1989); b) la LRBRL efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de los intereses peculiares de cada Ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; c) la misma LRBRL establece un núcleo competencial mínimo que supone el*”

en un momento se intentó configurar como un “derecho fundamental”<sup>387</sup>. No obstante, doctrinariamente se han puesto ya matices a la figura de la “garantía institucional”, por considerar limitado el alcance de ésta<sup>388</sup>.

En ese sentido, Quintana Carretero<sup>389</sup> retoma de forma precisa el tema, criticando férreamente la ubicación de la autonomía, dentro de los parámetros de una “garantía institucional”. Aclara que el conflicto se centra en los alcances que se imputan a esta figura; de una parte, se sostiene, la “garantía institucional” actúa únicamente en sentido negativo, es decir, como auténtico límite al legislador, que impide a éste cercenar la institución, privándola de sus contenidos esenciales; no obstante, hay quienes defienden que a esta figura es también dable un sentido positivo, por el cual se impone además al legislador la obligación de dotar de contenido esta institución, en la forma y dimensión que la Constitución dispone. Para ello, concluye Quintana, ““se ha propuesto mayoritariamente por la doctrina la consideración de la misma como una “garantía constitucional”, superándose la concepción germana de la llamada “garantía institucional””<sup>390</sup>.

---

*reconocimiento de un "círculo de protección" competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los Ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúan las Leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma; y d) por último, conforme al artículo 7 LRBRL, pueden existir competencias de las Entidades locales delegadas ejercidas bajo la dirección y control de la Administración delegante.”. (El resaltado es nuestro).*

STSE 5740/2003, de fecha 25 de septiembre de 2003: “*La autonomía local constitucionalmente reconocida es ante todo una garantía institucional, porque su valor o significación es el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, pero no tiene asegurado un concreto o ámbito competencial determinado. Tal concepción de la autonomía local supone, pues, preservar la institución, y remite la concreción de las competencias locales a la legislación estatal y autonómica según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC de 28 de julio de 1981, la STC 27/1987, de 27 de febrero y la STC 214/1989, de 21 de diciembre.*” (El resaltado es nuestro).

<sup>387</sup> Puede ampliarse sobre el tema en JORGE FERNÁNDEZ-MIRANDA, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, *RAP*, núm. 175, enero-abril 2008, p. 113 ss.; y, en FANLO LORAS, ANTONIO, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 251 ss.

<sup>388</sup> Ha sido la misma doctrina alemán la que ha ido ampliando los alcances de esta garantía institucional, en MARTÍN MATEO, RAMÓN y SOSA WAGNER, FRANCISCO, “Cincuenta años en la Administración local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 293.

<sup>389</sup> En su trabajo “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 67-70.

<sup>390</sup> En este mismo sentido, VEGA DE DÍAZ RICCI, ANA M. DE LA. y GARCÍA ROCA, FRANCISCO J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 132.



Esta parte de la doctrina ha justificado la insuficiencia de la garantía institucional para la protección del principio de autonomía constitucionalmente consagrado, por considerar que:

- Es un principio nacido y desarrollado en un sistema normativo muy particular, lo que le produce serios desfases al momento de su importación a otro ordenamiento.
- Se trata de una teoría negativa, que hace inviable construir un principio de autonomía local positivo.
- No ha sido capaz de delimitar lo que se entiende por «núcleo esencial», infranqueable para el legislador ordinario<sup>391</sup>.

Finalmente, García Morillo<sup>392</sup> define esta “garantía constitucional” de la autonomía local, como una predisposición o criterio interpretativo del contenido de la autonomía local, no en los términos que inspiran la noción del contenido esencial de los derechos fundamentales, esencialmente protectores, sino en razón de parámetros configuradores de instituciones, cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignadas.

*Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y **se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.***

Art. 203 Cn.

Bajo tal configuración –garantía constitucional–, la autonomía local se erige como un auténtico límite y precepto para el legislador, que no podrá privarle de sus contenidos esenciales, y, por el contrario, deberá procurar su material configuración, según el texto y motivación constitucional.

---

<sup>391</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, JORGE, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril (2008), Madrid, p. 127.

<sup>392</sup> GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *La configuración constitucional... op. cit.*, p. 37. Tomado casi en su literalidad.

### 2.3.4. Contenidos y vertientes de la autonomía local

Para buena parte de la reconocida doctrina española<sup>393</sup>, es posible identificar los contenidos mínimos de la garantía constitucional de autonomía local. Según lo exponen Rivero Ysern y Fanlo Loras, secundados además por Rodríguez Álvarez y Angoitia Grijalva, la garantía constitucional de la autonomía local despliega su contenido en tres direcciones<sup>394</sup>. Primero, en un contenido subjetivo u organizativo, que implica el reconocimiento de la existencia de los entes locales, “como entes públicos diferenciados jurídicamente de la Administración del Estado”, como expone Fanlo. Segundo, en una dimensión objetiva, sustantiva o funcional, representada por el bloque competencial reservado a los entes locales. Y tercero, en un contenido institucional, referido a la libertad e independencia en el ejercicio de sus competencias, siempre, bajo la única y exclusiva responsabilidad de los Gobiernos locales. Hay quienes incorporan un contenido adicional, como es la suficiencia financiera, que exige que, independientemente de su origen, los entes locales deben gozar de los recursos económicos mínimos indispensables para el cumplimiento de las funciones y competencias que la misma autonomía les impone.

Y es que no podía ser de otra manera, dado el carácter democrático y representativo que revisten en ese país los Gobiernos locales. Nos referimos a que, habiendo los ciudadanos de la comunidad –a través del sufragio democrático- determinado su propio

---

<sup>393</sup>FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 256 ss.; ANGOITIA GRIJALVA, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 92; y, RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 53,

<sup>394</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO también aporta a nuestro estudio, en “La garantía constitucional de la autonomía local” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 59, en donde identifica como contenido nuclear de la autonomía local, cuatro elementos:

- Autonomía organizativa y de funcionamiento, que se traduce en la potestad de que se inviste a las corporaciones locales para su pleno y libre desenvolvimiento en la dirección política y administrativa de la Administración local.
- Autonomía competencial, consistente en la determinación y otorgamiento a las corporaciones locales de un ámbito competencial adecuado y racional que permita a éstas la gestión de sus respectivos intereses.
- Autonomía económica y financiera, representada por la suficiencia de medios financieros con que deben contar los gobiernos locales, para el adecuado y satisfactorio desenvolvimiento de sus funciones y competencias.
- Autonomía jurídica, reflejo inmediato de la personalidad jurídica propia, que individualiza y diferencia a las corporaciones locales de otros Órganos del Estado, determinando la ausencia de relaciones de dependencia o tutela bajo controles de oportunidad en ejercicio de sus competencias propias.

gobierno local, sustraerles del principio de autonomía, sería simplemente una burla al sistema democrático que ahora se pretende construir.

Bajo tal premisa, la Constitución configura la autonomía local, otorgando a los Municipios la capacidad para determinar su propia forma de administrar todos los asuntos que sean de su competencia, así como la creación y disposición de todos los recursos – materiales, inmateriales, personales, financieros, etc- que el ejercicio de tal autonomía requiera.

En suma, la existencia de una organización jurídica con personalidad e identidad propia, dotada de un bloque competencial suficiente -que es ejercido en un plano de libertad e independencia, bajo su única y exclusiva responsabilidad- y de los recursos necesarios para su ejecución, conforman el contenido integral de la garantía constitucional de autonomía que inviste a los entes locales.

Los elementos antes expuestos nos llevan a la identificación de cuatro ámbitos en los que de mejor manera se refleja esta cualidad de autonomía que la Constitución otorga a los entes locales: administrativo, competencial, económico-financiero y político.

#### ***a. Dimensión administrativa***

Dentro de la dimensión administrativa de la autonomía local, habremos de incorporar la personificación de las entidades locales, su capacidad de organización y funcionamiento, su potestad reglamentaria, su pleno y libre desenvolvimiento y la ausencia de tutela bajo controles de oportunidad en el ejercicio de sus competencias.

Con mucho acierto, puede hacerse un parangón con el denominado, por la literatura francesa, “*Principio constitucional de libre administración de las Corporaciones locales*”<sup>395</sup>, el cual integra de forma esencial el derecho de los entes locales para

---

<sup>395</sup> Principio desarrollado por FANLO LORAS, ANTONIO, en *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 153 ss., dedicando uno de los capítulos de esta obra al mismo. Además de definir y describir este principio, Fanlo Loras hace referencia a los límites que, según la doctrina francesa, deben imponérsele. Así, habla de la “indivisibilidad de la República y la integridad de su territorio”, como límites constitucionales a la política descentralizadora del gobierno; y, de otra parte, hace referencia a los límites del legislador, del poder reglamentario y de las corporaciones locales mismas, en cuanto a la reserva de ley en la determinación de sus competencias.

gestionarse por sí mismos y para hacerlo libremente; y, se materializa, a través del reconocimiento formal y material de su existencia, así como de su autonomía y el respeto a los alcances y límites de ésta.

La dimensión técnico-administrativa de la autonomía local comprende la potestad de las Municipalidades para determinar la forma en que habrán de ejecutar las materias que sean de su competencia, sin la consulta o sujeción a ninguna otra autoridad del Estado. Bajo estas mismas condiciones de independencia, los Gobiernos locales se encuentran habilitados para la emisión de las ordenanzas y reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines. Y, para el cumplimiento de todo su marco competencial, las Municipalidades podrán nombrar y remover además al personal funcional que estimen necesario, dentro del marco normativo correspondiente.

El “*Principio constitucional de libre administración de las Corporaciones locales*”, se desvela al crearse constitucionalmente los Gobiernos locales -como institución- (art. 202 Cn.) dotándoles de autonomía administrativa (art. 203 Cn.) y capacidad de libre gestión en las materias de su competencia (art. 204, ord. 3°, 206 y 207 Cn.) e imponiendo al Estado la labor de colaborar con aquéllos para la realización de sus planes de desarrollo local (art. 206 Cn.).

#### ***b. Dimensión competencial***

*“La autonomía del Municipio comprende: ... Gestionar libremente en las materias de su competencia”*

Art. 204 ord. 3° Cn.

La autonomía en el ámbito competencial, se desvela a través del enlistamiento de las competencias que el legislador –en la mayoría de los casos<sup>396</sup>- o el constituyente realizan en favor de los entes locales, conforme al encuadramiento que únicamente la propia Constitución hace de la autonomía local.

---

<sup>396</sup> ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 98. Y, FANLO LORAS, ANTONIO, en *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 284.

En El Salvador y España, al igual que en otros sistemas normativos, las Constituciones, como normas supremas, no llegan a describir o precisar el marco competencial correspondiente a los Gobiernos locales. En su lugar, la Constitución configura una auténtica reserva de ley<sup>397</sup> a la determinación de este ámbito competencial de los Gobiernos locales, el cual deberá construirse a la sombra del bloque de constitucionalidad de la autonomía local.

En ese sentido, la determinación del marco competencial de los entes locales ha quedado únicamente a disposición de la voluntad de los representantes de los ciudadanos mismos, vedando de tal potestad al Poder Ejecutivo y sus instrumentos normativos<sup>398</sup>.

En todo caso, esta competencia –y reserva- legislativa debe ejecutarse dentro de los límites que la misma Constitución ha fijado, valga decir, la garantía constitucional – institucional, como lo refiere el Derecho alemán- de la autonomía local, como herramienta dirigida a preservar esta autonomía frente al propio legislador<sup>399</sup>. Así, paradójicamente, la autonomía local constitucionalmente consagrada es, en la práctica, una autonomía legalmente configurada<sup>400</sup>.

*En la configuración legal de la autonomía local el legislador debe respetar el contenido mínimo en que se traduce su garantía constitucional que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias; participación ésta que requiere que los órganos representativos de la comunidad local estén dotados de potestades*

---

<sup>397</sup> Y, respecto de la cual, existe un consenso doctrinario, como lo indica MIR I BAGO, JOSEP, en *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 237.

<sup>398</sup> Como lo refiere FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL en su trabajo “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 496. En él se retoma además el criterio del Tribunal Constitucional Español sobre el principio de reserva de ley, que en su sentencia 83/1984, sobre el mismo, ha señalado que “*su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos **dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes**, por lo que tales ámbitos deben quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos*”.

<sup>399</sup> SOSA WAGNER, FRANCISCO, “Principios del régimen local”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 166.

<sup>400</sup> FUENTETAJA PASTOR, JESÚS ÁNGEL, “Autonomía local y legislación básica”, en *Reforma y restos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 152

*suficientes para ello, que ejercen bajo su propia responsabilidad, sin controles de oportunidad, aun cuando quepan controles de legalidad específicos que no les sitúen en una posición subordinada.*

Juan Pedro Quintana Carretero<sup>401</sup>

Esta dimensión de la autonomía se refleja en la titularidad de los Gobiernos locales sobre todas aquellas competencias que le permitan participar en la gestión de aquellos asuntos que le afecten<sup>402</sup>, correspondiendo al legislador la concreción de tales competencias, responsabilidad que le es imposible soslayar, dada la garantía constitucional que le vincula; obviar este imperativo o ejecutarlo de forma defectuosa por parte del legislador, supondría “de suyo la inconstitucionalidad de la disposición legal de que se trate por inmisión en la autonomía local garantizada”, como afirma Parejo<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 155.

<sup>402</sup> A similar conclusión ha arribado la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso, como se describe en la transcripción de las Sentencias que siguen: STSE 5250/1998, de fecha 21 de septiembre de 1998: “*En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la autonomía local supone el reconocimiento de un ámbito competencial propio de los Entes que integran la Administración local. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, en las que la autonomía se prefigura por el propio bloque de constitucionalidad (Constitución y respectivo Estatuto de Autonomía), las competencias que integran la autonomía local no se establecen directamente por la Constitución, que no garantiza un ámbito competencial concreto, sino que su reconocimiento se deja al legislador ordinario, quien, sin embargo, debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía institucional que incorpora la Norma Fundamental (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio y 214/1989, de 21 de diciembre). Como señalaba esta Sala, en Sentencia de 23 de mayo de 1997, el sistema legal de atribución de competencias a los Entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) la LRBRL establece las "directrices para llevar a cabo la asignación de competencias" que no puede ignorar el legislador autonómico (STC 214/1989); b) la LRBRL efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de los intereses peculiares de cada Ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; c) la misma LRBRL establece un núcleo competencial mínimo que supone el reconocimiento de un "círculo de protección" competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los Ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúan las Leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma; y d) por último, conforme al artículo 7 LRBRL, pueden existir competencias de las Entidades locales delegadas ejercidas bajo la dirección y control de la Administración delegante.*” (El resaltado es nuestro).

STSE 5740/2003, de fecha 25 de septiembre de 2003: “*La autonomía local constitucionalmente reconocida es ante todo una garantía institucional, porque su valor o significación es el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, pero no tiene asegurado un concreto o ámbito competencial determinado. Tal concepción de la autonomía local supone, pues, preservar la institución, y remite la concreción de las competencias locales a la legislación estatal y autonómica según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC de 28 de julio de 1981, la STC 27/1987, de 27 de febrero y la STC 214/1989, de 21 de diciembre.*”

<sup>403</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1981, p.159, citado además por MIR I BAGO, JOSEP, en *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 268. Parte de la idea también es tomada de Mir I

Como antes expusimos, en capítulos venideros abordaremos de lleno el marco competencial que de forma muy precaria se otorga a los Gobiernos locales en El Salvador, el cual, obviamente, corresponde a los escasos recursos económicos de los que se les provee y se les permite proveerse de forma autónoma.

Marco competencial y suficiencia económica, son los parámetros que mejor permiten identificar los niveles reales de autonomía y descentralización del poder en una comunidad; por ello, serán el eje central de nuestro análisis sobre el estado actual de la descentralización en aquel país.

### *c. Dimensión económica-financiera*

La autonomía financiera de los entes locales implica contar, de una parte, con los recursos económicos propios y suficientes<sup>404</sup> para el cumplimiento de sus funciones y competencias, así como, de otra, con la capacidad de decisión, sin ningún tipo de interferencia, sobre el empleo de los mismos<sup>405</sup>. Sin recursos ni capacidad de decisión sobre ellos, la ejecución de las funciones que les fueren asignadas a los gobiernos locales sería ilusoria<sup>406</sup>. En otras palabras, podemos decir que una autonomía, para que se considere tal, debe suprimir todo condicionamiento económico en la realización de las competencias asignadas y, por el contrario, garantizar la autosuficiencia financiera para ello<sup>407</sup>.

---

Bago, quien además agrega que “hay un notable consenso doctrinal acerca de la constitucionalmente necesaria atribución de competencias a favor de municipios y provincias, como consecuencia de la proclamación de su autonomía”. El autor cita a los exponentes que retoman estas mismas ideas, entre otros, a Parejo Alfonso, Santamaría Pastor, Leguina, Martín Mateo, Bocanegra, Ortega.

<sup>404</sup> Para ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 98, la real concreción de la autonomía local, se encuentra condicionada a la concurrencia de una auténtica suficiencia financiera.

<sup>405</sup> ANGOITIA GRIJALVA, op. cit. 144.

<sup>406</sup> ILLÁN SAILER, op. cit., p. 18; también aporta al tema, incorporándolo como “Descentralización fiscal”, exponiendo que la responsabilidad sobre “los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz”.

<sup>407</sup> ARIÑO ORTIZ, GASPAR, *Principios de derecho público económico: (modelo de Estado, gestión pública, regulación económica)*. Publicac Granada, Comares, 2004, p. 53. Y ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 31 ss. Illán Sailer, op. cit., p. 18 también aporta al tema, incorporándolo como “Descentralización fiscal”, exponiendo que la responsabilidad sobre “los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos

El sentido elemental de tales consideraciones, lo encontramos en:

a) Sin la suficiencia correspondiente de recursos para la ejecución de sus funciones, derivadas del bloque competencial que les ha sido atribuido a los entes locales, la autonomía misma de éstos quedarían sin contenido, vulnerándose con ello la garantía constitucional antes referida; y es que la distribución de los recursos y cargas financieras no están, en última instancia, sino al servicio del propio reparto competencial<sup>408</sup>; sin financiación, sólo quedan competencias estériles, que no dan vida al texto constitucional; la distribución de competencias sólo puede ser eficaz, en tanto se atienda a la distribución de los gastos e ingresos y, esta última, sólo puede emprenderse a la luz del reparto competencial<sup>409</sup>.

b) Si, aun contándose con esta suficiencia económica, concurre la injerencia de Órganos externos en la determinación del uso y destino de los recursos locales o el condicionamiento para su aprovisionamiento, se estaría invadiendo la independencia de los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias y su capacidad de dirección político-administrativa, vulnerándose así el bloque de constitucionalidad de la autonomía local.

Como vemos, para hablar de autonomía local es preciso e inexorable asociarla a una suficiencia financiera -y viceversa<sup>410</sup>-, en la cual, los entes locales cuenten con un sistema de ingresos generalmente cofinanciado con el nivel central, sobre el cual puedan decidir

---

y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz”.

<sup>408</sup> MEDINA GUERRERO, MANUEL, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 13.

<sup>409</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>410</sup> Esta relación entre autonomía y suficiencia financiera, es abordada desde la Exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales española, como sigue: “...En efecto, el principio de autonomía coadyuva a la realización material de la suficiencia financiera en la medida en que esa depende en gran parte del uso que las corporaciones locales hagan de su capacidad para gobernar sus respectivas haciendas y, en particular, de su capacidad para determinar dentro de sus ciertos límites el nivel del volumen de sus recursos propios. Por su parte, la suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal”. Tomado de VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuesta para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 19.



con discrecionalidad y autonomía, a pesar de aquella dependencia financiera que pueda de mantener con el nivel estatal<sup>411</sup>.

Es preciso advertir una constante en varios sistemas normativos, como es el amplio margen de autonomía financiera de que se inviste a los gobiernos locales, en el ámbito de sus egresos; no obstante, respecto de sus ingresos, el desarrollo de su autonomía ha sido, cuando menos, limitado o pobre y, en algunos casos, nulo, en casi todos los países, salvo la mayoría de Estados federales de influencia anglosajona<sup>412</sup>. La determinación de las políticas fiscales se encuentra habilitada para las entidades locales, únicamente respecto de sus egresos. La determinación de los mecanismos para establecer los ingresos y los alcances del aprovisionamiento de éstos a los entes locales, viene dada en gran medida por los niveles estatales centrales, a través de sus propias políticas fiscales y las transferencias o subvenciones de recursos hacia los entes locales.

Estas transferencias desde el nivel central, pueden llegar a suplir en gran medida la suficiencia y autonomía financiera de los entes locales y, de esta forma, materializar la ejecución del bloque de competencias que le ha sido asignado a éstos. No obstante, no es difícil encontrar críticas a esta forma de garantizar los ingresos locales, pues sigue siendo una forma de mantener latente la centralización del poder tributario, que al final podría redundar en una disminución de la autonomía local y de la corresponsabilidad fiscal, necesaria para el ejercicio de políticas de gasto sostenible<sup>413</sup>. Crítica que, obviamente, adquiere mayor peso, según el ámbito jurídico-político de que se trate.

#### ***d. Dimensión política***

García Morillo hace referencia a la identificación que algunos autores<sup>414</sup> y el propio Tribunal Constitucional español hacen de la autonomía local, con una autonomía de carácter administrativo, frente a las autonomías de carácter político de otros entes

---

<sup>411</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>412</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 189.

<sup>413</sup> *Ibíd.*, p. 192.

<sup>414</sup> Apoyándose en autores como LÓPEZ GUERRA, PAREJO ALFONSO Y ARAGÓN, en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 27.

territoriales como las Comunidades Autónomas, para el caso de España, o los Estados federados, para el de otros sistemas. No obstante, a continuación hace una reflexión que ya antes mencionábamos, sobre lo complicado que resulta hacer una diferenciación entre el carácter administrativo y político de la autonomía local; concluyendo que, cuando se establece el sufragio universal, libre, directo y secreto, como forma de designación de sus órganos gubernativos, resulta por demás difícil suprimir el carácter político de la autonomía local<sup>415</sup>.

Como tanto se ha dicho, parte de la doctrina suele postrar la distinción entre el carácter político o administrativo de la autonomía, en la asignación de potestades legislativas –o capacidad para autonormarse–, pues, precisamente, a ello induce el significado etimológico mismo de esta institución. No obstante, aun cuando los gobiernos locales para la mayor parte de la literatura se encuentren desprovistos de aquélla, la capacidad de decidir en las materias de su competencia, según las propias opciones políticas o prioridades, junto a la forma democrática de elección de sus autoridades, les coloca a éstos y a la autonomía de la que gozan, en un plano esencialmente político; es “inherente a la autonomía local la capacidad de dirección político-administrativa de sus titulares en el ejercicio de las competencias propias de los entes locales”<sup>416</sup>.

Asimismo, no falta quienes consideren que la potestad reglamentaria del nivel local reviste particularidades especiales que le distinguen de la ordinaria y, por tanto, tal potestad debe considerarse una expresión necesaria de la noción de autonomía, en cuanto implica directamente la capacidad del ente local de establecer sus propias normas para definir su organización, las funciones de su competencia y las relaciones con sus administrados<sup>417</sup>, con lo cual, la autonomía, etimológicamente considerada, sí concurriría en los niveles locales.

---

<sup>415</sup> GARCÍA MORILLO afirma que “la autonomía constitucionalmente garantizada les confiere lo que la doctrina italiana define muy gráficamente como la facultad de indirizzo político, la potestad de decidir, en el ámbito de sus competencias, sus propias orientaciones políticas y de llevarlas a la práctica”, en *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 44.

<sup>416</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1990, p. 176.

<sup>417</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS Y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 18.

Apartar la connotación política de la autonomía local, por el hecho de no ser titulares los Municipios de competencias legislativas, como sostiene parte de la doctrina, es intentar negar la capacidad decisoria sobre los temas de su competencia que ha sido conferida y garantizada por la Constitución, así como la facultad para establecer sus prioridades<sup>418</sup> y su propio programa de acción, según una propuesta política determinada, en principio, avalada por los electores.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la particularidad de la potestad normativa local, que difiere, como antes expusimos, de la potestad reglamentaria ordinaria otorgada a los órganos del nivel central, y es expresión de la descentralización territorial del poder político del Estado<sup>419</sup>. La autonomía local constitucionalmente reconocida brinda además a las normas locales una posición diferenciada dentro del sistema de fuentes, con base en la legitimidad democrática de los gobiernos locales en muchos sistemas, producto de la existencia de órganos deliberantes, cuyos miembros han sido democráticamente electos por los gobernados mismos, a través del voto universal, libre y directo de quienes integran la comunidad<sup>420</sup>.

Antes advertíamos también sobre la equiparación material, no formal, que algunos autores hacen, del Concejo municipal o Pleno del Ayuntamiento con las Asambleas o Parlamentos de los entes territoriales superiores<sup>421</sup>, en cuanto a ser democráticamente electos y desempeñar una misma función, que es conformar la voluntad general, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y jurisdicción territorial<sup>422</sup>.

Y es que la autonomía local encierra en sí misma algo mucho más complejo, como es el autogobierno, ejercido dentro de los propios límites que establece la Constitución, norma

---

<sup>418</sup> GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN. *La configuración constitucional... op. cit.*, p. 43.

<sup>419</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en *La potestad normativa local*, Diputación de Barcelona Universidad Carlos III, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1988, p. 569-570.

<sup>420</sup> FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 112.

<sup>421</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 68 ss.

<sup>422</sup> GALÁN GALÁN, A, *La potestad normativa... op. cit.*, p. 204.

que define y delimita la posición jurídica del gobierno local, dentro de la organización territorial del Estado, diseñada por ella misma<sup>423</sup>.

### **2.3.5. Límites de la autonomía local**

Como se ha indicado, en el ámbito de la autonomía local intervienen en esencia dos actores: el legislador que -delegado por el constituyente- la edifica y los gobiernos locales que la gozan y ejecutan. En ese sentido, debemos advertir un límite de carácter general que vincula a ambos, que es la sujeción y sometimiento de éstos al marco normativo en su integridad –principios de supremacía de la Constitución y de legalidad-, como todo órgano de derecho público. La Constitución y la ley se imponen como límites a la garantía de autonomía local.

Los límites vienen esencialmente impuestos al legislador, que es el que en definitiva establece el estatuto jurídico y marco competencial de los entes locales<sup>424</sup>; en esta tarea debe cuidarse de no quebrantar el bloque de constitucionalidad de la autonomía local, ni cercenando su contenido ni yendo más allá de él, so pena de devenir en inconstitucionalidad.

Por su parte, a los entes locales les queda de frontera para su actuación, este marco competencial que el legislador –bajo los parámetros constitucionales previamente establecidos- ha configurado; es decir, su límite es la institución completa del principio de legalidad.

Si bien, por lo general, el bloque de constitucionalidad que configura la autonomía local no es lo suficientemente claro y extenso, sí brinda los trazos generales para su edificación legislativa, ámbito al que deja el establecimiento de los principios generales

---

<sup>423</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, JORGE, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril (2008), Madrid, p. 121. Además, FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 244.

<sup>424</sup> FANLO LORAS, *op. cit.*, p. 310.

para su ejercicio, pero que, a su vez, debe encuadrarse a dicho bloque de constitucionalidad a ese “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”<sup>425</sup>.

Como parte del poder público delegado por el pueblo, el legislador, al momento de configurar el marco competencial de dicha autonomía, y los Gobiernos locales, al momento de ejecutarlo, deberán hacerlo dentro de los parámetros que la Constitución establece. Ese “*núcleo esencial*” de la autonomía local, como principio constitucional, *no puede ser alterado por las leyes que regulen su ejercicio*<sup>426</sup>.

### **2.3.6. Autonomía y control**

Se han definido hasta hoy las dimensiones y contenido de la autonomía local, en sus vertientes institucional, competencial, administrativa, financiera y política. Para garantizar la sujeción de los entes locales a los límites que esta garantía constitucional impone, deben establecerse mecanismos de control efectivos y eficientes.

Estos controles, además de garantizar la legalidad, eficiencia y probidad en la actuación de los entes locales, deben ser capaces de no llegar a entorpecer las funciones de éstos ni invadir su autonomía constitucionalmente garantizada. Debe, por tanto, buscarse el óptimo entre la flexibilidad necesaria en la distribución competencial y estructuración organizativa del Estado y la necesidad del control de los entes descentralizados. Un Estado más flexible,

---

<sup>425</sup> Cita del Tribunal Constitucional Español, en el caso “*Diputaciones catalanas*”, extraída de García Morillo, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Marcial Pons, Barcelona, 1998, p. 30. El autor hace un parangón entre la autonomía de las CCAA y la local, diferenciándoles en que, “las primeras ven delimitadas, y por consiguiente protegidas, sus funciones y competencias directamente por la Constitución, en tanto que el contenido concreto de la autonomía local, esto es el haz funcional y competencial sobre el que se despliegue la autonomía de los entes locales, queda, en principio, a disposición del legislador... La autonomía local lo es, pues, en el marco de la ley, pero ese marco viene en buena medida... constitucionalmente prefijado... los contornos de la autonomía local están constitucionalmente dibujados, si bien que con la imprecisión característica de un norma constitucional”.

Sobre el tema, puede consultarse además a Parejo Alfonso, Luciano, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, Civitas, Madrid, 2003, p. 40.

<sup>426</sup> Art. 246 Cn.

más descentralizado, requiere, como contraparte, afinar y fortalecer los instrumentos de control y supervisión<sup>427</sup>, sin llegar a vulnerar la autonomía local.

En palabras de Veneziano, “el grado de descentralización es directamente proporcional a las facultades transferidas e inversamente proporcional a las potestades de control que mantiene el órgano central”<sup>428</sup>, debiéndose siempre encontrar el mejor balance entre ambos, agregaríamos.

### *a. Control de legalidad*

La legalidad de la actuación de los entes locales puede ser controlada a través de la vía judicial o la administrativa. La primera, es la realizada por los administrados u Órganos del Estado que, encontrándose personificados y legitimados, puedan impugnar en sede judicial la legalidad o constitucionalidad de los actos de los entes locales, en el ejercicio del derecho constitucional de tutela judicial efectiva; en estos casos, es el órgano jurisdiccional el responsable de decidir sobre la legalidad impugnada.

El control de legalidad administrativo<sup>429</sup>, es el ejercido directamente por el o los entes territoriales supralocales, ante una eventual transgresión del marco normativo por parte de los entes locales, sin la intervención del órgano jurisdiccional. La constitucionalidad de

---

<sup>427</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO, *Instituciones Administrativas, Desarrollo Y Control De La Corrupción: El Caso Colombiano*, UIM; IUT, Granada (España), 2006, p. 71. Además, DENIZ y FIORI, citados por VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: La descentralización participativa en Montevideo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 40.

<sup>428</sup> VENEZIANO ESPERÓN, ALICIA, *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*, Orbe, Montevideo, 2009, p. 23.

<sup>429</sup> Esta forma de control es poco utilizada en la mayoría de sistemas; el salvadoreño no lo prevé, mientras el español, no termina de desterrarlo. MIR I BAGO, JOSEP, en *Sistema Español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 282, evidencia la condición de España sobre el tema: “...si bien es evidente que, entre nosotros, la proclamación constitucional de la autonomía local se ha traducido en una prácticamente absoluta judicialización de los controles de legalidad sobre la actividad local –con el consiguiente respeto a la integridad competencial de ayuntamientos y diputaciones, que pueden actuar bajo su propia responsabilidad-, ello no obstante se entienden compatibles con el principio de autonomía otros mecanismos de control de las administraciones supralocales sobre la actividad local, que si bien son formalmente respetuosos con aquélla, en la práctica pueden posibilitar notables injerencias en el ejercicio de competencias locales”. En este mismo sentido, FANLO LORAS, op. cit., p. 322, define al control administrativo, como “las funciones de control que corresponden a la Administración del Estado (ahora también a las Comunidades Autónomas) sobre la actividad de las Entidades Locales...En todo caso (dice), no comparto la opinión de quienes, como M. ARAGON, niegan al control administrativo las notas de objetividad, imparcialidad e independencia, y consideran que sólo el control jurisdiccional reúne esas características, es y constituye el paradigma de control jurídico”.

esta última forma de control, a nuestro modesto juicio, se encuentra plenamente distorsionada en tanto invade no sólo la garantía constitucional de la autonomía local, sino además, el principio de separación de Poderes y la independencia entre éstos, por cuanto se trata de entes personificados –territoriales- distintos y autónomos. En tanto titulares de sus correspondientes ámbitos competenciales, los actos pronunciados por los entes locales surten plena validez y eficacia desde su emisión, quedando sujetos al control de legalidad de la instancia jurisdiccional correspondiente, dígase, la jurisdicción contencioso administrativa.

Cosa distinta es el control de legalidad judicial –no administrativo- que los entes públicos, como destinatarios de, o afectados por, la actuación de un ente autónomo descentralizado, pueden ejercer sobre éstos, legimitándose activamente dentro de un proceso contencioso interadministrativo<sup>430</sup>, el cual es, en todo caso, administrado por la autoridad jurisdiccional correspondiente.

A pesar de esta última consideración, el Tribunal Constitucional Español avala la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de controles administrativos: “el principio de autonomía es compatible con la exigencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias”<sup>431</sup>. En esa misma línea, en Estados federales como Alemania y Austria, corresponde a los Länder, el poder de control jurídico sobre las entidades locales, mientras en Francia, este poder corresponde al Estado<sup>432</sup>.

### ***b. Control de oportunidad***

Esta forma de control es meramente administrativa, propia de las relaciones de dependencia y superposición jerárquica, que consiste en la verificación y calificación de

---

<sup>430</sup> GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 352.

<sup>431</sup> STC, de fecha 2 de febrero de 1981, fundamento jurídico cuarto, tomado de MIR I BAGO, JOSEP, *Sistema Español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 277. Esta línea jurisprudencial también es avalada por PAREJO ALFONSO, como puede verse en “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, Civitas, Madrid, 2003, p. 130.

<sup>432</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 193.

los criterios de conveniencia administrativa de la actuación sujeta a control<sup>433</sup>. Esta forma de control podría configurar una vulneración a la autonomía local, en tanto invade la capacidad de los entes locales para decidir en las materias de su competencia, según la dirección y opción política-administrativa de sus titulares, condición inherente a la autonomía local. Para el Tribunal Constitucional Español, esta forma de control sí atenta contra la autonomía local, en cuanto que, mediante dicho control, la adopción de la decisión local pasa a ser compartida con un Órgano distinto, sustrayéndose del ente local la responsabilidad exclusiva sobre la actuación controlada<sup>434</sup>.

En este estado, debemos plantear nuestra disidencia con aquella parte de la literatura y la jurisprudencia misma que admite la compatibilidad de controles administrativo-gubernativos de legalidad y de oportunidad con la Constitución<sup>435</sup>, fundamentándose para ello en el principio de unidad, la supremacía de los intereses nacionales y subnacionales y la superioridad de estos niveles de gobierno, sobre el nivel local. Además, el autor y el ordenamiento español en general admite la delegación o gestión competencial encomendada por el nivel central o regional al local, lo que produce, sin dificultad alguna, el establecimiento de cualquier forma de control, sea éste de legalidad u oportunidad, con lo cual, por supuesto, también hemos de diferir.

---

<sup>433</sup> FANLO LORAS, op. cit., p. 323, sobre estas formas de control, establece que “Desde el punto de vista la *naturaleza del canon* con el que confronta la actividad controlada, se distingue entre control de legalidad, control de oportunidad y control de gestión. Se habla de *control de legalidad* cuando la función de control tiene por objeto el respeto de las normas jurídicas que regulan aquella actividad. Estamos ante un *control de oportunidad*, cuando, además, para la apreciación de la actividad controlada se toman en consideración criterios de conveniencia administrativa. Modernamente se añade a éstos el *control de gestión*, para el que se tienen en cuenta criterios de eficacia y eficiencia en el empleo del gasto público. Desde el punto de vista del *objeto* sobre el que incide la medida propia de todo el control se distingue entre control sobre las personas o control sobre los actos. Desde el punto de vista del *momento* en el que actúa el control se distingue entre controles preventivos o represivos. Desde el punto de vista de la *tipología de las medidas* en las que se traduce el control se distingue entre autorización, aprobación, suspensión, anulación”.

<sup>434</sup> STC, de fecha 2 de febrero de 1981, tomado de FANLO LORAS, op. cit., p. 320. Para el sistema salvadoreño, esta forma de control se encuentra conferida únicamente al Órgano que fiscaliza las cuentas de todos los demás Órganos del Estado, pero, en todo caso, como veremos, debe ejecutarse de forma posterior a la validez y eficacia del acto.

<sup>435</sup> Temas sujetos a debate en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal, T.I*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 130. Además, en sentencias del Tribunal Constitucional español, 27/1987, de 27 de febrero de 1987 y 4/1981, de 2 de febrero de 1981. Valga aclarar que Parejo y la jurisprudencia citada, limitan este tipo de controles al plano estricta y exclusivamente constitucional y sólo bajo determinadas condiciones; dicho control, agregan, debe ser concreto y articulado a fin de impedir la incidencia en intereses supralocales, excluyéndose la posibilidad de controles genéricos o indeterminados que lleguen a colocar a la administración local en una posición de subordinación o de dependencia cuasijerárquica; además, dicen, este control de oportunidad no puede abocar en una coparticipación en la toma de decisiones que correspondan a la Administración local, salvo excepciones que puedan tener un fundamento constitucional.



La existencia de controles, tanto de legalidad como de oportunidad son, a nuestro criterio, debemos aclarar, no sólo legítimos, sino además necesarios, en tanto garantizan el adecuado funcionamiento de los entes locales, siempre y cuando éstos sean ejecutados por órganos jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales y contralores<sup>436</sup>. Nuestro distanciamiento es, en esencia, respecto del ente que realiza la actividad de control.

### *c. Control de cuentas*

Consistente en esencia, en la vigilancia del manejo de las finanzas locales que realiza el Estado a través del Órgano de cuentas correspondiente. A estos órganos de control, se suele asignar recientemente además el control de la gestión, que incluye los criterios de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto<sup>437</sup>.

Los mecanismos de control hasta acá expuestos, pueden ejecutarse de forma previa, concurrente o posterior a la actuación de los entes locales. De éstas, sin temor debemos afirmar que la única que se adecua al respeto que la garantía constitucional de la autonomía local requiere, es el control posterior, ya sea a través de la impugnación judicial o la obligada y necesaria rendición de cuentas de los Gobiernos locales; salvo, por supuesto, la suspensión provisional y preventiva de la ejecución de los actos, producto de la imposición de medidas precautorias en procesos judiciales o de cuentas.

Sobre el tema, habremos de profundizar, obligadamente, más adelante.

### *d. Control político*

Éste es al que son sometidos los entes locales por parte de sus gobernados y electores, materializada a través del sufragio y el control social. Éstos pueden reprender la

---

<sup>436</sup> Y es que la autonomía municipal, como manifestación de la descentralización política, supone la reducción de los controles administrativos, suprimiendo los de oportunidad y limitando los de legalidad a la excepción jurisdiccional. “Se objetan los controles previos y de oportunidad sobre las competencias de los entes autónomos territoriales porque suponen una interferencia en la autonomía. La autonomía política y su consecuente facultad de *indirizzo* político hacen que los controles de esta naturaleza incidan sobre el fundamento de la existencia de tales entes”; en, VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 261-262.

<sup>437</sup> FANLO LORAS, *op. cit.*, p. 323.

orientación política y la gestión administrativa de sus gobernantes a través del ejercicio de su derecho político al sufragio, no votándoles a éstos o a la corriente política que les acuerpa.

Como al inicio se expuso, las formas de control que se impongan a la actuación de los entes locales deben partir de los límites de la autonomía local que antes desarrollamos. Es decir, deben respetar los niveles de autonomía que constitucionalmente se hayan configurado, pero, a su vez, deben garantizar que los Gobiernos locales mantenga su actuación dentro del marco competencial que, legalmente, también se haya configurado.

Todo proceso descentralizador adecuadamente ejecutado debe suponer la participación directa de los ciudadanos destinatarios –o interesados directos- de las decisiones del ente descentralizado, tanto en la emisión del sufragio para la elección de sus gobernantes, como en la ejecución y la vigilancia de su actuación. En la medida que los gobernantes sean electos con el voto directo de sus ciudadanos, la autonomía de que goza el ente descentralizado adquiere mayor legitimidad, incorporando en su vigilancia y control a los electores mismos, ante quienes debe responder<sup>438</sup>.

Bajo tal premisa, deberán revisarse con detenimiento algunos controles como los de legalidad en sede administrativa, o los de cuentas y de oportunidad cuando éstos sean previos. En este mismo sentido, es posible observar una tendencia creciente a la supresión de estos controles<sup>439</sup>, debido a la progresiva generalización de la legitimación democrática directa en los gobiernos locales, así como al incremento en los niveles de supervisión y vigilancia social y el enraizamiento de una cultura de rendición de cuentas, transparencia y probidad.

Además, para que cualquier forma de control sea realmente efectiva, las sociedades, su institucionalidad jurídica y sus organismos deben contar con una verdadera cultura de transparencia y acceso a la información o, al menos, con adecuados y efectivos instrumentos normativos que la hagan efectiva.

---

<sup>438</sup> No es que aquellas organizaciones, cuyos responsables no sean electos a través del sufragio libre y directo de los gobernados, no gocen de autonomía, sino que, en estos casos la autonomía e independencia es más plena y legítima.

<sup>439</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 193.

### 2.3.7. Consecuencias de la autonomía local

Finalmente, debe indicarse el efecto inmediato de la autonomía de que gozan los entes descentralizados; éste es, la responsabilidad directa y exclusiva que recae sobre ellos. En tanto les ha sido otorgado este amplio margen de autonomía, que les habilita ejercer todas sus competencias sin la sujeción a ningún otro nivel de gobierno, son entonces tales entes y sólo ellos, quienes deberán rendir cuentas y responder de las consecuencias tanto jurídicas como políticas de sus actuaciones, ante sus administrados y electores, las autoridades jurisdiccionales y los entes contralores del Estado. Como expresa Fernández Montalvo, “la legitimación democrática de la autonomía local exige, sin duda, una actuación <bajo propia responsabilidad> de las Administraciones locales e impide degradar las competencias locales a meras funciones técnico-administrativas”<sup>440</sup>.

Y es que no puede de otra forma, dada la desvinculación de los Gobiernos locales de todo otro Órgano del Estado; no se encuentran integrados en, ni dependen de ningún otro ente, actúan por sí,...son autónomos en su actuar. Nadie más se encuentra legitimado para responder por éstos.

---

<sup>440</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 549.

## 2.4. SUFICIENCIA ECONÓMICA-AUTONOMÍA FINANCIERA

Los principios de suficiencia económica y autonomía financiera caminan de la mano en el ámbito de la descentralización y son imprescindibles para ésta. Más claro; la autonomía local en la descentralización exige la provisión a los Gobiernos locales, de todos los recursos económicos y financieros que sean necesarios para la correcta ejecución del marco competencial que les ha sido adjudicado<sup>441</sup>; pero, junto a esta suficiencia de recursos debe concurrir además la capacidad e independencia de decisión en la disposición de los mismos<sup>442</sup>, sometida claro, al marco legal y constitucional que configura y delimita su actuar; sin la observancia de tales principios, las funciones y competencias que les han sido asignadas –descentralizadas– serían no menos que ilusorias<sup>443</sup>; tal suficiencia y autonomía financiera son condiciones *sine qua non* de todo proceso de descentralización<sup>444</sup>.

Y es que sin la suficiencia correspondiente de recursos para la ejecución de sus funciones, derivadas del bloque competencial que les ha sido atribuido a los entes locales, la autonomía misma de éstos quedarían sin contenido, vulnerándose con ello su correspondiente bloque de constitucionalidad; pues tal distribución de recursos y cargas financieras no están, sino al servicio del propio reparto competencial<sup>445</sup>; sin financiación, sólo quedan competencias estériles, que vuelven vana toda descentralización y autonomía; la distribución de competencias sólo puede ser eficaz, en tanto se atienda a la distribución

---

<sup>441</sup> Para ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 98, la real concreción de la autonomía local, se encuentra condicionada a la concurrencia de una auténtica suficiencia financiera.

<sup>442</sup> ANGOITIA GRIJALVA, *Entidades...*, *op. cit.* 144.

<sup>443</sup> ILLÁN SAILER, *op. cit.*, p. 18. El autor afirma que la responsabilidad sobre “los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz”.

<sup>444</sup> En este sentido, Treisman establece que el grado o nivel de descentralización fiscal al interior de un Estado, puede medirse en relación a la parte de los ingresos fiscales totales o el nivel de participación en los gastos totales del Estado, con que cuentan los gobiernos subnacionales; en TREISMAN, DANIEL, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, Madrid etc., 2007, p. 25. Además, ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 31.

<sup>445</sup> DAHLBY, BEV, “Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, marzo 2001, consultada en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001231/123105s.pdf>. Además, MEDINA GUERRERO, MANUEL, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 13.

de los gastos e ingresos y, esta última, a su vez, sólo puede emprenderse a la luz del reparto competencial<sup>446</sup>.

Como hemos referido, esta suficiencia económica debe ser acompañada de un adecuado nivel de autonomía e independencia técnica y política; cualquier forma de injerencia de Órganos externos en la determinación del uso y destino de los recursos locales o el condicionamiento para su aprovisionamiento, transgrediría igualmente la autonomía local constitucionalmente reconocida. Debe concretarse el binomio autonomía-suficiencia financiera, para que pueda darse el potenciamiento mutuo de ambas condiciones<sup>447</sup>.

Sobre los alcances de la autonomía en el tema de la financiación, es posible identificar tres corrientes doctrinales: una, que nos dice que la autonomía en el ámbito local debe ser total, es decir, incluir tanto los ingresos como los egresos; otra, para la cual lo único que importa es que los entes locales cuenten con la suficiencia financiera, sin importar la forma en que se obtenga; y la tercera, según la cual esta autonomía debe ser sólo para el tema de los egresos, no así para los ingresos<sup>448</sup>.

En acápites anteriores hemos esbozado la dimensión económico-financiera de la autonomía, pero, ante todo, la idea de la descentralización fiscal; veíamos entonces como esta última se integra de dos grandes y complejas vertientes: de una parte, encontramos la descentralización de los ingresos, referida a la forma en que los gobiernos locales controlan las fuentes de sus ingresos, que generalmente provienen de transferencias del Gobierno central, aunque además pueden provenir de la creación de nuevos impuestos locales, del incremento de la autoridad fiscal que estaba antes en manos del gobierno nacional<sup>449</sup> e, incluso, del endeudamiento propio de los niveles locales; y, de otra, tenemos la descentralización de los gastos, referida a la forma y cuantía en que los gobiernos

---

<sup>446</sup> MEDINA GUERRERO, MANUEL, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 14.

<sup>447</sup> VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuesta para su reforma*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 19.

<sup>448</sup> ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 31.

<sup>449</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit.*, p. 36, 37. Para la autora, la descentralización fiscal se reduce al ámbito de los ingresos.

subnacionales han de gastar autónomamente sus ingresos, sin la interferencia de ningún otro nivel de gobierno<sup>450</sup>.

En este mismo sentido, la autonomía financiera local implica tanto la capacidad de decidir sobre la forma en que habrán de generar sus propios recursos, como la potestad para decidir, con criterios de oportunidad y acierto político, el destino y los destinatarios del gasto público local<sup>451</sup>, siempre, dentro de los límites de legalidad.

Como antes se indicaba, respecto de los egresos, la autonomía local parece ser generalmente admitida, pues la disposición libre de sus recursos, representa un mínimo de independencia. No sucede lo mismo respecto a los ingresos –a la financiación-, pues, sobre el tema, los órganos centrales del Estado se vuelven especialmente celosos y con dificultad permiten a los entes locales la determinación de sus ingresos<sup>452</sup>, especialmente a nivel tributario pues, obviamente, ello podría representar una elevada fragmentación del sistema tributario nacional<sup>453</sup> o una exigencia fiscal desmedida para el ciudadano, a menos que, en su lugar, se sacrificaran los ingresos –vía carga fiscal- de los órganos centrales, circunstancias que pocos Estados llegan a tolerar; en términos jurídico-formales, hablamos de la reserva de ley<sup>454</sup> generalmente impuesta en materia de tributos. Es por ello que, de forma generalizada, los Estados optan por determinar centralizadamente los mecanismos para establecer los ingresos y los alcances del aprovisionamiento de éstos a los entes locales, a través de sus propias políticas fiscales y las transferencias o subvenciones de recursos hacia éstos.

Bajo estas últimas ideas, ingresamos a la noción de la vasta figura del *federalismo fiscal*, en la cual, como en el ámbito político, la descentralización y autonomía sobre las

---

<sup>450</sup> MONTERO, ALFRED Y SAMUELS, DAVID, “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences”, en *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 7.

<sup>451</sup> VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuesta para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 35.

<sup>452</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 189.

<sup>453</sup> CARAMÉS VIÉITEZ, Luis, *Economía Pública Local*, 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 89.

<sup>454</sup> RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 472. El profesor Rivero refiere acá que en el ámbito de la autonomía local, esta reserva de ley en materia tributaria, se trata de una reserva relativa, en tanto, el apoyo o colaboración reglamentaria es admisible, siempre que previamente la ley haya establecido los criterios o principios que deban de regir un determinado tributo. Además, CARAMÉS VIÉITEZ, Luis, *Economía Pública Local*, 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 89.

competencias en materias fiscales, corresponden a un nivel más elevado de distribución del poder, que implica la determinación autónoma de todas sus fuentes de ingresos, incluyendo, por supuesto, los tributos; así, llegamos a lo que parte de la literatura denomina como “autonomía tributaria”.

*La autonomía tributaria y la autonomía financiera o presupuestaria de los entes locales constituyen, como ha destacado la generalidad de la doctrina, aspectos fundamentales de la autonomía local. De nada serviría una declaración, incluso constitucional, de la autonomía, si los Entes locales carecen de los recursos económicos suficientes o no pueden disponer libremente de ellos en aplicación de la propia política de gasto público.*

Antonio Fanlo Loras<sup>455</sup>

Como se ha referido, éste es uno de los pasos más difíciles de dar en materia de descentralización local. En muchos sistemas, la doctrina y la jurisprudencia, junto a la reserva de ley en materia tributaria, niegan a los entes locales la posibilidad de crear, según su propia decisión y conveniencia, tributos. A los niveles locales generalmente se otorga únicamente la capacidad de un desarrollo reglamentario de la norma superior que establece el tributo así como todos sus elementos que afectan la identidad y entidad de la prestación. Como exponíamos, el nivel local puede hacer un desarrollo reglamentario en esta materia, siempre que la ley haya determinado el “hecho imponible, sujeto pasivo, elementos de cuantificación de la deuda, infracción, sanciones y obligaciones del contribuyente”<sup>456</sup>. Como afirma Valenzuela, la “autonomía tributaria local” se limita a la imposición de tributos locales previamente creados y regulados por la ley, a su reglamentación a través de

---

<sup>455</sup> FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 734.

<sup>456</sup> VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuesta para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 38; “...la reserva de ley obliga al legislador ordinario a regular un mínimo del tributo, que viene determinado por la definición de sus elementos esenciales (hecho imponible, sujeto pasivo, elementos de cuantificación de la deuda, infracción, sanciones y obligaciones del contribuyente), pero siempre hasta el punto en el que no se conculque la autonomía tributaria local”. También FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 597.

las correspondientes Ordenanzas fiscales, a la gestión tributaria y a la cuantificación del volumen de los recursos tributarios<sup>457</sup>.

Desde otra perspectiva, la descentralización fiscal se encuentra íntimamente relacionada con la dimensión administrativa, pero más aun con la política, de la descentralización<sup>458</sup>. En el ámbito federal, el análisis político del federalismo fiscal comienza con la suposición de que los pactos fiscales intergubernamentales, son el resultado de trueques políticos entre los diferentes niveles de Gobierno<sup>459</sup>. Estas ofertas se producen a lo largo de dos ejes: la política "horizontal" del federalismo fiscal, referida a cómo se asignan los recursos al interior de los gobiernos subnacionales y, la política "vertical", que se refiere a las competencias asignadas y recursos asignados a diferentes niveles de los gobiernos.

Hasta este punto, podemos identificar la tensión generada entre las políticas de transferencias económicas y la autonomía tributaria, como mecanismos para garantizar la suficiencia económica de los Gobiernos locales. Pues, las transferencias, si bien garantizan de alguna forma un mínimo de ingresos para el desarrollo del marco competencial consignado a los entes locales, cuando éstas son especialmente condicionadas<sup>460</sup>, menguan la autonomía de gasto del Gobierno local, pero, además, les resta incentivos para mejorar su responsabilidad y eficiencia en el gasto, aun cuando aquellas sean transferencias discrecionales. De otra parte, el acrecentamiento de la autonomía tributaria, si bien podría incentivar el desarrollo económico local a fin de mejorar su recaudación tributaria, también es cierto que no todas las unidades locales lo lograrán y que no todas contarán con la capacidad administrativa para crear y cobrar sus propios impuestos, lo que puede provocar

---

<sup>457</sup> EMBID IRUJO, ANTONIO, "Ordenanzas y reglamentos municipales", en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 540. También, VALENZUELA VILLARUBIA, ISIDRO, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuesta para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 39.

<sup>458</sup> MONTERO, ALFRED Y SAMUELS, DAVID, "The political determinants of ... *op. cit.*, p. 7.

<sup>459</sup> HAGGAR, STEPHAN Y WEBB, STEVEN, "Political incentives and intergovernmental fiscal relations", en *Decentralization and democracy in Latin America*. (Montero y Samuels, editors), University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 236.

<sup>460</sup> Como antes apuntábamos, estas transferencias pueden presentarse de dos formas básicas: condicionadas, cuando se dirigen y vinculan al cumplimiento de funciones previamente cedidas por el nivel central, o no condicionadas, cuando su forma de empleo podrá ser dispuesta libremente por el destinatario; son conocidas también como no discrecionales o discrecionales, respectivamente. Puede verse WATTS, Ronald L, *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006, p. 152. Además, CARAMÉS VIÉITEZ, Luis, *Economía Pública Local*, 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 70-72.



una importante disminución de sus ingresos y, consecuentemente, en su nivel de autonomía<sup>461</sup>. Lograr el equilibrio óptimo entre ambas formas de ingresos, con las ventajas y desventajas que incorporan, ha de ser una especial y permanente tarea en todo proceso descentralizador<sup>462</sup>.

Sobre el tema de carga fiscal en niveles territoriales subnacionales, se ha desarrollado en Europa el denominado modelo de Tiebout, según el cual los ciudadanos pueden desplazarse de una localidad a otra, en la búsqueda de aquella oferta de bienes públicos que más satisfaga sus intereses, tomando en consideración el coste-impuestos satisfechos<sup>463</sup>, hechos que la literatura denomina “votar con los pies”. En esta búsqueda, los ciudadanos van orientando a los gobernantes sobre sus expectativas como gobernados, provocando una mejora en su oferta, hasta llegar a alcanzar un óptimo social. Para evitar distorsiones, el modelo impone la no realización de transferencias entre los distintos territorios para financiar bienes públicos locales, pues ello implicaría la posibilidad que no se produjeran los movimientos necesarios para alcanzar el equilibrio óptimo. De ahí que cada ente debe mantener su propio equilibrio fiscal.

Este principio de distribución poblacional –basado en coste fiscal/servicios recibidos-, difícilmente tenga aplicación en países poco desarrollados, debido a la improbable movilidad de la población en función de los bienes públicos ofrecidos, dado que estos últimos son reducidos, al igual que la capacidad de desplazamiento, y la carga fiscal suele ser baja<sup>464</sup>.

Entre las diversas formas de financiación de las haciendas locales<sup>465</sup>, podemos citar:

- Ingresos provenientes de su propio patrimonio, como pueden ser los rendimientos de sus bienes, provenientes de cualquier actuación civil o mercantil que realicen, bienes adquiridos a título de herencia, legado o donación u otros.

---

<sup>461</sup> FALLETI, TULIA G., *Decentralization and... op. cit.*, p. 38.

<sup>462</sup> CARAMÉS VIÉITEZ, Luis, *Economía Pública Local*, 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 90.

<sup>463</sup> RICARD GOMÁ Y JACINT JORDANA, *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, p. 14.

<sup>464</sup> RICARD GOMÁ Y JACINT JORDANA, *Descentralización y... op. cit.*, p. 15.

<sup>465</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, *Régimen local y autonómico*, Editorial Universitaria, Madrid, 1996, p. 372 ss.

- Los tributos: impuestos, tasas o contribuciones especiales. Las tasas han sido el principal recurso de las Haciendas locales. Las contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras pública o del establecimiento o ampliación de servicios públicos determinados. Busca la satisfacción de intereses generales, no de uno o varios sujetos en particular, como el caso de las tasas.
- Participación en los tributos del Estado. Según la cuantía o porcentaje que la ley defina.
- Subvenciones. Consisten en transferencias que se hacen desde la Administración central.
- Los precios públicos. Son las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local o por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de carácter comercial o mercantil de la competencia de la entidad local, siempre que no sean obligatorios<sup>466</sup>.
- Operaciones de recurso al crédito. Créditos que puedan recibir de instituciones públicas o privadas.
- Multas y sanciones.
- Otras prestaciones de Derecho público. Consisten en aportaciones que realizan en especie.

Debemos advertir que esta suficiencia y autonomía financiera que hemos referido, debe a su vez hacerse acompañar de aquellos mecanismos que aseguren la rendición de cuentas,

---

<sup>466</sup> PERA VERDAGUER, FRANCISCO, “Los recursos tributarios no impositivos de la Hacienda local: tasas, precios públicos y precios privados. Problemas que plantea su actual regulación. Las contribuciones especiales”, en *Financiación de los entes locales*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 290 ss. Pera nos explica que las figuras de las tasas y los precios públicos suelen confundirse, aunque, es generalmente aceptada la diferencia que evidentemente existe entre ambos. En términos generales, la mayoría de autores coinciden en plantar la distinción, en el carácter de coactiva o voluntaria de la solicitud de la prestación o de la prestación misma; así, podemos decir que estamos ante una tasa, cuando el origen o fuente de obligación de pago es la ley; en cambio, cuando este origen lo encontramos en el terreno volitivo o contractual, nos hallamos frente a un precio público.

tanto de los gobernantes para con sus ciudadanos, como de los funcionarios para con los mismos titulares del gobierno local y, de ambos, para con las instancias contraloras del Estado. Rendición de cuentas que en todo caso habrá de ser a posteriori y no deberá confundirse con otras formas de control de gestión o de oportunidad que puedan atentar contra la autonomía local, salvo las excepciones previstas en el control de legalidad que, en todo caso, debería ser ejercido en sede jurisdiccional.

## 2.5 LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN; AMENAZAS Y DEFENSA. A PROPÓSITO DE LA RECIENTE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En el ocaso de nuestro trabajo, se promulga en España la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), considerada oportuna por algunos, limitada y simplista por otros; sin embargo, cualquiera sea el adjetivo que se use para describirla, lo cierto es que nos encontramos ahora frente a una norma que incursiona, para bien o para mal, en los ámbitos competenciales, financieros, administrativos e incluso políticos de la Administración local en este país. El análisis de esta ley y sus repercusiones en la esfera de autonomía de los Gobiernos locales, con toda facilidad, nos bridaría insumos suficientes para una tesis doctoral entera; por lo que precisamos aclarar lo accesorio y tangencial de su abordaje en el presente trabajo.

La autonomía local que hemos desarrollado hasta este punto de la investigación, ha sido estudiada bajo parámetros, condiciones y supuestos fácticos distintos a los que inspiraron y motivaron esta norma, lo que nos facilita verla desde otra perspectiva.

En condiciones de mayor normalidad, fuera de un contexto de crisis, las críticas hacia la LRSAL serían menos tenues.

Lo desarrollado hasta aquí, respecto de la autonomía local, pone de manifiesto el quebrantamiento de ésta, en varios de los preceptos incorporados en dicha norma.

Y es que el principio de autonomía local lo es todo en cuanto a la configuración de lo local; las constituciones hacen descansar al Gobierno local sobre esta “piedra angular”, como la denomina Parejo Alfonso<sup>467</sup>.

Definida por la Carta europea de la autonomía local, esta última constituye *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*

---

<sup>467</sup> ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL. *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 91, amparándose en ideas expuestas antes por Parejo, L., Mir, J. y Vallina, J.L.

De acá, surgen dos puntos que indispensablemente debemos delimitar: por una parte, qué elementos son los que dan contenido a esta autonomía y, por otra, cuáles son estos asuntos que le son propios a este nivel de Gobierno.

Así, debemos iniciar retomando la idea de autonomía como una forma de autogobierno, que incorpora en sí la capacidad de autonormarse, la potestad de autoorganización, un marco competencial propio, una suficiencia económica, y el principio de representatividad democrática, entre otros<sup>468</sup>. Elementos que luego pasaremos a desarrollar.

Sobre los intereses que le son propios y la autonomía misma, incorporados en muchas de las constituciones actuales, parecen darse por sobreentendidos por parte del constituyente, pues casi nunca llegan a definirles. Para el caso de España, su texto constitucional se limita a vincularla con la gestión de los intereses de las colectividades que coexisten en los respectivos territorios. De esta forma, surge la interrogante sobre cuáles son estos intereses que le son propios al Municipio; a ello, hemos de decir, que son todos aquellos asuntos que afectan a la localidad.

Ahora, para la atención de todos estos asuntos o intereses, se requiere de un determinado marco competencial que, en la generalidad, tampoco es establecido desde los textos constitucionales. La concreción y desarrollo de este abanico de competencias se deja en manos del legislador; es a éste al que corresponde establecer y concretar tales competencias, dotando así de contenido y efectividad la autonomía constitucionalmente garantizada, en atención a la reserva de ley<sup>469</sup> generada para ello; actividad que deberá realizarse a la sombra del bloque de constitucionalidad de la autonomía local, generándose así la paradoja que antes indicábamos: una autonomía local constitucionalmente consagrada pero legalmente configurada<sup>470</sup>.

---

<sup>468</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, JORGE, “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril (2008), Madrid, p. 121. Además, FANLO LORAS, ANTONIO, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 244.

<sup>469</sup> Y, respecto de la cual, existe un consenso doctrinario, como lo indica MIR I BAGO, JOSEP, en *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 237.

<sup>470</sup> FUENTETAJA PASTOR, JESÚS ÁNGEL, “Autonomía local y legislación básica”, en *Reforma y restos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 152

Así, el legislador, en la construcción de este ámbito competencial, deberá respetar el contenido mínimo en que se traduce aquella “garantía constitucional que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”, como dirá Quintana Carretero<sup>471</sup>. Y, como ya lo advertía Parejo Alfonso, soslayar este imperativo o ejecutarlo de forma defectuosa por parte del legislador, supone “de suyo la inconstitucionalidad de la disposición legal de que se trate por inmisión en la autonomía local garantizada”<sup>472</sup>.

El legislador debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía constitucional que incorpora la Norma Fundamental, como lo ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia española<sup>473</sup>. Como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional español, el legislador tiene vedado todo desarrollo normativo que afecte la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés y sitúe tal capacidad por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno, *so pena* de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local.

---

<sup>471</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 155.

<sup>472</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1981, p.159, citado además por MIR I BAGO, JOSEP, en *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 268. Parte de la idea también es tomada de Mir I Bago, quien además agrega que “hay un notable consenso doctrinal acerca de la constitucionalmente necesaria atribución de competencias a favor de municipios y provincias, como consecuencia de la proclamación de su autonomía”. El autor cita a los exponentes que retoman estas mismas ideas, entre otros, a Parejo Alfonso, Santamaría Pastor, Leguina, Martín Mateo, Bocanegra y Ortega.

<sup>473</sup> El Tribunal Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia la garantía institucional de la autonomía local como garantía constitucional. Ello supone: 1) la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (desde la STC 4/1981); 2) el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias (desde las SSTC 32/1981; 84/1982 y 170/1989); 3) la interdicción de la tutela o control de otras Administraciones públicas, por razones de oportunidad o como controles genéricos e indeterminados, que sitúen a las entidades públicas en posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica del Estado o de otras entidades territoriales (desde la STC 4/1981); y 4) el derecho a la autonomía financiera, entendida como garantía de suficiencia de recursos económicos y como capacidad autónoma de gasto (desde la STC 4/1981). Además, STC 214/1989, de 21 de diciembre, 159/2001, de 5 de Julio de 2001 y STSE 5250/1998, de fecha 21 de septiembre de 1998.

Sin embargo, una vez definido el ámbito competencial que ha de corresponder al Gobierno local, deberán definirse los controles a los que estará sujeto su ejercicio y, ante todo, el órgano controlador, que no podrá ser otro nivel de Administración, pues ello implicaría una acción de supervisión y vigilancia de un nivel de Gobierno sobre otro. Los órganos de vigilancia general, el Tribunal de Cuentas y, por supuesto, el Órgano jurisdiccional, son los legitimados para ello.

Sobre el tema, hemos dejado plasmada nuestra posición en cuanto a la improcedencia de toda forma de control en sede administrativa, sea de legalidad u oportunidad, de una Administración sobre otra, pues quedaría latente una jerarquización de Gobiernos y la subordinación de unos a otros, lo cual es contrario a la autonomía constitucionalmente garantizada.

Este último planteamiento no debe llegarse a entender como la exclusión de la Administración local de cualquier forma de control de su actuar; pues, en plena observancia de los mismos preceptos constitucionales, los Entes locales deben ceñir su actuar de forma irrestricta a los principios de legalidad, efectividad, economía y eficiencia; el punto es, el órgano que ha de ejercer la vigilancia de su cumplimiento.

Sin embargo, hemos visto además que la autonomía local implica una inexorable suficiencia económica. Los Gobiernos locales deben contar con los recursos económicos propios y suficientes<sup>474</sup> para el cumplimiento de sus funciones y competencias<sup>475</sup>; ya decíamos que sin recursos ni capacidad de decisión sobre éstos, la ejecución de las funciones que les fueren asignadas a los gobiernos locales serían ilusorias<sup>476</sup>, quedando sin vida el texto constitucional.

---

<sup>474</sup> Para ANGOITIA GRIJALVA, MIGUEL, *Entidades locales y descentralización del sector público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004, p. 98, la real concreción de la autonomía local, se encuentra condicionada a la concurrencia de una auténtica suficiencia financiera.

<sup>475</sup> ANGOITIA GRIJALVA, *Entidades...*, *op. cit.*, p. 144.

<sup>476</sup> ARIÑO ORTIZ, GASPAS, *Principios de derecho público económico: (modelo de Estado, gestión pública, regulación económica)*. Publicac Granada, Comares, 2004, p. 53. MEDINA GUERRERO, MANUEL, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, p. 13. ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 31 ss. Además, ILLÁN SAILER, *op. cit.*, p. 18; también aporta al tema, incorporándolo como “Descentralización fiscal”, exponiendo que la responsabilidad sobre “los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz”.

Sin embargo, la injerencia de agentes externos al Gobierno local en la forma en que éste ha de definir el uso y destino de los recursos locales o el condicionamiento para su aprovisionamiento, sería además una franca vulneración al bloque de constitucionalidad de la autonomía local.

Además, un vaciamiento de su marco competencial y el estrangulamiento financiero del Gobierno local, así como la intervención en el destino de sus recursos, impactan de forma directa en la capacidad de autogobierno y autoorganización de aquéllos, anulándola casi por completo.

A la luz de las consideraciones antes expuestas, retomamos algunas disposiciones contenidas en la LRSAL<sup>477</sup>.

**A.- “Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”.** (Nueva redacción del párrafo segundo del artículo 7.3 de la LRBR).

“Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. (Nueva redacción del párrafo segundo del artículo 7.4 de la LRBR).

<sup>477</sup> El texto original de todas estas disposiciones no tienen pasajes o frases resaltadas.



¿Un Ente territorial autónomo, de los descritos en el artículo 137 CE, puede estar sujeto, formal y materialmente, a la dirección de otro nivel de Administración, la delegante, en el ejercicio de las competencias que le son delegadas?

¿Es ésta, una forma autónoma de gestionar los intereses de la comunidad local?

Los controles de oportunidad chocan de manera frontal contra la autonomía local, por cuanto interfieren de forma directa en la gestión misma de una función, guardándose el delegante para sí la potestad de desautorizar y revertir la actuación del Gobierno municipal. Y, como se ha expuesto, no es que las municipalidades no puedan errar en el ejercicio de su marco competencial y tomar decisiones poco efectivas y eficientes, o que ante su error, no pueda ningún ente advertírsele y corregir su actuación; el punto es el órgano facultado para hacerlo, que, en todo caso, debe ser un órgano constitucional de control, jurisdiccional o administrativo, no una Administración superior, pues ello colocaría al nivel local en una relación inequívoca de supra a subordinación ante aquélla.

Las Administraciones locales no son meras ejecutoras de la Ley o los dictados de otras Administraciones; su objeto consiste en una autoadministración, en el marco de la Ley, desarrollada bajo la libre responsabilidad, en donde aquélla es sólo un marco delimitador del espacio de su gestión<sup>478</sup>.

**B.-** “1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la **Diputación provincial** o entidad equivalente la que **coordinará la prestación de los siguientes servicios:**

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

<sup>478</sup> NIETO-GUERRERO LOZANO, ANA MA., *Los entes locales municipales: entre la política y la administración*, INAP, Madrid, 2001, p. 22.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

**Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.**

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. **Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios**". (Nueva redacción del párrafo segundo del artículo 26.2 de la LRBSR).

El que el nivel de Administración superior coordine la prestación de los servicios más elementales para la comunidad local, no es gestionar sus respectivos intereses con autonomía.

La acreditación de un coste inferior al de la gestión de servicios realizada por la Diputación, como condición indispensable para que los municipios puedan asumir la prestación de servicios que le son propios a su gestión, sin importar la capacidad técnica y financiera de la Administración local o el beneficio social y democrático de ello, colisiona no sólo con la autonomía constitucionalmente garantizada, sino además con principios de

eficacia, descentralización, y coordinación, igualmente constitucionales, así como y, ante todo el principio de subsidiaridad comunitariamente establecido.

**C.- “4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas.** En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. **Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.**

5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”. (Nueva redacción del párrafo segundo del artículo 27 de la LRBR).)

“...dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y...enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas”, no coloca al municipio en una relación de supra, sino de auténtica subordinación administrativa ante el ente delegante, contraria a toda noción de autonomía, por muy indeterminado que se encuentre el concepto en la Constitución.

El que la Administración delegante intervenga como instancia revisora en sede administrativa de la actuación, no hace más que ratificar la posición de inferioridad en que la misma LRBR coloca a los Gobiernos locales; pues, valga aclarar, que ambas disposiciones se encontraban ya en el texto original de este artículo.

**D.-** “1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

**g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.**

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes”. (Nueva redacción del párrafo segundo del artículo 36.1 de la LRBRS).

El vaciamiento competencial del que antes hemos expuesto, como acción vedada para el legislador, por la garantía constitucional configurada en favor de la autonomía local, se materializa en la letra g) de la presente disposición. La sustracción de tal competencia al municipio, que no es cualquiera, sino la esencial de administrar y la de proveerse de bienes y servicios para su normal funcionamiento, es lesiva a dicho ámbito de autonomía –“para la gestión de sus respectivos intereses”-.

Como exponía Sosa Wagner, el objeto propio de esta garantía, es asegurar la protección de las entidades locales frente al legislador que, de forma artificiosa, puede llegar a vaciar su contenido competencial<sup>479</sup>, como acá lo hace.

**E.- 1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:**

a) **El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente**, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) **Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste** a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) **Los planes de saneamiento de la Corporación Local** o los planes de reducción de deudas.

d) **La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación** vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.» (Nueva Disposición adicional decimosexta de la LRBR).

La presente disposición deja poco margen para dudar sobre su respeto al bloque de constitucionalidad de la autonomía local, pero también de su observancia a los fundamentos esenciales de la democracia representativa y participativa. Autonomía local y

---

<sup>479</sup> SOSA WAGNER, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 239, 1988; en este trabajo expone además que la autonomía no puede ser considerada un derecho fundamental que pueda oponerse frente al Estado, en tanto su desarrollo en la Constitución española se encuentra en la parte referida a la organización del Estado mismo.

democracia son términos que no deben llegar a confundirse, aunque, en todo caso, difícil de separar<sup>480</sup>.

El legislador ha suplantado en este caso particular al Gobierno local, democráticamente electo, por otro que no es directamente electo ni representativo de los ciudadanos miembros de la comunidad local, vulnerando así el contenido mínimo de aquella garantía constitucional, que se materializa en el derecho de la comunidad local “a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”<sup>481</sup>.

**F.- 1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.**

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior.

A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

---

<sup>480</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007, p. 33.

<sup>481</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 155. Además, Pratchett, Lawrence, “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’”, en *POLITICAL STUDIES: 2004*, Vol. 52, p. 362.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. (Nueva Disposición transitoria primera de la LRBR).

Los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, ampliamente desarrollados en el Sistema europeo, son desplazados por completo en esta disposición. Además, se perpetúa el vaciamiento competencial antes aludido.

La Carta Europea de Autonomía Local, en el núm. 3 de su artículo 3 ter, dispone: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

Por lo que, con esta parte de la reforma, se da por hecho que el nivel local no es el más adecuado para cumplir tales competencias, generándose un distanciamiento entre la Administración y el administrado. Los principios de cooperación y colaboración insertos en la CE y destinados a las relaciones interadministrativas, también podrían resultar agraviados.

Está claro que la eficiencia y mejor satisfacción de los servicios es la justificación del nivel superior de gobierno para tomar por sí la ejecución de un servicio; sin embargo este principio nos impone además identificar el nivel más próximo a los ciudadanos, que, en muchos casos, quizá sea el nivel regional, pero en otros puede serlo el municipio<sup>482</sup>; y es acá cuando entra en escena el principio de proporcionalidad, como complemento al de subsidiaridad o máxima proximidad a los ciudadanos. Es decir en el reparto de este ámbito competencial, debe tenerse presente además la idoneidad, capacidad, necesidad y proporcionalidad de esta distribución, así como las respectivas dimensiones territoriales, demográficas, asociativas y organizativas<sup>483</sup>.

---

<sup>482</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 456.

<sup>483</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de*



**G.-** En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.

**Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.**

El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:

a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.

b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones. (Nueva Disposición transitoria undécima de la LRBRS).

El legislador, lejos de establecer los mínimos competenciales de las mancomunidades de municipios, lo que hace es truncar toda posibilidad de desarrollo y ejercicio de poder como Gobierno territorial a los municipios, vulnerando además los principios de eficacia, descentralización, y coordinación que constitucionalmente rigen el actuar de las Administraciones públicas.

### **Consideraciones finales**

En los pocos meses de vigencia de la LRSAL, ya se ha escrito bastante sobre la misma, sus motivaciones y consecuencias a nivel local, regional y nacional.

Si bien el resultado de la reforma se encuentra plasmado el articulado de la LRSAL, ésta se encuentra encuadrada en un contexto socioeconómico, político y cultural muy particular de lo que es y ha sido el Reino de España y su huella histórica.

Condiciones como un elevado número de municipios, la dispersión y traslape competencial entre los distintos niveles de Gobierno, la susceptibilidad a los actos y contratos poco transparentes y, de forma especial y determinante, las condiciones económicas<sup>484</sup> del país y la Unión Europea en general, se encuentran tras telón en esta reforma.

Así lo dejan ver, en parte, los párrafos iniciales del preámbulo de dicha ley:

“Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para **evitar duplicidades** con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», **racionalizar la estructura organizativa** de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, **garantizar un control financiero** y presupuestario más riguroso y **favorecer la iniciativa económica privada** evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Así, la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse a los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. (El resaltado es nuestro).

El elevado número de Gobiernos locales y los altos costos que implica su funcionamiento, son, con seguridad, los hechos que han llevado al legislador a tomar este tipo de actos normativos<sup>485</sup>. De ahí que la fusión de municipios sea una de las principales apuestas de la reforma<sup>486</sup>. Tal condición genera la conformación de numerosos Gobiernos

---

<sup>484</sup> SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, “El impacto de la crisis económica en las instituciones españolas y europeas”, en *Revista Documentación Administrativa*, No. 1, enero-diciembre 2014.

<sup>485</sup> REBOLLO PUIG, MANUEL, “Sobre el adelgazamiento de la Administración, sus dietas y límites”, en *Revista El Cronista*, No. 48, 4014, Iustel, Madrid, 2014. El autor hace un interesante recorrido sobre las eventuales repercusiones de la reforma en la planta funcional e inventario de organismos, así como su impacto en los cimientos del Estado social. Además, Arenilla Sáez, Manuel, “Génesis y finalidad de la reforma local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, No. Extra., enero 2015, INAP, 2015.

<sup>486</sup> CALONGE VELÁSQUEZ, ANTONIO, “Fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta

locales con reducido número de habitantes, lo que genera serias dificultades para la producción y prestación autosuficiente de bienes y servicios.

El debate sobre el tamaño de los municipios es complejo, y debe ser considerado dentro del contexto histórico, político y económico de cada país<sup>487</sup>, teniéndose en cuenta además criterios como la producción/eficiencia de costes/población, la representación/receptividad política/rendición de cuentas, la financiación/capacidad fiscal y la capacidad administrativa<sup>488</sup>.

Toda lógica nos indica que existe una relación directa entre el incremento en el número de municipios y el aumento del gasto público; tema aparte es la eficiencia de dicho gasto; sin embargo, esta proliferación de municipios representa además una disminución en el tamaño de los gobiernos locales, lo que también puede significar pérdidas en las economías de escala<sup>489</sup>.

La actuación de la Administración local bajo parámetros de eficacia y eficiencia y con base en el principio de estabilidad presupuestaria, es un imperativo constitucional del que ésta no puede sustraerse; pues de forma clara y expresa la CE establece que “[l]as Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Si bien los Gobiernos locales tienen la “capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades”, y para fijar el “destino y orientación del gasto público”<sup>490</sup>, tal programación y ejecución presupuestaria, éste debe ceñirse en todo caso a la

---

municipal: una oportunidad perdida”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. Extra., enero 2015, INAP, 2015. El preámbulo mismo de la LRSAL, de forma expresa, establece: “A este respecto, cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal”.

<sup>487</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 7.

<sup>488</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, JORGE, “América Latina”, en *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX. Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local GOLD II 2011*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Civitas, Madrid, 2011, p. 79 ss.

<sup>489</sup> BURKI, SHAHID J., DILLINGER, WILLIAM R., y otros, *Más Allá... op. cit.*, p. 27. Además, sobre los orígenes de esta proliferación de localidades, principalmente atribuida al sistema napoleónico del cual se proviene, puede verificarse, PONT MESTRES, Magin y ÁLVAREZ CIENFUEGOS, José M., *Financiación De Los Entes Locales: Ponencias*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 19-20.

<sup>490</sup> STC 13/1992 y 68/1996.

responsabilidad fiscal y al equilibrio presupuestario que el mismo sistema legal y constitucional le impone. Y, para ello, es legítimo que el legislador busque garantizar tales condiciones, debiendo mantener la armonía jurídico política y económica indispensable. Así, Parejo Alfonso exponía, incluso antes de la última reforma constitucional, que en el plano económico-financiero, el establecimiento de límites a la capacidad de endeudamiento de los entes locales no supone una infracción a la autonomía local, dado que el objetivo es preservar a las entidades locales de endeudamientos comprometedores de su hacienda<sup>491</sup>.

Además, hay quienes sostienen que la implementación de políticas macroeconómicas se vuelve mucho más complicada en Estados descentralizados, con las implicaciones políticas que ello conlleva. Los Gobiernos locales y regionales presentan poca o nulo interés en emprender y ejecutar políticas monetarias y fiscales, tendentes a mantener en condiciones de sanidad las finanzas del país<sup>492</sup>. Ello explica en buena medida la orientación de la reforma.

En este sentido, establecer los límites competenciales de los Gobiernos locales, sujetos aquéllos a la condicionante económica financiera, parecería ser algo racional.

Es acá cuando entran en juego las economías de escala, en la búsqueda del equilibrio entre responder apropiadamente a las demandas de servicios locales, lo que favorece la descentralización, y la explotación de las economías de escala en la prestación del bien público, lo que beneficia la centralización<sup>493</sup>; relación en la que además, el número de habitantes juega un papel determinante. Mantener la prestación de servicios de forma descentralizada o recentralizar los mismos, dependerá de los costos que representa su producción, parcializada o concentrada, versus la población beneficiada; y es que, como

---

<sup>491</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 132.

<sup>492</sup> PRUD'HOMME, REMY, "The dangers of decentralization", en *The World Bank Research Observer.*, No. 2, World Bank, Washington, DC, 1995, p. 201-220.

<sup>493</sup> Puede verse BOIX PALOP, Andrés, “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 2, julio-diciembre 2014.

algunos refieren, el costo per cápita de un bien público es inversamente proporcional a la población de la jurisdicción que lo recibe<sup>494</sup>.

Por otra parte, la proliferación de Gobiernos locales incrementa *per se*, además del gasto público, la planta burocrática, así como el riesgo del clientelismo político y la corruptela<sup>495</sup>, con todas las implicaciones que ésta incorpora en la economía misma<sup>496</sup>. Hace muchos años Nieto advertía que "...donde la corrupción florece con más bríos, donde está como en su casa, es en los Ayuntamientos medianos y grandes. Excepciones aparte, decir Ayuntamiento es decir corrupción, pues en ellos ha vivido siempre... No es ciertamente en los Ayuntamientos donde se hacen los negocios más importantes de España, pero sí, desde luego, donde la corrupción se desenvuelve con un estilo más campechano y acogedor"<sup>497</sup>.

A raíz de la reforma, subyace en el ambiente, sin que así llegue a plantearse, un dilema entre la recentralización y descentralización del Estado. Todo hace concluir que las alternativas de una no-reforma o una reforma consensuada, eran muy pocas. El dotar de mayor eficiencia los recursos públicos y lograr la estabilidad presupuestaria y la responsabilidad fiscal de los Gobiernos locales era una necesidad para el Estado, con seguridad impuesta, a la cual los gobernantes locales no estaban muy dispuestos a contribuir<sup>498</sup>. Quizá ello explique lo abrupto de la reforma que, con un poco más de tino, hubiera podido evitar una eventual vulneración al principio de subsidiariedad y a la autonomía local constitucionalmente garantizada, al incorporar controles de oportunidad y de legalidad en sede administrativa de las Administraciones nacional y regional sobre la

---

<sup>494</sup> Es parte de la teoría especial desarrollada por HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY, "Beyond federalism. estimating and explaining the territorial structure of government", en *Working Paper Series / KFG, the Transformative Power of Europe*, No. 37, Kolleg-Forschergruppe The Transformative Power of Europe, Berlin, 2012, p. 8-10.

<sup>495</sup> Como refiere Urquiza, el creciente protagonismo de los Gobiernos locales en el ámbito del Estado, a partir de la Constitución española de 1978, que reconoce a éstos el poder de gestionar sus propios intereses, ha permitido que el fenómeno de la corrupción "anide y germine en la esfera pública local", alcanzando gran desarrollo, en URQUIZA, JOSÉ M., *Corrupción Municipal: Por Qué Se Produce Y Cómo Evitarla*, Almuzara, [Córdoba, 2005, p. 32 ss. Además, BORJA, JORDI, *Estado, Descentralización Y Democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989, p. 63.

<sup>496</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Instituciones Administrativas, Desarrollo Y Control De La Corrupción : El Caso Colombiano*, UIM ; IUT, Granada (España), 2006, p. 63.

<sup>497</sup> NIETO, ALEJANDRO, *Corrupción En La España Democrática*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 133.

<sup>498</sup> Rivero Ortega, Ricardo, "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. Extraordinario, enero 2015.

local<sup>499</sup>, y sustraer de esta última un ámbito competencial, sin importar si cuenta con la capacidad técnica y financiera e interés de brindarlo directamente a su comunidad.

---

<sup>499</sup> Puede verse Calvo Vérez, Juan, “La nueva reforma de la Administración local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 2, julio-diciembre 2014.

### **3. PRINCIPIOS RECTORES**

Cada sistema normativo configura, a través de la Constitución y demás normas derivadas de ésta, los principios que han de regir la descentralización hacia el nivel local, según las condiciones políticas, organizativas, sociales y económicas imperantes al momento de configurar el marco competencial y de autonomía de los Gobiernos locales, y las perspectivas de organización estatal a la que se pretenda llegar. Así, aun cuando la configuración y desarrollo de tales principios varía en cada sistema, existe un mínimo común de éstos, que ahora pasamos a enunciar.

#### **3.1. PRINCIPIOS DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN**

La colaboración y cooperación se encuentran referidas a las relaciones verticales bidireccionales Municipios-Estado, pero, además, horizontales, entre los distintos elementos de un mismo nivel<sup>500</sup>. Éstos implican –de acuerdo a su significado lingüístico- la realización de determinadas acciones de forma conjunta entre ambos entes, para la obtención de ciertos resultados que son competencia y de interés de uno de ellos o, en el mejor de los casos, del interés de ambos<sup>501</sup>. Tales principios suelen ser asimilables y usados de forma casi indistinta en diversos sistemas<sup>502</sup>.

---

<sup>500</sup> En un sistema de descentralización territorial de poder, dirá Santolaya, son posibles relaciones de cooperación entre todos sus elementos componentes; en, SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, *Descentralización Y Cooperación: Introducción Al Estudio De Los Mecanismos De Cooperación En Los Estados Basados En La Descentralización Política, Su Aplicación Al Caso Español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 3. Además, puede verse FANLO LORAS, ANTONIO, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 500 ss.

<sup>501</sup> Santoyala define la cooperación, como la forma de coordinación en la actividad de sujetos dotados de poderes públicos establecida en base a la utilización de poderes propios, no jerarquizados, de cada uno de los sujetos en presencia; en SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, *Descentralización Y... op. cit.*, p. 34.

<sup>502</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Relaciones Interadministrativas De Colaboración Y Cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 24. Puede verse además FERNÁNDEZ MANJÓN, DESIDERIO, *La Colaboración En El Estado Compuesto Asimétrico: El Caso De España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001, p. 37 ss.

En un sentido más estricto, al principio de colaboración se le considera como un deber de auxilio mutuo que debe presidir las relaciones entre los distintos niveles de gobierno<sup>503</sup>. En éste, cada entidad actúa en el ejercicio de sus propias competencias; todas, con el fin de lograr mayor eficacia y conveniencia en la realización y prestación de sus servicios, sin que pueda llegarse a producir una alteración en la titularidad de cada ente, sobre sus respectivas competencias<sup>504</sup>. En las relaciones interadministrativas de colaboración, las partes conservan casi inmutable su ámbito de autonomía, debido a las condiciones volitivas y de paridad con que éstas comparecen<sup>505</sup>.

El principio de colaboración o cooperación supone el auxilio mutuo que debe concurrir en las relaciones entre los distintos entes territoriales, así como la actuación conjunta o mancomunada de las competencias de éstos, para la obtención de determinados resultados<sup>506</sup>. Se caracteriza esencialmente por la voluntariedad de los elementos subjetivos concurrentes y por la condición de igualdad jurídica con que éstos se presentan<sup>507</sup>; la idea de jerarquía, dirá Santolaya, es incompatible con la idea misma de cooperación<sup>508</sup>.

---

<sup>503</sup> TAJADURA TEJADA, JAVIER, *El Principio De Cooperación En El Estado Autonómico*, 2a ed., Comares, Granada, 2000, p. 18.

<sup>504</sup> RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 286. También CLIMENT BARBERÁ, JUAN, “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho municipal*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 381.

<sup>505</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Relaciones Interadministrativas De Colaboración Y Cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 24.

<sup>506</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 26.

<sup>507</sup> Para ciertos autores, el elemento caracterizador del principio de cooperación no es su carácter volitivo, sino la condición de esencial igualdad en que se sitúan las organizaciones públicas que intervienen en la relación, pues, es este el elemento que en definitiva le diferencia de la coordinación, en la cual persiste la superioridad de una de las partes; en, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M. y GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Los Convenios Entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 26. Los instrumentos de cooperación funcional dan paso al surgimiento de relaciones entre entes que concurren en condiciones paritarias, con los cuales se busca mejorar la calidad de las prestaciones públicas y acelerar los tiempos del procedimiento administrativo, a través de una organización sinérgica de la actividad administrativa, en relación al mismo objetivo o proyecto; en ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 29.

<sup>508</sup> SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, *Descentralización Y... op. cit.*, p. 33.



Esta cooperación puede concurrir sobre competencias propias de cualquier ente territorial (nacional, intermedio o local) o compartidas entre varios de éstos; en este sentido, puede ser en orden ascendente, descendente u horizontal<sup>509</sup>.

El desarrollo equilibrado en un proceso de descentralización política y la organización de un Estado como ámbito de convivencia de todos los que ocupan las distintas parcelas del territorio, exige de los distintos niveles de gobierno y los entes que los integran, la exclusión de formas atomizadas e individualizadas de actuar, así como la incorporación de valores superiores como la convivencia, la cooperación y la solidaridad en su actuación<sup>510</sup>.

Las acciones surgidas de la materialización de este principio, generalmente toman la forma de convenios administrativos interinstitucionales<sup>511</sup> o, incluso, puede llegarse a la conformación de asociaciones, mancomunidades o federaciones de entidades locales.

---

<sup>509</sup> RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 287.

<sup>510</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “El principio de cooperación”, en *Retos de la organización administrativa contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, San Salvador, 2011, p. 451.

<sup>511</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M. y GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, *Los Convenios Entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 19 ss. Para el autor, el convenio entre Administraciones públicas parece haberse convertido en la técnica de colaboración por excelencia.

### 3.2. PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

A través de la coordinación se busca garantizar la funcionalidad del sistema entero, compatibilizando la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento. Aquélla supone la existencia de una relación de supremacía de un elemento de la relación – Órganos centrales del Estado-, a diferencia de la cooperación, que exige la presencia de una relación de tipo paritario entre los actores intervinientes<sup>512</sup>.

En la materialización de este principio, debe concurrir un elemento que sirva de guía, modulador u orientador para el resto. La discusión doctrinal se ha centrado sobre la capacidad de este elemento para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias de los entes coordinados<sup>513</sup>. Mientras para unos sí es posible la imposición coactiva de funciones por parte del coordinador (concepción material), para otros, éste sólo puede fijar los medios y sistemas de relación que hagan posible la actuación conjunta de los distintos elementos (concepción formal). La decantación por cualquiera de éstas, será determinada en cada caso por el Derecho positivo particular.

La doctrina española ha llegado a identificar como rasgos caracterizadores de este principio<sup>514</sup>:

- La concurrencia de un título competencial concreto habilitante.
- Se plantea como un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados.
- Consiente el establecimiento, incluso coercitivo, de aquellas medidas que fueren necesarias y suficientes para la consecución de los objetivos que la coordinación persigue.

---

<sup>512</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 28. También, Además, puede verse FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 508 ss.

<sup>513</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 23.

<sup>514</sup> *Ibíd.*, p. 26.

Para la jurisprudencia también española, “[l]a coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones, y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema... [D]ebe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias...

...constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha Alta inspección en un mecanismo de control”<sup>515</sup>.

En la materialización de este tipo de relaciones interinstitucionales, concurre un ente dotado de supremacía formal y material, el coordinador, que, en el ejercicio de su competencia de coordinación, necesariamente limita el ejercicio de las competencias propias de los entes coordinados. De ahí la inexorable preexistencia de un expreso precepto legal habilitante que, además, defina los límites y alcances de aquella interferencia en el ámbito competencial de los últimos<sup>516</sup>.

---

<sup>515</sup> STC No. 42/1983, de 20 de mayo de 1983.

<sup>516</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ M. y GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *Los Convenios Entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 28, 29.

### 3.3. PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El principio de subsidiaridad provoca el ejercicio de la autoridad en el nivel más adecuado para cumplir sus cometidos; trata, en definitiva, de acercar la Administración al administrado. En el fondo, es la satisfacción del bien común y de las necesidades colectivas lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos: la regional y la local<sup>517</sup>.

Los orígenes de este principio no los encontramos en la Comunidad Económica Europea ni en el federalismo, sino en la llamada Doctrina social de la Iglesia, formulada hace ya muchas décadas, desde inicios del siglo XX<sup>518</sup>; se encuentran en las entrañas del Estado social y democrático de Derecho, por cuanto confirma la idea de que “el Estado, los poderes públicos, existen para servir al ciudadano, y no al contrario”<sup>519</sup>. El servicio debe

---

<sup>517</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 456.

<sup>518</sup> MCCADDEN, CARLOS, *El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1992, consultado en, [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_2.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_2.html). El autor afirma que “[e]l principio de subsidiariedad en su expresión actual tiene su origen en la Doctrina Social Católica; fue formulado por el Papa Pío XI en la encíclica *Quadragesimo Anno*, en 1931, dentro del contexto de la lucha contra el totalitarismo. La encíclica de Pío XI retoma las ideas de León XIII, quien en la encíclica *Rerum Novarum* 40 años antes formuló los principios de la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

Los derechos del individuo, de las sociedades intermedias y de los grupos sociales fueron defendidos en la encíclica de Pío XI contra el creciente totalitarismo de entre-guerras; esto es, frente a los regímenes fascista, socialista y comunista, que buscaban politizar o incluso aplastar a la Iglesia.

En la encíclica *Quadragesimo Anno* el principio de subsidiariedad es formulado así:

*"Como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyéndose un grave perjuicio y perturbación de recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero sin destruirlos y absorberlos"* (Q.A.79; p.93).

Más tarde Juan XXIII en *Mater et Magistra* (1961), aplica la subsidiariedad no sólo al papel de la autoridad pública dentro de la economía (estimular, regular, complementar sin remplazar), sino incluso a cuestiones de ayuda regional por parte del gobierno central.

En *Pacem in Terris* (1963), Juan XXIII extiende la subsidiariedad a los asuntos internacionales, los cuales por su complejidad requieren una intervención supra-nacional que no debe limitar la esfera de acción de la comunidad política nacional, y mucho menos tomar su lugar.

*Pacem in Terris* se hace ver que la misión propia de la "autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político y cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación”.

<sup>519</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 452.

prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficiente; como antes se dijo, se trata de acercar la Administración a los ciudadanos.

Sin embargo, fue el Derecho alemán el que lo tomó y desarrolló en el ámbito de construcción de su estructura estatal federalista<sup>520</sup>; desde ahí, se importa esta idea a la configuración de la Comunidad Económica Europea, desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Lisboa; Europa lo retoma además, de forma más clara y expresa, en la Carta Europea de Autonomía Local, particularmente, en su art. 3 ter<sup>521</sup>.

*En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*<sup>522</sup>

---

<sup>520</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 124. Para Quintana, el desarrollo europeo del principio de subsidiariedad buscaba “mantener y reforzar el espacio democrático local como elemento esencial de democracia europea y hacer uso de la participación democrática de los ciudadanos en las Entidades locales para transmitirles el ideal de la unidad europea, estableciendo un vínculo intenso entre democracia y municipio”.

<sup>521</sup> Carta Europea de Autonomía Local, Artículo 3 ter: “1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.».

<sup>522</sup> Carta Europea de Autonomía Local, Artículo 3 ter, núm. 3.

Este principio de subsidiaridad se acentúa en Europa con el fin de patentizar la estrecha relación existente entre autonomía local y legitimidad democrática, a través de la descentralización del poder y su mayor acercamiento a la ciudadanía<sup>523</sup>.

Ésta se nos presenta en dos vertientes; de una parte, la negativa o de prohibición, que funciona como límite o interdicción a la innecesaria intervención de los niveles superiores de gobierno, fomentando el consiguiente centralismo; y, de otra, la positiva o de habilitación, que exige la colaboración y auxilio de los entes superiores a los inferiores, cuando éstos no puedan alcanzar por sí mismos los fines del Estado<sup>524</sup>.

Así, la subsidiaridad constituye un principio territorial y de organización según el cual una decisión política, o al menos su ejecución, debe acercarse al máximo posible al ciudadano<sup>525</sup>. Debe entenderse, por tanto, como una distribución de poderes entre distintos niveles administrativos –desde las organizaciones internacionales a las municipales–, para garantizar la máxima eficacia posible en el sistema global y la máxima proximidad al ciudadano<sup>526</sup>.

En esencia, el principio de subsidiaridad, que tiene su base en los de autonomía y descentralización<sup>527</sup>, se erige como uno de los principios rectores de la distribución de competencias entre los distintos niveles al interior de los Estados, otorgándose preferencia

---

<sup>523</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 124.

<sup>524</sup> VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 150.

<sup>525</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 20. Para el autor, “Por subsidiaridad se entiende que las decisiones deben ser asumidas por el nivel institucional más descentralizado posible cuando sea justificado y compatible con la exigencia de asegurar eficiencia y efectividad a la acción de los poderes públicos. Es conexo al principio de subsidiaridad el criterio de que la generalidad de las funciones administrativas se atribuye a los entes locales, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la única salvedad de las funciones incompatibles con las dimensiones mismas, atribuyendo la responsabilidad pública a la autoridad territorial y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados”.

<sup>526</sup> REQUEJO COLL, FERRAN, “Federalismo y grupos nacionales. La revisión de la legitimidad democrática”, en *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de València, Valencia, 2002, p. 84.

<sup>527</sup> ENTRENA CUESTA, RAFAEL, “Alcance del principio de subsidiaridad en la legislación española”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 230.

a aquellos que se encuentren más próximos al ciudadano, justificándose la retención competencial, sólo en aquellos casos en que, por su naturaleza o amplitud, aquéllas excedan el ámbito de intervención y capacidad local<sup>528</sup>; en todo caso, su aplicación presupone la distribución de competencias concurrentes o compartidas, nunca exclusivas<sup>529</sup>.

Asimismo, la subsidiaridad se perfila como criterio determinante para la colaboración o asistencia de los niveles centrales a la ejecución de las competencias locales, cuando éstas no puedan ejecutarse por los propios entes descentralizados<sup>530</sup>. Esta colaboración no se limita al auxilio en casos de imposibilidad o ejecución deficiente de las competencias locales, sino que contempla además la participación de los entes locales en las decisiones que deban tomar los niveles superiores y les afecten a ellos.

Pues, como principio de organización social, la subsidiariedad expresa una concepción del hombre y de la sociedad, que incorpora la prohibición de transferir a otros niveles todo lo que cada uno puede realizar por sí mismo y con sus propias fuerzas; sin embargo, incorpora además un sentido positivo, que es que cuando la capacidad de una acción comunitaria se muestra insuficiente no debe ser tomada automáticamente a cargo de una comunidad más amplia, sino, por el contrario, esta última deberá ayudar y sostener a la comunidad deficiente. “Desde su nivel superior debe restaurar la capacidad de acción de la comunidad que resulta momentáneamente insuficiente. Es aquí donde se revela la etimología del término subsidiariedad: subsidio (*subsidium*), auxilio, que significa ayuda o soporte y no sustitución”<sup>531</sup>.

---

<sup>528</sup> VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 150-151. Para la autora, “la intervención del ente superior está condicionada a que el ente inferior no sea capaz de alcanzar los objetivos de la acción emprendida de manera suficiente, los que pueden lograrse mejor en el nivel superior por las dimensiones o los efectos de dicha acción. Supone así una evaluación de necesidad y eficacia de la actuación del nivel superior”. Además, QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 125.

<sup>529</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, ANTONIO J., *Autonomía Local Y Descentralización: Su Naturaleza Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 124.

<sup>530</sup> QUINTANA CARRETERO, JUAN PEDRO, “La garantía constitucional de la autonomía local”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p 126.

<sup>531</sup> MCCADDEN, CARLOS, *El principio de subsidiariedad y el Tratado de Maastricht*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1992, consultado en, [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec\\_3.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_3.html)

A partir de la autonomía local y la subsidiaridad, los gobiernos locales, por ser, por ahora y en su generalidad, los más cercanos a la ciudadanía, deben gozar de un marco competencial suficiente que les permita atender las necesidades más próximas a la comunidad, sin que medie la injerencia de otros niveles de poder, “salvo que por razones de eficacia resulte imprescindible confiarlo a entidades territorialmente superiores, más alejadas de los destinatarios”<sup>532</sup>.

En todo caso, esta subsidiaridad o proximidad de la ejecución competencial a los ciudadanos, debe caminar de la mano al principio de proporcionalidad. Es decir, al momento del reparto o descentralización de competencias, bajo el principio de proximidad, debe tenerse presente además la idoneidad, capacidad, necesidad y proporcionalidad de esta distribución competencial. En este sentido, expone Requejo, la subsidiaridad es una técnica útil y un principio democrático que puede usarse para legitimar tanto la centralización como la descentralización, según las capacidades y particularidades de cada caso<sup>533</sup>. Para Rolla, es conexo al principio de subsidiaridad el criterio de que la generalidad de las funciones administrativas se atribuye a los entes locales, según las respectivas dimensiones territoriales, demográficas, asociativas y organizativas<sup>534</sup>.

El principio de proporcionalidad, además de parámetro a la subsidiaridad en el ámbito del reparto competencial, se extiende a la determinación de los controles que deban ejercerse sobre los entes locales. En esta esfera de control, este principio impone la búsqueda del adecuado equilibrio entre los niveles de control y el valor de los intereses que se pretende asegurar<sup>535</sup>.

---

<sup>532</sup> MARTÍNEZ DE VELASCO, JOAQUÍN HUELIN, “El papel de las entidades locales en el proceso de construcción europea”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 48.

<sup>533</sup> REQUEJO COLL, FERRAN, “Federalismo y grupos nacionales. La revisión de la legitimidad democrática”, en *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universitat de València, Valencia, 2002, p. 85.

<sup>534</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 19-20.

<sup>535</sup> El principio de proporcionalidad además funciona como parámetro para determinar la intromisión competencial de los niveles centrales y subnacionales sobre el local y, consecuentemente, los niveles de control que aquellos pueden ejercer sobre éste. Más amplio, en Sarmiento, Daniel, “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, en *Revista de Administración Pública*, Núm. 162, Septiembre-diciembre 2003, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 145-170.



Conforme a la doctrina alemana, podemos decir que el principio de proporcionalidad se compone de tres elementos: la idoneidad de la distribución competencial en relación a la finalidad a alcanzar, la necesidad de la medida menos lesiva para los bienes jurídicos comprometidos en la acción emprendida y el test de proporcionalidad en sentido estricto, es decir, la valoración coste-beneficio entre los beneficios a obtener con la acción emprendida y los perjuicios sobre bienes o valores afectados por ésta<sup>536</sup>. En definitiva, la proporcionalidad se encuentra en referencia a los medios y fines, mientras la subsidiariedad a un criterio de necesidad; esta última determina los presupuestos que legitiman la intervención, mientras la proporcionalidad la intensidad de su ejercicio; por lo que, cronológicamente, deben presentarse en momentos distintos; primero, debe decidirse la aplicación de la subsidiariedad y, hasta después, determinarse la proporcionalidad<sup>537</sup>.

En este sentido, con base en el principio de subsidiariedad, al momento de establecerse el reparto o distribución de competencias en la esfera de autonomía, dentro de los procesos de descentralización, debe tenerse presente la preferencia de su asignación a niveles de poder más próximos o cercanos a los ciudadanos, bajo parámetros de capacidad, eficiencia, eficacia y proporcionalidad. De esta forma, serían los Gobiernos locales los llamados a asumir el protagonismo que les corresponde en todas aquellas materias que sean susceptibles de gestión en el orden local, que, valga decir, no son pocas<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> VEGA DE DÍAZ RICCI, ANA M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal Y El Bloque Constitucional Local: Un Estudio De Derecho Argentino Y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006, p. 160.

<sup>537</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>538</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Reforma administrativa y Estado autonómico en España”, en *Derecho Administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 453, 456.

### 3.4. PRINCIPIO DE UNIDAD

En todo proceso de descentralización, no debe descuidarse el tema de la unidad del sistema ni la concurrencia de valores comunes y principios unitarios. La distribución territorial del poder político debe atender siempre a la naturaleza unitaria del Estado, independientemente de su forma, unitaria o federal.

Y es que toda organización territorial, aun cuando goce de autonomía, sigue formando parte de un todo; autonomía e integración configuran un equilibrio que debe buscarse<sup>539</sup>. Pues, autonomía y unidad, aun pareciendo polos opuestos, uno centrífugo y otro centrípeto, en realidad deben acompañarse uno del otro, pues todos los niveles de gobierno territorialmente descentralizados, deben su autonomía y sistema de valores a un mismo texto constitucional<sup>540</sup>. La constitución toma su rol articulador y unificador de los distintos niveles de poder al interior de un Estado; las tensiones entre éstos puedan surgir, deben ser resueltas a través de técnicas de convergencia que posibiliten un funcionamiento ordenado, eficaz e integrado del sistema<sup>541</sup>.

La doctrina ha llegado a construir el llamado “principio de institucionalidad”<sup>542</sup>, que actúa como un elemento de modulación del ejercicio de las competencias tanto del Estado como los demás entes territoriales, con el objeto de evitar cualquier atentado contra el interés general o los intereses específicos de otro ente<sup>543</sup>. Éste erige al sistema constitucional y legal de competencias, como “un deber negativo de contenido plenamente jurídico, que se proyecta no sólo a la actuación unilateral del ejercicio de potestades y

---

<sup>539</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “El principio de cooperación”, en *Retos de la organización administrativa contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, San Salvador, 2011, p. 452.

<sup>540</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 13. Rolla agrega que “La conciliación entre los principios de unidad y autonomía se manifiestan esencialmente a través de la codificación de los valores constitucionales, realizados en el plano histórico –políticos y vivos en la percepción de los ciudadanos”.

<sup>541</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “El principio de cooperación”,... *op. cit.*, p. 454.

<sup>542</sup> O “principio de lealtad constitucional” como le llama Rolla.

<sup>543</sup> FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 34.

ejecución de actos administrativos sino también al ámbito recíproco de las relaciones entre las distintas administraciones”<sup>544</sup>.

Las distintas autonomías territoriales deben configurar un sistema articulado en el que el Estado, las regiones y los gobiernos locales deben integrarse en un sistema institucional compuesto por ordenamientos recíprocamente autónomos, pero coordinados y comunicados entre sí<sup>545</sup>, a la luz de los principios que de la Constitución dimanar.

---

<sup>544</sup> *Ibíd.*, p. 36.

<sup>545</sup> ROLLA, GIANCARLO, “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 14.

### 3.5. PRINCIPIO DE ASOCIATIVIDAD

La asociatividad de los entes locales es el lógico resultado de una adecuada administración de los principios de unidad y cooperación. Pues, como se indicaba, la cooperación funcional, da paso a la denominada “administración concertada o negociada”<sup>546</sup>, que sirve de fundamento para el desarrollo de procedimientos de coordinación o relación entre entes diversos, con el fin de acelerar los plazos del procedimiento administrativo y mejorar la calidad de las prestaciones públicas. Tales procedimientos se traducen en pactos, acuerdos y convenios interinstitucionales, esencia del asociativismo local. Agrupaciones que, además, podrían mejorar la interlocución con el nivel estatal<sup>547</sup>.

De este principio puede abstraerse la habilitación constitucional para la conformación de entidades supramunicipales o mancomunidades, con personalidad y competencias propias, que serán las que otorguen los municipios asociados, en el marco del desarrollo legislativo sobre el tema.

*“...el asociacionismo municipal es muy “natural”. Los gobiernos locales, municipios, administraciones locales, ayuntamientos, prefeituras, alcaldías o lo que se llamen según cada país, sienten una necesidad de agruparse para defender sus intereses, especialmente ante el gobierno central; y lo hacen en todas las latitudes. Prueba, entonces, de esta naturalidad es el gran número de asociaciones nacionales, departamentales, regionales de gobiernos locales que existe en el mundo”*

Néstor Vega Jiménez<sup>548</sup>

Asociaciones de municipios las hay de varios tipos: unas son recientes, otras medio centenarias; unas tienen una asociatividad voluntaria, otras obligatoria; las hay de cobertura total, mediana y parcial; de tipo nacional, regional, y/o departamentales,

---

<sup>546</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>547</sup> ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 52.

<sup>548</sup> NÉSTOR VEGA JIMÉNEZ, “Asociacionismo municipal e Inversión, y la descentralización en América Latina”, en Carrión, Fernando., Villaronga, Brigitta, *Descentralizar: Un Derrotero a Seguir*, Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina", FLASCO-Ecuador: SENPLADES; InWEnt-Internationale Weiterbildung und Entwicklung, Regionalbüro Andenländer, Quito, Lima, 2008, p 322.

estaduales o provinciales, con perfil empresarial corporativo y otras orientadas hacia la articulación política de los municipios<sup>549</sup>.

Estas asociaciones de Gobiernos locales, en general, tienen tres funciones. La primera de éstas es la producción y prestación de bienes y servicios de forma mancomunada; la mancomunidad se presenta como efectiva alternativa para los municipios más pequeños, que, en muchas ocasiones, se encuentran con grandes dificultades para prestar de forma adecuada algunos servicios. En segundo lugar, éstas tienen la función de representación de los intereses colectivos de los municipios, es decir, la defensa de la autonomía local y el fomento a la descentralización. Finalmente, realizan la labor de asistencia técnica y acompañamiento a sus asociados, para que éstos puedan asumir nuevas funciones, contribuyendo así al fortalecimiento institucional de este nivel de gobierno<sup>550</sup>.

Las mancomunidades o Asociaciones de Gobiernos Locales, encarnan un indispensable proceso de diálogo y puesta en común entre los distintos entes territoriales, en el que todos concurren aportando medios personales y materiales, para la satisfacción de necesidades y servicios también colectivos que, como lo refiere Castillo Blanco, gestionados de manera distinta, sólo redundarían en duplicidad o hasta esterilidad de esfuerzos<sup>551</sup>.

Finalmente, debemos aclarar un poco las diferencias existentes entre el nivel local de gobierno y las asociaciones o mancomunidades de entes locales<sup>552</sup>. En primer lugar, debemos indicar la legitimidad plenamente democrática de que gozan los Gobiernos municipales, al designarse a sus autoridades, a través de la elección libre y directa de quienes residen en cada jurisdicción; condición de la que adolecen las mancomunidades, al ser creadas por la decisión exclusiva de las autoridades de los distintos entes que las

---

<sup>549</sup> QUINTERO LÓPEZ, RAFAEL, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, *El Asociativismo Municipal En América Latina : Asociaciones De Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*, FLACMA, Quito, 2005, P. 23.

<sup>550</sup> NÉSTOR VEGA JIMÉNEZ, "Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina", en *Descentralizar: Un Derrotero a Seguir*, Carrión, Fernando., Villaronga, Brigitta., Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina", FLASCO-Ecuador, Quito, Ecuador; San Isidro, Lima, Perú, 2008, p. 321-338.

<sup>551</sup> CASTILLO BLANCO, FEDERICO, en el Prólogo a la obra *Intermunicipalidad Y Desarrollo Local. Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad*, (Fernández Alles, José Joaquín, Trocello, Gloria. Coord.), UIM, Granada, 2011, p. 14.

<sup>552</sup> ZIMMERMAN, JOSEPH F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, 1ª ed., Praeger, Westport Connecticut, 1992, p. 164.

conforman, sin el consentimiento expreso de los residentes. En segundo lugar, el espectro competencial de las corporaciones locales es de vocación general, interviniendo en una amplia variedad de especialidades, negocios, funciones, realizando además funciones gubernamentales como agente del Estado; en cambio, el marco competencial de las mancomunidades es sumamente limitado, restringido a funciones y actividades muy puntuales, sin vocación gubernativa. Finalmente, debemos mencionar el poder normativo local de que gozan las corporaciones municipales para la promulgación de ordenanzas, en contraste con las mancomunidades, que no gozan de éste.

#### **4. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

*“... es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo, le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad”.*

La democracia en América  
Alexis de Tocqueville

Los siglos pasan, y aquella célebre expresión de Tocqueville mantiene su vigencia. La esencia de la democracia reside precisamente en la participación activa y efectiva del ciudadano, titular del poder soberano, de todas aquellas decisiones que le afectan a él y a su comunidad.

Y es que hay quienes opinan que hablar de democracia local es, en cierta medida, redundante, pues la noción de democracia se ha generado históricamente dentro de la actividad propia del gobierno de la ciudad, de la comunidad local, en el contexto de la *polis*. La democracia en sus orígenes era, pues, democracia local, cuyas ideas, agentes y categorías fueron luego extrapoladas a comunidades de mayor complejidad, como las regiones, los Estados y uniones o comunidades de Estados<sup>553</sup>.

La participación de los ciudadanos en aquellos espacios en que se traten sus intereses como tal, valga decir, centros de trabajo o educativos, consejos de barrio, asociaciones comunales o de consumidores, etc., engendra un sentimiento cívico en los primeros, que les aporta la experiencia necesaria para la participación en las instituciones políticas y,

---

<sup>553</sup> VALLÈS CASADEVALL, JOSEP M., “La democracia local hacia el siglo XXI”, en *La ciudad democrática*, BOTELLA CORRAL, JOAN (coord.), Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999, p. 13.

además, la aceptación de las decisiones que, bajo tales parámetros de participación, sean adoptadas por la colectividad<sup>554</sup>.

El acercamiento de las decisiones y el poder al ciudadano, se ve potenciado en definitiva por los procesos de descentralización que, como antes referíamos, adquieren características propias en cada país de acuerdo a las peculiaridades históricas que le sirven de origen o punto de partida. Sin embargo, también los procesos de democratización en cada país se sujetan a las características de su propia biografía, por lo que, debido a la variedad de factores que determinan estos tipos de procesos, no siempre ni en todos los Estados, ambos caminan de la mano<sup>555</sup>.

Cuanto más próximo se sitúe el ejercicio del poder político al ciudadano, mayor será el incentivo para su participación, configurándose así la descentralización, como el mecanismo que puede hacer realidad la efectiva participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la sola participación electoral<sup>556</sup>. Como desde mucho antes lo apuntaba Tocqueville, ante la presencia de varios niveles de gobierno en los Estados, el que mejor, por no decir el único que, promovería esta necesaria participación y fomento de la democracia, es el nivel local.

Ello no implica que el avance democrático en los procesos de descentralización se genere de forma mecánica, pues, democracia puede haber tanto en regímenes centralistas o descentralizados, en tanto la descentralización es sólo un medio, un instrumento y no un fin en sí mismo<sup>557</sup>. Sin embargo, no debe desconocerse que la descentralización, bajo ciertas condiciones, puede contribuir a la democratización, en cuanto podría –pues tampoco ello

---

<sup>554</sup> FERNÁNDEZ LE GAL, ANNAÏCK, “Democracia cotidiana: Especial referencia a las asociaciones como agentes de participación ciudadana en la vida local”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 354.

<sup>555</sup> DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*, COPRE-PNUD, Caracas, 1997, p. 55.

<sup>556</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN R., “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 617, 635, 636.

<sup>557</sup> DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización... op. cit.*, p. 55.



es un efecto mecánico- favorecer la implementación de mecanismos para la participación de la sociedad civil<sup>558</sup>.

Lo que sí podemos dar por cierto es que, a través de la descentralización, se genera una disminución de la concentración y centralización de funciones, competencias y poder; y, esta distribución descendente del poder, siempre que logre acercarse más al ciudadano, podría lograr una mayor democratización institucional; en el ámbito social, facilitaría la participación en la toma de decisiones, y en la esfera socio-económica, generaría una mejor asignación de los recursos estatales, mayor racionalización presupuestaria y eficiencia<sup>559</sup>.

La incorporación de sectores excluidos a las instituciones representativas, así como el mayor control y participación de la sociedad civil en la actuación de los distintos Órganos del Estado, son factores propios de todo proceso de democratización<sup>560</sup>, que pueden ser fácilmente potenciados por la descentralización. Como afirma Boisier<sup>561</sup>, la descentralización es una condición necesaria, pero jamás suficiente para la democratización de un Estado.

Más contundente es Borja en su planteamiento; para el autor, un Estado centralizado es sumamente adverso a la promoción de la participación popular y al cambio social, pues aleja –física y funcionalmente- al ciudadano de los centros de decisión, representando una forma de “*expropiación política de las clases populares*”, en tanto se sustrae la esencia de lo que pretenden ser los Estados democráticos representativos, al limitar dicha participación y propiciar que el Estado sirva a intereses distintos de los de la colectividad<sup>562</sup>.

---

<sup>558</sup> Para ROBERT DAHL, “las unidades representativas pequeñas suponen un entrenamiento en la solución de problemas concretos y comprensibles para los que no hay que aplicar soluciones ideológicas más abstractas, y el hacer frene a estos problemas puede unir a grupos antagónicos en la vida política nacional”, en DAHL, ROBERT, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 201.

<sup>559</sup> DAHL, ROBERT, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 25; también en DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*, COPRE-PNUD, Caracas, 1997, p. 55.

<sup>560</sup> BORJA, JORDI, *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1988, p. 57.

<sup>561</sup> BOISIER, SERGIO, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en *Descentralización política y consolidación democrática*, DIETER NOHLEN (editor), Nueva sociedad, Caracas, 1991, p. 34.

<sup>562</sup> BORJA, JORDI, *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1988, p 31.

*Es desde lo local donde se debe –y puede- recuperar el verdadero sentido de la democracia*<sup>563</sup>.

La democracia exige la expresión libre de los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, ante el gobierno, y que éste pueda escucharles y satisfacer las preferencias de aquellos, sin importar las diferencias políticas que existan entre ellos. En ese sentido, la distribución del poder, a través de procesos de descentralización, favorece la tolerancia y coordinación entre las distintas preferencias políticas de los ciudadanos<sup>564</sup>; la cercanía entre gobernantes y gobernados, generada en los procesos descentralizadores, llega a convertirse por tanto en un factor determinante. Asimismo, los ejercicios de participación ciudadana en procesos de elección de sus gobernantes más inmediatos son un aporte significativo de la descentralización a la democracia, ya que con éstos se promueve la formulación y manifestación de las preferencias de los ciudadanos; en otras palabras, se crea una oportunidad para generar el debate sobre los intereses más próximos e inmediatos de éstos, así como su participación, fomentándose de esta forma la poliarquía en los niveles locales<sup>565</sup>. Una descentralización bien orientada, puede potencializar tanto la democratización representativa, como la participativa.

Para Ferrando, la democracia de grupos sociales y políticos -democracia pluralista- de nuestros tiempos, ha colocado a dichos grupos como intermediarios entre el Estado y el individuo, e impuesto al Estado la necesidad de descentralizarse –administrativamente, cita el autor- en favor de tales grupos, como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera y real democracia<sup>566</sup>.

Visto el tema a partir de la democracia –no de la descentralización- y de su necesaria concurrencia para el desarrollo de procesos descentralizadores, acompañamos a Boisier, cuando afirma que la “descentralización política [...] sólo es concebible en el ámbito de

---

<sup>563</sup> REMALLO LÓPEZ, FÁTIMA E., “Desarrollo urbano y territorial. El Gobierno del territorio”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 310.

<sup>564</sup> DAHL, ROBERT, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 13-14.

<sup>565</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>566</sup> FERRANDO BADÍA, JUAN, *El Estado unitario, ... op. cit.*, p. 73.

sistema políticos democráticos”<sup>567</sup>. Y es que todo proceso de distribución de poder que además incorpore procesos eleccionarios libres, universales y directos para la designación de los gobernantes en estos entes descentralizados, quienes a su vez cuenten con la garantía de ser legitimados y reconocidos, sin importar su orientación política, requiere y exige de un nivel mínimo de democratización; democracia que, a su vez, a través de estos procesos descentralizadores, *podría* verse fortalecida.

Como instrumento de distribución del poder político y organización del Estado, la descentralización puede surgir, ideológicamente hablando, de la férrea decisión de avanzar en la democratización de los Estados, pero, además, como ya ha sucedido en muchos países de América Latina, puede provenir del mero interés de desregularizar y privatizar la economía; así, Molina Rojas identifica dos tesis justificantes de la descentralización: una democrática y otra neoliberal, que responden a intereses y visiones distintas, aunque con coincidencias aparentes<sup>568</sup>.

No obstante, cuando la transferencia de poder hacia autoridades popularmente electas es una realidad, nos encontramos ante un proceso democratizador; pero, para que ambas instituciones –descentralización-democratización- se complemente mutuamente, es indispensable que además concurren la autonomía local y la participación de la comunidad<sup>569</sup>.

---

<sup>567</sup> BOISIER, SERGIO, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en *Descentralización política y consolidación democrática*, DIETER NOHLEN (editor), Nueva sociedad, Caracas, 1991, p. 33. Para éste, la democracia es forma y sustancia. “Lo formal: separación de poderes, renovación periódica de autoridades mediante procesos electorales (universales, informados, libres y secretos), y lo sustancial: reparto equilibrado del poder, igualdad de oportunidades, respecto a las minorías, protección a ciertos grupos poblacionales y sociales, etc... Así, si la característica definitoria de la descentralización política consiste, según se señaló, en la generación del ente descentralizado mediante procesos electorales, y si éstos significan en la práctica abrir espacios políticos que pueden ser llenados por corrientes políticas diferentes y aun antagónicas a las dominantes, ¿cómo y en virtud de qué, podría suponerse que sistemas no democráticos permitiesen a tal apertura?”.

<sup>568</sup> MOLINA ROJAS, FABIO, *La democracia desde el municipio: el nuevo Estado descentralizado*, Juricentro, San José, Costa Rica, 2006, p. 43. Como sigue diciendo el autor, “...no todos los descentralizadores persiguen la descentralización”. La “descentralización neoliberal”, desentendiéndose por completo de cualquier fin democratizador y centrándose en el mercado, con una finalidad puramente económica de transferir a los agentes económicos poder decisorio para crear condiciones de competencia, sea en la producción y consumo de bienes privados o incluso públicos, p. 50 ss.

<sup>569</sup> MOLINA ROJAS, FABIO, *La democracia desde el municipio: el nuevo Estado descentralizado*, Juricentro, San José, Costa Rica, 2006, p. 45.

Para algunos autores<sup>570</sup>, la apertura de nuevos espacios políticos y la presencia de elecciones directas a nivel subnacional, son aportes propios de democracia, que promueven y presionan a su vez la descentralización.

La democracia, como régimen político<sup>571</sup>, institucionaliza la participación del pueblo en la organización y ejercicio del poder político, aun cuando su desarrollo pareciera ser bastante pobre en muchos textos constitucionales, limitándose a instituir de manera expresa, sólo el reconocimiento de los derechos al ejercicio del sufragio, a la incorporación y creación de partidos políticos y a la opción a cargos públicos. No obstante, ha sido a través de la hermenéutica que se ha llegado a fundamentar el reciente desarrollo legislativo en temas como la participación ciudadana, la ética gubernamental o el derecho de acceso a la información.

La democracia representativa constitucionalmente configurada, no ha logrado evolucionar hacia nuevos estados en los que se propicie un mayor protagonismo del *demos*, como piedra angular de toda democracia, sin que por ello llegue a perder su naturaleza de representativa; este es un tema aún pendiente en nuestra sociedad, al cual, los Gobiernos locales, tienen mucho que aportar.

Para del Campo, la descentralización del poder implica una mayor participación de actores políticos y sociales, así como la ampliación del proceso de toma de decisiones, el fortalecimiento de la autonomía local y la mejora en la prestación de servicios sociales a la población en los niveles locales<sup>572</sup>.

Sin embargo, no son pocos los sistemas en los que ahora se advierte un déficit de participación de los distintos actores sociales, que suele atribuirse al carácter representativo de

---

<sup>570</sup> MONTERO, ALFRED y SAMUELS, DAVID, "The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences", en *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 17.

<sup>571</sup> LUCAS VERDÚ, PABLO. Curso de Derecho político V. II, 3ª ed. Tecnos, Madrid, 1983, p. 242.

<sup>572</sup> CAMPO GARCÍA, ESTHER DEL, "Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa", en *América Latina*, Número 11, abril de 2006, Fundació CIDOB, Barcelona, p. 9. Ella misma afirma que el proceso de descentralización planteado en determinados países de América del Sur, presenta como principales elementos: "la búsqueda de construcción de espacios de participación popular en la gestión local, redefinidos, más recientemente, como nuevas esferas públicas de ejercicio de una ciudadanía activa y de control sobre el Estado; la priorización por parte de la ciudadanía de las políticas a ser desarrolladas por los gobiernos municipales; la democratización de las informaciones y el acceso a los bienes y servicios públicos; y la construcción de una nueva cultura política, más democrática y participativa", p. 11.

nuestras democracias y al distanciamiento entre la clase política y la sociedad civil. No obstante, no se vislumbra por ahora un sustituto para nuestra democracia representativa, por lo que su supervivencia pasa por recuperar la credibilidad y legitimidad de la actuación de los Gobiernos, siendo la oportunidad más efectiva, la que brindan los Gobiernos locales, desde donde, por la inmediatez y cercanía con el ciudadano, presentan un abanico más amplio de oportunidades<sup>573</sup>. Es desde lo local donde se debe –y puede- recuperar el verdadero sentido de la democracia<sup>574</sup>. Pensar en un proceso descentralizador debe irse más allá de la mera modernización administrativa, y asumirse como una estrategia realizable de participación ciudadana y de profundización de la democracia<sup>575</sup>.

Finalmente, otro elemento -además de la participación ciudadana- que la descentralización debe potencializar, si aspira acompañar a un proceso democratizador, es la interacción interna entre los distintos sistemas de poder político –nacional, subnacional y local- y entre éstos y los distintos actores locales. Este ejercicio de cooperación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno es determinante en la construcción de Estados más democráticos.

Por contrario, hay quienes plantean que “la descentralización no es una fórmula mágica que cura los males económicos ni sociales, ni cambia por sí sola las relaciones políticas”<sup>576</sup>; es más, en algunos casos, puede servir incluso para disgregar las responsabilidades haciéndose difícil identificar a los responsables reales de una determinada decisión, o producir que los conflictos se agraven o disolver inclusive la unidad llegando a estadios de anarquía; asimismo, en ocasiones no promueve la participación ciudadana ni la eficacia administrativa, sino, por el contrario, la ciudadanía participa como sujeto pasivo de la descentralización y los costos de la burocracia se multiplican. Como lo dicen Montero y Samuels, la descentralización no es una panacea;

---

<sup>573</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 339.

<sup>574</sup> REMALLO LÓPEZ, FÁTIMA E., “Desarrollo urbano y territorial. El Gobierno del territorio”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 310.

<sup>575</sup> *Ibíd.*, p. 314.

<sup>576</sup> DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES, *La descentralización en... op. cit.*, p. 56.

son los factores políticos de cada comunidad los que habrán de definir los beneficios de estos procesos<sup>577</sup>.

---

<sup>577</sup> MONTERO, ALFRED y SAMUELS, DAVID. “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences”, en *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 30.

#### 4.1. DEMOCRACIA Y AUTONOMÍA

En términos generales, podemos decir que la teoría democrática del régimen local difiere en muy poco de la que rige para el ámbito nacional; son sólo algunas peculiaridades las que les diferencian: la autonomía de que se ha dotado a los Gobiernos locales y la cercanía y proximidad de éstos para con los ciudadanos<sup>578</sup>.

Autonomía y democracia son términos difícil de separar. La democracia sin descentralización y autonomía local, es un *status* que puede tolerarse. No obstante, la autonomía, fuera de un sistema democrático, es una categoría casi imposible de concebir.

La autonomía, como antes la hemos descrito, supone<sup>579</sup>:

a.- Un proceso descentralizador, que representa el reparto del poder político a nivel territorial.

b.- Una reducción en la apatía participativa del ciudadano y, por tanto, una motivación a interesarse por sí mismo y su comunidad.

c.- El fomento de la educación política de los ciudadanos, en tanto los Municipios pueden llegar a ser auténticas escuelas y laboratorios de democracia.

d.- La supresión de la autonomía local es una de las primeras medidas de quienes buscan instaurar regímenes totalitarios.

En un proceso descentralizador, como forma de distribución territorial del poder del Estado, la autonomía local llega a convertirse en expresión del pluralismo político y territorial del Estado democrático. Si, retomando a Parejo, llegamos a comprender la autonomía local como una forma de “*autogobierno o la autoadministración, consistente en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes*”, bajo cuya responsabilidad exclusiva descansará la gestión de éstos<sup>580</sup>, podremos

---

<sup>578</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007, p. 25.

<sup>579</sup> *Ibid.*, p. 25 ss.

<sup>580</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, T.I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 36-37.

identificar la importancia que tal figura toma en cuanto a la proximidad del poder al ciudadano<sup>581</sup>:

a.- Una mayor identificación entre el ciudadano y su comunidad política. Este es un factor que se dispersa sustancialmente en las grandes ciudades, pero es posible recuperar a través la instauración y coordinación de instancias inframunicipales, como los barrios y distritos.

b.- Mayor posibilidad de participación ciudadana en los asuntos públicos.

c.- Facilita una relación más estrecha y personalizada de los gobernantes con sus vecinos, lo que redundará en un mayor control democrático sobre el actuar de aquéllos.

d.- Se favorece el desarrollo de formas alternativas de participación ciudadana, como las asociaciones de vecinos, los Concejos y cabildos abiertos, etc.

e.- El Gobierno local goza de mayor eficacia, flexibilidad y sensibilidad a las demandas y problemas sociales.

Sin embargo, autonomía local y democracia son conceptos que no deben llegar a confundirse<sup>582</sup>:

- En primer lugar, su ámbito de actuación. El de la democracia, es el de las relaciones entre gobernantes y gobernados; el de la autonomía, es el de las relaciones entre los Gobiernos locales y los niveles superiores de gobierno.
- Luego, encontramos el ámbito de la titularidad. En la democracia, son los ciudadanos los titulares de la participación en los asuntos públicos. En la autonomía, son los Gobiernos locales los titulares de la autonomía local y su defensa ante otros niveles.
- Finalmente, tenemos la naturaleza jurídico constitucional. Así, la democracia, como derecho de participación política, es configurada como un derecho fundamental, susceptible de defensa ante el Tribunal Constitucional, a través del proceso de

---

<sup>581</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO, *El derecho constitucional... op. cit.*, p. 27 ss.

<sup>582</sup> *Ibíd.*, p. 33.



Amparo. La autonomía por su parte, al tratarse de una garantía constitucional –no institucional, como antes hemos referido-, es protegible ante el Tribunal Constitucional, a través del proceso de Inconstitucionalidad.

## 4.2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“En términos generales esta autonomía [...] es lo suficientemente amplia como para garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local. Es indudable que es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio”.*

IUCEPC<sup>583</sup>

### 4.2.1. Participación ciudadana

El protagonismo del *demos* en esta forma de Gobierno, es su propia esencia y elemento caracterizador. Si bien el concepto de democracia directa, propio de la antigua Grecia, ha sido virtualmente superado y remplazado por el de la democracia representativa, ello no implica la supresión del ciudadano –del pueblo- como agente titular del poder soberano en una comunidad jurídicamente organizada. El paso de la ciudad-Estado al Estado nacional se inició con el desplazamiento gradual de la idea de la democracia desde su sede histórica en la ciudad-Estado al ámbito más vasto de la nación, el país o el Estado nacional. Desde el siglo XVIII, con la consolidación de los Estados nacionales, la democracia dejó de ser una doctrina lugareña y exclusiva de ciudadanías y territorios pequeños<sup>584</sup>. Una de las consecuencias más significativas de esta transformación de la democracia ha sido la suplantación de la asamblea de ciudadanos por sus representantes y, por tanto, la disminución de la participación política de los primeros<sup>585</sup>.

La idea de democracia que actualmente cimienta nuestros sistemas es mucho más compleja de lo que lo fue en sus orígenes, pues ya no se encuentra referida únicamente a la titularidad del poder, sino, ante todo, a su ejercicio; titularidad y ejercicio del poder ya no caminan de la mano; se separan desde que el titular delega el ejercicio en sus

---

<sup>583</sup> Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, El Salvador, 1983; consultado en [www.jurisprudencia.gob.sv](http://www.jurisprudencia.gob.sv).

<sup>584</sup> DAHL, ROBERT A., *La democracia y sus críticos*, Paídos, Barcelona, 1992, p. 258 ss.

<sup>585</sup> *Ibíd.*, p. 262.

representantes y surge entonces la indispensable necesidad de controlarlo y, ante todo, garantizar su legitimidad. Es en este tema de legitimación del ejercicio del poder, en el que se erige como inexorable, la figura de la participación ciudadana que legitime, no sólo la investidura de los gobernantes sino además sus actos de gobierno; de ahí la “*sacrosanta*” exigencia -como dirá Sartori- de estimular la participación del ciudadano<sup>586</sup>.

El concepto de ciudadanía puede y debe abordarse desde dos perspectivas: una sociológica y otra jurídica; ambas parten de una idea común de ciudadanía, entendida ésta como participación o pertenencia a una comunidad; no obstante, el concepto sociológico es más amplio, incluyendo entre los derechos de ciudadanía, los derechos civiles, políticos y sociales; mientras, el concepto jurídico es más restringido, refiriéndose exclusivamente a un determinado *status* de pertenencia a la comunidad política, que confiere determinados derechos políticos, de participación en la formación de la voluntad de los poderes públicos<sup>587</sup>.

Como hemos sostenido, la ciudadanía es el actor principal de toda democracia; ésta, para acercarse a su mejor expresión y funcionamiento, debe contar con un “modelo de ciudadano ilustrado (capaz y bien informado), virtuoso (esforzado en mejorar el estado de lo público) y ocioso (con tiempo libre disponible para los asuntos colectivos)”<sup>588</sup> y, a su vez, una democracia de calidad promueve y refuerza este modelo de ciudadano.

Participar, en tanto, siguiendo a Ibáñez Macías, es tomar parte en un acto, proceso o asunto colectivo, **de carácter decisorio o no, siempre que los participantes tengan una influencia o control real sobre la toma de decisiones**, y actúen, ya sea de forma individual o colectiva<sup>589</sup>. La participación ciudadana es, por tanto, el involucramiento del *demos* en la vida pública y política de su comunidad, es toda actividad participativa, como

---

<sup>586</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 30.

<sup>587</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007, p. 126.

<sup>588</sup> VALLÈS CASADEVALL, JOSEP M., “La democracia local hacia el siglo XXI”, en *La ciudad democrática*, BOTELLA CORRAL, JOAN (coord.), Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999, p. 15.

<sup>589</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO, *El derecho constitucional a... op. cit.*, p. 38.

el informar y ser informado, escuchar y opinar sobre los problemas de su colectividad, el activismo comunitario..., lo es todo, en tanto concurren el ciudadano y la participación<sup>590</sup>.

No es posible negar el protagonismo que el nivel central de gobierno puede y debe tomar en la potenciación de la participación del ciudadano en los temas que le afectan. Desde una perspectiva sectorial, encontramos ahora la incorporación de representantes gremiales en órganos de dirección de instituciones públicas. Los procesos de creación legislativa incorporan la consulta ciudadana, como garantía de la legitimidad en la producción normativa, aunque, aún no de forma institucionalizada ni vinculante. La vertiente política de la descentralización no puede restringirse al simple hecho de la elección de las autoridades locales, “sino que implica que la sociedad civil adquiera un papel protagónico en los consensos sobre el desarrollo y la convivencia. Para tal efecto, se requiere abrir espacios reales de participación y concertación de políticas públicas, una educación para la democracia y los derechos humanos y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo”<sup>591</sup>.

Sin embargo, una vez identificada la fundamental función de la participación del ciudadano en la construcción de una mejor calidad democrática, podemos decir que es precisamente el nivel local, en atención al factor de cercanía, el escenario más propicio para fortalecer la participación del ciudadano en la cosa pública<sup>592</sup>.

Esta participación del ciudadano en el ámbito local consiste en la intervención de los vecinos o usuarios sobre todo lo local, en particular, en el ejercicio concreto de las competencias de la Administración pública local<sup>593</sup>.

---

<sup>590</sup> COLOMBO VILARRASA, CLELIA, *Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, p. 34. Además RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 211.

<sup>591</sup> AGHÓN, Gabriel y CORTÉS, Patricia, “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, en *Persona y Sociedad* [en línea], vol. XIV, no. 2, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2000, pp. 77-104, <http://www.personaysociedad.cl/descentralizacion-y-gobiernos-municipales-en-america-latina/>, [citado 2013-04-28],

<sup>592</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 18.

<sup>593</sup> BORJA, JORDI, *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1988, p. 292.

*“La demanda participativa, por lo menos en estado latente, existe, pero el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión o permitir que se manifieste”*

Jordi Borja<sup>594</sup>

En nuestros países se plantea de forma imperante la necesidad de involucrar al ciudadano en el quehacer público. Nuestro crecimiento como sociedad exige la vinculación de los ciudadanos con las políticas públicas. La relación Gobierno–gobernados debe recomponerse, oxigenarse, para lograr la indispensable identificación del ciudadano con las políticas locales, en principio, y luego nacionales. Pero, además, esta participación de la comunidad es indispensable, no sólo para garantizar la identificación y el involucramiento de aquélla en los proyectos locales, sino además para el control y la transparencia del gasto y la eficiencia de las inversiones. Como dirá Borja, es necesaria la “politización” –o, mejor, repolitización- de la sociedad civil<sup>595</sup>.

La descentralización llevada bajo este concepto, estimula la pedagogía política y el compromiso cívico de los ciudadanos. Como cita Castillo Blanco, “[e]s en la política local donde comprobamos, a diario, que nuestro bienestar individual depende del bienestar general, vemos en los servicios públicos una oportunidad para que la gente aprecie que lo público no es que no sea de nadie, es que es de todos”<sup>596</sup>.

La descentralización debe ahora pasar a ser una estrategia de participación ciudadana y de profundización de la democracia, sin que por ello se resten los méritos de ordenamiento y eficiencia del Estado. El Municipio debe superar su función de mero prestador de servicios públicos, para convertirse además en un instrumento de garantía de la solidaridad, la equidad y del equilibrio interterritorial<sup>597</sup>.

Todo proyecto local garantiza mejor su desarrollo real y sostenible, si el Gobierno ejecutor cuenta con el respaldo de sus gobernados; para ello, es indispensable que éstos

---

<sup>594</sup> *Ibíd.*, p. 309.

<sup>595</sup> *Ibíd.*, p. 31. También Sartori hace referencia al tema; SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 199.

<sup>596</sup> CASTILLO BLANCO, FEDERICO A., “Reflexiones sobre el papel de los Gobiernos locales como promotores del desarrollo: Especial referencia al área andina”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, Castillo Blanco, Federico A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 37.

<sup>597</sup> *Ibíd.*, p. 25.

tomen como suyo este horizonte, lo que sólo se logra a través de su participación en el diseño y configuración del mismo.

Pensar en un proceso descentralizador debe ir más allá de la mera modernización administrativa, y asumirse como una estrategia realizable de participación ciudadana y de profundización de la democracia<sup>598</sup>; ambas vertientes en nada son excluyentes, más bien, por el contrario, deben complementarse bajo la idea del buen gobierno.

#### **4.2.2. Democracia participativa**

Hacíamos referencia antes a la idea de la participación ciudadana, como toda forma de involucramiento del ciudadano en la vida pública de su comunidad, con carácter decisorio o no. Cuando este involucramiento participativo se institucionaliza y corresponde al ámbito decisorio del y para el gobierno, nos encontramos ante la democracia participativa. Ésta implica que la participación del ciudadano en la toma de decisiones gubernativas, sean éstas vinculantes o no<sup>599</sup>. Así, entre participación ciudadana y democracia participativa, podemos decir que existe una relación de continente a contenido, en donde la primera representa toda forma de participación en el ámbito de lo público, de lo colectivo, mientras la segunda, sólo aquellas vinculadas al proceso de toma de decisiones por y para su gobierno<sup>600</sup>.

Esta democracia participativa, podemos definirle desde ahora, como aquel conjunto de instrumentos jurídicos –referendos, asambleas abiertas, iniciativas populares, entre otros– con los que se busca complementar la democracia representativa, ampliando la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el fin de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de éstos a la participación política, pero

---

<sup>598</sup> REMALLO LÓPEZ, FÁTIMA E., “Desarrollo urbano y territorial. El Gobierno del territorio”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 314.

<sup>599</sup> RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 205.

<sup>600</sup> *Ibíd.*, p. 210.

además, para mejorar los mecanismos de control sobre los gobernantes, sometiéndoles a mayores exigencias de transparencia y rendición de cuentas hacia los ciudadanos<sup>601</sup>.

Hasta hace algunas décadas, la democracia representativa llenaba las expectativas de incidencia de la ciudadanía en la vida política de sus comunidades. Sin embargo, las distorsiones en el sistema representativo por partidos, los elementos ideológicos, sociopolíticos y económicos de nuestros sistemas, han generado un desencanto y desatención de la ciudadanía hacia lo público, lo que, en consecuencia, produce un debilitamiento de la legitimidad del actuar de nuestros gobernantes<sup>602</sup>. Ello trajo consigo la necesidad de ir construyendo nuevas instituciones que propiciaran, reforzaran y regularan nuevas de formas de incidencia y participación de la ciudadanía en las decisiones políticas que eran de su interés y afectaban de forma directa a su comunidad.

Sin embargo, como expone Sánchez Sánchez, la actual crisis de representación en el ejercicio del poder político no es responsabilidad exclusiva del actuar de los políticos de oficio y los partidos políticos, en cuanto el desinterés de los ciudadanos por la participación y por la democracia, es también evidente<sup>603</sup>. De ahí la necesidad de una búsqueda y ejecución de procesos que profundicen e institucionalicen la participación ciudadana de forma más activa en los actuales procesos decisionales, cada vez más complejos<sup>604</sup>. Debe articularse la concertación y la participación de la ciudadanía en la política de la ciudad y recuperar el rol del gobierno local en la política urbana, dotando con ello de valor el concepto mismo de ciudadano, como partícipe activo y por tanto constructor de su propio espacio<sup>605</sup>.

Todo intento por institucionalizar la participación del ciudadano debe acompañarse de forma inexorable, al menos por ahora, de políticas concretas de fomento y promoción de una cultura participativa, que, a su vez, sea correspondida en las decisiones de los diferentes órganos del Estado; pues existen casos como el salvadoreño, en el que, a pesar

---

<sup>601</sup> *Ibíd.*, p. 221.

<sup>602</sup> CASTEL GAYÁN, SERGIO, “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 312, INAP, 2010, p. 184.

<sup>603</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 80.

<sup>604</sup> CASTEL GAYÁN, SERGIO, “La participación... *op. cit.*”, p. 184.

<sup>605</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A., QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance Y Perspectivas*, UIM, Granada, 2008, p. 23.

de existir un déficit normativo, son los mismos ciudadanos quienes no buscan echar mano de los instrumentos existentes y, peor, que los Gobiernos locales tampoco muestren interés en promoverlos. De acá surge el riesgo de construir una participación ciudadana basada fundamentalmente en canales formales de carácter administrativo que, lejos de promover, reduzcan la participación a un simple procedimiento, generando el desinterés de la ciudadanía.

No son pocos quienes ahora plantean la necesidad de superar incluso esta etapa meramente formal de participación, incorporando la deliberación como elemento indispensable para una mejor forma de democracia<sup>606</sup>. Más se ensombrece el horizonte, cuando con facilidad verificamos que, además de no contar con tales herramientas, tampoco existe una manifestación decidida de la población de participar en su ámbito local, ni el fomento de una cultura participativa. Todo junto, hace menos probable y más lejano que se generen brotes propios de una democracia participativa basada en el principio deliberativo, como complemento del sistema representativo<sup>607</sup>.

Pues, para que la descentralización del poder hacia el nivel local brinde un aporte democratizador, es indispensable la incorporación de mecanismos que permitan un dialogo abierto, una corresponsabilidad vecinal, y un conocimiento de las necesidades y demandas de la ciudadanía con el objeto de alcanzar decisiones públicas más eficaces. En este sentido, dirá Castel Gayán, “no importa el número de cauces de participación ciudadana como la calidad democrática y su aplicabilidad real y efectiva”<sup>608</sup>.

Y no es que se trate de volver a formas de democracia directa en la que, como expone Bobbio, se mantiene la participación del propio individuo en la deliberación que le afecta, sin intermediario alguno<sup>609</sup>, sino de superar la desatención que se hace del ciudadano, por parte, contradictoriamente, de sus propios representantes. En muchas latitudes, resulta difícil desestimar las críticas hacia la democracia representativa fundada sobre los partidos políticos, como son el distanciamiento entre ciudadanos y representantes, la escasa

---

<sup>606</sup> RIUS, MARC, “Democracia, participación e igualdad”, en *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Josep M<sup>a</sup> Pascual Esteve (coord.), Junta de Andalucía, Sevilla, 2009, p. 231.

<sup>607</sup> CASTEL GAYÁN, SERGIO, “La participación... *op. cit.*, p. 192.

<sup>608</sup> CASTEL GAYÁN, SERGIO, “La participación ciudadana... *op. cit.*, p. 199.

<sup>609</sup> BOBBIO, NORBERTO, *Teoría general de la política*, Ed. de Michelangelo Bovero, Trotta, Madrid, 2003, p. 402.



participación de los ciudadanos en política –generalmente limitada a los eventos electorales-, la falta de transparencia en los organismos de gobierno, el excesivo protagonismo de los partidos políticos o la sumisión a éstos por parte de los representantes del pueblo<sup>610</sup>.

La crisis en que actualmente se encuentra la democracia representativa, si bien no es responsabilidad exclusiva de la clase política –contrapuesta a la sociedad civil-, dado el desinterés del propio ciudadano a participar de manera activa y efectiva en las decisiones de su interés, tampoco es posible afirmar que tal apatía sea espontánea, pues hay quienes opinan que ha existido un esfuerzo deliberado por parte de los primeros, por mantener al ciudadano en este estado de inercia política y participativa<sup>611</sup>.

Y es que, activar esta participación del ciudadano en lo público, exige ante todo de una voluntad política manifiesta y decidida, que cree y, ante todo, ejecute instrumentos participativos en los que el principal responsable sea el gobernante mismo, a quien se debe imponer coercitivamente la responsabilidad de promoción y facilitación de la participación. Mientras no se pegue este golpe de timón, ya sea desde las élites políticas del país o, en su defecto, desde la sociedad civil, hablar de participación ciudadana en la escuela de lo local, seguirá siendo como “hablar casi de nada”<sup>612</sup>.

Ante la dicotomía Estado y sociedad civil u hombre social y hombre político, que germinó de esta democracia representativa –articulada por el sistema de partidos que funcionan como intermediarios y único cause de participación<sup>613</sup>-, surge ahora la inminente necesidad de superar este formalismo a que se ha limitado aquella forma de democracia, apareciendo entonces la democracia participativa, con la que se busca incorporar elementos de participación directa o popular como referendos, consulta e iniciativas populares, revocaciones de mandato, etc., siempre dentro de una forma de democracia representativa<sup>614</sup>, con el fin de perfeccionarla, controlarla mejor desde la perspectiva

---

<sup>610</sup> COLOMBO VILARRASA, CLELIA, *Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, p. 21.

<sup>611</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 80.

<sup>612</sup> MOLINA ROJAS, FABIO, *La democracia desde el municipio: el nuevo Estado descentralizado*, Juricentro, San José, Costa Rica, 2006, p. 48.

<sup>613</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 75.

<sup>614</sup> Es probable que la democracia de partidos –como algunos prefieren llamarle, en lugar de Estado de partidos-, no sea el mejor de los sistemas para garantizar el pluralismo político ni la representación del pueblo,

ciudadana o, cuando menos, acercarla a la ciudadanía<sup>615</sup>; con aquélla se busca una implicación de los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas; plantea una reforma en los sistemas representativos, pero no su abolición, complementándolos con algunos elementos de la democracia directa<sup>616</sup>.

La realización de aquella democracia participativa encuentra su terreno más fértil, desde un enfoque territorial, en el nivel local; ello, debido a la cercanía del ciudadano y la facilidad de acceso a la información, lo que posibilita la implantación de ciertas figuras participativas y, por consiguiente, la instauración de mejores mecanismos de control sobre la clase política<sup>617</sup>; más aun, hay quienes consideran que éste es el único medio en el que la democracia participativa tiene posibilidades reales de desarrollo<sup>618</sup>; no obstante, en contra, algunos autores plantean la consolidación de un mundo cada vez más globalizado, como una debilidad de lo local, pues su capacidad de resistencia ante los embates de poderes políticos y económicos nacionales y globales, se ve sensiblemente mermada<sup>619</sup>.

---

pues, como referíamos, ha venido presentando ciertas deficiencias que, para superarlas, como refiere Rebollo Delgado, exige que se recupere la altura ética y política en el debate y en la competencia entre los partidos políticos por el ejercicio del poder, que se devuelva el protagonismo que nuestra democracia otorga al ciudadano y sus representantes en detrimento de la partitocracia, que se mejore la democracia interna en los partidos políticos, y la despartidización de los diferentes poderes –u Órganos- del Estado para que la relación entre ellos tenga a su base los intereses del Estado y no los de los partidos que los controlan; en REBOLLO DELAGADO, LUCRECIO, *Partidos políticos y democracia*, Dikinson, Madrid, 2007, p. 275.

<sup>615</sup> RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 96.

<sup>616</sup> VIEJO, RAIMUNDO y otros, “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teóricos-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática*, Marc Parés (coord.), Ariel, 2009, p. 43.

<sup>617</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 79.

<sup>618</sup> RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 140 y 230 ss.

<sup>619</sup> *Ibíd.*, p. 139.

*“Y si hay un ámbito de gobierno donde la democracia participativa puede convertirse en realidad ese es sin duda el nivel local [...] El nivel local permite la repolitización, ya que es el ámbito de gobierno donde los ciudadanos pueden convertir en realidad la filosofía de la democracia participativa”.*

ENRIQUE CONEJERO PAZ<sup>620</sup>

La potenciación de la ciudadanía desde el nivel local exige a su vez la construcción de una nueva forma de ciudadanía exigente, responsable y comprometida, que guste y se preocupe de participar de las decisiones de su comunidad, lo que puede y debe potenciarse desde políticas públicas orientadas hacia ello.

#### **4.2.3. Participación e información**

*Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.*

Ley de Acceso a la Información Pública, Art. 2.

Claros sobre la indisoluble relación participación-democracia, debemos referirnos ahora al elemento habilitante de la primera: la información; sin ésta, la participación o bien es nula, o bien nociva a la democracia misma. No son pocos quienes consideran a la información como el punto de partida para transitar hacia una democracia de mejor calidad, que incorpore una activa participación del ciudadano, por lo que debe buscarse de todas la formas posibles, superar el estado de desinformación de la colectividad<sup>621</sup>.

---

<sup>620</sup> En “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, en Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 52/53, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, p. 278.

<sup>621</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 196. También SERRANO PASCUAL, ANTONIO, *Participación ciudadana y ayuntamientos democráticos*, Tortosa, 1985, p. 84; para éste, las posibilidades de participación de los ciudadanos dependen, ante todo, de la información de que

Aquélla es un elemento fundamental para la participación, pero, además, para una participación responsable. Obviamente, si bien ésta es fundamental, no implica que sea suficiente para lograr el involucramiento del ciudadano en la arena de lo público. La simple participación en eventos electorales ya no resulta suficiente para nuestras democracias; se requiere ahora de su criterio y opinión sobre los asuntos de su interés y, para ello, la información es esencial<sup>622</sup>.

Así ha sido asumido por nuestro propio legislador salvadoreño, al momento de justificar y motivar la reciente promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>623</sup>, plasmando en el considerando IV de la misma, *“Que la transparencia y el acceso a la información pública son condiciones básicas para una efectiva participación ciudadana, lo cual contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas, al mejoramiento de la calidad de la democracia y a la plena vigencia del Estado de derecho”*.

Para que esta participación sea efectiva, adecuada y además responsable, debe sostenerse sobre fórmulas idóneas de información y educación<sup>624</sup>. La información se erige como la piedra angular sobre la que se funda, no sólo la participación del ciudadano, sino además la transparencia de los distintos Órganos de Gobierno y, en consecuencia el control de aquéllos sobre la forma en que éstos ejercen el poder; es un elemento *sine qua non* para formar opinión y tomar decisiones; todo cambio en la relación ciudadanía-Estado debe empezar por el “levantamiento del secreto”<sup>625</sup>.

Para despertar al ciudadano del letargo democrático en que se encuentra y alcanzar su participación activa en la resolución de los asuntos de interés para la comunidad, así como para que éste pueda expresarse con libertad y responsabilidad, “hace falta disponer de una

---

disponen para comprender los problemas que se discuten; sin ésta, o no podrá participar en los asuntos públicos, o su participación será inefectiva.

<sup>622</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de... op. cit.*, p. 198.

<sup>623</sup> Decreto Legislativo 534, de fecha 02 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial Número 70, Tomo 391, de fecha 08 de abril de 2011.

<sup>624</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 267.

<sup>625</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 289.

información acorde con aquello que se debate”<sup>626</sup>; así, informar no sólo habilita la participación, sino también la incita.

El derecho de acceso a la información, dada su reciente desarrollo y atención, no se encuentra en muchos casos expresamente incorporado en los textos constitucionales de muchos países; El Salvador y España son claros ejemplos de ello. En el primero de éstos, sin embargo, su construcción ha sido posible a partir del derecho a la libertad de expresión, prescrito en el art. 6, inc. 1° Cn.<sup>627</sup>, el principio de legalidad, art. 86 inc. 3° Cn.<sup>628</sup>, el derecho de petición, art. 18 Cn.<sup>629</sup>, así como del art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>630</sup> y de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>631</sup>. Todas éstas incorporan la libertad de buscar y el derecho de recibir y difundir información de toda índole, en definitiva, el derecho de acceso a la información, como presupuesto indispensable para la efectiva participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública<sup>632</sup>.

---

<sup>626</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ZULIMA, *Estudio práctico... op. cit.*, p. 290; citando a ÁLVAREZ RICO, “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, p. 105 y 126.

<sup>627</sup> Art. 6 inc. 1° Cn.: “*Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan*”.

<sup>628</sup> Art. 86 inc. 3° Cn.: “*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley*”.

<sup>629</sup> Art. 18 Cn.: “*Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto*”.

<sup>630</sup> Art. 19 DUDH: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

<sup>631</sup> Ambas suscritas y ratificadas por el Estado y Gobierno de El Salvador.

<sup>632</sup> Todo este espíritu es incorporado en el texto de la citada Ley de Acceso a la Información, al momento de definir sus fines: “*Art. 3.- Son fines de esta ley:*

*a. Facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos.*

*b. Propiciar la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los entes obligados.*

*c. Impulsar la rendición de cuentas de las instituciones y dependencias públicas.*

*d. Promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública.*

*e. Modernizar la organización de la información pública.*

---

*f. Promover la eficiencia de las instituciones públicas.*

*g. Promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la implementación del gobierno electrónico.*

*h. Proteger los datos personales en posesión de los entes obligados y garantizar su exactitud.*

*i. Contribuir a la prevención y combate de la corrupción.*

*j. Fomentar la cultura de transparencia.*

*k. Facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones concernientes a los asuntos públicos”.*

## CAPÍTULO SEGUNDO

### II. ESTADO ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR

#### 1. UNA MIRADA A LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE AMÉRICA LATINA

*La modernización institucional y la reforma administrativa deben nacer de propuestas autóctonas con apoyo en la práctica y teoría del Estado Social y Democrático de Derecho y ser impulsadas por los titulares de la soberanía popular en cada uno de los países. La construcción de una sociedad justa es algo muy serio para ser dejado en manos de tecnócratas virtuales que han reprobado una y otra vez el examen de la historia<sup>633</sup>.*

#### 1.1. LA HERENCIA CENTRALISTA EN LA REGIÓN. APUNTES SOBRE EL ATROPELLADO CAMINO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Es ampliamente reconocido por la literatura, el marcado carácter centralista que ha prevalecido históricamente en la región, que se remonta incluso a tiempos de la colonia. La tradición centralista que principalmente España heredó a sus colonias en Latinoamérica, se reflejaba en la forma de toma de decisiones, el control autocrático de los mecanismos de

---

<sup>633</sup> REMALLO LÓPEZ, FÁTIMA E., “Desarrollo urbano y territorial. El Gobierno del territorio”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 313.

los que tradicionalmente se valía la Corona para resolver los conflictos con las élites locales de la península y para mantener su señorío en los territorios de ultramar<sup>634</sup>.

### 1.1.1. La territorialidad durante la colonia

La historia colonial en Latinoamérica estuvo determinada en buena medida por la pretensión de los conquistadores y de los primeros pobladores y sus descendientes de enriquecerse rápidamente y convertirse en señores de los territorios y la población conquistada<sup>635</sup>. Las primeras décadas del siglo XVI estuvieron marcadas por luchas entre los mismos peninsulares, por el control territorial, pero además, por el abuso en el trato – brutal e inhumano- de la población indígena<sup>636</sup>.

El proceso de poblamiento en América Latina no sólo tuvo móviles de conquista y dominio de los territorios descubiertos, sino además respondía a una exigencia jurídica impuesta por el derecho que regía en esta época, para la asignación de señorío de la Corona de Castilla sobre las nuevas tierras<sup>637</sup>. La población y fundación de pueblos fue, además de una política de ocupación territorial de la monarquía, un título delimitante de los alcances geográficos de las Gobernaciones y Provincias.

Durante la colonia, la Corona española desarrollo en la región una organización territorial propia para el Nuevo Mundo, que no existió en la Península con tanta regularidad, y que partió de la institución de la Provincia, inicialmente desdibujada geográficamente porque dependía del avance del proceso de poblamiento, pero posteriormente regularizada en todo el continente americano. América, así, se dividió en

---

<sup>634</sup> BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 9.

<sup>635</sup> CADENAL, op. cit. p. 65.

<sup>636</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 3.

<sup>637</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN. *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*. Editorial jurídica venezolana, Caracas, 1997, p. 25. El autor describe que poblar era fundar ciudades y villas, mediante Acta levantada con toda la solemnidad necesaria por Escribano, donde se fijaba el término territorial de la población y se designaban sus autoridades.



Provincias y éstas se agruparon en Virreinos y en Presidencias de Audiencias<sup>638</sup>. En la cúspide de la organización se encontraba el Rey, como supremo, luego los Virreyes, quienes representaban la voluntad del Rey en las colonias, seguido estaban los Presidentes de Audiencias, luego los Gobernadores de Provincias y los intendentes –luego de la reforma de los Borbones-<sup>639</sup>. En el nivel local, la América colonial contaba con los cabildos, como entes de poder.

Resulta interesante ver cómo, desde entonces, la estructura territorial de la América Latina colonial tenía como eje principal la Provincia, a diferencia de la España peninsular, que fundamentó su división territorial en Provincias, hasta la Constitución de Cádiz de 1812, y tomó forma y concreción hasta 1833, es decir, casi tres siglos después de existir en América<sup>640</sup>.

El presidente de la audiencia, generalmente español, era el responsable de supervisar a los trabajadores indígenas, remitir los impuestos a España y garantizar la defensa y lealtad de la colonia<sup>641</sup>. Las provincias eran dirigidas por un Gobernador, un alcalde o un corregidor, que eran puestos muy similares y desarrollaban las mismas actividades, aunque se reconocía al primero mayor importancia y jerarquía. Éstos tenían la responsabilidad de administrar la cobranza de los tributos y la distribución de los trabajadores indígenas, a través de la figura del repartimiento.

A partir del siglo XVIII, con la llegada al poder de los Borbones en España, se produjo una ola centralista hacia la Audiencia de Guatemala, en la que desaparecieron varias alcaldías mayores, corregimientos y provincias; de treinta y dos provincias creadas durante dos siglos de gobierno de los Habsburgos, llegaron a quedar únicamente quince; esta reforma borbónica fue sentida no sólo a nivel administrativo, sino también fiscal,

---

<sup>638</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN. *Reflexiones sobre la..., op. cit.*, p. 30. Expone que así, para el momento en el cual Carlos II la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, todas las Provincias de los territorios americanos estaban agrupadas en los Virreinos de Nueva España y del Perú, y en las Presidencias de Audiencias de Santo Domingo, de Guatemala y de Nueva Granada, ésta última, después convertida en Virreinato.

<sup>639</sup> SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL y otros. *Historia del Derecho indiano*. Editorial Mapfre, Madrid, 1992, p. 196 ss.

<sup>640</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN. *Reflexiones sobre la..., op. cit.*, p. 31.

<sup>641</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 27.

jurisdiccional y económico<sup>642</sup>. Este ataque a las autonomías locales empezó a revertirse pronto, con la instauración de las Cortes de Cádiz. Luego de 1812 se crearon las diputaciones provinciales, que redujeron sustancialmente el poder político de las audiencias.

### 1.1.2. Los cabildos en la colonia

En el nivel local, debe destacarse la importancia que tomaron los cabildos o ayuntamientos latinoamericanos, órganos de gobierno local que constituían “pequeñas repúblicas”<sup>643</sup> y tenían su modelo en el de Castilla de la baja edad media. Sobre esa figura no se dio una legislación que regulara su funcionamiento, sin embargo, éste fue muy similar en toda la región. Los cabildos se componían de dos alcaldes, varios regidores, entre otros. Contaba con importantes atribuciones de nivel local, como normativas, gubernativas, económicas, judiciales, financieras y hasta militares. En realidad, ésta no era una institución democrática, sino más bien oligárquica<sup>644</sup>, ya que los regidores representaban al patriciado de la ciudad. Los criollos gobernaban los cabildos, desde los cuales protegían al inicio sus privilegios familiares y posteriormente sus intereses económicos, aduciendo su descendencia directa de los primeros conquistadores. Un escaño en los cabildos fue signo de riqueza y poderío militar en un inicio y de autoridad y poder al final; en ellos radicaba el privilegio de recaudar impuestos, matar reses, vender licor o repartir a la población indígena para el trabajo<sup>645</sup>.

A través de los cabildos se construían iglesias, se reparaban edificios públicos y caminos, se vigilaban las calles y se atendía el suministro de alimentos y necesidades

---

<sup>642</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 207.

<sup>643</sup> SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL y otros. *Historia del...*, *op. cit.*, p. 213.

<sup>644</sup> SÁNCHEZ BELLA, ISMAEL y otros. *Historia del...*, *op. cit.*, p. 214.

<sup>645</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad...*, *op. cit.*, p. 80 ss. Los puestos en los cabildos eran objeto de compraventa, herencia o regalía.

cotidianas del pueblo. Pero, además, eran los voceros de los criollos ante la Corona; defendían sus intereses y prerrogativas ante los peninsulares y ante los demás cabildos<sup>646</sup>.

El poder político de los cabildos se vio sustancialmente fortalecido con la Constitución de 1812; la elección, aunque indirecta, de las autoridades locales afianzó el poder de los criollos frente a los peninsulares; asimismo los cabildos eran quienes ahora decidían la conformación de las diputaciones provinciales. Ya para 1817 el centralismo borbónico había desaparecido; los cabildos y provincias habían obtenido más poder, a costa del debilitamiento de la audiencia.

Es hasta este momento en que los cabildos retoman un poco de fuerza en la región, pues, no es del todo cierto que durante toda la época de la colonia hayan tenido el desarrollo y protagonismo que ahora les atribuyen algunos autores. En realidad, dirá Nikson, éstos tuvieron su auge únicamente en el período inmediato posterior a la conquista, cuando las nuevas posesiones de la Corona eran gobernadas por grupos de autogobierno integrados por los conquistadores; sin embargo, esta condición pronto cambió; a finales del siglo XVI, los cabildos eran auténticos consejos oligárquicos, conformados por criollos y peninsulares ansiosos de poder<sup>647</sup>.

No fue sino hasta finales del período colonial cuando los cabildos volvieron a tomar protagonismo en la región, pues funcionaron como herramienta criolla de presión por la independencia de España; es esta importante labor de los cabildos la que se enaltece y extiende, ilusamente, a toda su existencia colonial. Ésta fue la efímera importancia de lo local, pues, acto seguido, cuando la clase criolla se deshizo del control de la Corona, los gobiernos locales fueron asfixiados por los emergentes Estados nación<sup>648</sup>.

---

<sup>646</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad...*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>647</sup> NICKSON, Andrew, "La democratización y los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y política pública*, Vol. II, Núm. 2, jul-dic 1993, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 1993, p. 341.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 342.

### 1.1.3. El proceso de independencia

Con esta estructura llegamos a los inicios del siglo XIX, una época que aún experimentaba los cambios revolucionarios iniciados a fines del siglo anterior, que cambiarían el giro de la historia en la mayoría de regiones del mundo occidental. España, y Europa en general, tenían aún frescas las ideas liberales y progresistas que inspiraron la independencia y constitución de Los Estados Unidos de América y, por supuesto, la Revolución Francesa.

Hacia 1808 se produce la abdicación de Carlos IV, quien fue sucedido por su hijo, Fernando VII, que, a su vez, abdicó ante la presión de los franceses, liderados por Napoleón, que se alistaban para el dominio y sumisión de España. Todas estas fluctuaciones políticas en el Reino de España y la creciente disminución de la presencia monárquica en las colonias desde los inicios de este siglo, crearon un vacío de poder<sup>649</sup> que fue muy bien aprovechado por los criollos, quienes ya controlaban muchos ayuntamientos de ultramar.

A este vacío de poder se sumaron la conformación de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 –con todas sus ideas e instituciones de avanzada–, las cuales fueron alimentando y cimentando las ideas independentistas de los criollos.

La Constitución de Cádiz de 1812 introdujo tanto los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, configurándose al municipio como un órgano vertebrador de la unidad del Estado<sup>650</sup>. Uno de los aportes fundamentales de estas Cortes fue el haber instaurado los procesos electorales para la conformación de los gobiernos locales, desmontando con ello el oligárquico cabildo colonial y cimentado las bases de los ayuntamientos modernos. Desde la promulgación de la Constitución, se pasó en poco tiempo de la vieja elección corporativa a una elección de tipo moderno para la conformación de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, lo que condujo a la

---

<sup>649</sup> CARDENAL, RODOLFO, *Manual de historia de Centroamérica*. UCA editores, San Salvador, 2008, p. 196.

<sup>650</sup> “La influencia francesa pudo estar detrás de esta concepción y bajo ella se configuró un sistema uniforme de municipios y provincias que ha pervivido largamente en el tiempo”. MOLINA MARTÍNEZ, MIGUEL. “De cabildos a ayuntamientos: las Cortes de Cádiz en América”, en *Visiones y revisiones de la independencia americana*, (Álvarez Cuartero, Izaskun y Sánchez Gómez, Julio, editores). Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p. 154.

creación de organismos de autogobierno con la participación de los ciudadanos<sup>651</sup> y a la adquisición de mayores cuotas de poder por parte de los criollos.

Los cabildos coloniales jugaron un papel preponderante en toda la ausencia de poder originada en América por la convulsión política que abatió a la España peninsular desde inicios del siglo XIX<sup>652</sup>. Y, con la promulgación de la Constitución de 1812, se impregnaron de todo el espíritu liberal y constitucional contenido en ésta y jugaron un papel determinante en la gesta y proclama independentista de 1821<sup>653</sup>.

También tomó especial importancia la creación de las diputaciones provinciales, pues éstas dieron voz a los criollos y restaron mucho poder a la Audiencia, al otorgárseles jurisdicción y control sobre las finanzas, la administración de justicia, el real patrono y la policía<sup>654</sup>.

Merece advertir que, a pesar que todas las instituciones jurídico-administrativas existentes en los territorios de ultramar venían determinadas desde España, su ejecución y aplicación en Latinoamérica no era la misma que la existente en la península, debido obviamente a la distancia geográfica entre el centro y las colonias, el deficiente nivel cultural de los emisarios y funcionarios coloniales, el propio desorden administrativo español, la dispersión normativa y competencial, la interferencia eclesial, los intereses particulares de quienes ejecutaban las órdenes, entre otros<sup>655</sup>.

Bajo este contexto se llega a la proclama de la independencia en casi toda la región, entre los años 1820 y 1821, heredándose así toda una cultura y estructura política, social y económica centralista. Dicho legado tuvo mucho peso en el proceso de conformación de los Estados durante la posindependencia. El centralismo quedó cultural y económicamente

---

<sup>651</sup> MOLINA MARTÍNEZ, MIGUEL. “De cabildos a ayuntamientos: las Cortes de Cádiz en América” , en *Visiones y revisiones de la independencia americana*, (Álvarez Cuartero, Izaskun y Sánchez Gómez, Julio, editores). Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p. 155.

<sup>652</sup> *Ibíd.*, p. 133.

<sup>653</sup> Tanto, que incluso en San Salvador, fue precisamente un cabildo abierto el que proclamó la independencia el día 14 de septiembre de 1821, un día que declarara en la Audiencia de Guatemala, a la que pertenecía. (CARDENAL, RODOLFO. *Manual de historia de Centroamérica*. UCA editores, San Salvador, 2008, p. 221).

<sup>654</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de historia...*, *op. cit.*, p. 197.

<sup>655</sup> MOLINA BETANCUR, CARLOS MARIO. “La descentralización en América Latina: ¿Mito o realidad?”, en *Estudios sobre descentralización territorial: El caso particular de Colombia*, Sección de publicaciones, Universidad de Cádiz, 2006, p. 128.

arraigado en aquellos pueblos, que asumieron una modalidad autoritaria y conservadora del catolicismo, mantuvieron una abismal brecha de desigualdad social producto de una concentración sin límites en la propiedad de la tierra, así como un bajo nivel educativo y la exclusión de los nativos y campesinos de cualquier forma de poder político<sup>656</sup>.

#### 1.1.4. Antecedente próximo

Independizados de España –y Portugal-, a los incipientes Estados sobrevinieron una serie de guerras civiles suscitadas durante buena parte del siglo XIX, por la hegemonía de los territorios<sup>657</sup>; conflictos que fueron superados en muchos casos a través de la implantación de regímenes dictatoriales. La consolidación de territorios definidos dio paso a la inmediata conformación de los Estados, que optaron, en su totalidad, por la forma republicana, inspirados en buena medida, por el paradigma construido por los Estados Unidos de América y el mismo espíritu revolucionario que aún vivía Europa; la mayoría optó además por formas de estados unitarios, con las excepciones de Argentina, Brasil, Venezuela y México, que se constituyeron como estados federales, por ser, precisamente, los que cuentan con mayor extensión y complejidad territorial, pero, además, como explica Del Campo, por la existencia de fuertes y consolidados grupos oligárquicos en su interior, y la imposibilidad de uno de éstos, para imponerse al resto<sup>658</sup>.

Así, a inicios del siglo XX se estaban ya consolidando las clases hegemónicas, proceso que exigía también una fuerte dosis de centralismo<sup>659</sup>, que se hacía acompañar de

---

<sup>656</sup> DOMINGUEZ, Jorge, *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America*, Garland Pub, New York, 1994, citado por BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 9.

<sup>657</sup> CAMPO, Esther d., *Gobernabilidad Y Descentralización Político-Administrativa En Los Países Andinos: El Caso De Bolivia, Ecuador Y Perú En Los Años Noventa*, Fundació CIDOB, Serie América Latina Número 11, Barcelona, 2006, p. 5.

<sup>658</sup> Lo que les obligó a convivir y negociar la conformación de un solo Estado. En, CAMPO, Esther d., *Gobernabilidad Y Descentralización Político-Administrativa En Los Países Andinos : El Caso De Bolivia, Ecuador Y Perú En Los Años Noventa*, Fundació CIDOB, Serie América Latina Número 11, Barcelona, 2006, p. 5.

<sup>659</sup> “Durante la mayor parte del período entre las dos guerras, la selección del ejecutivo de la ciudad por parte de las autoridades superiores era una cuestión de designación para un cargo de confianza, y el rol de los ejecutivos de las ciudades era en gran medida administrar los asuntos ciudadanos bajo la supervisión de

constantes intervenciones militares, las que continuaron durante varias décadas de la segunda mitad de aquella centuria, bajo el esquema de la guerra fría; así, en los años setenta, muchos Estados de la región eran gobernados por regímenes militares, bajo un esquema fuertemente centralista. La incorporación de los procesos de industrialización y el desarrollo urbanístico durante los años 60 y 70 del siglo XX, trajo consigo un incremento en las funciones de los gobiernos centrales<sup>660</sup>. Durante esta etapa, los gobiernos locales fueron suplantados casi por completo por el nivel central, en su función de prestadores de servicios locales; la región pasó por un proceso de auténtica “desmunicipalización”<sup>661</sup>, en donde el municipio era visto como algo inoperante, de épocas pasadas<sup>662</sup>.

A partir de la segunda mitad del siglo XX proliferó en toda la región la creación de organismos paraestatales y la desconcentración misma del nivel central del Estado, con lo cual se buscaba suplir buena parte de los servicios esenciales y locales<sup>663</sup>; hasta finales de la década de los 70, se impuso un modelo de planificación y ejecución centralizada<sup>664</sup>, con el consiguiente desplazamiento del nivel local<sup>665</sup>; todo ello, con el aval y el impulso de los

---

gobernadores o ministros. En este orden de cosas, los alcaldes estaban sujetos al control político del partido que se encontrara en el poder y al control administrativo de los ministerios de Interior, Gobierno y Hacienda”. En, CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación Política Y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, Bogotá, 2005, p. 16.

<sup>660</sup> NICKSON, Andrew, “La democratización y los gobiernos locales en América Latina”, en *Gestión y política pública*, Vol. II, Núm. 2, jul-dic 1993, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 1993, p. 343.

<sup>661</sup> CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución...*, *op. cit.*, 10. Además, BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 10.

<sup>662</sup> “Para la década de los setenta, el gobierno local estaba en crisis en gran parte de América Latina. El municipio se había visto reducido a un anacronismo histórico, una reliquia de eras pasadas, con funciones a menudo puramente ‘ceremoniales’”; en NIKSON, Andrew, “La democratización y los gobiernos locales en América Latina”, en *Gestión y política pública*, Vol. II, Núm. 2, jul-dic 1993, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 1993, p. 343.

<sup>663</sup> CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución...*, *op. cit.*, p. 9, 10.

<sup>664</sup> FINOT, Iván, “Los procesos de descentralización en América Latina”, en *Investigaciones Regionales*, Núm. 10, primavera, 2007, Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, 2007, p. 174. Sin embargo, Del Campo advierte la presencia de los primeros intentos de descentralización durante los años 60, circunscritos en los programas de planificación regional, alentados por los estados desarrollistas, para fortalecer el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que requería ampliar el mercado interno; en CAMPO, Esther d., *Gobernabilidad Y Descentralización Político-Administrativa En Los Países Andinos : El Caso De Bolivia, Ecuador Y Perú En Los Años Noventa*, Fundació CIDOB, Serie América Latina Número 11, Barcelona, 2006, p. 6.

<sup>665</sup> Para entonces, el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales, fue anulado casi por completo; “Para ser eficaz, la autoridad local tenía que estar dispuesta a negociar los recursos con el gobierno central y preparada para dar algo a cambio, por ejemplo, concesiones, devolución de favores políticos o lealtad”; en, CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación*

organismos internacionales<sup>666</sup>. Este crecimiento vertiginoso del nivel central no era, en cierta medida, autosostenible; su financiamiento continuamente provenía de ayudas y empréstitos internacionales, lo que llevó los niveles de endeudamiento de la mayoría de los Estados, a condiciones incontrolables, estallando en la denominada “crisis de la deuda”.

A inicios de los años 80, muchos de los países latinoamericanos se encontraban en una situación de asfixia ante los organismos financieros internacionales; el aumento en las tasas de interés de aquellos empréstitos y el marcado deterioro de los términos comerciales, hizo que aquellas naciones cedieran buena parte de su “soberanía” a dichos organismos, que imponían la aceptación e implantación de sus programas de ajuste estructural, a cambio de la reprogramación de la deuda y el otorgamiento de nuevos créditos<sup>667</sup>. El problema de la deuda externa y la deteriorada legitimidad con que se mantenían los regímenes militares, impuso desde inicios de los 80, un replanteamiento en términos de reformas económicas y democratización<sup>668</sup>. Bajo este escenario, surge una revisión del papel que los gobiernos locales juegan en ambas dimensiones.

Los Programas de ajuste estructural, esencia del *Washington consensus*, impulsados –e impuestos– por organismos financieros internacionales<sup>669</sup>, incorporaban un componente de reforma y mejora de la eficiencia del Estado, que luego fue traducido como disminución del Estado; reducción que se materializó principalmente a través de la privatización de importantes empresas del Estado, pero, además, por medio de la descentralización territorial de éste, con lo se buscaba desahogarle funcional y financieramente.

Dichos programas incorporaban un sustento ideológico, que era la reconversión de las viejas formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado; contenía además un elemento tecno-burocrático, con el que se buscaba hacer más eficiente y eficaz la

---

*Política Y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, Bogotá, 2005, p. 16

<sup>666</sup> NICKSON, Andrew, “La democratización y... *op. cit.*, p. 343.

<sup>667</sup> NICKSON, Andrew, “La democratización y..., *op. cit.*, p. 347.

<sup>668</sup> Campbell advierte además la concurrencia de un elemento que ha recibido poca atención, pero cuya incidencia en la potenciación de los gobiernos locales ha sido muy significativa; nos referimos al incremento exponencial de grandes ciudades; el desplazamiento de sendos conglomerados de población de zonas rurales a urbanas, y no siempre a las capitales o ciudades más importantes, sino a lo que antes eran pequeños centros urbanos, impuso la necesidad de atender lo urbano y enfocar esfuerzos por potenciar a sus responsables; CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución ...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>669</sup> Dígase BID, BM y FMI.



prestación de servicios a los ciudadanos, otorgando a los niveles locales los recursos económicos y humanos competentes para su eficiente desempeño<sup>670</sup>.

Así, más por presión externa que por convicción propia<sup>671</sup>, los gobiernos centrales iniciaron desde finales de la década de los 80, un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, transfiriéndoles nuevas responsabilidades en la prestación de determinados servicios locales e incrementando el nivel de transferencias financieras<sup>672</sup>. El objetivo de aquellos esfuerzos fue, precisamente, incentivar la democratización y fortalecer la estabilidad y gobernabilidad democrática de la región, así como reducir el déficit fiscal y paliar, en cierta medida, «la deuda social» contraída con los programas de ajustes<sup>673</sup>.

---

<sup>670</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática", en *EURE [Artículo De Revista]*, No. 93, 2005, p. 82.

<sup>671</sup> FALLETI, Tulia G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, N.Y, 2010, p. 11.

<sup>672</sup> NICKSON, Andrew, "La democratización...", *op. cit.*, p. 347, 348. Además, FINOT, Iván, "Los procesos de descentralización en América Latina", en *Investigaciones Regionales*, Núm. 10, primavera, 2007, Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, 2007, p. 174. También, FALLETI, Tulia G., *Decentralization and ...*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>673</sup> FINOT, Iván, "Los procesos de descentralización en América Latina", en *Investigaciones Regionales*, Núm. 10, primavera, 2007, Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, 2007, p. 175.

## 1.2. CONDICIONES ACTUALES DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las condiciones evidentes de centralismo a las que ha estado sujeta la región, han generado su propia antítesis, la descentralización; aunque, es realmente una pena que ésta haya surgido por iniciativa o hasta imposición externa. Sin embargo, cualquiera que haya sido la motivación de sus orígenes, el tema es que el proceso de desconcentración del poder político en el nivel central y su distribución hacia los Gobiernos subnacionales, locales e intermedios, parece haber sido retomado en buena medida por la conciencia de muchos pueblos latinoamericanos, aun frente a la resistencia de élites político partidarias que se le resisten, debido en parte al predominio de los regímenes presidencialistas en la región, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado<sup>674</sup>.

Este cambio de sentido se debe a que muchos han visto en la descentralización una herramienta de profundización y perfeccionamiento de la democracia, fortalecimiento del desarrollo “desde abajo”, contribución a la equidad ciudadana, disminución del aparato estatal y *eficientización* de la gestión pública<sup>675</sup>. Esta tensión entre el centro y lo local ha llevado a la región al potenciamiento de la descentralización en algunos casos, pero además a la recentralización en otros.

A pesar de todo, la cultura centralista, aún muy arraigada en casi toda América Latina, hace que los gobiernos centrales tiendan a mantener, a costa de todo, todos los hilos del poder y a convertir a las municipalidades en meras extensiones del gobierno central<sup>676</sup>.

### 1.2.1. Breve perfil socioeconómico de la región

América Latina es una región particularmente heterogénea en muchos sentidos, como el económico, el social, el geográfico y el cultural; sus Estados, gobiernos y

---

<sup>674</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 99.

<sup>675</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de...", *op. cit.*, p. 74.

<sup>676</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina : Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH ; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 67-69.

administraciones también lo son. En ella, la mayoría de sus Estados han mantenido su forma unitaria, aunque también cuenta con otros de carácter federal, puntualmente cuatro, en los que encontramos más de 100 unidades constitutivas, sean estados o provincias; cuenta también con más de 200 regiones o departamentos en las naciones unitarias y más de 16 mil gobiernos locales en total, denominados municipios, distritos, cantones o comunas<sup>677</sup>. En muchos países, principalmente unitarios y con poco territorio, encontramos un nivel intermedio que representa solo divisiones geográficas o administrativas, mas no centros de poder.

Hay países tan extensos como Brasil, de 8,5 millones de Km<sup>2</sup>, frente a otros tan pequeños como El Salvador, que cuenta con tan solo 21 mil Km<sup>2</sup>. Hay otros, como Brasil, con una población que supera los 184 millones de habitantes (en 2007), y unos con apenas 3,2 millones, como Uruguay (en 2005) y Panamá (en 2007). Los contrastes son palpables también en términos de su ingreso per cápita; éste puede variar en un rango de 8,5 a 1 entre el máximo de Venezuela (8.280 US\$) y el mínimo de Nicaragua (975 US\$)<sup>678</sup>; además, existen gobiernos intermedios como los de São Paulo o Buenos Aires, que poseen poblaciones y capacidades productivas que superan incluso la de ciertos países más pequeños y empobrecidos<sup>679</sup>.

Las condiciones socioeconómicas, que no son tan bonancibles para América Latina y que mantienen a 167 millones de personas, cerca del 29 % de su población<sup>680</sup>, bajo el umbral de pobreza, provocan que buena parte de los entes locales sean incapaces de generar, hoy por hoy, los recursos propios para su sostenibilidad; a ello habrá que agregar la desigual distribución de los ingresos, que, en promedio, se evidencia con la acumulación del 32% de los ingresos totales por parte del 10% más rico de la población, frente al 15 %

---

<sup>677</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 99.

<sup>678</sup> EGUINO, Huascar, PORTO, Alberto y otros, *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington D.C., 2010, p. 5; consultado en <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle.7101.html?id=20327>

<sup>679</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 107.

<sup>680</sup> *Panorama Social de América Latina 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013, p. 19.

de los ingresos totales recibidos por el 40% más pobre<sup>681</sup>; distribución de la riqueza que presenta su reflejo a nivel territorial.

POBLACIÓN TOTAL AMÉRICA LATINA		
(Miles de personas, a mitad de cada año)		
Países	2011	2012
Argentina	40 719	41 072
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 147	10 299
Brasil	196 812	198 423
Chile	17 303	17 454
Colombia	47 093	47 735
Costa Rica	4 734	4 798
Ecuador	14 688	14 883
El Salvador	6 252	6 288
Guatemala	14 688	15 051
Honduras	7 769	7 922
México	113 591	114 800
Nicaragua	5 894	5 979
Panamá	3 528	3 582
Paraguay	6 567	6 675
Perú	29 605	29 948
Uruguay	3 384	3 395
Venezuela (República Bolivariana de)	29 492	29 943
<b>América Latina</b>	<b>552 265</b>	<b>558 247</b>

Fuente, CEPAL.

### 1.2.2. Condiciones generales

Si bien, como se ha visto, esta última oleada descentralizadora iniciada en la región desde finales de los años 80 del siglo anterior surge como respuesta a la crisis de la deuda, es innegable que las condiciones de inestabilidad política y la precariedad democrática han sido también determinantes en su impulso; afirmación que se evidencia con la finalización de los conflictos armados al interior de varios Estados, principalmente en la región centroamericana, pero además con la abolición de regímenes autoritarios de otras regiones,

<sup>681</sup> *Panorama Social de América Latina 2012*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013, p. 23.

como Suramérica<sup>682</sup>. Este esfuerzo de la región presenta ahora sus frutos en términos de estabilidad política y democracia formal; sin embargo, la débil institucionalidad de los partidos políticos mantiene aún un déficit de participación de la ciudadanía en las decisiones de su interés y una marcada resistencia al impulso decidido de la distribución territorial del poder. Resistencia que se justifica continuamente, y no del todo en vano, en el riesgo de traer nuevamente la crisis macroeconómica que se intenta superar, reducir el nivel de eficiencia del Estado e incentivar la conformación de caudillismos de partidos o líderes políticos<sup>683</sup>.

Desde una perspectiva sociológica, la descentralización en América Latina ha sido asociada a la recuperación de la participación social y ciudadana y al acercamiento de la gestión de lo público al ciudadano, como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil y mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado<sup>684</sup>. Los riesgos de que tales objetivos no lleguen a materializarse están siempre presentes, sobre todo, si no se llegan a potenciar y mejorar la capacidad humana, técnica y administrativa de los Gobiernos locales; es más, la evidencia de las bondades de la descentralización se encuentran aún difusas<sup>685</sup>; factores como la equidad social y territorial, la participación social y política y la eficiente distribución de bienes públicos, tienen aún buen trecho que recorrer. Por ello, estos procesos descentralizadores deben acompañarse de un reforzamiento institucional y político para su consolidación<sup>686</sup>.

---

<sup>682</sup> Nos referimos acá a los procesos de pacificación verificados satisfactoriamente en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como a la abolición de las dictaduras en Brasil, Argentina y Chile.

<sup>683</sup> NICKSON, Andrew, citado por MONTECINOS, Egon, "Los estudios de...", *op. cit.*, p. 86. Nikson identifica tres desafíos que deben superarse para disminuir los riesgos adversos a la descentralización: a) mejorar la gestión de los recursos humanos; b) mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno; y c) promover una relación más estrecha con la ciudadanía.

<sup>684</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de...", *op. cit.*, p. 77.

<sup>685</sup> FINOT P., Iván, United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean., y otros, *Descentralización En América Latina: Teoría Y Práctica*, Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, 2001, p. 22 y 24.

<sup>686</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de...", *op. cit.*, p. 78. Apoyándose en planteamientos de Finot, el autor sugiere que el acercamiento de los niveles gubernamentales de decisión debe profundizarse al máximo, hasta llegar incluso a entes de naturaleza inframunicipales.

Desde el ámbito económico, en particular la literatura sobre el federalismo fiscal<sup>687</sup>, es imprescindible tener en cuenta aquellos presupuestos que presentan importantes y determinantes variantes en la realidad de pobreza y subdesarrollo del área latinoamericana; nos referimos, en primer lugar, al difuso componente de la competición intergubernamental; la oferta de una variada carta de servicios y rangos de tributación por parte de los distintos entes territoriales, para la captación de una mayor o particular población, es decir, la teoría de “votar con los pies” desarrollada por Tiebout, parece no representar un factor determinante en el funcionamiento de los gobiernos subnacionales de la región, en donde en muchos casos la oferta local de servicios es sumamente escasa y estandarizada y la capacidad de tributación de sus habitantes es igualmente limitada<sup>688</sup>.

La debilidad institucional del Gobierno local en la región es otra variante sustancial respecto del planteamiento hecho por el federalismo fiscal; la garantía de que estos centros de poder y sus recursos no sean presa fácil de élites locales, es aún limitada<sup>689</sup>. Además, hay quienes advierten el hecho de haberse iniciado estos procesos descentralizadores en la región, por motivaciones políticas antes que económicas, lo que ha generado grandes ineficiencias, desequilibrios fiscales e inestabilidad macroeconómica, dificultades crediticias en los Estados y un gasto ineficiente en el nivel subnacional<sup>690</sup>.

Por otra parte, el componente de la eficiencia del Estado en la gestión de los bienes y servicios públicos que debe proveer, ha estado siempre a la base de la descentralización en América Latina; sin embargo, Prates se ha esforzado en demostrar que la descentralización no garantiza necesariamente la eficacia y eficiencia del Estado<sup>691</sup>.

Al menos en términos formales, podemos decir que la democracia en América Latina ha presentado importantes avances, desde el inicio de los últimos esfuerzos

---

<sup>687</sup> Literatura que tienen a su base la observación de otras realidades económica, como son la estadounidense y la europea. Y es que no se trata de desechar por ello este desarrollo científico, sino de saberlo tomar y estudiar desde las condiciones socioeconómicas y políticas propias de la región latinoamericana.

<sup>688</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de...", *op. cit.*, p. 75.

<sup>689</sup> *Ibíd.*, p. 75.

<sup>690</sup> FALLETI, Tulia G., *Decentralization and...*, *op. cit.*, p. 5. Además, PERY, Guillermo, citado por MONTECINOS, Egon, "Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática", en *EURE [Artículo De Revista]*, No. 93, 2005, p. 76.

<sup>691</sup> PRATES JUNQUEIRA, Luciano, "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 12, Caracas, 1998, p. 8.

descentralizadores. Así lo indica el Índice de Democracia Electoral (IDE)<sup>692</sup>, según el cual, la región ha pasado de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002. Además, el 89,3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62,7% vota y 56,1% emite voto válido<sup>693</sup>. La participación electoral es más elevada en aquellos países en los que el ejercicio del sufragio es obligatorio, como son Argentina, Brasil y Uruguay, en donde la participación supera el 80%. Cuando el voto no es obligatorio, la participación tiende a disminuir significativamente, rondando la media del 55 %<sup>694</sup>.

La superación del casi monopolio institucional que ejercía un solo partido en México, es producto de una real competencia política, que tiene como arena inicial, precisamente los niveles locales. Por otra parte, en ciertos países se ha producido el surgimiento de figuras políticas nacionales a partir de liderazgos locales y, en otros, incluso se empieza a institucionalizar la existencia de agrupaciones políticas regionales y la formación de comités provinciales y de distrito<sup>695</sup>. Sin embargo, es obvio que dichos avances no son aún suficientes para las incipientes democracias latinoamericanas. El fortalecimiento de la transparencia en el financiamiento de los partidos, la lucha contra la corrupción y la superación del clientelismo son temas aún pendientes en la región.

En materia de participación ciudadana, los contrastes entre los mecanismos formalmente incorporados a la norma y la ejecución efectiva de los mismos, es palpable; las constituciones y normas secundarias contemplan un amplio abanico de formas de participación, pero muy pocos llegan a ejecutarse:

---

<sup>692</sup> Cuyo valor varía entre 0 y 1.

<sup>693</sup> Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos; Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 124-126.

<sup>694</sup> En Bolivia, por ejemplo, la participación en las elecciones locales ha oscilado entre el 59 y el 63% desde mediados de los 90 a la fecha. En Paraguay, la participación decae del 80% entre 1991 y 1996, tras el primer período de las autoridades locales democráticas, al 50% entre 2001 y 2006. En las elecciones locales de 2005 en Venezuela la abstención alcanza el 69% de los votantes, por la coyuntura política y el llamado de sectores de la oposición a abstenerse, aunque históricamente la abstención en las elecciones municipales en este último país ha sido alta. En Centroamérica, el promedio general de participación se sitúa alrededor del 50% de la población en edad de votar, salvo en Nicaragua donde la participación supera el 70%. En Guatemala en la elección de 2003 vota el 58% de los inscritos en las elecciones municipales y generales. En Costa Rica, en las primeras elecciones locales de alcalde en 2002, el abstencionismo llega al 48% en algunos cantones municipales. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 124-126.

<sup>695</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 124-126.

*“En Brasil, la Constitución de 1988 menciona: el plebiscito, referéndum, tribuna popular, consejos populares, o el derecho de iniciativa popular con el apoyo de 5% de los electores. Pero es el “presupuesto participativo” el que alcanza reconocimiento mundial como expresión de democracia directa en virtud del cual la comunidad se involucra en la formulación del plan municipal de inversiones. Este procedimiento se aplica en Porto Alegre desde 1989 y se utiliza en más de 100 ciudades brasileñas. También se ha extendido a municipios de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Chile, aunque de manera simplificada. En República Dominicana, en el año 2006, más de 110 municipios (2/3 del país) aplicaban el Presupuesto Participativo.*

*En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 genera nuevas prácticas participativas municipales a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Por su intermedio, las comunidades participan en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos Anuales, requeridos para acceder a los fondos de coparticipación. El Comité de Vigilancia elegido por las OTB monitorea, junto con los subalcaldes y síndicos sociales, la realización de los planes de desarrollo. El resultado ha sido muy alentador en la mayor parte de las municipalidades, sobre todo en la zona del Chapare y Santa Cruz. Pero en muchos casos, las exigencias legales han derivado en prácticas burocráticas que alienan la participación real, reforzando el clientelismo y la corrupción.*

*En Venezuela, la Constitución y la ley son bastante prolijas en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, pero no se definen claramente los modos de hacerlos operativos. La recién promulgada Ley de los Consejos Comunales (abril de 2006), crea un nuevo marco de participación a través de los Consejos Comunales cuyo fin es integrar las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, para la gestión directa de políticas públicas a nivel local. Esta iniciativa plantea sin embargo el riesgo de desplazamiento hacia estos Consejos Comunales, altamente dependientes de la instancia presidencial, de programas y recursos que deberían canalizarse a través de los municipios, como unidad política primaria de la organización nacional y de la participación democrática.*

*En Ecuador, en un contexto nacional de pérdida de legitimidad de las instituciones nacionales, la participación ciudadana se canaliza hacia los gobiernos locales a través de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales (18), cantorales (más de 100) y presupuestos participativos, mediante comités sectoriales locales para realizar obras y prestar servicios, uno de cuyos ejemplos sobresalientes ha sido la experiencia de participación en el municipio de Cotacachi.*



*También en Perú, la reciente legislación promueve la creación de Consejos de Coordinación Regional y Local como espacios de participación y Planes de Desarrollo y Presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno (distritos, municipalidades provinciales y gobiernos regionales).*

*En la mayoría de los países se incentiva la organización de la población de los barrios a través de Juntas de Vecinos, comisiones o consejos vecinales y otras formas asociativas (Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay). En Chile, existen más de 65 mil organizaciones locales vinculadas a los municipios, para gestionar demandas y proyectos. Pero el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales tiende a disminuir.*

*En Uruguay, los consejos vecinales de Montevideo son electos y tienen un rol consultivo. También se han creado “defensores del pueblo” (Ombudsmen), función que también está prevista en la reforma constitucional argentina (1994).*

*La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos. Por su parte, el cabildo abierto –cesión abierta del Consejo Municipal– con una participación más amplia de la comunidad, sirve para auscultar a la comunidad en la toma de ciertas decisiones.*

*Esta última modalidad se ha difundido en particular en Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) junto con la consulta popular de los vecinos y consulta de pueblos indígenas en Guatemala desde 2004, aunque son procesos incipientes.*

*Existe asimismo la revocación del mandato municipal. En Colombia, se contempla el voto programático, el alcalde somete su programa y si no lo cumple puede producirse la revocación. En Venezuela, la legislación prevé un referéndum revocatorio para los alcaldes. En otros países la revocación está prevista en casos de corrupción o de incumplimiento del plan de desarrollo municipal (Ecuador, Costa Rica). En Bolivia, el alcalde es destituido por el voto de censura constructiva del 60% de los concejales quienes eligen entre ellos al reemplazante. Lamentablemente, a veces esto responde más a intereses partidarios, que a problemas reales de gestión”<sup>696</sup>.*

---

<sup>696</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 124-126.

### 1.2.3. El gobierno local en región

#### a. *Disímil distribución poblacional*

Cerca del 90% de los casi 16 mil municipios que actualmente existen en América Latina, tienen menos de 50 mil habitantes, con territorios muy amplios unos, y muy reducidos otros; la mayoría, con serias dificultades técnicas, financieras y de recursos humanos para ejercer plenamente sus competencias. De un lado encontramos las grandes metrópolis con altos niveles de densidad de población, congestión y anillos de pobreza urbana y, de otro, municipios demasiado pequeños en las zonas rurales con baja densidad, escasa capacidad administrativa y falta de una escala adecuada para la prestación de muchos de los servicios públicos básicos. La “atomización” municipal, contrasta con las grandes urbes densamente pobladas<sup>697</sup>. La gestión territorial de estas grandes ciudades representa un serio problema para los Estados pues, aun cuando varias ciudades capitales cuentan con regímenes especiales –como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito–, son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano<sup>698</sup>. Aquella atomización territorial por su parte, también genera problemas de respuesta efectiva a las demandas de las comunidades, por lo que, como alternativa, algunos países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y otros de América Central, están ahora optando por promover la creación de mancomunidades y otras formas asociativas.

---

<sup>697</sup> En Brasil, por ejemplo, cuenta con un total de 5.562 municipios, y México tiene actualmente 2.438. En ciertos países unitarios también se observa fragmentación municipal. Así, Colombia tiene 1.099 municipios y Perú más de dos mil municipalidades provinciales y distritos. En Bolivia, a partir de la ley de Participación Popular (1994) se crean 198 nuevos municipios, con un total de 327 en todo el país. Mientras, del otro lado de la moneda, más de la mitad de la población latinoamericana habita en ciudades de más de un millón de habitantes. Existen 50 ciudades de ese tamaño y cuatro de ellas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo: São Paulo (17,8 millones de habitantes), Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Río de Janeiro (10,6 millones). Otras tres urbes poseen poblaciones de más de 5 millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil; Caracas en Venezuela; Santo Domingo en República Dominicana; y Monterrey y Guadalajara en México). Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio –entre 100 mil y un millón de habitantes– con un dinamismo demográfico y económico notables. En, *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 108.

<sup>698</sup> Entre estas últimas está la Municipalidad Metropolitana de Lima, dotada de un régimen especial con facultades y competencias de gobierno regional de la Provincia de Lima; el Distrito Metropolitano de Quito, creado por ley en 1993, y el Distrito Metropolitano de Caracas, en 200015. En Montevideo, el gobierno nacional crea recientemente un Consorcio Metropolitano que integra a las intendencias municipales de Canelones, Montevideo y San José, con 2 millones de habitantes. En, *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 109.

### Descentralización en América Latina: Organización política y territorial (2007)

País	Niveles de Gob. (#)	Nombre de los niveles de gobierno	Población total (en miles de habit.)*	Niveles intermed.	Promedio de población nivel intermedio	Nivel local	Promedio de población nivel local	Población en las principales ciudades (% del total de pobl. urbana)	Población en zonas de > 1 millón (%del total de pobl. urbana)	PIB per capita (US\$)
<b>Argentina</b>	3	federal, provincial, municipios/departamentos	38.971	24	1.654.436	2.218	18.804	35	39	6.645
<b>Bolivia*</b>	4	nacional, departamentos/territ. Indíg., provincias, municipios/cantón	9.627	9	1.058.277	327	29.126	26	32	1.378
<b>Brasil</b>	3	federal, estados, municipios	190.127	27	7.041.481	5.564	34.169	12	39	7.013
<b>Chile</b>	3	nacional, región, municipios	16.436	(15)	1.109.075	345	48.220	39	34	9.851
<b>Colombia</b>	3	nacional, departamentos, municipios	47.078	32	1.386.232	1.102	40.253	23	35	4.684
<b>Costa Rica</b>	3	nacional, provincia, cantón	4.399	(7)	636.968	81	55.046	46	29	5.891
<b>Ecuador</b>	3	nacional, provincias, cantones	13.408	22	606.446	221	60.370	29	32	3.432
<b>El Salvador</b>	3	nacional, departamentos, municipios	6.991	(14)	436.197	262	23.308	39	23	3.336
<b>Guatemala</b>	3	nacional, departamentos, municipios	13.018	(22)	606.989	333	40.101	16	8	2.548
<b>Honduras</b>	3	nacional, departamentos, municipios	7.518	(18)	398.563	298	24.074	..	..	1.671
<b>México</b>	3	federal, estados, municipios	107.537	32	3.290.016	2.454	42.902	23	34	9.715
<b>Nicaragua</b>	3	nacional, departamentos, municipios (+ 2 regiones especiales)	5.594	(17)	35.003	153	3.889	..	..	1.023
<b>Panamá</b>	3	nacional, provincias/comarcas,, distritos	3.284	14	238.810	75	44.577	53	38	5.828
<b>Paraguay</b>	3	nacional, departamentos, cantón	6.365	17	360.390	231	26.989	51	30	1.995
<b>Perú **</b>	3	nacional, región/provincias especiales, provincias/distritos	28.349	26	1.096.480	1.834	15.544	39	28	3.771
<b>Uruguay ***</b>	2	nacional, departamento (municipios)	3.478	19	174.942	89	37.347	49	45	7.297
<b>Venezuela</b>	3	federal, estados, municipios	27.031	24	1.145.125	335	82.038	12	32	8.299
<b>América Latina</b>			549.851							

Entre paréntesis cuando las autoridades no son electas sino designadas.

\* Información 2005.

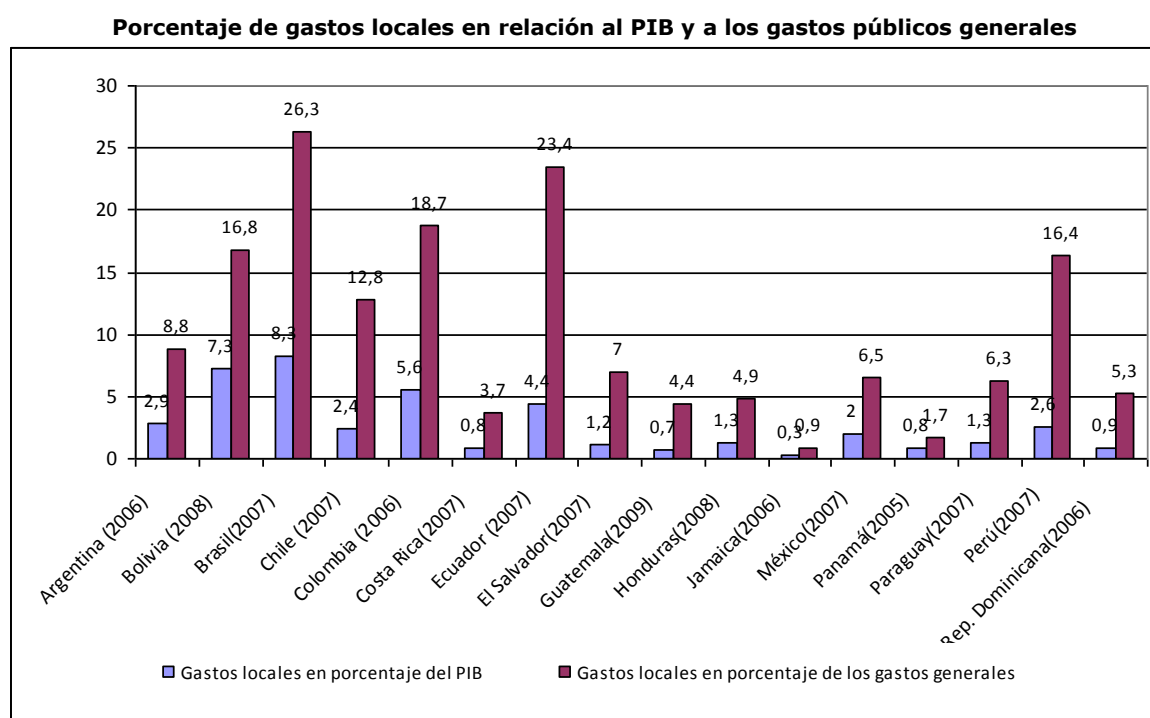
\*\* En Perú hay dos tipos de municipalidades: provinciales y distritos.

\*\*\* En Uruguay, la reforma constitucional creó los municipios en el 2009.

Fuente: CEPAL 2005 y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local.

### b. El gasto local

En el ámbito de la descentralización fiscal, dígase gastos e ingresos de los gobiernos locales, en América Latina, podríamos afirmar la observancia de ciertos avances. En el tema de gastos de los gobiernos subnacionales sobre el gasto público en general, debe advertirse un significativo incremento que, en promedio, pasó del 13 % en 1985 al 19 % en 2005; en relación al PIB, este incremento ha sido del 5,5 % en 2000 al 6,6 % en 2007<sup>699</sup>. La discrecionalidad en la ejecución de sus gastos parece también haber avanzado un poco, aunque de forma más difusa, pues, siguiendo a Falleti, Montero y Samuels<sup>700</sup>, la asignación de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales en áreas sociales como pobreza, sanidad o educación, junto al correspondiente incremento en sus niveles de gasto, podría representar un mayor protagonismo político de éstos, mas no necesariamente, mayores índices de autonomía, política o fiscal.



Elaboración: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

<sup>699</sup> Que, aun así, sigue siendo, en promedio, más baja que en otras regiones del mundo. Martínez-Vázquez, Jorge, "América Latina", en *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX. Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local GOLD II 2011*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Civitas, Madrid, 2011, p. 99.

<sup>700</sup> FALLETI, Tulia G., *Decentralization and...*, op. cit., p. 38. Además, Montero, Alfred y Samuels, David, "The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences", en *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 7.

Como vemos, la gráfica muestra que los gobiernos locales de países como Brasil, Ecuador y Colombia, cuentan con una importante participación en el gasto público total, con un porcentaje que ronda el 20 %. En Estados como Perú, Chile y Bolivia, esta participación supera el 13 %; América Central se ubican en los niveles más bajos, cuyos porcentajes oscilan entre el 10 % en Nicaragua (no reflejado en la gráfica) y el 1,7 % en Panamá. Países federales como Argentina y México, y con niveles intermedios muy fortalecidos como el caso de Colombia, podrían estar reflejando porcentajes bajos, por la participación en el gasto público que se conceden a estos niveles de gobierno.

Los controles sobre las erogaciones, gasto e inversión, de los gobiernos locales en Latinoamérica, cuentan con un primer nivel o peldaño, desde el interior del gobierno local mismo, en el que se inserta, sobre todo en los municipios de mayor dimensión, una “Contraloría” municipal o unidad de auditoría, como órganos dotados de cierta autonomía técnica; en municipios menos estructurados, dicha función se encomienda al tesorero municipal o al encargado de las finanzas<sup>701</sup>.

Sin embargo, los mecanismos de control externo se encuentran mejor definidos e institucionalizados, siendo ejecutados por una Contraloría General Nacional, Corte de Cuentas o Tribunal Superior de Cuentas, según cada país. En los países federales este control externo se vuelve un poco más complejo, por cuanto intervienen tanto los entes contralores del nivel intermedio como los del nivel nacional<sup>702</sup>. Tales controles son, salvo pocas excepciones, *a posteriori* de la ejecución del gasto.

---

<sup>701</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 116-117.

<sup>702</sup> Así, en Argentina y Brasil la fiscalización externa del intendente o *prefeito* se ejerce por el Consejo Deliberante o la Cámara Municipal, con auxilio del Tribunal de Cuentas Provincial o del Estado, o del Tribunal de Cuentas Municipal, creado por el gobierno de la Provincia o del Estado. En caso de que la federación haya traspasado recursos a los municipios, la fiscalización se realiza por el Tribunal de Cuentas de la Unión. El control de los municipios en México corresponde a los Congresos estatales, a través de un órgano de fiscalización con autonomía para sus funciones; pero cuando se trata de recursos federales el control lo ejerce autónomamente la Auditoría Superior de la Federación, que depende del Congreso de la Unión. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 116-117.

### *c. Ingresos locales*

En materia de ingresos, las transferencias desde el nivel central, en prácticamente toda América Latina, representan la principal fuente de financiación para los gobiernos locales; ello, debido al limitado nivel de autonomía fiscal que se otorga a éstos. En todos los casos, las capacidades de autofinanciación del gobierno local son insuficientes para satisfacer las necesidades de gasto derivadas de sus competencias funcionales, provocando amplios desequilibrios verticales. Sin embargo, los desequilibrios horizontales entre los gobiernos locales también son frecuentes en la región, principalmente entre centros urbanos y rurales y entre los municipios urbanos grandes y pequeños.

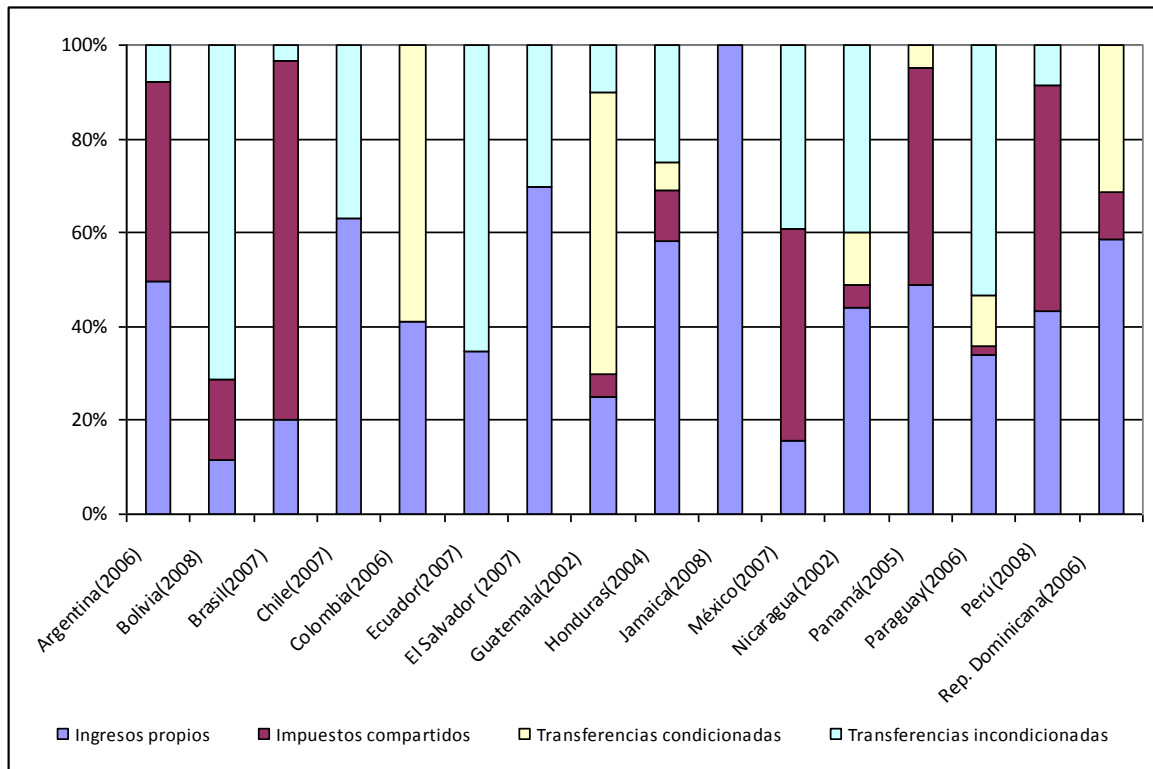
El perfil centralista en la mayoría de países de la región, se pone en evidencia con la limitada autonomía fiscal que se menciona, que sigue siendo una característica latente en el sistema de financiamiento del nivel local de gobierno en América Latina, al que se le priva de decidir en la determinación de sus principales impuestos municipales; con la alta participación de las transferencias intergubernamentales; el uso reducido de cargos a usuarios y contribuciones espaciales; el bajo acceso y utilización del endeudamiento; y una carencia generalizada de mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno<sup>703</sup>.

Así, las transferencias, cualquiera que sea su forma -discrecionales o condicionadas o, en algunos casos, de nivelación-, se imponen como la única alternativa para hacer frente a tales desequilibrios. La forma y criterios bajo los cuales se definen y entregan estas transferencias varían sustancialmente de Estado en Estado.

---

<sup>703</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH ; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 80.

### Composición de los ingresos de los gobiernos locales

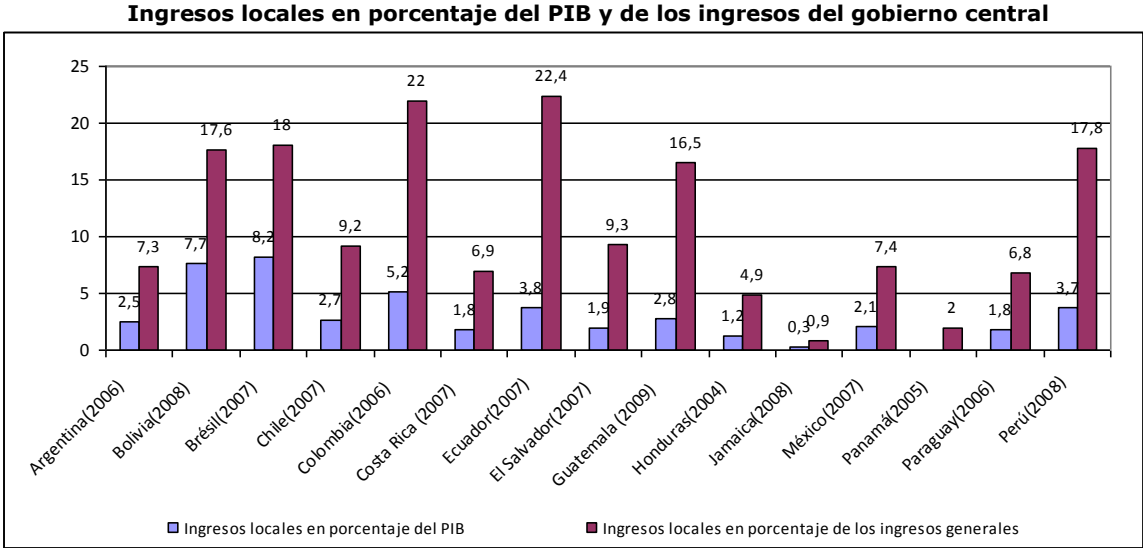


Elaboración: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

En términos generales, los ingresos propios de los gobiernos locales son cuantitativamente menos determinantes para su financiación, que las transferencias. Ello, a pesar de que en prácticamente todos los países de la región se permite a los gobiernos locales cobrar tasas y tarifas por determinados servicios públicos, comúnmente, permisos de construcción, recogida de basuras, servicios públicos, mataderos, mercados públicos y otros; además, se concede a éstos la determinación de ciertos impuestos, como el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, sobre el registro de vehículos, permisos, bienes inmuebles y transferencias de inmuebles, sobre actividades comerciales o de ocio y otros. Estas competencias fiscales tienen su origen, en la mayoría de los casos, en leyes de carácter tributario, en códigos municipales e, incluso, en la propia Constitución, como en los casos

de Brasil, Argentina y México, en las que se determinan las asignaciones o se encomienda su determinación al nivel intermedio<sup>704</sup>.

No obstante la concesión de estas prerrogativas tributarias, los ingresos obtenidos por esta vía representan una parte relativamente pequeña del total de los ingresos consolidados en el sector público, aunque en términos de los presupuestos locales estos ingresos puedan parecer importantes<sup>705</sup>, pues, en muchos casos, estos ingresos propios corresponden a porcentajes superiores al 25 % en dichos presupuestos; aunque, en realidad, existen excepciones como los casos de Bolivia, Brasil, Guatemala y México, en los que es porcentaje es mucho menor.



Elaboración: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Conforme las competencias y responsabilidad de los gobiernos locales se han ido incrementando, también lo han hecho sus niveles de gasto, los que no siempre son cubiertos por los ingresos ordinarios: transferencias e ingresos propios. De esta forma, la mayoría de gobiernos locales ha encontrado en el financiamiento a largo plazo, una manera efectiva para ejecutar sus inversiones en obras e infraestructuras. Este endeudamiento local, a pesar de los riesgos macroeconómicos que pueda representar, ha llegado a

<sup>704</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX. Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local GOLD II 2011*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Civitas, Madrid, 2011, p. 108.

<sup>705</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación...*, op. cit., p. 110.



considerarse una fuente legítima, eficaz y equitativa para asegurar esta financiación<sup>706</sup>. A pesar de ello, en la mayoría de países de América Latina, el endeudamiento local se encuentra sujeto a reglas estrictas que permitan garantizar el comportamiento fiscal responsable, a fin de preservar la estabilidad macroeconómica a que antes nos hemos referido.

#### *d. Perfil competencial*

El perfil competencial del gobierno local en los distintos Estados de la región, se presenta con importantes variaciones; sin embargo, es posible identificar determinadas funciones encomendadas casi exclusivamente a los municipios, como son los servicios urbanos básicos tales como recolección de basura, mantenimiento de carreteras, transporte, aseo, mantenimiento de calles, parques, plazas y monumentos, cultura, recreación, ornato, mercados y mataderos, así como la administración del registro civil, la planificación y uso del suelo y permisos de construcción<sup>707</sup>.

Otros servicios de mayor complejidad, como los casos de educación básica, planeamiento o urbanismo, la atención primaria de salud, servicios de agua y alcantarillado, entre otros, son compartidos con los demás niveles de gobierno, en cuya relación el gobierno nacional controla la mayoría de las funciones, quedando el nivel local con una incidencia marginal. Esta fuerte centralización de competencias en manos del gobierno nacional, es una condición generalizada en casi todos los países de América Latina<sup>708</sup>.

Asimismo, la implementación de varios de los servicios sociales que cumplen una función redistributiva, como la seguridad social, subsidio de desempleo, asistencia social y otros, que, en principio, son responsabilidad exclusiva y directa del nivel central, han sido delegados desde hace algunos años y en varios países<sup>709</sup> –como Bolivia y Chile- a los

---

<sup>706</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación...*, *op. cit.*, p. 115 ss.

<sup>707</sup> *Ibíd.*, p. 105.

<sup>708</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 79.

<sup>709</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación...*, *op. cit.*, p. 105.

gobiernos locales, a fin de aprovechar la información más directa con que éstos cuentan y su proximidad con la ciudadanía destinataria de tales servicios.

#### **1.2.4. Breve referencia al estado actual de los países**

Desde los comienzos de la última ola descentralizadora en la región, sus avances han sido bastante atropellados; la incipiente cultura democrática y ciudadana en la mayoría de Estados, la desigual distribución de la riqueza y la débil identificación del individuo con su comunidad, producto de la exclusión socioeconómica cultivada por siglos, son las barreras que se interponen a su desarrollo. Sin embargo, la noción y concepción del Estado nacional y las unidades político-territoriales que lo integran, no es la misma de hace tres décadas; la idea de lo local se arraiga cada vez más en el subconsciente de gobernantes y gobernados.

Países como Brasil y en Colombia, cuentan ahora con sistemas de medición del desempeño local; Chile, realiza transferencias per cápita en sanidad y educación; incluso la lucha contra la pobreza pasa hoy por los gobiernos locales de Brasil, a través de las transferencias directas a las familias administradas. Reformas legales y constitucionales en varios países de la región evidencian, al menos la intención, de profundizar y reforzar la autonomía municipal, no sólo en su dimensión política, sino además administrativa y fiscal<sup>710</sup>.

No obstante, también debemos advertir la presencia de experiencias distintas y hasta opuestas en ciertos países que, contrariamente, parecen estar caminando hacia formas de recentralización. Así, encontramos en Argentina la emisión de normas que otorgan mayor

---

<sup>710</sup> Por ejemplo, Bolivia ha reformado recientemente su Constitución para mejorar la representación de los grupos étnicos en el nivel sub-nacional; Uruguay ha introducido un tercer nivel de gobierno con la creación de 89 municipios; Costa Rica ha aprobado hace muy poco la “Ley General de Transferencia de Competencias y Recursos a los Municipios” que facilita el 10 por ciento de los recursos del presupuesto nacional a los gobiernos locales, permitiendo así a estos asumir nuevas responsabilidades y mejorar la calidad de sus servicios e infraestructura; en El Salvador, la asociación de municipios (COMURES) mantiene un diálogo activo con las autoridades centrales para aumentar el financiamiento y la estabilidad general del sistema de transferencia (FODES), que representa entre el 70-80 por ciento de los presupuestos locales, y se esperaba que alcanzara el 9 por ciento del presupuesto nacional en 2009, pero debido a la crisis, sólo alcanzó el 7,5 por ciento del presupuesto nacional. Martínez-Vázquez, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX. Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local GOLD II 2011*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Civitas, Madrid, 2011, p. 100.

poder a las autoridades centrales para asignar los fondos federales o, incluso, interrumpir unilateralmente su desembolso<sup>711</sup>. Perú, por su parte, redujo considerablemente para el periodo 2009-2011 las transferencias asignadas a los municipios (un 22% en los últimos cinco años) y revocó la prerrogativa de los municipios de establecer permisos de construcción y definir el uso del suelo. Colombia ha recentralizado recientemente la asignación de los recursos de agua y saneamiento que, hasta entonces, eran entregados a los gobiernos municipales. En Venezuela, las autoridades municipales vienen denunciando la intervención del gobierno nacional en los asuntos de competencia local, así como la restricción de sus responsabilidades y recursos<sup>712</sup>.

A fin de formarnos una rápida idea de las condiciones actuales del nivel local como centro de poder político-territorial al interior de los Estados, tomaremos este breve recorrido que *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* hace por cada uno de los países de la región, en su Primer Informe Mundial, del año 2008<sup>713</sup>:

*“Brasil es uno de los países más descentralizados de la región, con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República, a finales del siglo XIX. Las principales tentativas de reducir el federalismo en beneficio del Estado central se producen en la presidencia de Getulio Vargas (1937-45) y durante los gobiernos militares (1964-1985). Finalizado el período autoritario, se impulsa la descentralización para superar la crisis del Estado.*

*Así, la Constitución de 1988 define al Brasil como una “Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal”, se refuerzan las autonomías y aumentan las competencias y potestades locales. Los municipios pasan a recibir estatuto y tratamiento de entes federados, siendo considerados una esfera con autonomía de gobierno definida por la Constitución Federal.*

*En 1993, la hiperinflación y el sobreendeudamiento del Estado empujan al gobierno nacional a una recentralización fiscal, saneando y privatizando bancos y servicios públicos de los estados. En el 2003, el gobierno de Lula promueve un mayor diálogo y una mayor coordinación entre el nivel federal y los municipios a través de la Secretaría de Asuntos Federativos, vinculada a la Presidencia de la República, cuya misión es construir un nuevo pacto federativo entre los tres niveles de gobierno - municipal, estadual y federal. También se crea el Ministerio de las Ciudades para establecer una*

---

<sup>711</sup> Nos referimos a la Ley de Emergencia Económica de 2002 y la Ley Presupuestaria de 2006.

<sup>712</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación...*, op. cit., p. 100.

<sup>713</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización Y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008, p. 103-107.

*política nacional de desarrollo urbano que garantice el “derecho a la ciudad”, apoyándose en los municipios para la ejecución de políticas de redistribución de los ingresos y programas sociales, como “Hambre Cero”.*

*En marzo del 2003, en la VI Marcha en Defensa de los Municipios, el gobierno federal y las entidades municipalistas firmaron un protocolo que creó el Comité de Articulación Federativa –CAF. Este comité se tornó el principal espacio de negociación entre la Unión Federal y los municipios, haciendo evolucionar distintos puntos de interés de los municipios brasileños, como las cuestiones del salario educación, del transporte escolar, de las reformas fiscales y de las provisiones de jubilación, entre otros.*

*En Argentina, hay una histórica y problemática relación entre el gobierno federal y las provincias. Ya la Constitución de 1853 intenta regular esas relaciones y traspasa a las provincias el apoyo al régimen municipal. Después de los gobiernos militares (1976-1983) se revisa la centralizada repartición de poderes y recursos. En la siguiente década, el gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad de Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones.*

*Durante el siglo XX México vive un proceso de expansión y ampliación del nivel central, según las normas de la Constitución de 1917. El gobierno nacional absorbe competencias locales así como sus fuentes de ingreso, en detrimento de los gobiernos subnacionales. Durante los años 1977, 1983 y 1999, las reformas constitucionales favorecen a los municipios al introducir el pluralismo político en los cabildos, fortalecer la hacienda y los servicios públicos locales. En los 90, el gobierno nacional emprende políticas para favorecer a los entes subnacionales mediante el “nuevo federalismo”. El pluralismo y la alternancia política facilitan la reactivación local. En 1994, se aprueba el estatuto del Gobierno del Distrito Federal de México y en 1997 se elige por voto popular a su Jefe de Gobierno. Los municipios mexicanos son organizados por los Estados, pero siguen siendo dependientes del gobierno nacional. Sin embargo, surgen experiencias innovadoras en muchos municipios y se moderniza su gestión.*

*Aunque formalmente Venezuela posee un sistema federal, es un país fuertemente centralizado, situación agudizada por el modelo de financiamiento del gasto público sustentado en la distribución de la renta petrolera. En 1989, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público impulsa el proceso de descentralización, cuyo primer logro es la elección directa de alcaldes y gobernadores. El proceso se estanca en la segunda mitad de la década. En 1999, la*

*Constitución Bolivariana parece relanzar el proceso, pero supedita la autonomía municipal a una Ley Orgánica del Poder Público Municipal y sus competencias fiscales a una Ley Nacional (2005). La tensión entre centralismo y autonomía local se acrecienta con la Ley de los Consejos Comunales (2006) que crea una red de organizaciones locales directamente vinculada a la Presidencia, para canalizar los financiamientos. A inicios de 2007, se aprueba la Ley de Habilitación Legislativa, que autoriza al gobierno nacional a regular los estados provinciales y municipios.*

*En los países unitarios, el debate descentralizador se centra en las relaciones entre el gobierno nacional y los municipios. El proceso avanza de manera más lenta en el nivel intermedio que es, de hecho, un articulador con el nivel nacional. En la mayor parte de los países sudamericanos y centroamericanos las administraciones intermedias dependen del poder central y están a cargo de un funcionario designado por aquél, aunque hay una tendencia a la elección popular de las autoridades intermedias, como ocurre en Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay.*

*La descentralización en los países andinos se realiza mediante profundas reformas constitucionales y legislativas, en procesos relativamente breves.*

*En Colombia, después de la extrema centralización de los 60 y 70, de la crisis política expresada en las “huelgas cívicas” de los 70 y principios de los 80, se inicia a mediados de esa última década un claro proceso descentralizador. La Constitución de 1991 sienta las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de los entes territoriales: departamentos, municipios y distritos. Se crean, además, territorios indígenas, regiones y provincias (para reagrupar departamentos y municipios limítrofes). Se establece, asimismo, la elección directa de alcaldes (1986) y de gobernadores departamentales (1992). A lo largo de los 90 se promulga una frondosa legislación que reglamenta diversos aspectos de la gestión local, como los mecanismos de transferencia y participación, la distribución de competencias y la organización territorial. A fines de los noventa, el endeudamiento de los gobiernos nacional y subnacionales y la crisis económica obligan a revisar el sistema de transferencias e imponen un régimen de austeridad en los gastos, junto a una redistribución de las competencias.*

*Bolivia realiza un original proceso descentralizador, que reconoce su naturaleza multiétnica y pluricultural, mediante el fortalecimiento de los dos niveles de gobierno subnacional: municipios y departamentos. Después de décadas, en 1987 se realizan elecciones municipales. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios y estimula la participación de las comunidades de base. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El prefecto departamental es inicialmente designado por el gobierno nacional, pero en 2006 se le elige por medio del sufragio popular. Ese año, tras una larga crisis social y política, asume el gobierno Evo Morales quién convoca a una Asamblea Constituyente, donde las*

*cuestiones regionales, municipales y de las comunidades indígenas tienen atención primordial. Los departamentos más ricos, en particular los de Oriente, reclaman una mayor autonomía.*

*En Ecuador, en medio de una profunda crisis política y social, que lleva a la caída de varios presidentes y a la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 ratifica la descentralización, desconcentración y participación. La ley de Juntas parroquiales (2000), el Plan de Descentralización y el reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (2001), y las reformas a la ley del Régimen Municipal (2004) enfatizan el mejoramiento de los servicios y la obligatoriedad de la transferencia de competencias. Se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias y cantones (municipios). Sin embargo, el nivel provincial está limitado por sus escasas competencias y recursos y por la coexistencia de dos autoridades: una electa, el Prefecto; otra designada por el gobierno central, el Gobernador. Los alcaldes y presidentes de Concejo (en los municipios pequeños) son electos desde 1935; todos ellos son electos como alcaldes desde 1988.*

*En Perú, la Reforma Constitucional de marzo de 2002 enfatiza en la creación de los gobiernos regionales, con lo que se reinicia una descentralización, primero congelada y luego revertida, durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Ese mismo año se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización, a la que seguirán durante el periodo 2002 al 2005 diversas normas entre las cuales destacan la Ley de Gobiernos Regionales, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Marco de Presupuestos Participativos. En noviembre de 2006, se elige por primera vez mediante elección popular a los gobernadores regionales. En Perú coexisten varios niveles de gobierno y/o administración: el gobierno nacional, las regiones, las municipalidades provinciales (ciudades) y las municipalidades distritales.*

*Los Estados unitarios del Cono Sur –Chile, Uruguay y Paraguay– realizan reformas descentralizadoras adecuadas a sus propias particularidades. Chile es un país centralizado desde mediados del siglo XIX. No obstante, en 1891, después de una breve guerra civil, se promulga la Ley de la Comuna Autónoma, muy avanzada para la época. Sin embargo, la norma no logra operar y la Constitución de 1925 recentraliza el país. Durante la década de los 80, el régimen militar aplica una descentralización administrativa que traspasa a los municipios la administración de la salud primaria, la educación básica y media y la gestión de los subsidios sociales. Con el retorno democrático de 1990, el país avanza hacia una descentralización más política con la elección directa de los alcaldes y concejales en 1992. En 1993, se crean 13 gobiernos regionales, aunque con intendentes designados por el gobierno nacional. En los años posteriores, se asigna a los municipios nuevas competencias, tareas y recursos (reformas a la Ley Orgánica Municipal de 1999-2000).*

*En Uruguay, se identifica al gobierno local con el nivel departamental, que incluye varios centros poblados y posee una extensión y población muy superior a la media de los municipios latinoamericanos. Tras el retorno a la democracia en 1985, la reforma constitucional de 1996 consagra*

*por primera vez la obligación del Estado de formular políticas de descentralización para “promover el desarrollo regional y el bienestar social”. Se define que las elecciones departamentales se realicen en fecha diferente a las nacionales y se distinguen mejor las Juntas Locales del nivel departamental, aunque no se ha legislado aún para su aplicación. Los 19 intendentes municipales departamentales se eligen mediante elecciones directas desde 1966. Actualmente se debate un proyecto de ley sobre descentralización.*

*En Paraguay, después de 35 años de dictadura (1954 a 1989), se realizan las primeras elecciones de intendentes municipales en 1991, y las primeras elecciones de gobernadores y consejos departamentales en 1992. La constitución de 1992 reconoce la autonomía política municipal en el control de sus asuntos, en el cobro de impuestos y en la gestión de sus gastos. La autonomía de los departamentos es mucho más limitada. En el año 2000 se crea el Consejo Nacional de Descentralización del Estado. Sin embargo, a pesar del nuevo marco constitucional y de la democratización, no se ha reformado aún el Código municipal y el gobierno nacional y el poder legislativo siguen ejerciendo un fuerte control sobre los municipios.*

*Los países centroamericanos promulgan legislaciones descentralizadoras, siendo su principal desafío lograr su implementación y, sobre todo, ampliar la escasa capacidad financiera de los municipios.*

- *En Costa Rica la reforma al Código Municipal de 1998, permite el año 2002 la elección directa del recién creado cargo de alcalde (antes había un ejecutivo municipal profesional). También se aprueba, mediante la reforma constitucional del 2001, el aumento gradual de nuevas competencias y transferencias de recursos a los municipios, hasta alcanzar el 10% del presupuesto nacional. No obstante, surgen fuertes resistencias y no se legisla aún para su implementación.*

- *El Salvador, elabora de manera concertada la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) con lineamientos estratégicos para la descentralización que debe llevarse a cabo durante el período 1999-2004. Se expide una ley que incrementa las transferencias financieras a las municipalidades (1998, revisada en 2005) y se realizan reformas al Código Municipal (2005).*

- *En Guatemala se dicta la Ley General de Descentralización mediante el Decreto 14-2002. También entran en vigencia en el 2002 el nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; se promulga la Ley del Catastro (2005); se aprueba la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo (2005).*

- *En Honduras se aprueba en 1994 el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización que elabora el Plan de Acción 1995- 1998, que no se cumple. Se retoma el tema en el año 2000, vinculándolo con la erradicación de la pobreza.*

En 2003 se expide una nueva Ley de Ordenamiento Territorial y en 2004 la Ley de Descentralización del Servicio de Agua. Están en proceso otras reformas a la Ley de Municipalidades.

- En Nicaragua las reformas constitucionales de principios de los 90 fortalecen el poder y financiamiento propio de los municipios y reafirman la autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica creadas en 1987. En el 2003, se define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y Erradicación de la Pobreza (ERCERP). Entre el 2002 y el 2004 se promulgan la Ley de Régimen de Presupuesto Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y las Leyes de Transferencias Financieras y de Solvencia Fiscal Municipal.

- Panamá eleva a rango constitucional la descentralización del Estado en su reforma constitucional de 2004 y define un nuevo marco jurídico para las provincias, municipios y corregimientos”.

### **1.2.5. Tipología de Nickson sobre los gobiernos locales en América Latina**

Nickson, dejando atrás otras tipologías, ha formulado una propia, para “la actual era de la liberalización del mercado”, cimentada en el propósito fundamental de los gobiernos locales. Así, ha llegado a identificar dos "tipos ideales" de sistemas de gobierno local, según la forma en que los ciudadanos perciben y comprende ese propósito del gobierno local. En primer lugar, señala el denominado tipo “gerencial”, según el cual, el propósito principal de gobierno local es la entrega eficiente de los servicios.

En este tipo, las competencias de los gobiernos locales están claramente definidas, reguladas por la ley y circunscrito por la aplicación del principio de *ultra vires*; es decir, el gobierno local se percibe como una "local administración”. Se trata de una lógica económica para el gobierno local, que se deriva del pensamiento utilitarista inglés, en el que es el gobierno central el que, en última instancia, decide la asignación general de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, con base en la mejora de la eficiencia productiva por utilización de los recursos disponibles a nivel local, en la



construcción, mantenimiento y administración de los servicios públicos<sup>714</sup>. En definitiva, se otorga una función esencialmente gerencial a los gobiernos locales, subordinados implícitamente a las decisiones políticas dictadas desde el nivel central. Este fue el modelo descentralizador que predominó en la región la mayor parte de la década de los 90<sup>715</sup>.

Los niveles de transferencias desde el nivel central son la principal forma de financiación de los gobiernos locales, y se encuentran sujetas a la eficiente prestación de determinados servicios, previamente determinados por quien paga. Ello genera elevados niveles de control sobre la ejecución local de tales bienes y servicios; los márgenes de decisión política por parte del gobierno local y la ciudadanía misma, sobre la provisión de servicios, son bajos, lo que, a su vez, hace menguar los niveles de autonomía del primero.

Éste es, en principio, el modelo de descentralización hacia el nivel local mejor visto por parte de los organismos financieros internacionales<sup>716</sup>: aquel basado en las trilladas “tres e” de la gestión pública, economía, eficiencia y eficacia. Sin embargo, esta instrumentalidad gerencial en la prestación de servicios públicos del nivel local ha sido fuertemente cuestionada por parte de la literatura. La pérdida del carácter político que incorpora el nivel local, como ente territorial de poder, les debilita a éstos frente a la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones<sup>717</sup>.

De otra parte, se encuentra el gobierno local de tipo “gubernamental”, en el que la prestación de servicios sigue siendo importante, pero se otorga un papel más amplio para el gobierno local, como portavoz de los intereses comunitarios de una localidad, así como en la toma de decisiones políticas en su nombre. El gobierno local es dotado de un alto grado

---

<sup>714</sup> NICKSON, Andrew, *Where is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*, Swedish International Centre for Local Democracy, Suecia, 2011, p. 1.

<sup>715</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A., “Reflexiones sobre los procesos de descentralización en América Latina y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales iberoamericanos”, en *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance Y Perspectivas*, UIM, Granada, 2008, p. 15. Fue en esta fase, cuando “...se puso el acento en una cierta sofisticación de los procesos de gestión. La presión ejercida desde la ciudadanía se incrementó y, simultáneamente, un cambio en el entorno económico de las administraciones públicas generó la necesidad de establecer criterios restrictivos en materia presupuestaria y gasto público. Ello imposibilitó continuar con el ritmo de extensión de prestaciones y, con ello, la necesidad de optimizar y racionalizar la gestión. Fue la etapa del management, de la introducción, y la casi adoración en muchos casos, de los modelos originarios de la empresa privada. Se generó un gran interés por los mecanismos de control de la eficiencia y la economía propios de los países de tradición anglosajona y se inició más decididamente la búsqueda de sistemas de participación de la ciudadanía”.

<sup>716</sup> NICKSON, Andrew, *Where is Local Government ...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>717</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A., “Reflexiones sobre...”, *op. cit.*, p. 16.

de autonomía política, a menudo consagrado en una Constitución escrita; autonomía que se ve reflejada en la competencia de carácter general otorgada a los gobiernos locales para decidir sobre los servicios a proporcionar a su comunidad. Acá, se ve reforzado el carácter político estratégico del nivel local, que retoma su calidad de gobierno ya no –sólo- de mero proveedor de servicios concretos<sup>718</sup>.

Bajo esta forma, el gobierno local ejerce un considerable poder discrecional sobre el poder de los impuestos locales; los ingresos fiscales nacionales son a menudo compartidos entre el nivel central y el local, como socios iguales en un sistema común de gobierno y no como la manifestación de una conflictiva relación, en la que el gobierno central tiene claro dominio. El consenso, la coordinación y colaboración prevalecen a la imposición y la confrontación en las relaciones intergubernamentales; el nivel central sustituye su rol de supervisor, por el de asesor del gobierno local; el control de este último es tomado directamente por los propios gobernados; se crean y potencian los mecanismos de participación ciudadana, dotándose de mayor legitimidad al sistema y sus autoridades. Esta forma “ideal” de gobierno local es más propia de países como Francia, Alemania y los de la región nórdica<sup>719</sup>.

Descritas las dos formas tipo de gobierno local, Nickson identifica diez elementos que, analizados en cada sistema en particular, permiten determinar la ubicación de éste en alguna de estas formas. Así, al analizar cada uno de estos elementos desde las condiciones promedio de América Latina, este autor concluye que, en términos generales, el gobierno local en la región se acerca más a la forma gubernamental:

---

<sup>718</sup> NICKSON, Andrew, *Where is Local Government...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>719</sup> *Ibíd.*, p. 3.

Tipología de los Gobiernos Locales en América Latina			
Característica	Gerencial	Gubernamental	América Latina
Estatus legal	Parlamento	Constitución	Gubernamental
Tamaño de la población	Grande	Pequeño	Gerencial
Poderes generales	Limitado por estatuto	Competencia general	Gubernamental
Sistema de transferencias	Centro define reglas	Discrecional	Gubernamental
Control financiero y auditoría	Regulac. estricta y evaluac. de eficiencia de gasto	Regulac. débil asociada a auditoría posterior	Gerencial (financiero) / Gubernament. (auditoría)
Supervisión de estándares	Estricta	Débil	Gubernamental
Ciudadanos por concejal	Alto	Bajo	Gerencial
Sistema electoral	Mayoritario	Proporcional	Gubernamental
Participación electoral	Baja	Alta	Gubernamental
Participación ciudadana	Baja	Alta	Gubernamental
Tomado de NICKSON, Andrew, <i>Where is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective</i> , Swedish International Centre for Local Democracy, Suecia, 2011.			

Es decir, para el autor, el gobierno local en Latinoamérica, de forma general, obtiene su autonomía y competencias, desde una norma de rango constitucional; competencias que, en su mayoría, son de carácter general, para cualquier servicio, dentro de su jurisdicción, siempre que no esté asignada a otro nivel de gobierno, o que no le esté prohibido expresamente llevarla cabo<sup>720</sup>. En términos financieros, si bien las transferencias desde el nivel central son una fuente importante de ingresos, se otorga cierto nivel de discreción al nivel local, tanto en el ámbito de ingresos como de gasto<sup>721</sup>; sin embargo, el control financiero que ejerce el gobierno central sobre los gobiernos locales, es estricto, con algunas excepciones; entre los mecanismos de control financiero utilizados, podemos

<sup>720</sup> *Ibíd*, p. 6.

<sup>721</sup> *Ibíd*, p. 9.

mencionar la facultad de retener las subvenciones discrecionales, la determinación del alcance de la base tributaria municipal, los límites a la discreción municipal para variar las tasas de los impuestos locales y la aprobación de los presupuestos municipales. La supervisión y auditoría de los gobiernos locales, en la mayoría de los países está a cargo de la Contraloría General y su objetivo es garantizar la legalidad y la probidad de la generación de ingresos y gastos municipales, a través de auditorías a posteriori; sin embargo, las auditorías y controles de gestión y eficiencia en la prestación de los servicios, es aún incipiente<sup>722</sup>.

En términos de población, en los municipios ésta oscila entre 14.000 - 85.000, lo que no puede catalogarse como bajo; sin embargo, tales cifras son engañosas, ya que, en la mayoría de los países de América Latina, estos promedios nacionales enmascaran enormes diferencias en el tamaño poblacional entre los municipios, pues, casi el 90 por ciento de todos los municipios tienen menos de 15.000 habitantes y son esencialmente de carácter rural, mientras que sólo alrededor de un centenar de municipios, de menos de 0,1 por ciento del total, tiene más de 500.000 habitantes<sup>723</sup>. Asimismo, el número de habitantes por concejero es considerado como alto en la región; influye mucho en ello, el pequeño número de concejeros en los municipios, lo que ha dado lugar a un déficit en la democracia representativa local, especialmente en los municipios más grandes de la región.

En cuanto al sistema electoral latinoamericano, podemos decir que, en términos generales, los concejales son elegidos bajo el sistema de representación proporcional, con listas cerradas y bloqueadas, reduciendo en gran medida la responsabilidad política ante el electorado, lo que a su vez ha servido para afianzar el poder de las elites dentro de los partidos políticos, alentando las disputas dentro del partido por las posiciones al interior de las listas. La participación electoral por su parte, es relativamente alta para los estándares internacionales, como, en apariencia, también lo es la participación ciudadana<sup>724</sup>.

Para concluir, nos queda sólo hacer referencia a la existencia de documentos de trabajo que denotan las bondades de la descentralización, como medio o instrumento para contribuir a la resolución de muchos de los problemas existentes en la región, desde la

---

<sup>722</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>723</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>724</sup> *Ibíd.*, p. 11, 12.

transparencia en la gestión de la cosa pública, pasando por la participación y democratización de la ciudadanía, su incorporación en las decisiones de su interés, hasta el desarrollo territorial y la eficiencia del Estado, Sin embargo, también es frecuente encontrar apreciaciones menos optimistas, que concluyen que los objetivos que impulsaron la descentralización y la intención «incluyente» que existió detrás de ella no se han cumplido y, por el contrario, las inequidades territoriales se han acrecentado<sup>725</sup>.

Ya después de dos décadas de cambios y reformas descentralizadoras del Estado hacia los niveles locales de gobierno, podemos encontrar varios casos en los que la descentralización ha representado avances significativos en la vida social de las personas y en ámbitos relacionados con el buen gobierno; no obstante, en muchos casos, los resultados son contradictorios; “estructuras clientelistas y patrimonialistas, así como la captura de los entes locales de gobierno por parte de intereses privados, siguen manteniéndose como una constante en la región”<sup>726</sup>.

La profundización de los procesos de descentralización en la región ha puesto en juego no sólo la estabilidad política y el mejoramiento de la democracia, pues la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización, sino además la prestación de servicios públicos más eficientes y con mayor capacidad de respuesta por parte del Estado, pues el depósito las decisiones de asignación de recursos en los dirigentes elegidos localmente puede mejorar el equilibrio entre los servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local. Aunque también, aquellos procesos han representado el riesgo de un aumento de las disparidades regionales en el suministro de servicios públicos, o riesgos macroeconómicos, como déficits recurrentes del gobierno central, por la

---

<sup>725</sup> MONTECINOS, Egon, "Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática", en *EURE*, No. 93, 2005, p. 83.

<sup>726</sup> HERNÁNDEZ-BONIVENTO, José Andrés, “Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina”, en *Circunstancia*, Año IX - Nº 26 - Septiembre 2011, consultado en <http://ortegaygasset.edu/fog/ver/1205/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/capacidades--instituciones-y-gobernanza-democratica-local--elementos-para-el-estudio-de-los-gobiernos-locales-en-america-latina> . Como dirá Remallo, “...a 20 años de iniciado el experimento neoliberal, la Tierra Prometida de las elevadas tasas de crecimiento, que ofreció el Consenso de Washington, brilla por su ausencia”; REMALLO LÓPEZ, FÁTIMA E., “Desarrollo urbano y territorial. El Gobierno del territorio”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 314.

incapacidad de los gobiernos locales para reducir los gastos o aumentar los impuestos para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos<sup>727</sup>.

---

<sup>727</sup> BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 1-5.

## **2. BREVE REPASO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA**

### **2.1. ORÍGENES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CENTROAMÉRICA**

Centroamérica formaba parte del Virreinato de Nueva España, cuya sede estaba en México e incorporaba la totalidad de Mesoamérica. La audiencia de Guatemala era la autoridad que, territorialmente, le seguía en jerarquía; sus funciones fueron descritas ya, líneas atrás; bajo éstas se encontraban las intendencias, cuyas funciones delegadas, se vieron incrementadas de forma importante durante las últimas décadas del siglo XVIII<sup>728</sup>, asignándoseles la recaudación de impuestos, policía, administración de justicia y la defensa militar de su territorio, lo que potenció, quizá sin pretenderlo la Corona, la autonomía de ésta, creadas por los Borbones<sup>729</sup>.

Durante la promulgación de la Constitución de 1812, la audiencia de Guatemala era conformada por las provincias de Chiapas, Guatemala, San Salvador, Honduras y Costa Rica, las cuales estuvieron representadas en las cortes de Cádiz a través de un diputado cada una, quienes firmaron la Constitución<sup>730</sup>.

Luego de 1812 se crearon las diputaciones provinciales, que redujeron sustancialmente el poder político de las audiencias. La diputación provincial de Guatemala comprendía los distritos de Guatemala, Quezaltenango, Chimaltenango, San Salvador, Sonsonate y Comayagua; se creó además la diputación provincial de León.

Ya para 1817 el centralismo borbónico había desaparecido; los cabildos y provincias centroamericanos habían obtenido más poder, a costa del debilitamiento de la audiencia. El vacío de poder generado en España luego de la abdicación de Carlos IV en 1808, fraccionó a Centroamérica y sus cabildos tomaban más fuerza y autonomía y gobernaban sus territorios de forma independiente hasta que éstos mismos declararon la independencia

---

<sup>728</sup> WORTMAN, Miles L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 27.

<sup>729</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de historia de Centroamérica*. UCA editores, San Salvador, 2008, p. 174.

<sup>730</sup> CARDENAL, RODOLFO..., *op. cit.*, p. 196.

de España y se convirtieron más adelante en los pequeños Estados que ahora conforman el istmo<sup>731</sup>.

Así, de forma pacífica, al menos en la región, se llega a la proclama de la independencia de Centro América, el día 15 de septiembre de 1821, en Guatemala, asiento de la Audiencia. No obstante, Centro América nace en su historia institucional, con la organización jurídico-política-administrativa de la España del siglo XIX. Así lo refleja el texto mismo del Acta de Independencia<sup>732</sup>, suscrita en la ciudad de Guatemala, el día 21 de septiembre de 1821. De ésta puede abstraerse la preexistencia de instituciones como las Provincias, los Ayuntamientos, Diputados, Diputación Provincial y Alcalde. Pero, ante todo, resulta importante destacar la referencia expresa que se hace en su texto, a la continuidad en la forma de nombramiento de Diputados, estableciéndose además que, “no haciéndose novedad en las autoridades establecidas”, éstas debían seguir ejerciendo todas las atribuciones que hasta entonces –cuando dependían de España- habían ejercido, agregando, que debía ser “con arreglo a la Constitución, decretos y leyes hasta que el Congreso indicado determine lo que sea más justo y benéfico”; incluso hay quienes

---

<sup>731</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 279.

<sup>732</sup> De forma textual, en el Acta de Independencia de América Central del 15 de septiembre de 1821, además, por su puesto, de la proclama de la independencia del Reino de España, se hace alusión a la forma que inicialmente adoptarán las instituciones jurídico-políticas-administrativas de las nuevas Repúblicas, partiendo para ello, de las preexistentes, impuestas desde España. Literalmente dice: “...recibidos por el último correo diversos oficios de los Ayuntamientos Constitucionales de Ciudad Real, Comitan y Tuxtla...: siendo positivo que han circulado iguales oficios a otros Ayuntamientos: determinado, de acuerdo con la Excelentísima Diputación Provincial, que para tratar de asunto tan grave se reuniesen en uno de los salones de este palacio la misma Diputación Provincial,... congregados todos en el mismo salón: ...se acordó por esta Diputación e individuos del Esmo. Ayuntamiento: ...

3º Que para facilitar el nombramiento de Diputados, se sirva hacerlo las mismas juntas electorales de provincia, que hicieron o debieron hacer las elecciones de los últimos Diputados á Cortes...

5º Que las mismas juntas electorales de provincia, teniendo presentes los últimos censos, se sirvan determinar, según esta base, el número de Diputados o Representantes que deban elegir...

7º Que entre tanto, no haciéndose novedad en las autoridades establecidas, sigan éstas ejerciendo sus atribuciones respectivas, con arreglo a la Constitución, decretos y leyes hasta que el Congreso indicado determine lo que sea más justo y benéfico...

12º Que el Excelentísimo Ayuntamiento, a quien corresponde la conservación del orden y la tranquilidad, tome las medidas más activas para mantenerle imperturbable en toda esta capital y pueblos inmediatos...

14º Que igual juramento preste la Junta Provisional, el Excelentísimo Ayuntamiento, el Ilustrísimo Sr. Arzobispo, los Tribunales, Jefes políticos y militares, los Prelados regulares, sus comunidades religiosas, Jefes y empleados en las rentas, autoridades, corporaciones y tropas de las respectivas guarniciones.

15º Que el Sr. Jefe Político, de acuerdo con el Excelentísimo Ayuntamiento, disponga la solemnidad y señale el día en que el pueblo deba hacer la proclamación y juramento expresado de independencia...”



afirman que la única novedad de este documento, respecto de la estructura jurídico política de la colonia, fue la supresión del reconocimiento de Fernando VII como soberano<sup>733</sup>.

---

<sup>733</sup> CARDENAL, RODOLFO, ..., *op. cit.*, p. 222.

## 2.2. LA FUGAZ EXPERIENCIA DEL FEDERALISMO EN CENTROAMÉRICA

A partir de la suscripción del Acta de Independencia, comenzó a gestarse la transformación de la Audiencia de Guatemala, en una república: la Federación de Centroamérica. Este proceso de consolidación del istmo tuvo un paréntesis que pudo cambiar por completo su destino: la anexión a México.

Pocos días después de la independencia de España, las autoridades de la región veían con preocupación su capacidad para administrar el poder; fue en ese justo momento cuando Guatemala recibió la misiva de Agustín de Iturbide, Emperador de México, en la que invitaba a las provincias de Centroamérica a unirse a México. Por diversos factores del momento, tras la consulta con los ayuntamientos, el día 5 de enero de 1822 se declaró la anexión a México<sup>734</sup>.

Aquella decisión no había sido unánime y algunos ayuntamientos, entre ellos el de San Salvador, se oponían a la anexión, declarándose en rebeldía ante las autoridades de Guatemala. Ello produjo la invasión de San Salvador por parte de México, en febrero de 1823. No obstante, ese mismo mes Iturbide fue derrocado en México, San Salvador fue desocupado y se convocó un Congreso General de las provincias, el cual se instaló en junio de 1823, y el 01 de julio de ese mismo año proclamó, convertido ya en Asamblea Nacional Constituyente, la independencia de las Provincias Unidas de Centro América<sup>735</sup>.

Esta Asamblea constituyente continúa con la redacción del texto constitucional, proceso que culmina con la promulgación de la Constitución de la Federación de Centroamérica en el año de 1824; en este mismo año se aprueba la Constitución “Del Salvador”, como Estado federado, en la cual se reconocen tanto el poder estatal como el federal, así como la división territorial por departamentos<sup>736</sup>, que estarán compuestos por *pueblos*, los cuales serán dirigidos por una *municipalidad*, que sería electa por el voto

---

<sup>734</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE EL SALVADOR, *Historia de El Salvador I*, Ministerio de Educación El Salvador, 2009, p. 148.

<sup>735</sup> *Ibíd*, p. 149.

<sup>736</sup> Así lo disponían de forma expresa: “Artículo 57. En los pueblos de cada departamento se administrará justicia por los Alcaldes con los límites y en el modo que disponga la ley”; Artículo 73. Continuarán las municipalidades en todos los pueblos que tengan de quinientas almas arriba, y el Congreso arreglará el número de individuos, sus atribuciones, la forma de elecciones que siempre será popular; y todo lo que conduzca a su mejor administración”.

popular y cuyas competencias habrían de ser determinadas por el Congreso. Se otorga además a los alcaldes, aunque de forma limitada, la potestad de administrar justicia en el pueblo de su jurisdicción. Asimismo, desde entonces se contaba con la figura de un “*jefe político*”, al frente del gobierno político y las finanzas de cada departamento<sup>737</sup>.

La vida de la república federal materialmente fue corta<sup>738</sup>; ésta fue un proyecto típicamente criollo, quizá inspirado por el ejercicio de concertación y unidad norteamericana; no obstante, aquellos no pudieron retener el control político heredado y les fue muy difícil legitimar el nuevo Estado frente a la sociedad centroamericana<sup>739</sup>; la región se vio inmersa en guerras civiles constantes, por la falta de legitimidad y fuerza de un poder unificador. Hasta 1921, en Centroamérica se constituyeron la República Federal de Centroamérica (1824), la Confederación de Centroamérica (1842) y la República de Centroamérica (1921)<sup>740</sup>; este último intento unificador de los países de la región fue abandonado al poco tiempo por Guatemala y luego los restantes países –El Salvador y Honduras- proclamaron su soberanía en sus Constituciones posteriores; Nicaragua y Costa Rica nunca llegaron a ratificar su incorporación. La lucha por su supervivencia se mantuvo hasta inicios del siglo anterior y, aún a esta fecha, el texto constitucional de El Salvador recoge el anhelo de reconstruir la República de Centroamérica, ya sea en su forma federal, confederal e incluso unitaria.

La desaparición del símbolo de la Corona como autoridad central, fue determinante en la relación de las provincias centroamericanas; las diferencias entre los hermanos se convirtieron en guerras civiles al morir la madre. Las poderosas familias criollas de la región, que en un principio potenciaron la unificación, empezaron con celos y desconfianza entre sí –principalmente hacia los Aycinena de Guatemala-, al sentirse amenazados sus intereses económicos, poder político y autonomía local<sup>741</sup>. De esta forma

---

<sup>737</sup> Art. 69 Cn. 1824.

<sup>738</sup> Para TORRES RIVAS, éste fue tan solo un proyecto ideal de un grupo de patricios de mentalidad liberal y nunca una realidad política y administrativa viable; en TORRES RIVAS, Edelberto, *La Piel De Centroamérica. (Una Visión Epidérmica De Setenta Y Cinco Años De Su Historia)*, FLACSO, San José (Costa Rica), 2007, p. 19.

<sup>739</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de historia de Centroamérica*. UCA editores, San Salvador, 2008, p. 233.

<sup>740</sup>

[http://bib.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Rep\\_Fed\\_Centroamerica/rep\\_fed\\_centroamerica.shtml](http://bib.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Rep_Fed_Centroamerica/rep_fed_centroamerica.shtml)

<sup>741</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 319.

surgen los cinco Estados que ahora conforman la subregión, a la que luego se ha incorporado la República de Panamá.

### 2.3. PERFIL DEL GOBIERNO LOCAL EN CENTROAMÉRICA

El legado centralista que recibieron los países de la subregión al momento de nacer, no difiere en nada a la descrita antes para la región latinoamericana<sup>742</sup>. El control autocrático de la Corona española durante la mayor parte de la colonia, el protagonismo de los cabildos únicamente dentro de la coyuntura independentista<sup>743</sup>, la aniquilación de los cabildos durante la conformación de los Estados nacionales, la constante instauración de gobiernos autoritarios, civiles y militares, la consolidación de imponentes élites económicas con su consecuente exclusión socioeconómica de la mayor parte de la población y la instauración del estado desarrollista de las décadas de los 60 y 70 del siglo anterior, han sido también una constante en la historia reciente de la mayoría de países de la subregión<sup>744</sup>; se distancia un poco de esta línea, Costa Rica, que presentó importantes variantes al momento de su consolidación nacional, principalmente en cuanto a la distribución inicial de sus recursos, lo que repercutió de forma significativa en el posterior desarrollo de su perfil democrático, que ha sido más evidente desde la segunda mitad del siglo anterior hasta la fecha.

Las oligarquías que conformaron los Estados tuvieron que echar mano de la fuerza para mantener su condición de dominio; así, durante de la década de 1930, en cuatro de los países centroamericanos se habían instaurado dictaduras militares<sup>745</sup>. Con algunas variantes, los regímenes militares se mantuvieron en la región hasta finales de la década del 70 del siglo anterior, lo que consolidó el carácter centralista de los gobiernos. Durante los años 80, Guatemala, El Salvador y Nicaragua mantenían conflictos armados en su interior; para entonces, las municipalidades seguían desdibujadas del mapa centroamericano. A inicios de los 90, la región entra en un proceso de pacificación, que culmina con la solución dialogada de los conflictos civiles.

---

<sup>742</sup> Observatorio de Autonomía Municipal. y Fundación DEMUCA, *La Autonomía Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009, p. 76.

<sup>743</sup> Observatorio de Autonomía Municipal. y Fundación DEMUCA, *La Autonomía Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009, p. 75.

<sup>744</sup> DOMINGUEZ, Jorge, *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America*, Garland Pub, New York, 1994, citado por BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 9.

<sup>745</sup> TORRES RIVAS, Edelberto, *La Piel De Centroamérica. (Una Visión Epidérmica De Setenta Y Cinco Años De Su Historia)*, FLACSO, San José (Costa Rica), 2007, p. 57.

El retorno de la democracia a la región viene acompañado de políticas descentralizadoras, incluida la privatización; hacia finales de siglo, como dirá Torres Rivas, “Centroamérica, es más liberal que democrática porque las políticas por la igualdad social no se aplican o no tienen los resultados necesarios todavía”<sup>746</sup>.

Desde finales de los años 80 del siglo anterior, empiezan a presentarse cambios, al menos formales, en la configuración institucional de los gobiernos locales. En términos generales, tales iniciativas descentralizadoras aparecen como parte de los procesos de ajuste estructural y globalización, impulsados por organismos multilaterales y agencias de cooperación, como alternativa de combate a la pobreza y mejora de la gobernabilidad<sup>747</sup>. Además, casi de forma irónica, la descentralización en Centroamérica surge con el municipalismo en el centro, pero no como herramienta para potenciar un nivel político de gobierno, sino, más bien, como un simple paso dentro del proceso de reforma del Estado, que serviría para reducir el Estado y favorecer a los municipios<sup>748</sup>. Ahora, los estudios evidencian una disparidad en el avance descentralizador en los distintos países de la región; mientras Guatemala y Nicaragua presentan avances sustanciales, otros, como Costa Rica y Panamá, permanecen todavía a la zaga<sup>749</sup>.

Sin embargo, la región sigue siendo, en términos generales, un fuerte exponente de la cultura centralista y clientelista predominante en toda América Latina, en la que, con toda naturalidad, se acepta que los asuntos con un poco de complejidad deban resolverse a nivel central; una cultura en donde los servicios a la población son concebidos aún como prebendas o favores, no como sus derechos, y, en la que suele tomarse como verdad la

---

<sup>746</sup> *Ibíd.*, p. 201.

<sup>747</sup> Por un lado, dirán Saldomando y Cardona, redujeron y desconcentraron el Estado mucho más que descentralizaron, facilitando el relevo de algunos niveles de gobierno. Por otro, se incrementó la exposición de territorios a los tradicionales desequilibrios nacionales; pero, además, a los inducidos por las fuerzas transnacionales; SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokaël, *Descentralización, Desarrollo Local Y Gobernabilidad En Centro América*, CONFEDLCA, San Salvador, El Salvador, 2005, p. 19-20. También, ORTEGA HEGG, Manuel y WALLACE S., María G., *Centro América: Descentralización Y Asociacionismo Municipal (La Descentralización Desde Perspectiva De Las Municipalidades)*, CASC-UCA, Managua, Nicaragua, Centroamérica, 2000, p. 6.

<sup>748</sup> SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokaël, *Descentralización, Desarrollo Local Y Gobernabilidad En Centro América*, CONFEDLCA, San Salvador, El Salvador, 2005, p. 34.

<sup>749</sup> LETELIER, Leonardo, *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana*, Serie de estudios económicos y sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2007, Prefacio.

presunta incapacidad local para hacerse cargo de nuevas funciones y tareas, argumentándose que las municipalidades no están preparadas para la descentralización<sup>750</sup>.

Por otra parte, aun cuando presenta un perfil bastante parecido al resto de la región, Centroamérica mantiene ciertas características que le distinguen. Geográficamente, se ubica en el istmo entre México y Colombia; se integra de seis países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; Belice, que territorialmente es parte de la subregión, no suele incorporarse en los estudios de ésta, sino se le vincula más con la zona del Caribe, por elementos lingüísticos, culturales y orígenes coloniales, que le distinguen del resto de países centroamericanos.

Con cerca de 43 millones y medio de habitantes en poco más de 500,000 Km<sup>2</sup> de extensión, Centroamérica acoge a grupos indígenas, afrocaribeños, mestizos y blancos. En esta subregión podemos encontrar países como El Salvador, con una alta densidad poblacional y otros con menor población y amplios territorios como Nicaragua, así como países pluriétnicos como Guatemala y Nicaragua, o tan homogéneos étnicamente como El Salvador.

POBLACIÓN TOTAL CENTROAMÉRICA (2012)*							
País	Población (en miles)	Población urban.(%)	Extensión (en Km <sup>2</sup> )	Densidad (hab./Km <sup>2</sup> )	Municipio (#)	Promedio habit./Mun i	Promedio Km <sup>2</sup> /Mun .
<b>Costa Rica</b>	4,798	65.1	51,100	93	81	59,234	630
<b>El Salvador</b>	6,288	65.3	21,041	298	262	24,000	80
<b>Guatemala</b>	15,051	50.2	108,889	138	333	45,198	326
<b>Honduras</b>	7,922	52.7	112,492	70	298	26,583	377
<b>Nicaragua</b>	5,979	57.8	131,832	45	153	39,078	861
<b>Panamá</b>	3,582	75.9	75,517	47	75	47,760	1,006
<b>Centroamérica</b>	43,620	61.2	500,871	87	1,202	40,309	547

Elaboración propia

Fuente: CEPAL, PNUD, BM, BID

\* Toda la información a mediados del año.

<sup>750</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 67-69.

En la actualidad la subregión mantiene al 45 % de su población bajo el umbral de pobreza, porcentaje que se incrementa al 55 % en las áreas rurales, lo que ya es bastante decir, en cuanto a su potencial económico, pero además, social y político. Panorama este, que se agrava cuando se revisa el pronunciado índice de desigualdad, que llega hasta los 50 puntos en el Índice de Gini. En pleno siglo XXI, Centroamérica sigue siendo una región subdesarrollada, marcada aún por la pobreza, en la que la exclusión y la marginación afianzan su presencia y traen consigo el evidente desequilibrio territorial.

ÍNDICES SOCIOECONÓMICOS EN CENTROAMÉRICA (2011)								
País	PIB nacional (miles US\$)	PIB per cápita (en US\$)	Tasa de pobreza a nacional	Tasa de pobreza a urbana	Tasa de pobreza a rural	Desigualdad (índice de Gini)*	IDH	Ranking IDH
Costa Rica	40,870	8,634	18.8	18.3	19.6	50,7	0.77	62
El Salvador	23,054	3,687	46.6	41.1	55.8	48,3	0.68	107
Guatemala	46,898	3,193	54.8	42.0	66.5	50.70	0.58	133
Honduras	17,447	2,246	67.4	56.3	76.5	57,0	0.63	120
Nicaragua	9,317	1,581	58.3	52.9	65.4	49.10	0.60	129
Panamá	31,316	8,876	25.3	15.5	43.6	52,0	0.78	59
Centroamérica	28,150	4,703	45	38	55	49.90	0.67	102

Creación propia

Fuente: CEPAL, UNICEF, PNUD y BM.

\* Para el año 2009, salvo Guatemala y Nicaragua, cuya información corresponde a los años 2008 y 2005, respectivamente. El Índice de Gini mide la igualdad/desigualdad en la distribución de los ingresos al interior de un país, en el que 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa el nivel de inequidad más alto.

La atomización del territorio sigue siendo una constante en la subregión, encontrando casos extremos como el de El Salvador, en el que la extensión territorial promedio de los municipios, apenas llega a los 80 Km<sup>2</sup>, frente al que podemos colocar el caso de mayor extensión, presentado por Panamá, en donde cada municipio cuenta, en promedio, con 1.006 Km<sup>2</sup>. La saturación de un reducido número de ciudades, en general las capitales y alguna que otra metrópoli, hacen de la sobrepoblación un serio problema multidimensional, que se extiende hasta su efecto inverso, el despoblamiento y empobrecimiento de extensas áreas de los países, sobre todo de las zonas rurales.

Asimismo, en todos los países, salvo en Honduras, los municipios con mayor desarrollo humano se encuentran ubicados en el departamento o entorno de la capital. Así, en Guatemala y El Salvador, seis de los diez municipios con mayor Índice de Desarrollo



Humano (IDH), forman parte de los departamentos de San Salvador y Guatemala, mientras en el departamento de Panamá y la provincia de San José, en Costa Rica, con cinco en cada uno<sup>751</sup>.

MUNICIPIOS CENTROAMERICANOS AGRUPADOS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN							
País	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Costa Rica	1	3	50	15	12	0	81
El Salvador *	5	70	103	18	10	0	206
Guatemala *	5	39	213	49	23	1	330
Honduras	49	94	131	12	10	2	298
Nicaragua	6	30	93	15	8	1	153
Panamá	7	17	39	6	5	1	75
América Central	73	10	50	115	68	5	1,143
	1%	5%	37%	19%	27%	11%	100%

Elaboración propia.

Fuente: BID, *Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina*, 2010, con información correspondiente al año 2005.

\* No se incluyen a todos los municipios.

Resulta difícil obviar el alto grado de concentración poblacional en países como Costa Rica, en donde un poco más de dos millones de habitantes, es decir, casi el 46% de su población, reside en tan solo 12 municipios; similar condición presenta El Salvador, que concentra a más del 51% de su población, en tan solo 28 municipios<sup>752</sup>.

<sup>751</sup> Proyecto Estado de la Nación, *Estado De La Región En Desarrollo Humano Sostenible: Un Informe Desde Centroamérica Y Para Centroamérica*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 2008, p. 366

<sup>752</sup> Ortega hace un análisis sobre tal condición, encontrando que hacia el año 2000, el área metropolitana de San Salvador concentraba a casi el 50% de toda la población del país y que el municipio de Managua, al 20% de la población nacional; en ORTEGA HEGG, Manuel y WALLACE S., María G., *Centro América: Descentralización y Asociacionismo Municipal (La Descentralización Desde Perspectiva De Las Municipalidades)*, CASC-UCA, Managua, Nicaragua, 2000, p. 31.

POBLACIÓN POR GRUPOS DE MUNICIPIOS EN CENTROAMÉRICA*							
País	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Costa Rica	5	19	1,350	1,009	2,007	0	4,389
El Salvador	183	507	2,095	1,209	1,750	0	5,744
Guatemala	22	290	5,293	3,190	3,601	957	13,354
Honduras	177	668	2,780	706	1,473	1,732	7,537
Nicaragua	23	218	2,315	973	1,084	982	5,595
Panamá	21	126	813	434	1,026	821	3,242
América Central	432	1,829	14,646	7,521	10,941	4,492	39,861
	6.4%	22.1%	55.0%	10.1%	5.9%	0.4%	100.0%

Elaboración propia.

Fuente: BID, *Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina*, 2010, con información correspondiente al año 2005.

\* En miles de personas. No se incluyen a todos los municipios.

Territorialmente, todos los países de Centro América, como Estados unitarios, cuentan, en términos de distribución del poder político, únicamente con el nivel nacional y el nivel local o municipal. Sin embargo, en todos existe un nivel de administración política del territorio que, en términos generales, carece de autonomía y poder político propio, por cuanto constituyen la representación del nivel central dentro del territorio y sus autoridades no provienen de procesos de elección popular, sino de la designación directa y discrecional del Órgano Ejecutivo<sup>753</sup>. La excepción a esta regla la encontramos en

<sup>753</sup> *Verbigracia*, la Constitución guatemalteca, art. 224: “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

*La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.*

*Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.*

Art. 227: “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un ministro de Estado y gozará de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado”.

La Constitución de Panamá, art. 252: “En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo.

*La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores”.*

Nicaragua, en donde la Constitución crea las Regiones de la Costa Atlántica, a las cuales dota de autonomía, otorgándoles facultades de organización social conforme a sus tradiciones históricas y culturales, así como la elección de sus autoridades<sup>754</sup>. Por otra parte, en Centroamérica se empieza a avanzar en cuanto a la institucionalización de un nivel inframunicipal; tal es el caso de Panamá y Costa Rica, cuyas Constituciones dan vida a los Corregimientos al interior de los Distritos y a los Distritos al interior de los Cantones, en cada uno de aquellos países, respectivamente.

Para el caso de Panamá, los representantes de cada corregimiento es electo por votación popular y, finalmente, son estos representantes los que conforman el Concejo municipal en los distritos; es decir, las circunscripciones electorales para los gobiernos locales son más reducidas lo que, en principio, debería mejorar la relación representantes/representados<sup>755</sup>; además del representante, en cada corregimiento se debe

---

La Constitución hondureña, art. 294: *“El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional.*

*Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley”.*

La Constitución de Nicaragua, Art. 175: *“El territorio nacional se dividirá para su administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios. Las leyes de la materia determinarán su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales”.*

En Costa Rica, la Constitución, en su art. 168, dispone: *“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales”.*

La Constitución salvadoreña, también dispone, en su art. 200, lo siguiente; *“Para la administración política se divide el territorio de la República en departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley “.*

<sup>754</sup> Art. 180, Constitución de Nicaragua: *Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.*

*El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes.*

*Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.*

Art. 181, inc. 1º: *El Estado organizará, por medio de una Ley el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las Comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley, para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales.*

<sup>755</sup> Constitución de Panamá, art. 225: *“Cada Corregimiento elegirá un Representante y su suplente por votación popular directa, por un período de cinco años. Los Representantes de Corregimientos podrán ser reelegidos indefinidamente”;* art. 237: *“En cada Distrito habrá una corporación que se denominará Concejo*

conformar Junta comunal que ha de velar por los intereses más próximos a la comunidad inframunicipal<sup>756</sup>. En Costa Rica, los distritos, circunscripciones territoriales al interior de los cantones (municipalidades), son los responsables de administrar los intereses y servicios de la comunidad, pudiéndose crear incluso consejos municipales de distrito, que gozarán de “autonomía funcional propia”; sus miembros, además, son electos de forma popular; también han de estar representados dentro del gobierno local<sup>757</sup>. La politología seguramente tendrá mucho que decir al respecto; sin embargo, poca duda nos cabe de que la reducción en la distancia entre el ciudadano y el/los centros de decisiones, no puede más que redundar en bondades para el sistema democrático de estos países y, por lo que las cifras nos indican, quizá también para sus infraestructuras económicas, en tanto presentan un PIB per cápita que casi duplica a la media de la región.

Por otra parte, a la fecha, y desde hace ya varias décadas, los ejecutivos y legislativos municipales de todos los países de la región son electos por el voto popular de sus respectivas comunidades; además, sus legislativos se integran de forma proporcional, por las distintas fuerzas políticas más representativas del municipio<sup>758</sup>.

---

*Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito”.*

<sup>756</sup> Art. 250: “En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas.

*Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale”;* Art. 251: “La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley”.

<sup>757</sup> Constitución de Costa Rica, Art. 172: “Cada distrito estará representado ante la Municipalidad por un síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto.

*Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear consejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación”.*

<sup>758</sup> Hasta hace apenas un par de meses, El Salvador era el único país de la región que mantenía el sistema de elección por mayoría, en el cual, la fuerza política que obtenía la mayoría de votos obtenía la totalidad de escaños al interior del Concejo municipal.

GOBIERNOS SUBNACIONALES CENTROAMÉRICA							
País	Nivel intermedio			Nivel local			
	Denominación	Número	Autoridad	Denominación	Número	Autoridad ejecutiva	Autoridad legislativa
<b>Costa Rica</b>	Provincia	7	Gobernador	Cantón/ Distrito*	81/470	Alcalde	Gobierno municipal/ Consejo de distrito
<b>El Salvador</b>	Departamento	14	Gobernador	Municipio	262	Alcalde	Concejo municipal
<b>Guatemala</b>	Departamento	22	Gobernador/ Consejo dep.	Municipio	333	Alcalde	Concejo municipal
<b>Honduras</b>	Departamento	18	Gobernador	Municipio	298	Alcalde	Concejo municipal
<b>Nicaragua</b>	Departamento/ Región autónoma	15/2	Concejo regional	Municipio	153	Alcalde	Concejo municipal
<b>Panamá</b>	Provincia (Comarca)	9/5	Gobernador/ Concejo provincial	Municipio (Distrito)/Corregimiento*	75	Alcalde	Concejo municipal/ Junta comunal

Elaboración propia.

Fuente: Constituciones de cada uno de los países, BID: *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina, 2010*.

\* Distritos en Costa Rica y Corregimiento en Panamá, son niveles territoriales inframunicipales.

En materia de financiación, los gobiernos locales centroamericanos mantienen a la fecha índices bajos de participación en el gasto público nacional, aun cuando se empiezan a dar muestra de un leve avance sobre el tema<sup>759</sup>. Se estima que hacia el año 2007, la ejecución del gasto público local, en la mayoría de los países, rondó apenas el 1% del PIB, aun cuando el gasto público total en cada país, oscila entre el 15.5% del PIB en Guatemala y el 44.9% del PIB en Panamá; este parámetro evidencia la marginalidad del gasto público por parte de los gobiernos locales en la región. Esta disparidad en los niveles de gasto entre el nivel central y el local, es atribuida por cierto sector, a la baja complejidad de las responsabilidades, funciones y servicios que se asignan a los gobiernos locales<sup>760</sup>.

<sup>759</sup> Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 141.

<sup>760</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, "América Latina", en *La Financiación...*, op. cit., p. 105.

FINANZAS PÚBLICAS LOCALES EN CENTROAMÉRICA								
País	Gasto público total (Mill. USD)	Gasto público total (% del PIB)	Gasto local (Mill. USD)	Gasto local/gasto público total (%)	Gasto local (% del PIB)	Ingresos locales (Mill. USD)	Ingresos locales/ingresos públicos totales (%)	Ingresos locales / PIB (%)
Costa Rica (2007)	5.664,60	21,5	208,20	3,7	0,8	468	6,9	1,8
El Salvador (2007)	3.533,00	17,3	249,00	7,0	1,2	385	9,3	1,9
Guatemala (2009)	5.620,00	15,5	245,00	4,4	0,7	1.016	16,5	2,8
Honduras (2008)	3.770,10	26,6	184,90	4,9	1,3	177	4,9	1,2
Nicaragua (2006)	1.460,78	28,0	na	na	na	na	na	na
Panamá (2005)	6.855,20	44,9	137,10	1,7	0,8	na	2,0	na

Elaboración propia.

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, 2011: El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI.

Para algunos rubros (na) no se cuenta con información.

El Índice básico de descentralización fiscal (IDF)<sup>761</sup> coloca a Centroamérica en una categoría de bastante centralizada, en relación con el contexto mundial; curiosamente, sobresalen en este punto los países con mejores indicadores macroeconómicos: Costa Rica y Panamá, en donde la participación de los gobiernos locales en el gasto público total, no superan el 3,7% en el primero (2007) o el 1,7% (2005) en el segundo<sup>762</sup>.

El panorama se ensombrece más cuando observamos que de aquella limitada participación en la totalidad del gasto público, los gobiernos invierten tan solo el 45.2% de sus egresos hacia la inversión; el resto, debe orientarse a las remuneraciones, gastos administrativos, servicio de deuda y otros<sup>763</sup>.

<sup>761</sup> Entendido el IDF, como la proporción del gasto público total, ejecutado por los niveles subnacionales de gobierno; en LETELIER, Leonardo, *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana*, Serie de estudios económicos y sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2007, p. 5.

<sup>762</sup> LETELIER, Leonardo, *El gasto municipal en Centroamérica y República Dominicana*, Serie de estudios económicos y sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2007, p. 7, 31.

<sup>763</sup> Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 34, 51, 67, 84, 98 y 112.

<b>FORMA DE GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMÉRICA</b>			
<b>País</b>	<b>Salarios/ Pensiones (% del total)</b>	<b>Gastos Corrientes otros que salarios</b>	<b>Gastos de capital/deuda/ infraestructuras (% del total)</b>
<b>El Salvador (2007)</b>	45,61	39,78	14,60
<b>Guatemala (2002)</b>	0,00	36,00	64,00
<b>Honduras (2004)</b>	30,42	19,03	50,55
<b>Nicaragua (2002)</b>	23,08	38,46	38,46
<b>Panamá (2005)</b>	41,68	55,24	3,08

Elaboración propia.

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, 2011: El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI.

Respecto de los ingresos locales, debemos advertir que todos los países de la región cuentan con la asignación de ciertos impuestos, aunque no todos con la potestad para crearlos directamente o establecer su cuantía; ello, generalmente, queda en poder del nivel central, debido a la escasa autonomía fiscal existente en la región, reflejo de la cultura centralista aún existente<sup>764</sup>. El impuesto más comúnmente asignado es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, que recibe diversas denominaciones y se ejecuta con algunas variantes en cada país; el único país de la región en el que dicho impuesto no ha sido creado, es El Salvador, a pesar de importantes esfuerzos de parte de algunos líderes locales por implantarlo, hace ya varios años.

En la región, encontramos además otros impuestos locales, como son aquellos que gravan el registro de vehículos o la transferencia de bienes inmuebles, o las actividades comerciales y de ocio. En materia de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, los gobiernos locales se encuentran generalmente habilitados para establecerlas, fijar su cuantía y colectarlas<sup>765</sup>.

<sup>764</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 80.

<sup>765</sup> Sin embargo, la carga tributaria de estos impuestos y tasas son muy bajas; ORTEGA HEGG, Manuel y WALLACE S., María G., *Centro América: Descentralización Y Asociacionismo Municipal (La Descentralización Desde Perspectiva De Las Municipalidades)*, CASC-UCA, Managua, Nicaragua,

País	Tipos de impuestos		Tipos de tasas
	Sobre la propiedad	Otros	
<b>Costa Rica</b>	Propiedad urbana		Servicios públicos
<b>El Salvador</b>		Impuestos específicos para cada municipalidad aprobados por el congreso	Servicios públicos y multas, tasas sobre servicios prestados
<b>Guatemala</b>	Propiedad urbana	Impuestos sobre los salarios, publicidad, extracción de productos / actividades económicas, alcohol	
<b>Honduras</b>	Propiedad urbana/rural (y sobre la revalorización por la inversión pública)	Impuestos sobre ventas o industria y comercio, sobre extracción de recursos naturales (pesca, minería, petróleo), mataderos	Servicios públicos, bomberos, multas
<b>Nicaragua</b>	Propiedad urbana/rural	Impuesto sobre ventas (eliminado recientemente); patentes y licencias comerciales	Servicios públicos y multas
<b>Panamá</b>	Impuesto sobre terrenos baldíos (urbanos y rurales)	Impuestos sobre el alcohol, la actividad económica y vehículos	Multas, tasas (mataderos)

Elaboración propia.

Fuente: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos *Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local, La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX*.

En términos generales, los ingresos locales obtenidos por impuestos y tasas propias representan una porción relativamente pequeña del total de los ingresos del sector público, aunque en términos de los presupuestos locales estos ingresos puedan parecer importantes. Claro está, hay una gran variación según cada país.

De forma casi generalizada, el modelo basado en transferencias estatales se ha consolidado en la región; en promedio, para el año 2008, los gobiernos locales recibieron poco más del 55% del total de sus ingresos en forma de transferencias. Entre los años 2002-2005, este promedio ya había experimentado un incremento de cuatro puntos porcentuales, al pasar de 26% a 30%<sup>766</sup>. Como se aprecia, en términos relativos, los ingresos de los gobiernos locales en la región dependen cada vez más de los recursos que

---

Centroamérica, 2000, p. 34. Además. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XX. Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización Y La Democracia Local GOLD II 2011*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Civitas, Madrid, 2011, p. 106.

<sup>766</sup> Proyecto Estado de la Nación, *Estado De La Región En Desarrollo Humano Sostenible: Un Informe Desde Centroamérica Y Para Centroamérica*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 2008, p. 370-372. Panamá, por su parte, posee un sistema *sui generis*, pues el Gobierno Central subsidia a la mayoría de las municipalidades, aunque con recursos modestos.



los gobiernos nacionales trasladan a este nivel, lo que, combinado con los tímidos o casi nulos avances en materia de autonomía tributaria, menoscaba el principio de autonomía municipal.

<b>ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR HABITANTE EN CENTROAMÉRICA (2008) (en US\$)</b>						
<b>País</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Tasas, derechos, precios públicos</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Costa Rica</b>	33.35	12.89	2.70	28.48	5.70	83.12
	38.3%	17.3%	27.4%	35.3%	5.8%	100.0%
<b>El Salvador</b>	4.30	11.75	30.19	81.29	2.39	129.92
	4.6%	11.9%	17.1%	63.9%	2.5%	100.0%
<b>Guatemala</b>	2.48	6.60	12.02	83.36	2.35	106.81
	2.7%	7.5%	8.3%	79.3%	2.4%	100.0%
<b>Honduras*</b>	5.44	4.18	4.53	40.75	4.99	59.89
	8.7%	6.3%	5.3%	72.2%	7.5%	100.0%
<b>Nicaragua*</b>	8.99	3.01	ND	27.34	15.76	55.10
	17.9%	5.8%	ND	48.4%	27.9%	100.0%
<b>Panamá</b>	13.13	6.84	0.00	7.93	3.01	30.91
	42.1%	14.6%	0.0%	33.3%	10.0%	100.0%

Elaboración propia.

Fuente: Fundación DEMUCA, Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008.

\* 2007.

Directamente vinculadas a las capacidades financieras de los gobiernos locales, se encuentran las competencias asignadas a éstos en la región. Si bien, dada la autonomía de que goza el gobierno local en todos los países centroamericanos, éstos cuentan con un marco competencial de carácter general, es decir, se encuentran habilitados para desarrollar todas las funciones mientras éstas no sean asignadas a otro nivel de gobierno, es generalizado el escaso nivel de complejidad de sus competencias y servicios públicos prestados, condición directamente supeditada a la debilidad financiera que antes hemos descrito. Así, aquellos servicios de mayor envergadura, como educación, salud,

planeamiento o urbanismo, son administrados predominantemente por el gobierno nacional, reflejo de la cultura centralista asentada en la región<sup>767</sup>.

*“Casi todos los países de América Latina le otorgan al municipio, en los enunciados legislativos, la facultad de intervenir en múltiples campos de la actividad social, sin embargo, en la práctica sus posibilidades reales de acción son reducidas al mínimo”*

Roy Rivera Araya<sup>768</sup>

A pesar de la amplitud de su marco competencial, que, valga decir, no es uniforme en todos los países, ni al interior de éstos, los gobiernos locales de la región no llegan a desarrollar todo su potencial de competencias, por la precariedad financiera a que son sometidos, por la débil institucionalidad de sus órganos y por los marcados resabios de centralismo que aún persisten.

La falta de claridad y delimitación de los alcances competenciales son frecuentes en las normas que las desarrollan: códigos o leyes municipales; voces como promover, colaborar, coordinar, impulsar, contribuir, y otras, evocan la presencia de competencias compartidas o concurrentes que no delimitan el ámbito de actuación de sus respectivos titulares. Además, la ejecución de estas competencias locales corresponde de forma exclusiva a las municipalidades, aunque países como Costa Rica y Panamá, incorporan un tercer nivel de gobierno, que se ubica en el escalón inferior del municipio; además, en la mayoría de países se prevén la prestación de sus servicios públicos a través de otros entes de carácter público, asociaciones o mancomunidades municipales, concesionarios o empresas de economía mixta<sup>769</sup>.

En términos generales, las competencias locales pueden agruparse en cuatro tipos; aquellas que se encuentran bien acotadas, definidas y asignadas a las municipalidades; aquellas que se circunscriben al fomento o difusión, en las cuales el municipio no es el

---

<sup>767</sup> GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 79.

<sup>768</sup> RIVERA ARAYA, Roy, *Descentralización Y Gestión Local En América Latina*, 1a. ed., FLACSO-Programa Costa Rica, San José Costa Rica, 1996, p. 29.

<sup>769</sup> Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), San José, Costa Rica, 2009, p. 3 ss.

responsable exclusivo o principal; las que suponen la colaboración o contribución de los municipios en determinadas actividades junto con otras entidades; y, finalmente, las que otorgan funciones de fiscalización, coordinación, regulación y control<sup>770</sup>.

Las competencias más comunes y tradicionales<sup>771</sup> en la esfera de los gobiernos locales, son las referidas a los servicios sociales, entre los que no pueden faltar: la recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos, alcantarillado sanitario y pluvial, limpieza de vías y sitios públicos urbanos, mantenimiento de caminos vecinales o rurales y, en algunos casos, el suministro de agua potable y alumbrado público; además, la administración de mercados, mataderos de ganado y cementerios. La prestación de estos servicios por parte de los gobiernos locales, representan a su vez el cobro de las tasas correspondiente, aunque generalmente se trata de servicios deficitarios<sup>772</sup>. La salud y la educación son servicios muy poco o nada explorados por los gobiernos locales; salvo el caso de Guatemala, que cuenta con ciertas competencias sobre éstos<sup>773</sup>.

En cuanto a obras de infraestructura, sus competencias son casi ilimitadas, mas su nivel de ingresos muy escaso, lo que reduce su efectiva ejecución. En materia tributaria, los gobiernos locales llegan hasta proponer y gestionar la aprobación de impuestos municipales, lo que finalmente compete al nivel central; respecto de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales, sí corresponde al gobierno local su determinación y aprobación, sin la intervención del nivel central<sup>774</sup>.

Otras esferas de intervención local frecuente en la región, son el desarrollo y ordenamiento territorial, la prevención y mitigación de desastres naturales y la gestión ambiental, la cultura, deporte y ocio. En El Salvador se otorga además competencias en el

---

<sup>770</sup> LETELIER, Leonardo, *El gasto municipal en...*, op. cit., p. 7, 16.

<sup>771</sup> Desde la época de los ayuntamientos coloniales; Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), San José, Costa Rica, 2009, p. 5.

<sup>772</sup> Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), San José, Costa Rica, 2009, p. 5.

<sup>773</sup> LETELIER, Leonardo, *El gasto municipal en...*, op. cit., p. 17.

<sup>774</sup> Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), San José, Costa Rica, 2009, p. 6.

ámbito del transporte y circulación vial; en Nicaragua y Panamá se les encomienda además la promoción del desarrollo económico; en esto últimos países y Costa Rica, se les asigna además ciertas competencias en materia de justicia<sup>775</sup>.

Para concluir, podemos decir que, en términos normativos<sup>776</sup>, los avances en materia de descentralización en Centro América en las últimas dos décadas han sido importantes, aunque no suficientes. En 2002 y 2010, se promulgan leyes generales de descentralización en Guatemala y Costa Rica, respectivamente; en el primero de éstos, se aprueba además un nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ambas en 2002, así como la Ley del Catastro y la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, ambas en 2005.

Las reformas al Código Municipal costarricense hechas en el año 1998, dan salida a la elección directa del recién creado cargo de alcalde y, mediante la reforma constitucional del año 2001, se aprueba un aumento gradual de nuevas competencias y transferencias de recursos a los municipios, el que no ha llegado a materializarse en normas concretas. El Salvador por su parte, incorpora reformas a la Ley del Fondo Económico y Social para los municipios, llevando el nivel de transferencias al 8% del presupuesto general del Estado; se aprueban además importantes reformas al Código Municipal en el año 2005, en materia de transparencia y participación ciudadana. Honduras emite en 2003 una nueva Ley de Ordenamiento Territorial y en 2004 la Ley de Descentralización del Servicio de Agua.

Las reformas constitucionales de principios de los años 90 en Nicaragua, fortalecen el poder y financiamiento propio de los municipios y robustecen la autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica. Promulga además las leyes de Régimen de Presupuesto Municipal, de Participación Ciudadana y de Transferencias Financieras y de Solvencia Fiscal Municipal, entre los años 2002 y el 2004. En Panamá, se reforma la Constitución en el año 2004, elevándose a rango constitucional la descentralización del Estado.

---

<sup>775</sup> Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias...*, *op. cit.*, p. 6-9.

<sup>776</sup> MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, “América Latina”, en *La Financiación...*, *op. cit.*, p. 79 ss.

## 2.4. PERSPECTIVAS

Esta oleada descentralizadora, como parte de la reforma del Estado, dentro de una matriz estado-céntrica del modelo de desarrollo, ha terminado siendo abortada por los países de la región y América Latina en general, debido a la informalidad social dominante, la debilitada institucionalidad de los Estados, la incapacidad notoria para imponer desde el nivel central al local la profundización de la democracia, la pobreza, la desigualdad, el abandono de territorios y la incapacidad para manejar el problema étnico<sup>777</sup>.

Como afirman Saldomando y Cardona, “[l]o fundamental aquí no es ”descentralizar” el Estado por descentralizarlo”<sup>778</sup>. Centroamérica debe ahora buscar la construcción de una institucionalidad y unas capacidades locales y nacionales nuevas, para articular un modelo de desarrollo humano integral, desde el territorio.

Debe reconducirse la función del Estado hacia la articulación estratégica, federación y búsqueda de una coherencia nacional de las estrategias territoriales.

La construcción o reconstrucción de una real y fortalecida institucionalidad del gobierno local, como centro de poder, parte del Estado, tanto en términos de representación y de decisión política, se plantan como necesidades urgentes para Centro América.

Por tanto, no se trata ya de buscar hacer más eficiente un Estado centralizado, que además se encuentra en crisis, sino de potenciar una forma de refundación nacional, como dirán estos mismos autores, de la institucionalidad política y administrativa sobre una base territorial, que incluya la descentralización del poder.

---

<sup>777</sup> SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokaël, *Descentralización, Desarrollo Local Y Gobernabilidad En Centro América*, CONFEDLCA, San Salvador, El Salvador, 2005, p. 39.

<sup>778</sup> *Ibíd*, p. 40.

### **3. EL ESTADO Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN LOS ORÍGENES Y LA FUNDACIÓN DE EL SALVADOR**

Para mejor comprender las condiciones actuales de la democracia, la estructura de poder político y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno, es preciso revisar los orígenes –no muy lejanos- del Estado salvadoreño, como parte del istmo centroamericano, tras más de tres siglos de sujeción y subordinación en todos los sentidos –político, jurídico, económico y cultural- al Reino de España.

#### **3.1. ANTECEDENTE PRECOLOMBINO**

Previo a su descubrimiento y conquista, Mesoamérica estuvo dominada por los reinos y cacicazgos olmecas (1200 - 600 a.C.), teotihuacanos (600 a.C. – 700 d.C.), mayas (200 – 900 d.C.) y los toltecas y aztecas (900-1500 d.C.). Los territorios que ahora forman lo que es El Salvador, se encontraban poblados, incluso antes del dominio del reino maya de los Quichés, por los Pipiles, de lengua náhuatl, que se mantuvo por varios siglos como una entidad política periférica de los Quichés. Entre los años 900 y 1200 d.C., los pipiles dominaban buena parte del territorio; no obstante, entre los años 1200 y 1300 d.C., se produce una fuerte migración nahua proveniente del norte, conformada por un grupo multiétnico, identificado como nonualco, que representó una fuerte amenaza económica y militar para los pipiles, generándose entre ambos fuertes conflictos, hasta llegar al momento de la conquista, cuando el territorio que ahora conforma El Salvador, era habitado en su mayoría por el pueblo pipil y, en menor medida, por los lencas, chortís y nonualcos<sup>779</sup>, de lengua náhuatl<sup>780</sup>.

Fue el español Pedro de Alvarado, enviado desde México por Hernán Cortés, quien inició las maniobras de conquista de estas tierras, en el año 1524, siendo en 1525 cuando envió su primera expedición ya para conquistar el territorio salvadoreño, que sólo opuso

---

<sup>779</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de...*, op. cit., p. 22 ss.

<sup>780</sup> Puede ampliarse además en PASTOR, RODOLFO. *Historia de Centroamérica*. El Colegio de México, México D.F., 1988, p. 21 ss. También MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE EL SALVADOR, *Historia de El Salvador I*, Ministerio de Educación El Salvador, 2009, p. 33.

una esporádica resistencia<sup>781</sup> y, a 1528, ya la conquista se había consumado, sin mayores problemas para los españoles y sus aliados<sup>782</sup>. La dispersión y los conflictos de los pueblos que habitaban la baja Mesoamérica provocaron que su conquista fuera más pausada, sometiendo pueblo por pueblo. La conquista de las tierras centroamericanas no se hizo a base de fuerza, sino, fue el impacto psicológico producido por la superioridad tecnológica de los conquistadores y, ante todo, las estratégicas alianzas de los invasores con pueblos en conflictos, lo que produjo la caída de los pueblos, uno por uno.

Fueron los propios nativos el instrumento más importante y decisivo de la conquista; los conquistadores siempre reclutaron con facilidad importantes colaboradores, espías, concejeros leales y, sobre todo, aliados muy eficaces, que luego de servirles, corrían la misma suerte de sus enemigos<sup>783</sup>.

---

<sup>781</sup> WORTMAN, MILES L. *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680-1840*. Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, Costa Rica, 1991, p. 2. Para el autor, a diferencia de lo encontrado por los españoles en Tenochtitlán, centro del imperio azteca, Guatemala no estaba unificada y por lo tanto su conquista fue más pausada, poco a poco. “Las flechas y las lanzas de una multitud de amerindios atacaban sin ningún efecto a unos cuantos españoles con armadura. Los caballos de los conquistadores, sus perros de pelea y el atemorizante sonido de sus fusiles eran todos nuevos para América y asombraron a los pueblos defensores hasta que se sometieron. Las alianzas españolas con las naciones amerindias dividieron y conquistaron. Y el aliado invisible, los gérmenes europeos, hizo estragos entre los pueblos indígenas que carecían de inmunidad natural”.

<sup>782</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de..., op. cit.*, p. 51. Escribe el Padre Cardenal, que la resistencia en estos territorios fue pasiva en un primer momento, lo que, para Pedro de Alvarado, era justificación suficiente para reducirla al esclavitud. La resistencia consistía en realizar ataques esporádicos y sorpresivos a los asentamientos de los invasores y luego huían a los cerros, en los cuales se ocultaban y defendía de mejor manera. Esta especie de guerra de guerrillas, la mantuvieron hasta 1528, cuando fueron casi aniquilada los miembros guerreros en su fortificación.

<sup>783</sup> *Ibíd*, p. 62.

### 3.2. LA TERRITORIALIDAD EN LOS INICIOS DEL ESTADO

Consumada la conquista, se impuso en toda la región la población y fundación de pueblos como una política de ocupación territorial de la monarquía, pero, además, como título delimitante de los alcances geográficos de las Gobernaciones y Provincias<sup>784</sup>. Así, luego de la conquista, en lo que hoy es territorio salvadoreño, se fundaron las villas de San Salvador, Santísima Trinidad de Sonsonate y San Miguel de la Frontera, a las que con el paso de las décadas se agregarían Santa Ana Cihuatehuacán, San Vicente de Austria y Lorenzana, y otras localidades españolas más<sup>785</sup>.

En los inicios de la colonia se establecieron las provincias de Los Izalcos o Sonsonate (a cuya alcaldía mayor pertenecían los actuales departamentos de Santa Ana, Sonsonate y Ahuchapán, aunque administrativamente dependían del Reino de Guatemala), Cuscatlán o San Salvador (que comprendía a los actuales departamentos de La Libertad, Chalatenango, San Salvador, Cuscatlán, Cabañas, La Paz y San Vicente) y San Miguel-Cholulteca (que incorporaba a los actuales departamento de Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión)<sup>786</sup>.

---

<sup>784</sup> BREWER-CARÍAS, ALLAN. *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*. Editorial jurídica venezolana, Caracas, 1997, p. 25. El autor describe que poblar era fundar ciudades y villas, mediante Acta levantada con toda la solemnidad necesaria por Escribano, donde se fijaba el término territorial de la población y se designaban sus autoridades.

<sup>785</sup> CAÑAS-DINARTE, CARLOS, “Datos históricos de la evolución administrativa de los departamento en El Salvador”, en *Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009*, 2ª ed., PNUD-FUNDAUNGO, San Salvador, 2001, p. 21.

<sup>786</sup> *Ibíd.*, p. 22. Luego, “En 1658 fue creada la provincia de San Vicente dentro de la Alcaldía Mayor de San Salvador y en 1732 fue segregada la provincia de Cholulteca de dicha entidad colonial.

En 1786, el rey español Carlos II elevó a dicha alcaldía mayor a la categoría administrativa de Intendencia y la dividió en las provincias de San Salvador, Santa Ana, San Vicente y San Miguel, las cuales abarcaban a los partidos o distritos de Metapán, Santa Ana, Chalatenango, Tejutla, Opico, San Salvador, Olocuilta, Cojutepeque, Zacatecoluca, San Vicente, Usulután, San Miguel, Gotera, San Alejo del Pedregal y Sensuntepeque.

El 22 de diciembre de 1823, el territorio de la Alcaldía Mayor de Sonsonate fue separado del estado guatemalteco y anexado al de la ya independiente Intendencia de San Salvador. Al anexarse también al pueblo de Ahuachapán (7 de febrero de 1824), la estructura administrativa del Estado cambió el 12 de junio del año siguiente, cuando la primera Carta Magna del país estableció que sus departamentos componentes eran cuatro (San Salvador, Sonsonate, San Vicente y San Miguel), los que otrora pertenecieron a la Intendencia sansalvadoreña y a la Alcaldía Mayor sonsonateca. Nueve años después, un artículo de la Constitución dio vida administrativa al departamento de Tejutla, creado el 13 de mayo de 1833 y extinguido el 29 de abril de 1834 [...] El 21 de febrero de 1852 fue creado de forma definitiva el departamento de La Paz –cuya primera vida fue fugaz, de 1845 a 1847-, mientras que los de Santa Ana y Chalatenango fueron erigidos mediante decretos emitidos el 8 y 14 de febrero de 1855. Otros documentos legislativos establecieron a los departamentos de La Libertad (28 de enero de 1865), Usulután y La Unión (ambos el 22 de junio de 1865), Ahuachapán (9 de febrero de 1869), Cabañas (10 de febrero de 1873, nombrado así en



Durante el reinado de los Habsburgos, San Salvador estuvo gobernada por un alcalde mayor, que se encontraba supeditado a la audiencia de Guatemala, y ésta a su vez, dependía del Virreinato de Nueva España, que incorporaba la totalidad de Mesoamérica y tenía su sede en México. Hacia 1786, San Salvador constituía ya una intendencia, que controlaba la recaudación de impuestos, ejercía funciones de policía, administraba justicia y defendía militarmente su territorio, lo que potenció la autonomía de ésta y las demás intendencias creadas por los Borbones<sup>787</sup>.

Pasada la época convulsa de la independencia, luego de la virtual desintegración de la primera República federal, hacia el año 1841, El Salvador vio su primera Constitución como Estado unitario e independiente, en la que ya se plasmaba expresamente la soberanía del Estado, el principio de la separación de poderes y se organizaba de forma clara la estructura y forma de Estado y Gobierno. En ella se divide territorialmente el país en departamentos y distritos electorales.

En este texto constitucional –quizá el de mayor importancia luego de la independencia– se percibe un decidido impulso al desarrollo municipal. No obstante las limitaciones competenciales que se asigna a la municipalidad, sí se percibe el carácter hegemónico de ésta, frente a los ciudadanos que la conforman; incluso, se le nomina como “poder municipal”, provistos de cierta autonomía administrativa y financiera<sup>788</sup>.

---

homenaje al general y liberal hondureño José Trinidad Cabañas), Gotera (14 de julio de 1875, llamado Morazán desde el 14 de marzo de 1887, en homenaje al expresidente federal, expresidente salvadoreño y general hondureño Francisco Morazán)”.

<sup>787</sup> CARDENAL, RODOLFO. *Manual de...*, op. cit., p. 174.

<sup>788</sup> Textualmente, la Constitución de 1841, dispone: “**Título 14. Del régimen municipal. Artículo 62.-** La ley demarca las poblaciones o lugares en que deba haber municipalidad. Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano; son sus objetos la conservación, progreso y salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios; la administración o inversión de sus fondos; y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; mas en ningún caso le estará reunido ramo alguno del Poder Judicial.

**Artículo 63.-** El poder o concejo municipal administrará sus fondos en provecho común y equitativo de todos: será numeroso: sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajarán de cuatro en el año y desempeñará sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto. La ley fijará la autoridad que deba darse a los cuerpos municipales o comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunir las, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión y cuanto concierne a que sus acuerdos y disposiciones en lo administrativo y económico sean cumplidos.

**Artículo 64.-** Los departamentos se demarcarán por una ley en que deba dividirse el territorio de El Salvador. En cada uno de ellos habrá un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta en terna de una junta departamental que se organizará conforme a la ley. Serán propietarios y mayores de veintitrés años, con vecindario de tres por lo menos en El Salvador, y naturales de Centroamérica. Serán los órganos de

Luego, en la Constitución de 1864 y subsiguientes (1871, 1872, 1880, 1883, 1886, 1945, 1950, 1962 y 1983)<sup>789</sup>, se habla ya de Gobierno Interior –o Local- de los Pueblos, haciendo hincapié en su independencia económica y administrativa, así como en su calidad de gobierno propio, de y para la comunidad de vecinos, electo con el voto libre y popular de los ciudadanos del pueblo. Y, es en la trascendental Constitución de 1950, cuando se introduce por primera vez el principio de autonomía de los Gobiernos Municipales.

---

comunicación entre el Poder Ejecutivo y concejos municipales y los primeros agentes del gobierno en la ejecución de las leyes y seguridad interior y exterior de cada departamento; mas no se mezclarán en lo judicial ni en lo económico y administrativo de los concejos municipales. Durarán dos años en sus funciones y no podrán ser nombrados más que dos veces consecutivamente. La ley designa sus atribuciones, la manera de ejercerlas, y la compensación o sueldo que deban gozar”.

<sup>789</sup> Salvo en la Constitución de 1939, vigente hasta 1945, cuando se produjo un lapsus en la conformación e independencia de los Gobiernos locales, pues, en aquella, se disponía que el Alcalde no sería un órgano de elección popular, sino nombrado por el Poder Ejecutivo y, únicamente en aquél, residiría la administración financiera de la Municipalidad. Aun cuando se hacía referencia a la independencia de esta última y a la elección libre y directa del Concejo Municipal, la vinculación, supervisión y dependencia del Alcalde para con el Ejecutivo y el control absoluto del Alcalde sobre las arcas de la municipalidad, volvían casi nugatoria la referida independencia y autonomía del Gobierno local. En definitiva, era el Poder Ejecutivo quien, por interposición del Alcalde designado, decidía la actuación de la Municipalidad, a través del control financiero que la Constitución le otorgaba. Aquel texto constitucional, expresaba: “Art. 135.-El Gobierno Local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, las cuales serán integradas por un Alcalde de nombramiento del Ejecutivo y un Concejo electo popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Concejo Municipal se compondrá de los miembros que determine la ley”; “Art. 136.-El Alcalde administrará los fondos municipales en provecho de la comunidad, y rendirá cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente”. “Art. 139.-Las municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes; pero serán responsables por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente, según los casos. Nombrarán, sin intervención de ninguna otra autoridad, los empleados de su dependencia”.

## **4. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

### **4.1. PERFIL SOCIOECONÓMICO DE EL SALVADOR**

La República de El Salvador, con un total de 21,040.79 Km<sup>2</sup>, es el país más pequeño de toda América Latina (excluyendo a los países del área del Caribe), situado en la América Central, que limita al Norte con la República de Honduras, al Sur con el Océano Pacífico (con 321 Km. de costa), al Este con la República de Honduras y la República de Nicaragua (Golfo de Fonseca de por medio), y al Oeste con la República de Guatemala; es el único país centroamericano que no tiene salida hacia el Mar Caribe<sup>790</sup>.

Al año 2007, fecha del último censo nacional de población, en el país residían 5.744,113 personas, de las cuales el 62,65% (3.598,836) residen en áreas urbanas, mientras el restante 37,35% (2.145,277) reside en áreas rurales<sup>791</sup>. Para el año 2013, El Salvador cuenta con un total de 6.326.000 habitantes, con similares porcentajes de distribución entre las áreas urbanas y rurales<sup>792</sup>. Con un total de 302 habitantes por Km<sup>2</sup>, es el país más densamente poblado de toda América Latina (excluyendo la región del Caribe)<sup>793</sup>.

---

<sup>790</sup> VI Censo nacional de población y V de vivienda 2007, Tomo I Características generales de la población, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, San Salvador, 2009, p. XIX, consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html>

<sup>791</sup> VI Censo nacional de población y V de vivienda 2007, Tomo I Características generales de la población, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, San Salvador, 2009, p. 1, consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html>. De 1930 a 2007, la población del país se cuadruplicó, con crecimientos muy distintos a nivel territorial; “hay departamentos en los cuales la población se duplicó y algo más: Chalatenango, Cabañas, San Vicente y Morazán y cerca de tres veces en Usulután y Cuscatlán, creció la población en tres veces en La Libertad y La Unión, más que se triplicó en La Paz, Santa Ana y San Miguel, se cuadruplicó en Ahuachapán, y algo más de cuatro veces en Sonsonate; pero el departamento con un crecimiento poblacional extraordinario es San Salvador, el departamento que contiene a la capital del país multiplicó por ocho a su población (de unos 190 mil habitantes, a más de un millón y medio)”.

<sup>792</sup> Fuente CEPAL, consultado en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepstat/Perfil\\_nacional\\_social.asp?Pais=SLV&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=SLV&idioma=e)

<sup>793</sup> Fuente Banco Mundial, consultado en <http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST>

A 2013, El Salvador tiene un Índice de desarrollo humano (IDH) de 0.680 y se encuentra en la posición 107 de los 187 países que componen el ranking<sup>794</sup>.

Desde el año 2001, El Salvador es un país con un régimen monetario dolarizado y, hacia 2012, el PIB nacional (a precios constantes) era de US\$ 19 010.0 millones<sup>795</sup>, mientras el PIB per cápita (a precios constantes) era de 3.023,1<sup>796</sup>.

Los ingresos promedios mensuales de los hogares a nivel nacional son de US\$ 506,91 a nivel nacional, US\$ 594,47 en el área urbana, US\$ 338,55 en la rural y US\$ 672,82 en el área metropolitana de San Salvador<sup>797</sup>.

<b>INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
PIB (miles de millones de \$)	14,93	15,81	16,87
Crecimiento real del PIB (%)	1,8	1,5	2,3
Inflación anual a diciembre (%)	2,5	5,4	4,2
Tasa de interés para préstamos (%)	6,6	6,3	8,0
Balanza Comercial (miles de millones de \$)	-2,63	-2,98	-3,35
Cuenta Corriente (miles de millones de \$)	-0,76	-0,61	-0,78
Cuenta Corriente (% de PIB)	-5,1	-3,9	-4,6
Deuda Pública Externa (miles de millones de \$)	4,46	4,58	4,90

Fuente: Banco Central de Reserva

Elaboración: Gloria Quiteño y Lilian Vega, Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, ILPES-CEPAL, 2008.

Para el año 2010, en el 46,6% del total de la población se encontraba bajo el umbral de pobreza, mientras el 16,7% en condiciones de extrema pobreza; condiciones que se acentúan más en las áreas rurales del país.

<sup>794</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, p. 145; consultado en <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/1566/>. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) puede leerse como el potencial de desarrollo humano, que se alcanzaría si todas las personas fuesen iguales y tuviesen las mismas oportunidades y acceso.

<sup>795</sup> Fuente CEPAL, consultado en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2204&idioma=e>. El PIB a precios corrientes es de US\$ 23,786.8 millones.

<sup>796</sup> Fuente CEPAL, consultado en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2206&idioma=e>

<sup>797</sup> *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, El Salvador, 2013, p. 15; consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

Índices de pobreza y pobreza extrema al año 2010						
Pobreza			Pobreza extrema			
Nacional	Área urbana		Área rural	Nacional	Total área urbana	Área rural
46.6	41.1		55.8	16.7	12.7	23.5
	Área metropolitana	Resto área urbana			Área metropolitana	Resto área urbana
	29.7	49.3			6.4	17.2

Elaboración propia.

Fuente CEPAL. <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>.

Como una constante en toda la región latinoamericana, El Salvador presenta marcados desequilibrios sociales, económicos y territoriales. La concentración poblacional en las grandes urbes metropolitanas provoca un fuerte hacinamiento por una parte, pero además la despoblación de otras localidades principalmente de vocación rural.

10 MUNICIPIOS MÁS POBLADOS A 2007			
		Población	
MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	TOTAL	PORCENTAJE
<b>Total país</b>		5,744,113	100.00%
<b>Total 10 municipios</b>		1,749,842	30.46
San Salvador	San Salvador	316,090	5.5
Santa Ana	Santa Ana	245,421	4.27
Soyapango	San Salvador	241,403	4.2
San Miguel	San Miguel	218,410	3.8
Mejicanos	San Salvador	140,751	2.45
Apopa	San Salvador	131,286	2.29
Santa Tecla	La Libertad	121,908	2.12
Delgado	San Salvador	120,200	2.09
Ahuachapán	Ahuachapán	110,511	1.93
Ilopango	San Salvador	103,862	1.81
<b>Resto de Municipio</b>		3,994,271	69.54

Fuente y elaboración: Dirección General de Estadísticas y Censos, VI Censo nacional de población, 2007, Tomo IV Población: Vol. 1 - Municipios. Características generales de la población, San Salvador, 2009, p. XIX.

Como puede apreciarse, poco más del 30% de la población total se concentra en tan solo diez municipios, de los cuales siete pertenecen al área metropolitana de San Salvador; el 27.8%, es decir cerca de la tercera parte se ubica en esta área metropolitana. La densidad poblacional en el área metropolitana es de 2,848 habitantes por kilómetro cuadrado<sup>798</sup>; por contrario, se cuenta con otros diez municipios que apenas cuentan con el 0.22% de la población total; todos, obviamente, de naturaleza rural.

<b>10 MUNICIPIOS MENOS POBLADOS A 2007</b>			
		<b>POBLACIÓN</b>	
<b>MUNICIPIO</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>Total país</b>		5,477,113	100.00%
<b>Total 10 Municipios</b>		12,342	0.22
Mercedes La Ceiba	La Paz	637	0.01
San Francisco Lempa	Chalatenango	862	0.01
Las Vueltas	Chalatenango	940	0.02
Azacualpa	Chalatenango	1,136	0.02
San Luís del Carmen	Chalatenango	1,173	0.02
El Rosario	Morazán	1,339	0.02
Cinquera	Cabañas	1,467	0.03
Las Flores	Chalatenango	1,583	0.03
Potonico	Chalatenango	1,586	0.03
San Antonio Los Ranchos	Chalatenango	1,619	0.03
<b>Resto de Municipios</b>		5,464,771	99.78

Fuente y elaboración: Dirección General de Estadísticas y Censos, VI Censo nacional de población, 2007, Tomo IV Población: Vol. 1 - Municipios. Características generales de la población, San Salvador, 2009, p. XX.

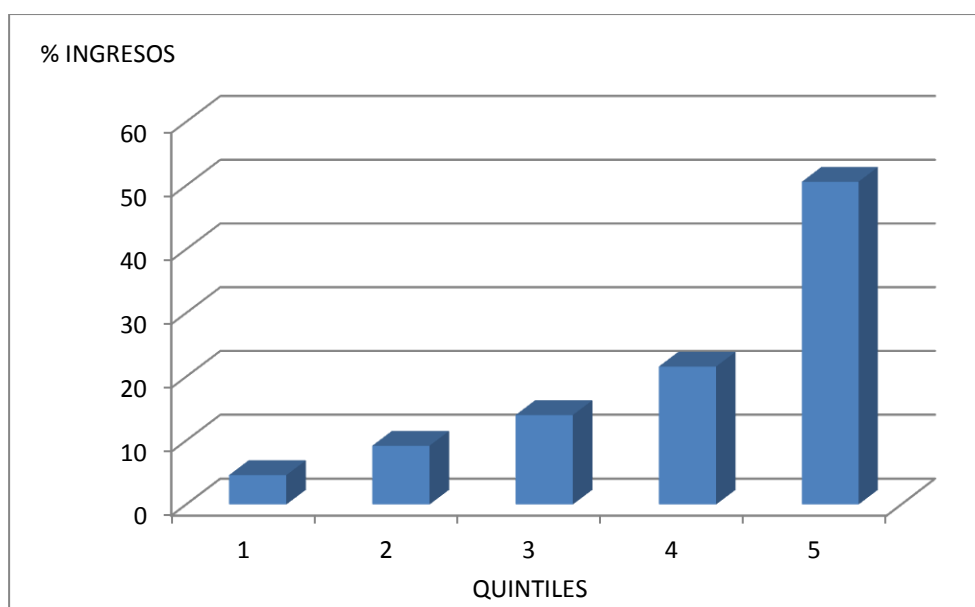
La desigual distribución de los ingresos entre los distintos grupos poblacionales es otro de los indicadores que no pueden pasarse por alto, pues poco más del 50% de los ingresos nacionales totales son percibidos por apenas el 20% más rico de la población, dejando el restante 50% de los ingresos para el 80% de la población, del cual, el quintil más pobre percibe a penas 4,6% de los ingresos nacionales.

<sup>798</sup> Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/noticias/noticias-funcionario/436-autoridades-presentan-principales-resultados-ehpm-2012.html>

Distribución del ingreso de las personas por quintiles, según área geográfica, 2010 (Porcentaje del ingreso nacional total)			
Quintil	Nacional	Urbano	Rural
1	4.6	5.4	5.6
2	9.2	9.8	10.2
3	14	14.6	15.6
4	21.6	21.6	22.6
5	50.6	48.4	46

Elaboración propia.

Fuente: CEPAL,  
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=248&idioma=e>



Esta distribución de los ingresos nacionales, nos coloca en niveles de desigualdad del 0,454 en el índice de Gini.

<b>ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE GINI*</b>			
<b>Años</b>	<b>Nacional</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>1995</b>	0.507	0.466	0.442
<b>1997</b>	0.51	0.467	0.423
<b>1999</b>	0.518	0.462	0.462
<b>2000</b>	0.531	0.481	0.463
<b>2001</b>	0.525	0.477	0.477
<b>2004</b>	0.493	0.455	0.456
<b>2009</b>	0.478	0.451	0.418
<b>2010</b>	0.454	0.424	0.402

Fuente: CEPAL. Consultado en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e>

\*El Índice de Gini mide la igualdad/desigualdad en la distribución de los ingresos al interior de un país, en el que 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa el nivel de inequidad más alto.



## 4.2. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

Para establecer la configuración institucional del Estado en la Constitución, debemos empezar señalando la ubicación de sus habitantes, el pueblo -los salvadoreños- en la conformación del Estado; en ellos reside la soberanía<sup>799</sup>; éste –el pueblo- es el titular del poder soberano, pues este último emana de él y es otorgado por él mismo a los distintos Órganos del Estado, quienes lo habrán de ejercer a través de sus funcionarios, quienes, a su vez, son delegados del pueblo mismo<sup>800</sup>.

La declaración de Estado “soberano” que hace la Constitución<sup>801</sup>, supone, siguiendo la definición clásica de Bodino, la potestad suprema de “dar leyes y no recibirlas, permitiendo al poder estabilizarse mediante el Derecho que crea”<sup>802</sup>. Así el Estado –

---

<sup>799</sup> Art. 83 Cn.- *El Salvador en un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución.*

<sup>800</sup> Art. 86 Cn.- *El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*

*Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.*

<sup>801</sup> Sobre el tema, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia del 7-IX-99, Inc. 3-91, ha dicho: “Entendida la soberanía como el poder originario y superior de una Comunidad política, se establece que las notas esenciales de dicho poder son su carácter originario y su carácter de superioridad; el primero implica que el poder soberano no depende de otro poder; el segundo, que se impone a todos los demás poderes existentes en el ámbito territorial en el que se asienta dicha Comunidad. Estas dos cualidades de la soberanía han dado lugar a que su análisis se haga respectivamente, y por antonomasia, desde dos perspectivas: la externa y la interna. Desde esta última perspectiva -interna-, la soberanía hace referencia al lugar que ocupa el Estado en sí mismo dentro del conjunto de los poderes existentes ad intra en el territorio estatal. En el caso salvadoreño, de conformidad a lo prescrito por el art. 83 Cn, poder soberano significa que el pueblo -verdadero titular de la soberanía-, ostenta y ejerce por medio de la estructura del Estado el máximo poder dentro de la Comunidad, el que se impone a todos los grupos y personas bajo su imperio, no existiendo por tanto ningún otro poder que legítimamente pueda sustraérsele. Así, reconocer por una traslación de lenguaje que el Estado es soberano, significa que los demás grupos que pueden ejercer poder al interior de la Comunidad -sea de tipo económico, ideológico, organizacional, etc. están subordinados al único poder legítimo del Estado, al tiempo que este no lo está a ningún poder superior. En cambio, desde la perspectiva externa, la soberanía del Estado implica la independencia frente a poderes estatales externos, vale decir, que en el territorio estatal no pueden ejercerse competencias jurídicas independientes de otro Estado; es en ese sentido que se afirma que el poder soberano es excluyente. En esta dimensión adquiere especial relevancia el principio de la no intervención en los asuntos internos de otro Estado, pues a nivel de derecho internacional, la soberanía comprende la plena e igual capacidad jurídica y de acción de todos los Estados para crear obligaciones internacionales, a lo cual responde el carácter coordinador del derecho internacional”.

<sup>802</sup> LÓPEZ PINA, ANTONIO y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, IGNACIO. *Elementos de Derecho público*. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 152.

considerado como la tradicional fundición de sus tres elementos: población, territorio y poder-, de forma autónoma, se dota así mismo de organización y estabilidad, institucionalizando sus órganos, definiendo sus competencias y ordenándolos en una determinada estructura<sup>803</sup>; capacidad que le viene conferida por el pueblo, que, en definitiva, es el titular de esta soberanía.

Asimismo, en cuanto a su forma, el Estado salvadoreño se configura como unitario, al no formar parte de ninguna especie de unión o federación de Estados, aun cuando mantiene dentro de sus ideales la reconstrucción de la República de Centroamérica, de la cual, como antes exponíamos, formó parte en los inicios de su vida institucional<sup>804</sup>. Tampoco a su interior el Estado descentraliza tanto su estructura de poder, de forma que no pueden identificarse Estados federados o regiones autonómicas que lo conformen. En definitiva, el Estado salvadoreño es un único ente público territorial dotado de poder originario y soberano, con un único poder constituyente y, por tanto, una única Constitución, con eficacia uniforme en todo el territorio del Estado, así como un único Órgano legislativo, que dicta normas con validez y eficacia en todo el territorio nacional, con una única administración con fines generales y competencia universal, que administra un sistema legal en principio único<sup>805</sup>.

Por otra parte, el Estado toma la estructura republicana; el Jefe de Estado –el Presidente-, es electo por el voto libre, directo, igualitario y secreto de los ciudadanos<sup>806</sup>.

La definición de nuestro sistema político, como democrático y representativo, que hace el Art. 85 Cn., es perfectamente congruente con el desarrollo de todo el texto

---

<sup>803</sup> LÓPEZ PINA, ANTONIO y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, IGNACIO. *Elementos de Derecho público*. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 153.

<sup>804</sup> Art. 89 Cn.- *El Salvador ...También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes.*

Merece llamar la atención en la disposición de los salvadoreños de fundirse incluso en un solo Estado, con todos los demás que forman parte de la región, al contemplar la posibilidad de conformar un Estado en forma *unitaria*.

<sup>805</sup>, Sentencia 3-91 en proceso de Inconstitucionalidad, de fecha 7-IX-99, de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>806</sup> Art. 80 Cn.- *El Presidente y Vicepresidente de la República, ... son funcionarios de elección popular.*

Art. 78 Cn.- *El voto será libre, directo, igualitario y secreto.*

constitucional. La democracia, como régimen político<sup>807</sup>, institucionaliza la participación del pueblo en la organización y ejercicio del poder político mediante el reconocimiento de los derechos al ejercicio del sufragio, a la incorporación y creación de partidos políticos y a la opción a cargos públicos<sup>808</sup>.

El Estado, por medio de sus distintos órganos, no es más que un delegado del pueblo - de quien emana todo poder público- que no tiene más facultades y competencias que las que expresamente le establecen la Constitución y las leyes<sup>809</sup>. Es decir, se trata de una democracia representativa; la participación del pueblo no es plebiscitaria, salvo en el caso de incorporación de la República a sistemas de unificación regional.

Parafraseando a Parejo Alfonso, podemos decir que el principio de Estado democrático, consagrado en el art. 85 Cn. se encuentra directamente vinculado con la enfática proclamación que hace el art. 83 Cn. “de la residencia de la soberanía nacional en

---

<sup>807</sup> LUCAS VERDÚ, PABLO. Curso de Derecho político V. II, 3ª ed. Tecnos, Madrid, 1983, p. 242.

<sup>808</sup> Art. 72 Cn.- *Los derechos políticos del ciudadano son:*

*1º Ejercer el sufragio;*

*2º Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos;*

*3º Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias.*

Art. 79 Cn.- *En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población". (1).*

*Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional.*

*La ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio.*

*La fecha de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, deberá preceder no menos de dos meses ni más de cuatro a la iniciación del periodo presidencial.*

Art. 85 Cn.- *El Gobierno es republicano, democrático y representativo.*

*El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.*

*La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.*

Art. 86 Cn.- *El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*

*Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.*

<sup>809</sup> Art. 86 Cn.

el pueblo”<sup>810</sup> salvadoreño. Y es que, al emanar del pueblo todo el poder del Estado y ser aquél el que de forma libre y directa elige a sus gobernantes, se produce la legitimidad democrática del poder de éste. Si recordamos, la introducción de las instituciones de elección democrática y representación a nuestro sistema, fue hecha por las Cortes de Cádiz, durante el periodo bajo-colonial, y luego heredadas a nuestro propio sistema.

El pluralismo democrático que, como sistema político, configura la Constitución, comprende tanto el pluralismo político, es decir la existencia de aquellos agentes - asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas- que, sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones políticas, en defensa de sus propios intereses; así como el pluralismo ideológico, concebido éste como la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías, sin exclusión de ninguna<sup>811</sup>.

Por su parte, el principio de la división de poderes<sup>812</sup> se consagra en el texto de los artículos 86 y 87 de la Constitución. Así, los Órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, cuyas atribuciones y competencias no podrán ser ejercidas –en ningún caso- por una misma persona o institución.

Sobre esta última declaración hecha en art. 86 Cn., es preciso realizar tres importantes aclaraciones. En primer lugar, debe advertirse el “decantamiento” que hace el sistema salvadoreño por la teoría organicista en la configuración del Estado; abandona el tradicional concepto de “Poderes Públicos” y adopta el concepto de “Órganos fundamentales de Gobierno”, al considerar que el poder público, es decir la soberanía, es una, absoluta, indivisible, indelegable, inalienable e imprescriptible y, además, por considerar que en las distintas etapa del proceso gubernativo democrático deben intervenir

---

<sup>810</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO y otros. *Manual de Derecho administrativo, Parte general*, 5ª ed. Editorial Ariel, Barcelona, 1998, p. 48.

<sup>811</sup> Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, de fecha 22 de julio de 1983 que, de conformidad a lo dispuesto en el art. 268 Cn., constituye documento fidedigno para la interpretación del texto constitucional.

<sup>812</sup> Definido éste, como “un principio dogmático del Estado constitucional liberal, puesto que se considera indispensable para asegurar la libertad de los ciudadanos, en la medida que limita el poder político, atribuyendo a órganos distintos, correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de cada función estatal de modo que un individuo, un grupo de individuos, o una asamblea, no puedan, al mismo tiempo, dictar leyes y aplicarlas por vía administrativa o judicial”. LUCAS VERDÚ, PABLO. *Curso de Derecho político V. II*, 3ª ed. Tecnos, Madrid, 1983, p. 133.

los diferentes órganos en forma independiente, sin condicionamientos entre éstos, y conforme a competencias predeterminadas, pues “de lo que se trata es del ejercicio de atribuciones y competencias constitucionalmente establecidas, que determinan la intervención de los distintos Órganos gubernamentales en la formulación, ejecución y control de las decisiones políticas, esto es, de las normas jurídicas, en el más amplio significado de la palabra. La iniciativa de ley, su promulgación y su sanción o veto son distintas etapas de un proceso político, como también lo es el control de su constitucionalidad”<sup>813</sup>.

En segundo lugar, debimos haber notado el uso del término “Gobierno”, en lugar de “Estado”, como, a nuestro juicio, debió decir. Esta distinción conceptual entre “Estado” y “Gobierno” tomó varias horas de nuestro estudio, empero, ha sido la Sala de lo Constitucional la que, de forma pragmática, aclara el punto en jurisprudencia reciente, en los términos siguientes: *“Aquí el término "gobierno" se utiliza, no en un sentido restrictivo, relativo a la actividad institucional del Órgano Ejecutivo..., sino en un sentido amplio, como "el aparato de dirección jurídica y política del Estado en sus instancias de decisión, acción y sanción, en el que confluyen el conjunto de órganos o individuos*

---

<sup>813</sup> Literalmente, la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, dijo en su Informe Único: “Esta sustitución es algo más que un capricho semántico. No cambia en modo alguno, antes bien, refuerza la independencia en el ejercicio de las funciones de los tradicionalmente llamados “poderes”, pero se conforma más con la realidad del proceso gubernamental, alejándose de una teoría que las constituciones modernas y los tratadistas de derecho constitucional han desechado ya por no adaptarse a las verdaderas realidades políticas del sistema democrático.

En efecto, el poder público, que emana del pueblo, no es otra cosa que la soberanía, y ésta es una, absoluta, indivisible, indelegable, inalienable e imprescriptible. La unidad e indivisibilidad de la soberanía no deja lugar a que se reparta. Cuando cualquier órgano del Estado ejecuta un acto dentro de sus atribuciones y competencia, está ejercitando toda la soberanía, todo ese poder supremo que emana del pueblo. Cuando el juez a nombre de la República falla, no está ejerciendo la soberanía judicial sino la única, indivisible. Lo mismo puede decirse de los actos legislativos o administrativos.

Como crítica a la división de poderes, algunos autores han querido sustituirla por la división de funciones, aunque también esta noción no resulta apegada a la realidad del quehacer gubernamental. La función legislativa, para el caso, no corresponde exclusivamente a uno solo de los órganos del Estado. El ejecutivo interviene en la formación de la ley cuando le da su iniciativa y la sanciona, intervención que en algunos casos también tiene el órgano judicial. El órgano ejecutivo también tradicionalmente ha tenido en El Salvador facultades jurisdiccionales en materia administrativa y así se podría seguir citando muchos ejemplos, para demostrar que la división absoluta de funciones tampoco existe.

De lo que se trata es del ejercicio de atribuciones y competencias constitucionalmente establecidas, que determinan la intervención de los distintos órganos gubernamentales en la formulación, ejecución y control de las decisiones políticas, esto es, de las normas jurídicas, en el más amplio significado de la palabra. La iniciativa de ley, su promulgación y su sanción o veto son distintas etapas de un proceso político, como también lo es el control de su constitucionalidad. Lo que es de la esencia del sistema democrático es que en las distintas etapas del proceso intervengan los diferentes órganos en forma independiente, sin estar condicionados a la opinión de los otros, y conforme a competencias predeterminadas”.

*investidos de autoridad a los fines del cumplimiento de la actividad del Estado" (Inc. 16-99 citada [Considerando V.1]). Igualmente, el art. 86 inc. 2º Cn. emplea el vocablo "gobierno" en dicho sentido amplio*<sup>814</sup>.

Finalmente, deseamos llamar la atención sobre el término “órganos fundamentales” empleado por el constituyente, el cual evoca la eventual existencia de otros órganos de Estado, que, en todo caso, ya no serían fundamentales. Y es que, efectivamente, esto ha sucedido en casi todos los Estados; éstos, en sus textos constitucionales, crean una serie de órganos distintos a los convencionales (legislativo, ejecutivo y judicial), aunque muchos se resistan aún a considerarles como tales: órganos de Estado. Instituciones como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Ministerio Público, las Municipalidades, entre otros muchos, son órganos constitucionalmente configurados e incrustados dentro de la estructura superior del Estado, que coadyuvan a la consolidación del principio de la división –o limitación- y coordinación de poderes. La conformación de poderes depende, en esencia, de la necesidad institucional de cada Estado; el constituyente dispone de un amplio margen a la hora de concretar las funciones y los órganos que las habrán de asumir<sup>815</sup>.

Para concluir, debemos hacer hincapié en la configuración presidencialista que nuestra Constitución realiza del Gobierno, aun cuando no hace proclamación expresa sobre ello. El control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo, más allá de la mera labor de legislar y aprobar los presupuestos anuales, es escaso. Se limita a la aprobación de la renuncia o licencias del Presidente, recibir y aprobar –o desaprobado, sin mayores consecuencias- el informe anual de labores del Ejecutivo, declarar la incapacidad física o mental del Presidente, conformar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional e interpelar a los ministros y altos funcionarios, pudiendo en ambos casos sólo recomendar al Presidente la destitución de aquéllos, la que será vinculante únicamente cuando se trate de los jefes de seguridad pública o inteligencia del Estado por graves violaciones de Derechos humanos<sup>816</sup>. La figura con mayor protagonismo en la dirección de

---

<sup>814</sup> Sentencia en proceso de inconstitucionalidad 61-2009, sobre candidaturas independientes. El resaltado es nuestro.

<sup>815</sup> LÓPEZ PINA, ANTONIO y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, IGNACIO. *Elementos de Derecho público*. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 159.

<sup>816</sup> Art. 131 Cn.

la política del Estado la constituye el Presidente de la República, con todas las atribuciones que constitucionalmente le son reconocidas en el art. 168 Cn.

### 4.3. DIVISIÓN TERRITORIAL

Hemos comentado en el capítulo anterior, como la distribución territorial del poder es parte del principio mismo de la división de poderes al interior del Estado. Los niveles o grados de descentralización de un Estado, tanto en su carácter horizontal, como en el vertical o territorial, son francos indicadores del carácter democrático de éste<sup>817</sup>. En ese sentido, estudiaremos más adelante, al menos en términos normativos, cómo la distribución, separación y coordinación horizontal de los poderes u órganos fundamentales del Estado –dígase Legislativo, Ejecutivo y Judicial- se encuentra adecuadamente estructurada. Analizaremos ahora lo que ha sucedido con la otra forma de división del poder, la territorial.

Como lo expone el historiador Cañas-Dinarte, hacia finales de la cuarta década del siglo XX, administrativamente, el territorio de la República de El Salvador se dividía en departamentos y distritos, de la manera siguiente:

“1. *Ahuachapán*: Ahuachapán (cabecera departamental; distrito desde el 4 de julio de 1832) y Atiquizaya (26 de febrero de 1869).

2. *Santa Ana*: Metapán (1786), Santa Ana (cabecera departamental; distrito desde 1786) y Chalchuapa (1 de marzo de 1880).

3. *Sonsonate*: Sonsonate (cabecera departamental; distrito desde 1550), Izalco (6 de abril de 1827) y Juayúa (22 de abril de 1896).

4. *La Libertad*: Nueva San Salvador (cabecera departamental; distrito desde el 28 de enero de 1865), Opico (1786) y Quezaltepeque (5 de mayo de 1915).

5. *San Salvador*: San Salvador (cabecera departamental; distrito desde 1528), Santo Tomás (28 de enero de 1865) y Tonacatepeque (28 de enero de 1865).

6. *Cuscatlán*: Cojutepeque (cabecera departamental; distrito desde 1786) y Suchitoto (22 de mayo de 1835).

---

<sup>817</sup> PÉREZ ROYO, JAVIER. *Curso de Derecho constitucional*, 11ª ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 642.



7. *Chalatenango*: Chalatenango (cabecera departamental; distrito desde 1786), Tejutla (1786) y Dulce Nombre de María (15 de julio de 1919).

8. *Cabañas*: Sensuntepeque (cabecera departamental; distrito desde 1786) e Ilobasco (20 de junio de 1835).

9. *San Vicente*: San Vicente (cabecera departamental; distrito desde 1635) y San Sebastián (10 de febrero de 1873).

10. *La Paz*: Zacatecoluca (cabecera departamental; distrito desde 1786), Olocuilta (1786), San Pedro Masahuat (7 de abril de 1892) y San Pedro Nonualco (10 de abril de 1892).

11. *Usulután*: Usulután (cabecera departamental; distrito desde 1786), Jucuapa (4 de febrero de 1867), Santiago de María (9 de marzo de 1892) y Berlín (12 de noviembre de 1947).

12. *San Miguel*: San Miguel (cabecera departamental; distrito desde 1530), Chinameca (5 de marzo de 1827) y Sessori (14 de marzo de 1892).

13. *Morazán*: San Francisco Gotera (cabecera departamental; distrito desde 1786), Osicala (17 de marzo de 1836) y Jocoatique (19 de febrero de 1883).

14. *La Unión*: La Unión (1786) y Santa Rosa de Lima (cabecera departamental, antes llamada San Antonio del Sauce; distrito desde el 5 de marzo de 1827)<sup>818</sup>.

A 1947, el territorio de la República se dividía política y administrativamente “[...] en catorce departamentos, treinta y nueve distritos y doscientas cincuenta y nueve demarcaciones municipales, según se determina en los cuadros adjuntos a la [...]”<sup>819</sup>, art. 1 Ley del Régimen Político.

---

<sup>818</sup> CAÑAS-DINARTE, CARLOS, “Datos históricos de la evolución administrativa de los departamentos en El Salvador”, en *Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009*, 2ª ed., PNUD-FUNDAUNGO, San Salvador, 2001, p. 24.

<sup>819</sup> Art. 1 de la Ley del Régimen Político, parte de la Codificación de Leyes Patrias, publicada en el año 1879.

Sin embargo, esta estructura y organización territorial y administrativa fue abolida, en lo que se refiere a los distritos, a partir de nuestra flamante Constitución de 1950, que configuró la actual división administrativa del Estado.

Ahora, el territorio de la República de El Salvador se divide políticamente en 14 departamentos, los que a su vez se componen de varios municipios, 262 a nivel nacional; ver tabla siguiente.

#### **4.3.1. Las Gobernaciones departamentales**

Los departamentos, catorce en total, configuran el primer nivel de división territorial para la Administración política de la República. Desde los inicios de nuestra vida constitucional, se ha dado a los departamentos el mismo lugar: ser la extensión de los sentidos y encargos particulares del titular del Poder Ejecutivo. El texto mismo ha variado muy poco desde su incorporación en la Constitución de 1841<sup>820</sup>.

Aquella función de representar la figura del Presidente de la República –y ejercer incluso algunas de sus funciones gubernativas- en cada uno del departamento fue decayendo paulatinamente en el transcurso del siglo XX, hasta que recibió su tiro de gracia con la promulgación de la actual Constitución de 1983 y el Código Municipal de 1986.

La aún vigente -desde su promulgación a finales del siglo XIX- Ley del Régimen Político, de muy limitada positividad actual, dada la evolución de nuestro derecho, otorgaba a los Gobernadores departamentales, atribuciones, como<sup>821</sup>:

- Circular y hacer ejecutar las leyes y resoluciones del Poder Legislativo, los reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobierno.

- Mantener el orden y tranquilidad pública, así como proteger la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, pudiendo incluso ordenar la detención de cualquier delincuente.

---

<sup>820</sup> Salvo en la primera Constitución del Estado, la de 1824, en donde la figura aún es muy difusa y se otorgan algunas funciones muy transitorias, propias de un Estado en construcción.

<sup>821</sup> Art. 32 de la Ley del Régimen Político.

- Publicar bandos de buen gobierno que fueren necesarios para el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes.

- Proponer al Gobierno todo lo que pueda contribuir al adelanto y desarrollo intelectual y moral del Departamento.

- Presidir las Juntas de Educación Pública Primaria.

- Procurar la construcción y sostenimiento de las obras públicas.

- *“Vigilar constantemente a las Municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estimen convenientes, sin atacar la independencia que garantiza la Constitución”.*

- *“Poder multar a las Municipalidades, Alcaldes y funcionarios subalternos, hasta con cincuenta pesos por infracción de las leyes o por no cumplir los deberes que éstas les impongan, caso de que estos hechos no constituyan delito o falta [...]”.*

- *“Poder también multar hasta con veinticinco pesos a los Alcaldes y funcionarios subalternos que no cumplieren con las órdenes que les comuniquen”.*

- *“Recibir a los miembros de los Concejos Municipales electos de conformidad a la Ley Electoral, la protesta constitucional dentro de los ocho días antes de tomar posesión de sus cargos”.*

- Ejercer en los ramos militar y de hacienda las facultades que las leyes y reglamentos les confieren.

- *“Presidir las sesiones de las Municipalidades en cualquier pueblo donde se hallaren, cuando sean invitados por aquéllas, no votando sino en caso de empate”.*

- Velar cuidadosamente sobre todos los ramos de la Administración Pública dando cuenta al Poder Ejecutivo.

- Conocer de las excusas e incapacidades para los cargos concejiles.

- *“Elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometán, a la aprobación de la Asamblea Nacional”*

- “Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcaldes”.

- “Conocer de las quejas que contra los Alcaldes y Regidores ocurran, por faltas en el ejercicio de sus funciones [...]”.

- “Visitar los pueblos de sus Departamentos dos veces en el año por lo menos sin gravarlos, dirigiendo su atención a todos los objetos que comprende el Gobierno económico y administrativo de los mismos.

Corregirán por si mismos cualquier abuso que noten, dando cuenta al Gobierno de lo que no pudieren remediar y remitiéndole un informe detallado sobre todo lo que ha sido objeto de la visita [...]”.

- “Calificar la necesidad de construir cloacas y aceras en las poblaciones por razón de higiene u ornato y comunicarlo a la Municipalidad respectiva para su debido cumplimiento”.

Aquella norma denotaba la dependencia jerárquica a que se encontraban sometidos los Gobiernos municipales, respecto de las Gobernaciones departamentales, al menos, hasta mediados del siglo anterior, pero, además, el intenso protagonismo que estas últimas mantenían, como órgano efectivo de poder territorial.

Aun cuando todas las Constituciones anteriores a la de 1950 configuraban la plena *independencia* de las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones, siempre aparecían las Gobernaciones departamentales superponiéndose a éstas, tanto legal, como materialmente.

Es muy probable que la mejora sustancial en los medios de comunicación y transporte a nivel nacional haya ido menguando la necesidad de estos interlocutores del Poder Ejecutivo en el interior del país, facilitando el ejercicio del poder presidencial de una forma más ágil, directa y efectiva. Asimismo, a partir de la Constitución de 1950, al menos formalmente, aquella *independencia* de que se dotaba a las Municipalidades, se transforma en su texto en “*autonomía*”, lo que, adelante veremos, representa una carga política sustancial.

Ahora, respecto de las Gobernaciones departamentales, nuestra Constitución vigente dispone:

*Art. 200.- Para la **administración política se divide el territorio de la República en departamentos** cuyo número y límite fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, **nombrados por el Órgano Ejecutivo** y cuyas atribuciones determinará la ley.*

Aquellas ya no ejecutan, materialmente, más que una función eminentemente decorativa; así lo evidencia el texto constitucional. La determinación de sus competencias ha quedado al legislador, quien no ha visto la necesidad de otorgar casi ninguna y, peor aún, no ha recibido presiones ni propuestas por parte del Ejecutivo para su desarrollo. Lejos de estructurar un nuevo marco competencial para este nivel de gobierno, lo que el legislador hizo fue promulgar un Código Municipal que empezaba a dar vida a la autonomía de que constitucionalmente se inviste a los Gobiernos locales.

Las razones que ya hemos apuntado, así como probablemente lo sean el elevado número de divisiones a este nivel -si se toma en cuenta el escaso espacio territorial que abarcan- y el escaso impulso descentralizador que materialmente ha subsistido, la participación de este nivel de administración política ha sido casi nula hasta estos días. Son muy puntuales y dispersas las competencias que se le otorgan a través de todo el sistema y, en su mayoría, corresponden a su rol como interlocutor del Ejecutivo; no cuenta con un marco competencial preciso y concentrado que les defina y configure institucionalmente<sup>822</sup>.

Dado este carácter propio de las Gobernaciones departamentales, como parte de la administración política territorial del mismo Órgano Ejecutivo –pues los Gobernadores son nombrados por el Presidente de la República, a través de Acuerdo Ejecutivo, según lo dispone el art. 8 de la Ley de Régimen Político-, no es posible encuadrarles dentro de un proceso o forma de descentralización. El elemento esencial de la *autonomía*, con todas sus implicaciones, propio de los entes descentralizados, se encuentra ausente, como también lo

---

<sup>822</sup> Su funcionamiento se encuentra determinado por una ley prácticamente obsoleta y sin mayor aplicación, carente de positividad. Se trata de la Ley del Régimen Político, parte de la Codificación de Leyes Patrias, publicada en el año 1879, y otorgaba competencias efectivamente gubernativas, de coordinación de las municipalidades e incluso jurisdiccionales.

está el carácter de representatividad y la legitimidad que otorga el ser electos sus titulares por el voto libre y democrático de sus gobernados. En este sentido, aun cuando a través de la actividad legislativa del Estado se le revista a este nivel de un marco competencial importante, su desenvolvimiento no se encontrará amparado por un régimen de autonomía –y lo que ello implica-, al no haberle conferido el texto constitucional tal garantía.

No ha sido sino hasta mayo de 2010, cuando, aun sin el soporte legislativo que la Constitución exige, a través del Decreto Ejecutivo 54<sup>823</sup>, se han conformado los Gabinetes de Gestión Departamental, que serán coordinados por el correspondiente Gobernador departamental. Estarán integrados por un representante de cada una de las instituciones públicas –vinculadas todas al Órgano Ejecutivo- que tienen presencia y representación en los respectivos departamentos. Su función es lograr la atención integral a la población, monitorear los proyectos que conjuntamente ejecuten, así como compilar las demandas de la población; en esencia, constituyen un atisbo de desconcentración de las funciones de dirección política y creación y prestación de bienes y servicios, correspondientes al Órgano Ejecutivo, coordinado por el Gobernador departamental.

El desarrollo local de las Gobernaciones ha quedado ensombrecido por el “empoderamiento” de la institución de la descentralización, por parte de los Gobiernos locales. Hablar de descentralización en El Salvador, es mirar únicamente hacia las municipalidades; a ningún otro nivel territorial. La descentralización a nivel departamental, por ahora, podemos afirmar, es mera “ficción”.

#### **4.3.2. Los Gobiernos locales**

La Constitución divide los departamentos en municipios y al frente de éstos, coloca al Gobierno local, dotado de autonomía económica, administrativa, técnica e, implícitamente, también política. Éste es el único nivel de descentralización por ahora existente en la República. Esta autonomía que la Constitución reconoce a los municipios, deberá ser respetada por el legislador al momento de configurar su marco competencial –en un

---

<sup>823</sup> De fecha 3 de mayo de 2010.

Código Municipal- y deberá incluir y desarrollar las competencias tributarias, presupuestarias, administrativas y normativas que el art. 204 Cn. expresamente enlista.

El municipio, definido por el Código Municipal, es "[...]la *Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio[...]*"<sup>824</sup>. De este precepto, la Sala de lo Constitucional ha identificado como principales características jurídico administrativas atribuibles a los municipios: a) el establecimiento en un territorio determinado que le es propio; b) organización bajo un ordenamiento jurídico; c) personalidad jurídica con jurisdicción determinada; y d) autonomía<sup>825</sup>.

Su gobierno, el Local, es democráticamente electo por los habitantes del municipio y dirigido por un Alcalde y un Concejo municipal. Para la consecución de sus objetivos y planes de desarrollo local podrá coordinar acciones con otros municipios o dependencias integradas en el Órgano Ejecutivo, y su financiamiento podrá obtenerlo de las tasas y contribuciones públicas que ellos mismos dispongan o de los impuestos establecidos por el Estado –a través del Órgano Legislativo- y las transferencias también efectuadas por éste. La ejecución de su actividad y patrimonio serán vigiladas por la Corte de Cuentas de la República.

Son un total de 262 municipios, cuyos gobiernos conforman la Administración municipal y gozan de una autonomía constitucionalmente estructurada, y desarrollada, a medias, por un Código Municipal.

Desde el surgimiento de El Salvador como Estado, se ha plasmado en nuestros distintos textos constitucionales la intención de hacer de los municipios, auténticos centros de convivencia social y política; sin embargo, el desarrollo normativo y la *praxis* nos demuestra que todo ha quedado en eso: falsas intenciones. El sistema centralista en el ejercicio del poder político ha estado imperante desde que nacimos. Sólo podemos hablar de atisbos de descentralización, a partir de la promulgación de la vigente Constitución de 1983 y del Código Municipal, de 1986 –que deroga la anterior Ley del Ramo Municipal que, junto a la Ley del Régimen Político, nos dibujan mejor la verdadera posición de

---

<sup>824</sup> Art. 1 Código Municipal.

<sup>825</sup> Sentencias en procesos de amparo ref. 939-2002 del 25/V/2004, y 1058-2008 del 27/X/2010.

dependencia que los Gobiernos locales ocupaban, respecto de los Gobernadores departamentales y el Gobierno central.

El desarrollo y perspectivas de esta institución, son el objeto mismo del presente trabajo.



**EL SALVADOR**

**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y POBLACIONAL**

MUNICIPIO	ÁREA EN Km <sup>2</sup>	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POR ÁREA		% POBLACIÓN URBANA	% POBLACIÓN URBANA
			URBANO	URBANO		
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>21,040.79</b>	<b>5,744,113</b>	<b>3,598,836</b>	<b>2,145,277</b>	<b>62.7</b>	<b>37.3</b>
<b>01-AHUACHAPÁN</b>	<b>1,239.60</b>	<b>319,503</b>	<b>134,925</b>	<b>184,578</b>	<b>42.2</b>	<b>57.8</b>
Ahuachapán	244.84	110,511	63,981	46,530	57.9	42.2
Apaneca	45.13	8,383	2,943	5,440	35.1	64.9
Atiquizaya	66.64	33,587	20,864	12,723	62.1	37.9
Concepción de Ataco	61.03	12,786	5,902	6,884	46.2	53.8
El Refugio	11.01	8,171	6,315	1,856	77.3	22.7
Guaymango	60.23	19,037	1,309	17,728	6.9	93.1
Jujutla	263.95	28,599	6,909	21,690	24.2	75.8
San Francisco Menéndez	226.13	42,607	12,396	30,211	29.1	70.9
San Lorenzo	48.33	9,194	1,127	8,067	12.3	87.7
San Pedro Puxtla	41.42	7,773	1,887	5,886	24.3	75.7
Tacuba	149.98	29,858	4,889	24,969	16.4	83.6
Turín	20.91	8,997	6,403	2,594	71.2	28.8
<b>02-SANTA ANA</b>	<b>2,023.17</b>	<b>523,655</b>	<b>332,650</b>	<b>191,005</b>	<b>63.5</b>	<b>36.5</b>
Candelaria de la Frontera	91.13	22,686	8,148	14,538	35.9	64.1
Chalchuapa	165.76	74,038	47,695	26,343	64.4	35.6
Coatepeque	126.85	36,768	13,340	23,428	36.3	63.7
El Congo	91.43	24,219	14,594	9,625	60.3	39.7
El Porvenir	52.52	8,232	921	7,311	11.2	88.8
Masahuat	71.23	3,393	498	2,895	14.7	85.3
Metapán	668.36	59,004	19,356	39,648	32.8	67.2
San Antonio Pajonal	51.92	3,279	1,298	1,981	39.6	60.4
San Sebastián Salitrillo	42.32	18,566	17,481	1,085	94.2	5.8

Santa Ana	400.05	245,421	204,340	41,081	83.3	16.7
Santa Rosa Guachipilín	38.41	4,930	431	4,499	8.7	91.3
Santiago de la Frontera	44.22	5,196	1,436	3,760	27.6	72.4
Texistepeque	178.97	17,923	3,112	14,811	17.4	82.6
<b>03-SONSONATE</b>	<b>1,225.77</b>	<b>438,960</b>	<b>261,348</b>	<b>177,612</b>	<b>59.5</b>	<b>40.5</b>
Acajutla	166.59	52,359	25,237	27,122	48.2	51.8
Armenia	65.64	34,912	23,994	10,918	68.7	31.3
Caluco	51.43	9,139	1,609	7,530	17.6	82.4
Cuisnahuat	73.03	12,676	3,001	9,675	23.7	76.3
Izalco	175.9	70,959	39,786	31,173	56.1	43.9
Juayúa	103.06	24,465	13,798	10,667	56.4	43.6
Nahuizalco	34.32	49,081	33,589	15,492	68.4	31.6
Nahulingo	35.42	10,417	7,362	3,055	70.7	29.3
Salcoatitán	18.61	5,484	2,020	3,464	36.8	63.2
San Antonio del Monte	25.11	26,902	19,982	6,920	74.3	25.7
San Julián	81.64	18,648	9,460	9,188	50.7	49.3
Santa Catarina Masahuat	30.92	10,076	4,286	5,790	42.5	57.5
Santa Isabel Ishuatán	95.25	10,241	813	9,428	7.9	92.1
Santo Domingo de Guzmán	27.92	7,055	2,277	4,778	32.3	67.7
Sonsonate	232.53	71,541	49,129	22,412	68.7	31.3
Sonzacate	8.4	25,005	25,005	0	100.0	0.0
<b>04-CHALATENANGO</b>	<b>2,016.58</b>	<b>192,788</b>	<b>64,148</b>	<b>128,640</b>	<b>33.3</b>	<b>66.7</b>
Agua Caliente	195.74	8,261	1,984	6,277	24.0	76.0
Arcatao	66.85	2,946	949	1,997	32.2	67.8
Azacualpa	10.01	1,136	527	609	46.4	53.6
Cancasque	35.42	1,751	668	1,083	38.1	61.9
Chalatenango	131.8	29,271	16,976	12,295	58.0	42.0
Citalá	79.36	4,164	1,368	2,796	32.9	67.1
Comalapa	28.22	2,996	786	2,210	26.2	73.8
Concepción Quezaltepeque	52.54	6,457	2,998	3,459	46.4	53.6

Dulce Nombre de María	54.04	5,051	2,105	2,946	41.7	58.3
El Carrizal	25.32	2,464	369	2,095	15.0	85.0
El Paraíso	52.14	10,483	2,851	7,632	27.2	72.8
La Laguna	25.82	3,923	433	3,490	11.0	89.0
La Palma	135.6	12,235	2,918	9,317	23.8	76.2
La Reina	133.5	9,525	2,036	7,489	21.4	78.6
Las Flores	26.22	1,583	585	998	37.0	63.0
Las Vueltas	36.83	940	301	639	32.0	68.0
Nombre de Jesús	40.43	4,484	817	3,667	18.2	81.8
Nueva Concepción	257.49	28,625	9,845	18,780	34.4	65.6
Nueva Trinidad	46.33	1,673	221	1,452	13.2	86.8
Ojos de Agua	34.12	3,667	800	2,867	21.8	78.2
Potonico	37.73	1,586	767	819	48.4	51.6
San Antonio de la Cruz	25.02	1,854	129	1,725	7.0	93.0
San Antonio los Ranchos	11.21	1,619	618	1,001	38.2	61.8
San Fernando	44.03	2,593	631	1,962	24.3	75.7
San Francisco Lempa	11.01	862	598	264	69.4	30.6
San Francisco Morazán	97.17	3,919	704	3,215	18.0	82.0
San Ignacio	69.15	8,611	1,233	7,378	14.3	85.7
San Isidro Labrador	28.22	2,592	1,134	1,458	43.8	56.3
San Luís del Carmen	21.31	1,173	275	898	23.4	76.6
San Miguel de Mercedes	19.61	2,487	1,027	1,460	41.3	58.7
San Rafael	23.72	4,264	1,666	2,598	39.1	60.9
Santa Rita	53.14	5,985	400	5,585	6.7	93.3
Tejutla	107.48	13,608	5,429	8,179	39.9	60.1
05-LA LIBERTAD	1,652.88	660,652	463,215	197,437	70.1	29.9
Antiguo Cuscatlán	19.41	33,698	33,698	0	100.0	0.0
Chiltiupán	96.66	10,897	777	10,120	7.1	92.9
Ciudad Arce	86.76	60,314	41,483	18,831	68.8	31.2
Colón	84.05	96,989	91,212	5,777	94.0	6.0
Comasagua	75.05	11,870	2,872	8,998	24.2	75.8

Huizucar	44.33	14,465	4,841	9,624	33.5	66.5
Jayaque	47.53	11,058	6,894	4,164	62.3	37.7
Jicalápa	42.93	5,116	420	4,696	8.2	91.8
La Libertad	162	35,997	23,103	12,894	64.2	35.8
Nuevo Cuscatlán	15.61	6,897	4,075	2,822	59.1	40.9
Quezaltepeque	125.38	52,643	36,162	16,481	68.7	31.3
Sacacoyo	25.22	12,299	9,872	2,427	80.3	19.7
San José Villanueva	32.52	13,576	10,737	2,839	79.1	20.9
San Juan Opico	218.94	74,280	44,986	29,294	60.6	39.4
San Matías	52.53	7,314	1,167	6,147	16.0	84.0
San Pablo Tacachico	129.48	20,366	5,619	14,747	27.6	72.4
Santa Tecla	112.2	121,908	108,840	13,068	89.3	10.7
Talnique	29.72	8,254	4,889	3,365	59.2	40.8
Tamanique	59.04	13,544	3,957	9,587	29.2	70.8
Teotepeque	109.67	12,320	1,283	11,037	10.4	89.6
Tepecoyo	61.14	14,322	8,293	6,029	57.9	42.1
Zaragoza	22.71	22,525	18,035	4,490	80.1	19.9
<b>06-SAN SALVADOR</b>	<b>886.15</b>	<b>1,567,156</b>	<b>1,462,999</b>	<b>104,157</b>	<b>93.4</b>	<b>6.6</b>
Aguilares	33.72	21,267	19,134	2,133	90.0	10.0
Apopa	51.84	131,286	131,286	0	100.0	0.0
Ayutuxtepeque	8.41	34,710	34,710	0	100.0	0.0
Cuscatancingo	5.4	66,400	66,400	0	100.0	0.0
Delgado	33.42	120,200	112,161	8,039	93.3	6.7
El Paisnal	125.49	14,551	6,723	7,828	46.2	53.8
Guazapa	63.65	22,906	14,227	8,679	62.1	37.9
Ilopango	34.63	103,862	103,862	0	100.0	0.0
Mejicanos	22.12	140,751	140,751	0	100.0	0.0
Nejapa	83.36	29,458	16,530	12,928	56.1	43.9
Panchimalco	89.97	41,260	16,164	25,096	39.2	60.8
Rosario de Mora	39.23	11,377	5,053	6,324	44.4	55.6
San Marcos	14.71	63,209	63,209	0	100.0	0.0

San Martín	55.84	72,758	66,004	6,754	90.7	9.3
San Salvador	72.25	316,090	316,090	0	100.0	0.0
Santiago Texacuangos	30.52	19,428	12,382	7,046	63.7	36.3
Santo Tomas	24.32	25,344	18,752	6,592	74.0	26.0
Soyapango	29.72	241,403	241,403	0	100.0	0.0
Tonacatepeque	67.55	90,896	78,158	12,738	86.0	14.0
07-CUSCATLÁN	756.19	231,480	96,692	134,788	41.8	58.2
Candelaria	36.73	10,090	3,598	6,492	35.7	64.3
Cojutepeque	31.43	50,315	41,072	9,243	81.6	18.4
El Carmen	6.1	13,345	2,075	11,270	15.5	84.5
El Rosario	14.21	4,220	425	3,795	10.1	89.9
Monte San Juan	26.62	10,224	1,606	8,618	15.7	84.3
Oratorio de Concepción	24.32	3,578	859	2,719	24.0	76.0
San Bartolomé Perulapía	12.31	8,058	4,682	3,376	58.1	41.9
San Cristóbal	18.22	8,316	865	7,451	10.4	89.6
San José Guayabal	42.74	9,300	2,871	6,429	30.9	69.1
San Pedro Perulapán	90.48	44,730	14,988	29,742	33.5	66.5
San Rafael Cedros	29.23	17,069	5,356	11,713	31.4	68.6
San Ramón	15.71	6,292	1,261	5,031	20.0	80.0
Santa Cruz Analquito	11.81	2,585	1,807	778	69.9	30.1
Santa Cruz Michapa	28.63	11,790	6,659	5,131	56.5	43.5
Suchitoto	329.32	24,786	7,654	17,132	30.9	69.1
Tenancingo	38.33	6,782	914	5,868	13.5	86.5
08-LA PAZ	1223.61	308,087	152,207	155,880	49.4	50.6
Cuyultitán	8.61	5,590	3,365	2,225	60.2	39.8
El Rosario	45.64	16,784	9,374	7,410	55.9	44.1
Jerusalen	6.5	2,570	448	2,122	17.4	82.6
Mercedes la Ceiba	10.61	637	485	152	76.1	23.9
Olocuilta	89.68	29,529	15,917	13,612	53.9	46.1
Paraíso de Osorio	7.21	2,727	1,751	976	64.2	35.8
San Antonio Masahuat	28.83	4,258	1,101	3,157	25.9	74.1

San Emigdio	9.91	2,818	1,373	1,445	48.7	51.3
San Francisco Chinameca	40.54	7,387	2,659	4,728	36.0	64.0
San Juan Nonualco	59.65	17,256	7,600	9,656	44.0	56.0
San Juan Talpa	40.74	7,707	4,536	3,171	58.9	41.1
San Juan Tepezontes	17.92	3,630	1,320	2,310	36.4	63.6
San Luís La Herradura	104.39	20,405	8,719	11,686	42.7	57.3
San Luís Talpa	65.96	21,675	13,218	8,457	61.0	39.0
San Miguel Tepezontes	46.24	5,084	2,567	2,517	50.5	49.5
San Pedro Masahuat	121.39	25,446	13,116	12,330	51.5	48.5
San Pedro Nonualco	27.54	9,252	3,119	6,133	33.7	66.3
San Rafael Obrajuelo	11.01	9,820	5,112	4,708	52.1	47.9
Santa María Ostuma	24.12	5,990	1,552	4,438	25.9	74.1
Santiago Nonualco	121.51	39,887	12,013	27,874	30.1	69.9
Tapahuaca	14.31	3,809	735	3,074	19.3	80.7
Zacatecoluca	321.3	65,826	42,127	23,699	64.0	36.0
09-CABAÑAS	1,103.51	149,326	49,694	99,632	33.3	66.7
Cinquera	34.51	1,467	454	1,013	30.9	69.1
Dolores	149.05	6,347	1,413	4,934	22.3	77.7
Guacotecti	21.01	5,550	2,419	3,131	43.6	56.4
Ilobasco	249.69	61,510	23,778	37,732	38.7	61.3
Jutiapa	67.12	6,584	627	5,957	9.5	90.5
San Isidro	78.33	7,796	1,551	6,245	19.9	80.1
Sensuntepeque	306.33	40,332	15,395	24,937	38.2	61.8
Tejutepeque	50.52	7,114	2,745	4,369	38.6	61.4
Victoria	146.95	12,626	1,312	11,314	10.4	89.6
10-SAN VICENTE	1184.02	161,645	78,157	83,488	48.4	51.6
Apastepeque	120.56	18,342	4,859	13,483	26.5	73.5
Guadalupe	21.51	5,486	3,721	1,765	67.8	32.2
San Cayetano Istepeque	17.01	5,103	1,610	3,493	31.6	68.4
San Esteban Catarina	78.14	5,661	2,527	3,134	44.6	55.4
San Ildefonso	136.37	7,799	2,182	5,617	28.0	72.0

San Lorenzo	18.71	6,055	2,061	3,994	34.0	66.0
San Sebastián	61.83	14,411	6,553	7,858	45.5	54.5
San Vicente	267.25	53,213	36,700	16,513	69.0	31.0
Santa Clara	124.46	5,349	947	4,402	17.7	82.3
Santo Domingo	16.41	6,445	2,221	4,224	34.5	65.5
Tecoluca	284.65	23,893	10,476	13,417	43.8	56.2
Tepetitán	12.81	3,631	1,845	1,786	50.8	49.2
Verapaz	24.31	6,257	2,455	3,802	39.2	60.8
11-USULUTÁN	2,130.44	344,235	165,143	179,092	48.0	52.0
Alegría	40.41	11,712	1,545	10,167	13.2	86.8
Berlín	146.96	17,787	9,782	8,005	55.0	45.0
California	24.41	2,628	1,645	983	62.6	37.4
Concepción Batres	119.05	12,197	3,214	8,983	26.4	73.6
El Triunfo	39.71	6,924	3,072	3,852	44.4	55.6
Ereguayquín	28.01	6,119	1,920	4,199	31.4	68.6
Estanzuelas	71.73	9,015	3,873	5,142	43.0	57.0
Jiquilisco	429.99	47,784	20,270	27,514	42.4	57.6
Jucupa	36.11	18,442	10,468	7,974	56.8	43.2
Jucuarán	239.69	13,424	1,140	12,284	8.5	91.5
Mercedes Umaña	61.42	13,092	3,105	9,987	23.7	76.3
Nueva Granada	89.73	7,451	1,311	6,140	17.6	82.4
Ozatlán	50.22	12,443	5,083	7,360	40.9	59.1
Puerto El Triunfo	168.68	16,584	9,601	6,983	57.9	42.1
San Agustín	103.44	6,518	3,125	3,393	47.9	52.1
San Buena Ventura	27.91	4,726	939	3,787	19.9	80.1
San Dionisio	114.95	4,945	1,281	3,664	25.9	74.1
San Francisco Javier	45.32	5,409	1,000	4,409	18.5	81.5
Santa Elena	54.92	17,342	5,184	12,158	29.9	70.1
Santa María	37.71	10,731	8,196	2,535	76.4	23.6
Santiago de María	11.9	18,201	14,339	3,862	78.8	21.2
Tecapán	48.42	7,697	3,554	4,143	46.2	53.8

Usulután	139.75	73,064	51,496	21,568	70.5	29.5
<b>12-SAN MIGUEL</b>	<b>2,077.10</b>	<b>434,003</b>	<b>219,636</b>	<b>214,367</b>	<b>50.6</b>	<b>49.4</b>
Carolina	52.92	8,240	1,211	7,029	14.7	85.3
Chapeltique	103.55	10,728	2,372	8,356	22.1	77.9
Chinameca	77.34	22,311	6,223	16,088	27.9	72.1
Chirilagua	206.9	19,984	3,107	16,877	15.5	84.5
Ciudad Barrios	68.13	24,817	8,632	16,185	34.8	65.2
Comacarán	34.62	3,199	448	2,751	14.0	86.0
El Transito	43.72	18,363	7,612	10,751	41.5	58.5
Lolotique	94.45	14,916	4,408	10,508	29.6	70.4
Moncagua	102.95	22,659	6,447	16,212	28.5	71.5
Nueva Guadalupe	22.81	8,905	5,064	3,841	56.9	43.1
Nuevo Edén de San Juan	63.13	4,034	581	3,453	14.4	85.6
Quelepa	22.21	4,049	2,362	1,687	58.3	41.7
San Antonio	16.91	5,304	426	4,878	8.0	92.0
San Gerardo	82.84	5,986	984	5,002	16.4	83.6
San Jorge	37.72	9,115	2,598	6,517	28.5	71.5
San Luís de La Reina	168.18	5,637	1,081	4,556	19.2	80.8
San Miguel	593.98	218,410	158,136	60,274	72.4	27.6
San Rafael Oriente	45.02	13,290	5,598	7,692	42.1	57.9
Sesori	203.3	10,705	1,048	9,657	9.8	90.2
Uluazapa	36.42	3,351	1,298	2,053	38.7	61.3
<b>13-MORAZÁN</b>	<b>1,447.43</b>	<b>174,406</b>	<b>45,561</b>	<b>128,845</b>	<b>26.1</b>	<b>73.9</b>
Arambala	114.21	1,821	258	1,563	14.2	85.8
Cacaopera	135.73	10,943	1,079	9,864	9.9	90.1
Chilanga	34.33	9,700	1,237	8,463	12.8	87.2
Corinto	94.99	15,410	3,364	12,046	21.8	78.2
Delicias de Concepción	20.22	5,076	2,061	3,015	40.6	59.4
El Divisadero	61.36	7,617	822	6,795	10.8	89.2
El Rosario	19.12	1,339	473	866	35.3	64.7
Gualococti	18.62	3,650	910	2,740	24.9	75.1



Guatajagua	70.77	11,721	3,854	7,867	32.9	67.1
Joateca	66.27	4,210	810	3,400	19.2	80.8
Jocoaitique	51.85	2,877	825	2,052	28.7	71.3
Jocoro	63.56	10,060	3,054	7,006	30.4	69.6
Lolotiquillo	22.62	4,915	1,024	3,891	20.8	79.2
Meanguera	47.25	7,818	1,535	6,283	19.6	80.4
Osicala	47.05	8,909	1,989	6,920	22.3	77.7
Perquín	109.01	3,158	181	2,977	5.7	94.3
San Carlos	36.94	4,172	997	3,175	23.9	76.1
San Fernando	26.93	1,708	218	1,490	12.8	87.2
San Francisco Gotera	59.76	21,049	15,307	5,742	72.7	27.3
San Isidro	11.51	2,804	747	2,057	26.6	73.4
San Simón	39.14	10,102	1,550	8,552	15.3	84.7
Sensembra	22.02	2,940	795	2,145	27.0	73.0
Sociedad	118.32	11,406	1,068	10,338	9.4	90.6
Torola	58.26	3,042	219	2,823	7.2	92.8
Yamabal	84.08	4,346	546	3,800	12.6	87.4
Yoloaiquín	13.51	3,613	638	2,975	17.7	82.3
14-LA UNIÓN	2,074.34	238,217	72,461	165,756	30.4	69.6
Anamoros	108	14,551	1,790	12,761	12.3	87.7
Bolívar	51.59	4,215	509	3,706	12.1	87.9
Concepción de Oriente	68.77	8,179	1,016	7,163	12.4	87.6
Conchagua	200.64	37,362	17,025	20,337	45.6	54.4
El Carmen	105.38	12,324	1,787	10,537	14.5	85.5
El Sauce	146.71	6,546	895	5,651	13.7	86.3
Intipucá	94.49	7,567	2,879	4,688	38.0	62.0
La Unión	144.43	34,045	18,046	15,999	53.0	47.0
Lislique	98.82	13,385	639	12,746	4.8	95.2
Meanguera del Golfo	25.13	2,398	452	1,946	18.8	81.2
Nueva Esparta	86.16	9,637	1,347	8,290	14.0	86.0
Pasaquina	295.23	16,375	3,553	12,822	21.7	78.3

<b>Polorós</b>	<b>126.6</b>	<b>9,701</b>	<b>1,016</b>	<b>8,685</b>	<b>10.5</b>	<b>89.5</b>
<b>San Alejo</b>	<b>251.64</b>	<b>17,598</b>	<b>2,972</b>	<b>14,626</b>	<b>16.9</b>	<b>83.1</b>
<b>San José</b>	<b>45.16</b>	<b>2,971</b>	<b>815</b>	<b>2,156</b>	<b>27.4</b>	<b>72.6</b>
<b>Santa Rosa de Lima</b>	<b>128.56</b>	<b>27,693</b>	<b>13,640</b>	<b>14,053</b>	<b>49.3</b>	<b>50.7</b>
<b>Yayantique</b>	<b>41.85</b>	<b>6,871</b>	<b>2,901</b>	<b>3,970</b>	<b>42.2</b>	<b>57.8</b>
<b>Yucuaiquín</b>	<b>55.2</b>	<b>6,799</b>	<b>1,179</b>	<b>5,620</b>	<b>17.3</b>	<b>82.7</b>

FUENTE: DIGESTYC - VI CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA, 2007.

## **5. ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES EN EL SALVADOR**

### **5.1. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DEL GOBIERNO LOCAL**

Como se ha sostenido líneas atrás, a pesar de la ubicación constitucional de los Gobiernos locales en El Salvador, las características centralistas de este último eran evidentes, hasta la promulgación del actual Código Municipal.

Este marcado centralismo en el ejercicio del poder del Estado ha venido debilitándose lenta y gradualmente desde la formación del Estado hasta nuestros días, sin que los recientes intentos descentralizadores le hayan menguado de forma sustancial su protagonismo.

A lo largo de nuestros distintos textos constitucionales, la administración política y territorial del Estado se ha conferido a las Gobernaciones departamentales y la Municipalidades a Gobiernos locales; incluso, en algún momento se ha incorporado un tercer nivel de gobierno territorial, que eran los Distritos. Así, nuestra primera Constitución, la de 1824, respecto de los Gobiernos municipales, disponía:

Capítulo X.- Del gobierno interior de los Departamentos.

Art. 69.- *En cada uno habrá un Jefe Político Intendente nombrado por el Jefe Supremo, a cuyo cargo estará el Gobierno Político y de Hacienda del Departamento como dispondrá la Ley.*

Art. 71.- *Los distritos o partidos de cada departamento estarán por ahora respectivamente a cargo del Primer Alcalde del lugar cabecera del distrito, cuyas atribuciones desempeñara con subordinación al Jefe e Intendente, serán las que designe la Ley.*

Art. 72.- *El Jefe e Intendente desempeñara iguales atribuciones en el distrito de su residencia.*

Art. 73.- *Continuaran las Municipalidades que tengan de quinientas almas arriba y el Congreso arreglara el número de individuos, sus atribuciones, la forma de elecciones que siempre será popular y todo lo que conduzca a su mejor administración.*

No debemos pasar por alto que, desde nuestra primera Constitución, quedó instituido que las Municipalidades serian electas popularmente.

Nuestro segundo texto constitucional, el de 1841, citaba ya algunas de sus competencias, les otorgaba la libre administración de sus recursos y les imponía la obligación de glosar sus cuentas<sup>826</sup>. Luego, en 1864, se establecía de forma más clara, que aquéllas “*administrarán sus fondos con independencia en provecho común*”<sup>827</sup>.

Luego, ente 1871 y 1872, rigió en el país una Constitución que, de forma aislada y anormal, sustituyó la forma popular y directa en que los vecinos de cada municipio debían elegir a sus gobernantes locales, por una elección de carácter secundario, en la que éstos eran electos por designados, quienes sí eran electos popularmente<sup>828</sup>. Este paréntesis

---

<sup>826</sup> Constitución de 1841:

Título 14. Del Régimen Municipal.

Art. 62.- *La Ley demarcara las poblaciones o lugares en que deba haber Municipalidades.- Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano: son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios: la administración o inversión de sus fondos y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; mas en ningún caso le estará reunido ramo alguno del Poder Judicial.*

Art. 63.- *El poder o Concejo Municipal administrara sus fondos en provecho común y equitativo de todos; será numeroso: sus sesiones ordinarias no pasaran de doce ni bajaran de cuatro en el año y desempeñara sus atribuciones y deberes por medio de comisionados individuales para cada objeto.- La Ley fijara la autoridad que deba darse a los cuerpos municipales o comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunirlos, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión y cuando concierna a que sus disposiciones en lo administrativo y económico sean cumplidos. (De conformidad al Art. 51 del Reglamento de Jefes Políticos, Municipalidades y Alcaldes de fecha 4 de septiembre de 1832 se estableció que las Municipalidades serian electas popularmente).*

<sup>827</sup> Constitución de 1864:

Título XV “Del Gobierno Interior de cada pueblo”, disponía:

Art. 57.- *Habrá Concejos municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la Ley: su número será en proporción relativa a sus habitantes y su elección popular, sin más que dar cuenta de ella al Gobierno: administraran sus fondos con independencia en provecho común. Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar un glosar sus cuentas, las determinara la Ley.*

<sup>828</sup> Constitución de 1871:

Título XV.- Del Gobierno Interior de cada pueblo.

Art. 75.- *Habrá concejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de Ley. El número de concejales será proporcionado a los habitantes: serán nombrados por medio de electores designados por elección popular y cuyo número determinara la Ley: tendrán un secretario y un tesorero que nombraran y removerán libremente sin intervención de otra autoridad, lo mismo que los agentes de policía, y demás subalternos de sus nombramientos: administraran sus fondos en provecho común con entera independencia de cualquiera otra autoridad, quedando obligados a rendir cuenta, legalmente comprobada, ante la autoridad que designe la Ley: serán responsables por los fraudes o malversaciones que cometan. Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar y glosar sus cuentas la determinara la Ley.*

constitucional queda superado en la Constitución de 1872, en la que se restablece la elección popular directa de los Gobiernos locales.

A partir del texto constitucional de 1880, surge un bloque de constitucionalidad que se mantiene casi inmutable –salvo por pequeñas variantes o adiciones- hasta antes de nuestra Constitución vigente; en aquél se disponía:

Título VI.- Sección 9ª. Gobierno político de los Departamentos.

Art. 88.- *Para la administración política se dividirá el territorio de la República en departamentos; su número y límites lo fijará la ley.*

Art. 89.- *Para ser Gobernador propietario o suplente se requieren las condiciones siguientes: 1ª. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y no haberlos perdido en los dos años anteriores a su nombramiento; 2ª. Ser mayor de veinticinco años y de honradez e instrucción notorias.*

Sección 10ª. Gobierno interior de los pueblos.

Art. 90.- *El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos a cada población. Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores en proporción a la población, conforme lo determine la Ley.*

Art. 91.- *Los Concejos Municipales administraran sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al Tribunal establecido por la Ley.*

Art. 92.- *Las atribuciones de las Municipalidades que serán puramente económicas y administrativas, las determinara la Ley, lo mismo que las condiciones que deben tener sus miembros para ser electos.*

Art. 93.- *Además, de las atribuciones que la Ley confiere a las Municipalidades, las de cabecera de distrito, tiene la de conmutar conforme a la Ley, las penas impuestas por falta.*

Art. 94.- *Las Municipalidades en ejercicio de sus funciones son enteramente independientes; pero serán responsables ante la Ley por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente según los casos.*

A partir de la Constitución de 1883, se otorgan facultades de policía a los Gobiernos locales y se les faculta para el nombramiento de sus propios empleado, salvo en la ciudad capital, en donde tal competencia se arroga al Poder Ejecutivo<sup>829</sup>. Asimismo, desde el texto constitucional de 1886, se establece de forma clara que los Gobernadores departamentales serán nombrados por el Poder Ejecutivo<sup>830</sup>.

Antes se ha hecho referencia al lapsus democrático de nuestra institucionalidad, en el cual, de 1939 a 1945, la Constitución dispuso que los Alcaldes, como parte del Gobierno local, no serían de elección popular, sino de nombramiento directo y exclusivo del Poder Ejecutivo. Asimismo, desde esta Constitución de 1939, se sujetó a las Municipalidades al control de legalidad y vigilancia del Poder Ejecutivo, condición que se mantuvo hasta su supresión en nuestro texto constitucional vigente<sup>831</sup>.

También antes hemos hecho referencia a la introducción del principio de autonomía local –en sustitución del de “plena independencia”–, a partir de la Constitución de 1950, aun cuando se mantiene la vigilancia del Poder Ejecutivo sobre el cumplimiento de la ley;

---

<sup>829</sup> Constitución de 1883:

Art. 102.- *Es civil la policía de seguridad y orden y estará a cargo de las autoridades locales. El nombramiento y renovación de sus empleados corresponde a las Municipalidades, excepto en la capital de la República, en donde el Poder Ejecutivo ejercerá esta facultad y tendrá la dirección suprema del ramo. Una ley secundaria lo reglamentará.*

<sup>830</sup> Constitución de 1886:

Art. 111.- *Para la administración política se dividirá el territorio de la República en departamentos cuyo número y límites fijara la ley.- en cada uno de ellos habrá un Gobernador Propietario y un Suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.*

<sup>831</sup> Constitución de 1939.- Título X.- Régimen Departamental y Local.

Art. 135.- *El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, las cuales serán integradas por un Alcalde de nombramiento del Ejecutivo y un Concejo electo popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Concejo Municipal se compondrá de los miembros que determine la ley.*

Art. 136.- *El Alcalde administrara los fondos municipales en provecho de la comunidad y rendirá cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente.*

Art. 142.- *El Poder Ejecutivo velara porque las Municipalidades cumplan las leyes que les corresponde, respetando el principio de independencia municipal.*

en ésta además se enclava la interdicción de la centralización de los fondos municipales y se suprime toda excepción a la potestad local para el nombramiento de su personal<sup>832</sup>.

Como podemos observar, el tratamiento que nuestro marco constitucional ha otorgado a la descentralización territorial, no dista mucho del actual, pues ha sido casi constante el carácter democrático de su elección, así como la independencia y autonomía en su actuar; aunque el desarrollo sustancial del principio de autonomía local y la incorporación de otros como el de asociatividad, colaboración, cooperación y la creación del FODES<sup>833</sup>, son cambios sustanciales al marco institucional de los Gobiernos locales, introducidos a partir de la vigente Constitución de 1983, que no es posible subestimar.

Sin embargo, hay un elemento normativo que, a nuestro humilde parecer, es el que ha marcado de forma más acentuada las bases sobre las que puede llegarse a pensar –con sensatez- en un marco de descentralización del poder político del Gobierno central, hacia los Gobiernos locales, más cercanos a los destinatarios de los fines últimos del Estado; éste es el Código Municipal, promulgado el 31 de enero de 1986.

A pesar de la independencia y autonomía que desde los inicios del Estado se ha consagrado constitucionalmente en favor de los Gobiernos locales –a cargo de las Municipalidades-, la derogada Ley del Ramo Municipal, del 28 de abril de 1908, junto a la agonizante –pero todavía vigente en alguna de sus partes- Ley del Régimen Político, parte de la Codificación de Leyes Patrias, publicada en el año 1879, presentaban un panorama totalmente distinto para los Gobiernos locales.

---

<sup>832</sup> Constitución de 1950:

Art. 104, inc. 1°.- *Los fondos Municipales no se podrán centralizar en general del Estado ni emplearse sino en servicios de los Municipios.*

Art. 105, inc. 2°.- *Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas.- Por sus actos responderán ellas mismas, como personas jurídicas o sus miembros individualmente, según determine la ley.-*

Art. 106.- *Las Municipalidades nombrarán, sin intervención de ninguna otra autoridad, a los funcionarios y empleados de su dependencia.-*

Art. 107.- *El Poder Ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal.-*

En similares términos se erigió el régimen local en la Constitución de 1960.

<sup>833</sup> Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

Si bien la primera de aquéllas consagraba la elección popular y directa del “*Gobierno local de los pueblos [que] estará a cargo de las Municipalidades*”, por parte de “*los ciudadanos y vecinos de cada población*”<sup>834</sup>, también institucionalizaba la subordinación jerárquica de las Municipalidades, tanto a los Distritos como a las Gobernaciones departamentales y, en definitiva, al Poder Ejecutivo; estos últimos tenían facultades para nombrar y destituir a funcionarios municipales o, incluso sancionarles en caso de inobservancia a la ley<sup>835</sup>.

Aquella Ley del Ramo Municipal otorgaba a las Municipalidades la administración y economía de los pueblos, así como funciones, entre las que destacaban, la educación primaria, la policía rural y la sanidad pública<sup>836</sup>. Éstas contaban además con competencias normativas para la emisión de Reglamentos y Ordenanzas, las que, valga decir, tenían una jerarquía normativa inferior a la ley y, además, a los actos que dictara la “*autoridad superior*”<sup>837</sup>.

A pesar del marco competencial que dicha norma imponía a los Gobiernos locales, aquélla colocaba a los Gobernadores departamentales como auténticas autoridades superiores y revisoras de la actuación de las Municipalidades<sup>838</sup>. Los presupuestos municipales debían someterse a evaluación del Gobernador departamental, quien estaba facultado para hacer observaciones de obligatorio acatamiento; asimismo, éste, junto al Jefe de Distrito, tenían competencia para inspeccionar las inversiones hechas por las Municipalidades. Los alcaldes debían dar cuenta a los Gobernadores de toda novedad que ocurriera en su jurisdicción<sup>839</sup>; estos últimos eran los competentes para declarar la incapacidad o excusa que concurriera en cualquier miembro del Gobierno local<sup>840</sup>. Inclusive, el Poder Ejecutivo estaba facultado para mandar inspeccionar, al menos dos veces al año, todo lo relativo al Gobierno local de todas las poblaciones, debiendo dar

---

<sup>834</sup> Art. 1 de la Ley del Ramo Municipal.

<sup>835</sup> Arts. 15, 16, 42 y otros de la Ley del Ramo Municipal.

<sup>836</sup> Arts. 47 y 50.

<sup>837</sup> Arts. 63, 65 y 67.

<sup>838</sup> Arts. 43 y 48 de la Ley del Ramo Municipal.

<sup>839</sup> Arts. 94, 144 y 148.

<sup>840</sup> Arts. 159 y 162.



cuenta de todo lo relativo a las cuentas municipales, al Gobernador correspondiente, quien contaba con potestades sancionadoras para con los funcionarios o empleados infractores<sup>841</sup>.

Ya hacíamos referencia a las atribuciones jerárquicas que la aún vigente -desde su promulgación a finales del siglo XIX- Ley del Régimen Político, de muy limitada positividad actual, otorgaba a los Gobernadores departamentales; entre éstas, podemos mencionar<sup>842</sup>:

- *“Vigilar constantemente a las Municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estimen convenientes, sin atacar la independencia que garantiza la Constitución”.*

- *“Poder multar a las Municipalidades, Alcaldes y funcionarios subalternos, hasta con cincuenta pesos por infracción de las leyes o por no cumplir los deberes que éstas les impongan [...]”.*

- *“Poder también multar hasta con veinticinco pesos a los Alcaldes y funcionarios subalternos que no cumplieren con las órdenes que les comuniquen”.*

- *“Presidir las sesiones de las Municipalidades en cualquier pueblo donde se hallaren, cuando sean invitados por aquéllas, no votando sino en caso de empate”.*

- Velar cuidadosamente sobre todos los ramos de la Administración Pública dando cuenta al Poder Ejecutivo.

- Conocer de las excusas e incapacidades para los cargos concejiles.

- *“Elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometan, a la aprobación de la Asamblea Nacional”*

- *“Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcaldes”.*

- *“Conocer de las quejas que contra los Alcaldes y Regidores ocurran, por faltas en el ejercicio de sus funciones [...]”.*

---

<sup>841</sup> Art. 169.

<sup>842</sup> Art. 32 de la Ley del Régimen Político.

- “Visitar los pueblos de sus Departamentos dos veces en el año por lo menos sin gravarlos, dirigiendo su atención a todos los objetos que comprende el Gobierno económico y administrativo de los mismos.

*Corregirán por si mismos cualquier abuso que noten, dando cuenta al Gobierno de lo que no pudieren remediar y remitiéndole un informe detallado sobre todo lo que ha sido objeto de la visita [...]”.*

- “Calificar la necesidad de construir cloacas y aceras en las poblaciones por razón de higiene u ornato y comunicarlo a la Municipalidad respectiva para su debido cumplimiento”.

De forma expresa, esta Ley del Régimen Político disponía que **“Los Jefes de Distrito están en todo subordinados, como los Alcaldes de los otros pueblos, al Gobernador del Departamento. Las facultades que en este título se les conceden, en nada alteran las del Gobernador de quién son agentes subalternos inmediatos”**<sup>843</sup> (el resaltado es nuestro).

A los Jefes de Distrito les otorgaba además competencia para sancionar a los Alcaldes por el incumplimiento de sus deberes<sup>844</sup>.

Ambas normas –Ley del Ramo Municipal y Ley del Régimen Político- fueron los pilares sobre los se desarrolló el actuar de los Gobiernos locales en el país, durante casi todo el siglo anterior, hasta la promulgación de la Constitución de 1983 y el Código Municipal de 1986. Las Municipalidades fueron hasta entonces, una clara extensión de las funciones y dictados del Gobierno central, propio del Poder Ejecutivo.

Estos casi dos siglos de vida como Estado, han arraigado el rol de los Gobiernos locales; desprenderse de tal *status* requerirá de un componente sociocultural adicional; no basta con superar el deficiente marco normativo, financiero y competencial, ni con lograr la voluntad política para ello, pues, no es sólo la élite del Estado centralista la que no parece caminar hacia ese rumbo, sino, ante todo, son los ciudadanos de los municipios y los mismos Gobiernos locales, quienes parecen estar cómodos con su rol y no buscar un

---

<sup>843</sup> Art. 39.

<sup>844</sup> Art. 41.

mayor protagonismo en los destinos de sus comunidades, por lo que no presionan por cambiar la actual estructura centralizada del poder político.

Este desconocimiento del autogobierno y de la autodeterminación de los fines, objetivos y aportes conjuntos de las comunidades, exige el fomento de la idea de comunidad, de lo local.

Si bien ahora podemos decir que, al menos normativamente, contamos con una base mínima –luego veremos si es suficiente- para iniciar verdaderos esfuerzos descentralizadores, pasaremos a revisar la maduración de políticas públicas tendentes a positivar este nuevo marco constitucional y normativo de los Gobiernos locales.

## 5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZACIÓN

### 5.2.1. Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal

El primer ejercicio del cual se tiene respaldo bibliográfico, es la “Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal”<sup>845</sup>, que se enmarcó en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1989/1994, período que coincide con la gestión presidencial de aquél momento. En dicho documento se hacía resaltar la diversidad y heterogeneidad en la estructura organizativa del Estado y, como propuesta a aquella descoordinación institucional existente, se planteó la transferencia de competencias y recursos financieros hacia los Gobiernos locales, con el fin de mejorar la gestión y prestación de servicios públicos, a partir de una mayor proximidad a “las fuentes de los problemas”; con ello se estaba planteando, por primera vez, un nivel de Administración territorialmente descentralizado<sup>846</sup>.

No obstante, este segundo nivel de la Administración que se asignaba a los Gobiernos locales, fue considerado mero ejecutor de los planes y políticas públicas que fueran dictadas por el primer nivel, el central, desde el cual, eran los Ministerios, Secretarías e instituciones autónomas los responsables de generar y definir aquellas políticas y lineamientos estratégicos que las Municipalidades debían ejecutar<sup>847</sup>; la mera eficacia administrativa era el motor de aquella propuesta.

Los objetivos planteados en ésta, eran la articulación de las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para el fortalecimiento democrático, el fortalecimiento

---

<sup>845</sup> En Plan de Desarrollo Económico y Social (1989-1994), del extinto Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, San Salvador, 1997, p. 57. De períodos previos a la Constitución de 1983, no se tiene registro de la existencia de políticas públicas que tengan como objetivo la descentralización del Estado.

<sup>846</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 13.

<sup>847</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *Los Gobiernos locales y la descentralización en El Salvador*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 2001, p. 1. También, ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 13.

de las capacidades de las Municipalidades en la gestión de sus nuevas competencias, así como las del Gobierno central, en cuanto a su nuevo rol de estrategia y ente normativo<sup>848</sup>.

Así, hacia 1989, se crea el programa Municipalidades en Acción (MEA), financiado con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), cuya finalidad era promover el fortalecimiento y forjar la credibilidad de los gobiernos locales, propiciando la participación de los ciudadanos en los asuntos locales y el fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades y el municipio; este programa se mantuvo hasta el año 1995<sup>849</sup>.

En este mismo contexto, en el año 1991 se promulgó la Ley General Tributaria Municipal<sup>850</sup>, orientada a buscar una mayor autonomía financiera de los municipios, estableciéndose en ésta los principios y normas que regularán el ejercicio de la potestad tributaria de los Gobiernos locales.

Asimismo, se crea el Fondo de Inversión Social (FIS)<sup>851</sup> en 1990, orientado a combatir la pobreza a través de la inversión en infraestructura económica, social y productiva de las comunidades. Esta institución evolucionaría años más adelante, hasta convertirse en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que en la actualidad constituye una pieza importante en la potenciación de los Gobiernos locales.

---

<sup>848</sup>El objetivo principal de la estrategia era “Contribuir al logro del desarrollo económico, social, político y humano auto sostenible del país, dando apertura a la participación de la base de la sociedad en la conducción de los destinos locales, armonizando y legitimando la relación Estado–sociedad civil y propiciando el uso racional de los recursos naturales, a fin de asegurar la preservación del ecosistema”, QUITIÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (CEPAL), Santiago de Chile, 2008, p. 40. También ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 13.

<sup>849</sup> QUITIÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (CEPAL), Santiago de Chile, 2008, p. 39 ss. Además, ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 12.

<sup>850</sup> Decreto Legislativo N° 86, del 17 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

<sup>851</sup> A través de Decreto Legislativo N° 610, del 31 de octubre de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 262, Tomo 309, del 16 de noviembre de 1990.

Aquella Estrategia fue dirigida por la Comisión Coordinadora del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal<sup>852</sup>, creada en mayo de 1993, y cual asume la responsabilidad de “Acordar, armonizar y decidir sobre las acciones tendientes a desarrollar, reorganizar y fortalecer la capacidad de gestión local institucional, técnica, legal financiera y de recursos humanos, con el fin de que las municipalidades y la sociedad civil puedan asumir adecuadamente la responsabilidad del manejo de competencias y recursos relacionados con el desarrollo de su ámbito de jurisdicción territorial”<sup>853</sup>.

El contexto sociopolítico y económico en que se enmarcaba tanto la Estrategia como la Comisión, estuvo marcada por tres acontecimientos determinantes de nuestra historia más reciente:

- En primer lugar, debemos hacer referencia a la finalización del conflicto armado interno –que duró doce años- por la vía del diálogo, a través de la suscripción de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México, del 16 de enero de 1992<sup>854</sup>. Si bien dichos acuerdos no incorporaron disposición alguna relacionada con la condición centralista del Estado, sí dieron un giro a la institucionalidad integral de éste, incorporando cambios trascendentales, sin los cuales difícilmente puede comprenderse en El Salvador de hoy; los puntos esenciales del documento son:
  - i. Fuerza armada: depuración, disminución, reconversión doctrinaria y subordinación al poder civil, y conformación de una Comisión de la Verdad, cuyo cometido fue la investigación extrajudicial de los crímenes cometidos durante el conflicto.
  - ii. Policía Nacional Civil: creación, conformación y preparación y formación de sus miembros.
  - iii. Sistema judicial: nueva forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, redefinición del Consejo Nacional de la Judicatura, creación de la Escuela de Capacitación Judicial y creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

---

<sup>852</sup> Creada por Decreto Ejecutivo No. 52, del 13 de mayo de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 51, Tomo 322, del 14 de marzo de 1994.

<sup>853</sup> QUITIÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>854</sup> Puede accederse a los documentos completos en: <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/56/102/>.

- iv. Sistema electoral: recomposición del sistema electoral y creación del Tribunal Supremo Electoral.
- v. Tema económico y social: tenencia de la tierra, crédito a la producción, medidas paliativas al programa de ajuste estructural –como fueron la protección al consumidor, privatización y medidas de compensación-, creación del Foro para la Concertación Económica y Social y medidas para la reconstrucción nacional.
- vi. La incorporación y participación política de la parte negociadora, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).
- vii. El cese del enfrentamiento armado y su verificación por parte de la Organización de Naciones Unidas.

Como se aprecia, la nueva configuración institucional del país mantuvo intacta la estructura centralista del Estado y la función puramente ejecutora de los Gobiernos locales; sin embargo, este nuevo escenario abre espacios claros de democratización, sobre los cuales las Municipalidades han ido avanzando en su configuración de auténticos Gobiernos.

- Desde el inicio de la gestión presidencial correspondiente al período 1989-1994, el gobierno de turno apostó por la ejecución de un programa de ajuste estructural, que contemplaba una política de estabilización económica en el corto plazo, como paso previo a la reactivación de la economía, a partir de la cual se esperaba cimentar las bases de un crecimiento sostenido de la economía.

Este programa de ajustes tenía como ejes fundamentales<sup>855</sup>:

- i. La Desregulación del Mercado, dejando al Estado como un ente, cuyas funciones a nivel económico se limitan a garantizar y asegurar un marco legal institucional estable, sencillo y transparente.
- ii. La Privatización de la economía, con la que se busca potenciar el protagonismo y la competencia del sector privado en la economía nacional y marcar la distancia entre éste y la función reguladora del Estado.
- iii. La Apertura del mercado, a través de la liberalización del comercio exterior, lo que debía conducir al país al incremento de sus exportaciones.

---

<sup>855</sup> GALDÁMEZ, ERNESTO, “El programa de ajuste estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos”, en *Revista Realidad*, # 32, Marzo-Abril de 1993, UCA, San Salvador, p. 118 ss.

- iv. Una estabilidad monetaria y disciplina fiscal, en donde el Estado debe hacer un uso eficiente, responsable y disciplinado de los ingresos.

Los objetivos plasmados en el “Plan de desarrollo Económico y Social 1989-1994”, fueron el rescate del país de la crisis, lograr la recuperación económica e iniciar un proceso integral y sostenido de desarrollo que nos llevara a la reducción de la pobreza absoluta<sup>856</sup>.

- Todas aquellas medidas de ajuste estructural nunca fueron una acción aislada ni creación propia del gobierno de entonces, sino, se enmarcaban dentro de lo que ha sido el *Washington Consensus*. Estos programas eran impulsados desde los organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con los que se buscaba una decidida reducción de la intervención del Estado en la economía y la apertura de más espacios de acción a la empresa privada<sup>857</sup>.

Sin embargo, dentro de todas aquellas políticas de reformas estructurales<sup>858</sup>, se comprendía tanto la privatización de las empresas y servicios públicos, como la

---

<sup>856</sup> *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1994*, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico, San Salvador, 1990, p. 11 ss.

<sup>857</sup> GUITIÁN, MANUEL y MUNS, JOAQUIM, “La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington”, en MANUEL GUITIÁN y JOAQUIM MUNS (directores), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 15. También AGUILAR GUILLÉN, JOSÉ VÍCTOR Y ARRIOLA PALOMARES, JOAQUÍN, *El impacto del NAFTA en el proceso de Integración de América Central y sus implicaciones para los sectores populares. Caso El Salvador*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 1996. Tomado de <http://www.repo.funde.org/71/1/DTR-74.PDF.pdf>. Como vemos, los objetivos plasmados por el Gobierno en su Plan, eran los mismos que los contenidos en dichos programas: “a) Corregir los desequilibrios macro monetarios de corto plazo; como el déficit fiscal, déficit comercial y la inflación, a través de las políticas de estabilización; b) Mejorar las competitividad de la estructura productiva, mediante las reformas estructurales”.

<sup>858</sup> En total eran diez las recomendaciones en materia de política económica, equivalente a una guía de instrucciones universal para los países: disciplina fiscal, prioridades en el gasto público, reforma en los impuestos, liberalización financiera, tipos de Cambio, liberalización del Comercio, inversión Extranjera Directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad. LLISTAR, DAVID, “El qué, el quién, el cómo y el porqué del consenso de Washington”, en Observatori del Deute en la Globalització. Càtedra UNESCO a la UPC. Nov. 2002, <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>. Además GUITIÁN, MANUEL y MUNS, JOAQUIM, “La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington”, en MANUEL GUITIÁN y JOAQUIM MUNS (directores), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 12.



reestructuración –en realidad, la reducción- del Estado<sup>859</sup>. Este programa de ajustes incluía un componente de Modernización del Sector Público, a través del cual “[...] los poderes que residen en Washington recomendaban a los países latinoamericanos”<sup>860</sup> una reestructuración de la burocracia del Estado, para volverla más eficiente y reducir sus costos, para lo que éste debía prescindir de todos aquellos activos y servicios públicos que el sector privado pudiera administrar y brindar de manera más rentable<sup>861</sup>.

En esta etapa, el Estado se desprendió de importantes servicios públicos como la distribución eléctrica, telefonía, la banca y más adelante el sistema previsional, entre otros, asumiendo el rol que Washington le imponía, como rector y vigilante de los servicios y sus prestatarios<sup>862</sup>, creándose así las actuales “superintendencias” para cada ramo<sup>863</sup>.

Sin embargo, esta reducción del Estado no se enfocaba únicamente al ámbito funcional o de servicios, sino, con el especial impulso del Banco Mundial<sup>864</sup>, se buscó además la distribución de otros servicios menos rentables hacia entes territoriales distintos del Gobierno central; ello complementaría el adelgazamiento del Estado<sup>865</sup>.

---

<sup>859</sup> AGUILAR GUILLÉN, JOSÉ VÍCTOR Y ARRIOLA PALOMARES, JOAQUÍN, *El impacto del NAFTA en el proceso de Integración de América Central y sus implicaciones para los sectores populares. Caso El Salvador*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 1996. Tomado de <http://www.repo.funde.org/71/1/DTR-74.PDF.pdf>.

<sup>860</sup> Como lo refiere el creador mismo de la idea del consenso de Washington, en WILLIAMSON, JOHN, “La democracia y el `consenso de Washington””, en MANUEL GUTIÁN y JOAQUIM MUNS (directores), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona, 1999, p. 118.

<sup>861</sup> Weinberg, Stephanie, “Banco Mundial y BID en El Salvador: estrategias actuales para proyectos que impulsan”, en *Alternativas para el Desarrollo*, # 52, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, 1998, p. 23; tomado de <http://www.repo.funde.org/192/1/APD-52-III.pdf>.

<sup>862</sup> *World Development Report 1991. The challenge of development*, World Bank, Oxford University, New York, 1991. Además GUILLÉN, MARÍA SILVIA, “El Salvador”, en RODRÍGUEZ RONNY (ed.), *Parlamentos, descentralización y desarrollo local*, UPD/OEA, San José, 2001, p. 77.

<sup>863</sup> Superintendencia del Sistema Financiero que, desde hace algunos meses, a través de Decreto Legislativo No. 592, de fecha 14 de enero de 2011, aglutina a las otrora Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores; Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones; Superintendencia de competencia; y Superintendencia de Obligaciones Mercantiles.

<sup>864</sup> A través de los condicionamientos formales e informales impuestos en la asignación de fondos. *World Development Report 1997. The estate in a changing world*. World Bank, Oxford University Press, New York, 1997, p. 101, 120.

<sup>865</sup> *World Development Report 1994. Infrastructure for development*, World Bank, Oxford University, New York, 1994; y *World Development Report 1999/2000. Entering the 21<sup>st</sup>. century*, World Bank, Oxford

Este fue el marco en el que se dieron los primeros brotes de la descentralización en el país, como herramienta para descongestionar al Gobierno central.

Dentro de este mismo contexto y en el mismo rumbo, en el año 1991 se impulsó en el país un interesante ejercicio de descentralización funcional o por servicios, en el área de la educación, con lo que se denominó Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)<sup>866</sup>, impulsado desde el Ministerio de Educación.

Éste suponía la creación de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), conformadas por padres y madres de familia, a las que fueron transferidas ciertas competencias relacionadas con la gestión educativa en centros escolares -principalmente de las áreas rurales-, como eran la contratación de maestros, garantizar la percepción de la cuota mínima de matrícula, la administración de los registros contables de la escuela y el cuidado de sus bienes. A cambio, el Ministerio entregaba los recursos económicos necesarios para el desarrollo de tales funciones y brindaba la capacitación técnica administrativa a los directivos de tales asociaciones, así como el seguimiento respectivo a su gestión<sup>867</sup>.

El programa surgió de un estudio realizado por el Ministerio de Educación, que advertía de las experiencias asociativas desarrolladas por las comunidades rurales del país durante la época del conflicto armado, dirigidas a la gestión de servicios de educación básica. La intención fue continuar, institucionalizar y potenciar esta forma de organización de las comunidades, otorgando personalidad jurídica a estas Asociaciones Comunales para la Educación y, a su vez, dotándoles de recursos económicos para su gestión. Así, de 263 Asociaciones que había en 1991, se llegó, en el año 2003, a 2,000, en igual número de

---

University, New York, 1999. Además, <http://www1.worldbank.org/publicsector/ decentralization/what.htm>. También GUILLÉN, MARÍA SILVIA, “El Salvador”, en RODRÍGUEZ RONNY (ed.), *Parlamentos, descentralización y desarrollo local*, UPD/OEA, San José, 2001, p. 77.

<sup>866</sup> “En este programa, grupos de padres y madres de familia de las pequeñas comunidades constituidos en Asociaciones Comunales para la Educación (en adelante ACE) asumen la responsabilidad de gestionar descentralizadamente el servicio educativo gratuito a la población estudiantil de su comunidad, administrando los recursos humanos y materiales que son puestas a su cargo para tal fin”; BRIONES CANIZALES, CARLOS, *EDUCO y Capital Social Comunitario: Una agenda nueva para el desarrollo local*, Colección Debates No. 5, FLACSO-Programa El Salvador, San Salvador, 2007, p. 11.

<sup>867</sup> QUITEÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e..., op. cit.*, p. 41.

centros escolares que, para entonces, ya administraban cerca de 50 millones de dólares, equivalente a casi el 12 % del presupuesto del Estado en el ramo de educación<sup>868</sup>.

Entre los logros más importantes de aquel programa se suele citar la eficacia en el servicio, producto del involucramiento, participación y monitoreo activo de la comunidad –educadores, padres de familia y asociaciones de padres- en la educación de los niños<sup>869</sup>, así como el incremento en la matrícula escolar de la educación básica en las áreas rurales<sup>870</sup>. Sin embargo, hay quienes incluso sostienen que el programa EDUCO ha sido capaz de potenciar el capital social comunitario en el nivel local, abriendo una brecha que facilita la provisión de servicios básicos a las comunidades pobres, por parte del Estado<sup>871</sup>.

Para el año 1996, esta experiencia de descentralización competencial en el área de la educación en las zonas rurales -hacia las Asociaciones Comunales para la Educación del programa EDUCO-, fue trasladada a las zonas urbanas del país, a través de las figuras de los Consejos Directivos Escolares de las escuelas oficiales tradicionales y los Consejos Educativos Católicos de las escuelas parroquiales subsidiadas por el Estado<sup>872</sup>; ambas figuras fueron institucionalizadas y dotadas de personalidad jurídica, de un marco competencial y recursos financieros, aunque, debemos advertir, la transferencia de éstos aún no cuenta con el respaldo legal –coercitivo- que una auténtica descentralización requiere; es decir, su autonomía financiera aún no se encuentra garantizada<sup>873</sup>.

---

<sup>868</sup> MEZA, DARLYN y otros, “EDUCO: un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)”, en *En breve*, No. 21, junio de 2004, Banco Mundial, 2004, p. 1. Puede consultarse también en <http://www.oei.es/quipu/salvador/Educo.pdf>.

<sup>869</sup> JIMÉNEZ, EMMANUEL y YASUYUKI SAWADA, “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador’s EDUCO Program”, en *World Bank Economic Review* 13 (3), 1999, p. 440.

<sup>870</sup> MEZA, DARLYN y otros, “EDUCO: un programa...”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>871</sup> BRIONES CANIZALES, CARLOS, *EDUCO y Capital Social Comunitario: Una agenda nueva para el desarrollo local*, Colección Debates No. 5, FLACSO-Programa El Salvador, San Salvador, 2007, p. 48.

<sup>872</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2003, p. 23.

<sup>873</sup> Respecto de las Asociaciones Comunales para la Educación, que funcionan en las instituciones incorporadas al programa EDUCO, éstas adquieren su personalidad jurídica a través del Reglamento Especial de las Asociaciones Comunales para la Educación, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 45, del 15 de abril de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 78, Tomo 339, del 30 de abril de 1998, modificado luego a través de Decreto Ejecutivo No. 122, del 9 de noviembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 212, Tomo 389, del 12 de noviembre de 2010. Éste, en su art. 7, dispone: “El Órgano Ejecutivo a través del MINED conferirá a las ACE que reúnan los requisitos señalados en este Reglamento, la personalidad jurídica mediante acuerdo y llevará el Registro correspondiente”. Obviaremos los comentarios adversos que impone tal disposición, pues, no es posible otorgar personalidad jurídica ni competencia para concederlas,

En pureza, no es posible hablar de descentralización en el caso del programa EDUCO pues, como veíamos, adolece de un sólido respaldo normativo; de una parte, la personalidad jurídica de los entes gestores no cuenta con el respaldo legal correspondiente, pero, ante todo, no cuentan con recursos propios, ni transferencias directas y dispuestas por ley; lo que sí existe es una transferencia competencial y cierta independencia para su ejercicio, aunque siempre bajo el andamiaje institucional del Ministerio de Educación; además, sus resultados parecen ser bien percibidos, pues se ha generado un acercamiento de la administración de los servicios a los beneficiarios del mismo, lo que ha redundado en mayor efectividad y eficiencia en el cumplimiento de este importante derecho, en las zonas rurales del país<sup>874</sup>.

Hubo además algunos otros esfuerzos tímidos por desconcentrar y descentralizar algunos servicios de distribución de agua potable en determinadas Municipalidades, así como la creación de algunos Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud, en los que se intentó involucrar en la gestión de tales servicios al Gobierno central, las Municipalidades –sólo en el caso del agua- y la sociedad civil, sin resultados efectivos<sup>875</sup>.

En el tema de la salud también se procuró llevar adelante una reforma institucional, buscando distinguir entre un ente rector y otro prestatario directo de los servicios, dejando la primera categoría para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; así, a finales del año 2000 se inicia un proceso “descentralizador” en el sector de la salud, a través del proyecto Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI), en el cual se intenta hacer de cada Sistema, un ente independiente y descentralizado, responsable de la provisión a nivel territorial de servicios integrales de salud –correspondientes a la atención primaria y secundaria-, en zonas geográficas que son de su exclusiva responsabilidad.

---

por vía reglamentaria. Cosa distinta ocurre con los Consejos Directivos Escolares, que son creados mediante norma con rango de ley: la Ley de la Carrera Docente; ésta, en el inc. 7° de su art. 49, dispone: “*El Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Educación conferirá a los Consejos Directivos Escolares la personalidad jurídica mediante acuerdo que se llevará en el registro correspondiente*”. Las competencias y atribuciones de ambas instancias se encuentran establecidas en los arts. 11, 15, 17, 18, 19, 20, 21 del Reglamento Especial de las Asociaciones Comunales para la Educación, y 50 de la Ley de la Carrera Docente

<sup>874</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 32.

<sup>875</sup> QUITEÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (CEPAL), Santiago de Chile, 2008, p. 39 ss.

Los SIBASIs fueron definidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como *“la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la Atención Primaria de Salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del primer y segundo nivel de atención, la participación ciudadana consciente y efectiva, y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuye a mejorar el nivel de salud de una población definida”*<sup>876</sup>. Años más adelante se promulgaría una ley y reglamento que darían mayor institucionalidad a su existencia y función.

Este intento de descentralización territorial de los servicios públicos de salud, al igual que el correspondiente al área de educación, carecía de una idea clara de lo que se pretendía pues, si bien era claro que se buscaba depositar la prestación directa de los servicios de salud en entes distintos al Ministerio de Salud, con autonomía propia, ello no llegó a pasar de una mera forma de desconcentración de las funciones de aquella Cartera de Estado.

En el caso particular de la distribución del agua potable, los primeros pasos se dieron en el año 1991, bajo el mismo esquema de modernización del Estado y la misma finalidad: disminuir la carga y burocracia del nivel central. Hacia el año 1995, se crea la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos (COSERHI) y se da vida al Plan de modernización del sector de recursos hídricos, con el que se buscaba transformar a la entonces –y aún- responsable directa y centralizada de la prestación de este servicio, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), en la institución rectora del sector hídrico del país y, a su vez, sustraerle de su obligación como prestataria directa del servicio, la cual sería depositada en las municipalidades y en empresas, como nuevas operadoras y administradoras del sistema de agua potable y saneamiento<sup>877</sup>.

En este marco, se pone en marcha un proyecto piloto en cinco municipios del departamento de Usulután, que se denominó “Tetralogía”. En un principio, la ANDA tenía previsto transferir la administración del servicio a un ente intermunicipal en el que, además

---

<sup>876</sup> MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, *Marco Conceptual y Operativo para el Desarrollo del Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI)*, San Salvador, p. 6, consultado en [http://www.salud.gob.sv/archivos/pdf/Version\\_Total\\_Sibasi.pdf](http://www.salud.gob.sv/archivos/pdf/Version_Total_Sibasi.pdf).

<sup>877</sup> CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR, *El vaivén de la (Des) centralización del agua en El Salvador 199-2005*, San Salvador, 2005, p. 9; consultado en <http://www.cdc.org.sv/publicaciones?token=investigacion&page=3>.

de las Municipalidades y la misma ANDA, tuvieran participación la comunidad y el sector privado. Luego, hacia el año 1997, se opta por la creación de una sociedad de economía mixta –Tetralogía SEM de CV-, de la cual serían accionistas las –ahora seis- Municipalidades, con el 40 % de las acciones, la comunidad, con otro 40 %, y el sector privado, con el 20 %<sup>878</sup>. Para el año 1999, ANDA cambia su estrategia y crea la figura de los Convenios de Delegación de Funciones para la administración de los sistemas de distribución de agua potable, los cuales tendrían una duración de cinco años; estos instrumentos eran suscritos entre ANDA y cada una de las entidades administradoras de los distintos sistemas, entre las que estaban Municipalidades, mancomunidades de municipios, sociedades de economía mixta y asociaciones comunales; fueron en total 12 sistemas de bombeo que se concesionaron, los cuales involucraban a 20 municipios y 8 departamentos del país<sup>879</sup>. Años más tarde, el proyecto Tetralogía, modelo de descentralización-privatización del servicio de suministro de agua potable, empezó a presentar problemas serios de financiamiento, llegando incluso a ser deficitario, al grado que, a 2008, el 82 % de la factura de su principal consumo –la energía eléctrica- era subsidiado por el Estado, a través de ANDA<sup>880</sup>. El tema de la financiación en este ramo es sumamente sentido, al punto, que ha llegado en algunos casos, a recentralizar la prestación de este servicio.

Era obvio que para entonces no se tenía claro el rumbo que se pretendía dar a la reforma del sector; se hablaba por momentos de delegación de funciones, en otros de descentralización y, al final, de concesionar la prestación del servicio. Asimismo, todos estos intentos no han llegado a revestir la institucionalidad y el desarrollo normativo que un esfuerzo serio y decidido de descentralización exige.

Como advertíamos al inicio del presente acápite, los intentos de descentralización iniciados en este tiempo sólo buscaban el desahogo del Gobierno central, no la potenciación de auténticos centros de poder, ni de un nivel más de gobierno.

---

<sup>878</sup> CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR, *La descentralización del agua potable en El Salvador: Pronóstico Reservado*, San Salvador, 2008, p. 4; consultado en <http://www.cdc.org.sv/publicaciones?token=investigacion&page=2>. Además, ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 27.

<sup>879</sup> CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR, *La descentralización del agua...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>880</sup> CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR, *La descentralización del...*, *op. cit.*, p. 8.

En definitiva, en lugar de potenciar la actuación de los Gobiernos locales mediante el traspaso de competencias y recursos, se optó por liderar esta reforma del Estado desde los Ministerios e instituciones autónomas. “No operó la transferencia de nuevos servicios, ni se redimensionaron los recursos financieros de manera consecuente con la responsabilidad que se les quería encomendar”<sup>881</sup>.

La percepción de aquella Estrategia no fue nada halagüeña y de mucha desconfianza por parte de los distintos agentes, funcionarios públicos, partidos políticos y sociedad civil.

Al concluir aquel período presidencial, las medidas de ajuste económico como la liberalización y privatización de muchos servicios y bienes públicos se habían consumado, o al menos enrumbo adecuadamente, pero la descentralización de competencias y recursos hacia los niveles locales, a penas y se había discutido. Y, fue éste el gran legado del primer esfuerzo descentralizador en el país: el que varios sectores se enteraran de la existencias de forma distintas y alternativas, tal vez no de gobernar, pero sí al menos de ser más eficientes en la producción y prestación de bienes y servicios públicos.

Ha sido la iniciativa más seria de descentralización territorial del poder del Estado y en la que de forma más clara se ha planteado la transferencia de competencias y recursos del Gobierno central a los Gobiernos locales<sup>882</sup>. Sin embargo, la coyuntura sociopolítica de aquel momento fue menguando el impulso, por los cambios de gobierno que le restaban continuidad y seguimiento, la desviación de la mirada del Estado hacia otros objetivos propios de su política económica y, ante todo, por la vocación centralista del aparato estatal que se resistía, y se resiste aún, a democratizar el ejercicio del poder.

---

<sup>881</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 23.

<sup>882</sup> *Ibíd.*, p. 35, 40.

### 5.2.2. Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa

A finales de 1994, con el inicio de un nuevo período presidencial, surge el segundo esfuerzo descentralizador, a través de la Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa, con la cual se buscaba el desarrollo socioeconómico local, mediante la identificación y estímulo de nuevas y diversas actividades que potencializaran la productividad de las distintas zonas del país, para lo cual se debía brindar especial atención a los recursos productivos y al fortalecimiento de su recurso humano<sup>883</sup>.

Esta nueva política pretendía además el fortalecimiento de las Municipalidades, en cuanto a sus capacidades de gestión, capacidad financiera y articulación de la participación ciudadana; sobre el tema de la financiación, se planteaba en aquel momento la aportación de otras instituciones del Estado, así como la instauración del impuesto predial; alternativas que, valga decir, no prosperó ninguna<sup>884</sup>.

Es importante resaltar que para entonces, la capacidad técnica y administrativa de las Municipalidades para gestionar de forma directa los bienes y servicios públicos que se descentralizaran, era fuertemente cuestionada y considerada incluso como un obstáculo para el adecuado desarrollo de la política; por lo que se llegó a considerar no transferir directamente estas competencias hacia los Gobiernos locales, hasta que se hubiese concluido un profundo proceso de capacitación. Mientras tanto, se volvían las miradas hacia los Consejo Departamentales de Alcaldes (CDA), como responsables de la operación, administración y supervisión de los servicios que se llegaron a descentralizar<sup>885</sup>.

---

<sup>883</sup> “El Gobierno Central propiciará la incorporación a la dinámica del desarrollo, al 70 % de la población que tradicionalmente ha sido marginada. Las acciones se canalizarán: 1) hacia los gobierno locales individualmente; 2) hacia los gobiernos municipales asociados en el ámbito departamental; y 3) hacia el sector privado, que participe como agente y como beneficiario”, ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, “La descentralización en El Salvador”, en ORTEGA HEGG, MANUEL (Coord.), *El Salvador: Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización desde la perspectiva de la municipalidades*, CASC-UCA, Managua, 1999, p. 92. Además, ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 1997, p. 19.

<sup>884</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de..., op. cit.*, p. 19.

<sup>885</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, “La descentralización en El Salvador”, en ORTEGA HEGG, MANUEL (Coord.), *El Salvador: Descentralización y asociacionismo municipal. La descentralización desde la perspectiva de la municipalidades*, CASC-UCA, Managua, 1999, p. 94.



Merece citar acá, que hacia 1996 se consuma la unificación de la que fue la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social, surgiendo de ello la modificación<sup>886</sup> de la Ley del Fondo de Inversión Social<sup>887</sup>, que dio paso dio vida al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), cuyo mandato es “ [...] promover la creación de riqueza y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del Gobierno Central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica. Los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los gobiernos locales” (art. 3).

En este nuevo contexto, el FISDL crea en 1998 el Programa de Desarrollo Local (PDL) en el que se concibe esta forma de desarrollo, como “Un proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal, que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y comunidades. Este desarrollo es entendido como un proceso participativo autosostenido, creciente, equitativo, que incorpora aspectos ambientales y de género”<sup>888</sup>. Los objetivos del programa eran<sup>889</sup>:

i. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la infraestructura social y económica básica en los municipios más pobres, que han recibido menos atención del Fondo de Inversión Social;

ii. Fortalecer la capacidad de las autoridades municipales y las comunidades locales para participar en la planificación, administración y ejecución de los proyectos de infraestructura social y económica;

iii. Asegurar el mantenimiento de los proyectos terminados de infraestructura social y económica;

iv. Incorporar medidas efectivas de impacto ambiental en los proyectos de infraestructura social y económica;

---

<sup>886</sup> A través de Decreto Legislativo N° 826, del 19 de Septiembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 184, Tomo 333, del 2 de Octubre de 1996.

<sup>887</sup> Decreto Legislativo N° 610, del 31 de octubre de 1990, publicado en el Diario Oficial N° 262, Tomo 309, del 16 de noviembre de 1990

<sup>888</sup> Tomado de QUITIÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, Políticas e instituciones..., *op. cit.*, p. 45.

<sup>889</sup> *Ibíd*, p. 45.

v. Asegurar la participación de las mujeres en el proceso decisorio del ciclo del proyecto, incluidos el mantenimiento y el seguimiento del uso de los fondos, y vi. Fortalecer la capacidad del FISDL para estimular los procesos de descentralización y desarrollo local.

Hasta este momento, no se identificaba ni se perseguía el aporte democrático que la descentralización incorpora, sino, se concebía sólo como herramienta para alcanzar objetivos muy concretos y propios del Gobierno central<sup>890</sup>.

Hacia 1998, a iniciativa del entonces Presidente de la República, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo, la cual propone la modernización de la Administración pública a través de la descentralización de funciones, recursos y decisiones hacia los Gobiernos locales, la regionalización del presupuesto nacional, la asociatividad municipal, la creación de la Corporación de Inversiones municipales y el fortalecimiento y la promulgación de una ley de participación ciudadana; propuestas que para entonces no fueron atendidas<sup>891</sup>.

Al final de este período, la Política de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa no respondió a las expectativas que planteaba en favor del desarrollo local, pues muchos de sus postulados quedaron sólo a nivel de planteamientos; la falta de recursos fue el principal obstáculo para su ejecución. Uno de los reveses más importantes a la política fue la desestimación y “engavetamiento” del proyecto de implantación del impuesto predial<sup>892</sup>.

Nuevamente, surge la afirmación antes señalada, en cuanto a que han existido muchas discusiones y propuestas a nivel de políticas públicas en materia de descentralización; sin embargo, éstas nunca han llegado a ejecutarse ni institucionalizarse en instrumentos normativos.

---

<sup>890</sup> GUILLÉN, MARÍA SILVIA, “El Salvador”, en RODRÍGUEZ RONNY (ed.), *Parlamentos, descentralización y desarrollo local*, UPD/OEA, San José, 2001, p. 78.

<sup>891</sup> *Ib...*, *op. cit.*, íd, p. 79.

<sup>892</sup> QUITEÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e instituciones...*, *op. cit.*, p. 48.

### 5.2.3. El intento por gestar y desarrollar un tercer nivel de gobierno

Desde el primer impulso descentralizador, en los inicios de los años 90 del siglo anterior, se planteó la posibilidad de potenciar también un tercer nivel de gobierno, que fuera intermediario entre el Gobierno central y las Municipalidades. Se pensó entonces en crear una Unidad Ejecutora Municipal Departamental, la cual no llegó a consolidarse; las miradas se pusieron por tanto en los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), órgano representativo de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) en los departamentos<sup>893</sup>, muy propio de los Gobiernos locales, sin participación del Gobierno central, y en los Comités Especiales Departamentales (CED), instancia que había sido creada por una Secretaría adscrita al Órgano Ejecutivo<sup>894</sup>, en la cual participaban además de los alcaldes de los municipios de cada departamento, el Gobernador departamental de cada uno de éstos.

Finalmente se optó por potenciar a los Consejos Departamentales de Alcaldes, como un nivel intermedio, coordinador de esfuerzos entre los niveles central y local, pero además como agente de desarrollo departamental. Se pensó convertirlos en operadores de los servicios públicos que se descentralizaran y supervisores de la entrega de los mismos<sup>895</sup>.

Sobre esta misma idea, hacia finales de 1999, cuando es aprobada la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, se empieza a visualizar como nivel intermedio entre el Gobierno central y el local, ya no a los Departamentos, sino a Regiones, proponiéndose en esta Estrategia, la conformación de cinco regiones de desarrollo: Oriental - Golfo de Fonseca, Occidental – Zona de los Volcanes, Norte – Cuenca Alta del Río Lempa, Costera Central – Comalapa y Metropolitana – Gran San Salvador<sup>896</sup>. Esta idea de regionalización

---

<sup>893</sup> Art. 9, letra c) de los Estatutos de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES, entidad creada a través de Acuerdo Ejecutivo No. 1343, del 29 de agosto de 1941), aprobados por Acuerdo Ejecutivo No. 185 del Ramo de Gobernación, de fecha 21 de noviembre de 2008, ambos publicados en el Diario Oficial No. 228, Tomo 381, del 3 de diciembre de 2008.

<sup>894</sup> Secretaría de Reconstrucción Nacional.

<sup>895</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *El Salvador: Políticas de...*, op. cit., p. 17-19.

<sup>896</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2003, p. 126.

tiene a su base la existencia de polos de desarrollo creados a partir de determinados recursos naturales o concentraciones urbanas<sup>897</sup>.

#### **5.2.4. Estrategia Nacional de Desarrollo Local**

En 1999 inicia un nuevo período presidencial –que culminará en 2004-, que pone en marcha su programa de gobierno “La Nueva Alianza”, en el que, su componente “Alianza Solidaria”, planteaba la necesidad de fomentar la participación local y la descentralización de la gestión gubernamental a través de<sup>898</sup>:

- Transferir directa y concertadamente competencias y recursos financieros hacia las municipalidades.
- Establecer mecanismos efectivos y ágiles de comunicación y coordinación entre el Ejecutivo y los Gobiernos locales, a fin de garantizar una efectiva ejecución de la inversión pública nacional y local.
- Promover la participación efectiva y responsable de las comunidades, empresas, gobiernos locales y fundaciones de servicios en la prestación de servicios básicos y su mantenimiento.
- Fortalecer la capacidad de gestión a nivel local.
- Institucionalizar mecanismos transparentes de supervisión y contraloría social en la provisión de servicios públicos y actividades para el desarrollo local.
- Apoyar la armonización y sincronización del sistema fiscal de los municipios y del gobierno nacional.

En este marco, en diciembre de 1999, la presidencia de la República aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), que había nacido del grupo consultivo

---

<sup>897</sup> ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *Los Gobiernos locales y la descentralización en El Salvador*, Flacso Programa El Salvador, San Salvador, 2001, p. 7.

<sup>898</sup> QUITEÑO, GLORIA y VEGA, LILIAN, *Políticas e instituciones...*, *op. cit.*, p. 50.

conformado por el Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM), la Secretaría Técnica de la Presidencia, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Red para el Desarrollo Local (RDL) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)<sup>899</sup>. Este grupo identifica como elementos estratégicos vinculados al desarrollo local<sup>900</sup>: el equilibrio en el territorio, el desarrollo y uso de la diversidad social y ecológica, el desarrollo humano sostenible, la globalización y localización, el desarrollo local, la pertenencia e inclusión social, el desarrollo de capacidades locales, el fortalecimiento de la participación e incidencia de lo local y el reconocimiento del municipio como unidad básica del Estado.

Aquella estrategia definía el desarrollo local, como aquel “proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere d una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico”. Con ésta se pretendía<sup>901</sup>:

- Restructurar el funcionamiento del Estado, para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz.
- Reorientar la inversión pública y privada hacia los niveles locales, como herramienta para la reducción de la pobreza.
- Promover la participación ciudadana y mejorar la gobernanza local.
- Fortalecer la gestión económica de los municipios, así como la capacidad productiva local.

---

<sup>899</sup> CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO y ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *Cultura política, Gobierno local y descentralización, El Salvador*, FLACSO-Programa El Salvador, San Salvador, 2001, p. 22.

<sup>900</sup> “Reflexiones en torno a los alcances y limitaciones de las estrategias de desarrollo económico local en El Salvador”, en *Revista Realidad* No. 9, San Salvador, 2003, p. 260.

<sup>901</sup> FISDL/Grupo Consultivo, *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, San Salvador, 1999, en CÓRDOVA MACÍAS, RICARDO y ORELLANA, VÍCTOR ANTONIO, *Cultura política, Gobierno local y descentralización, El Salvador*, FLACSO-Programa El Salvador, San Salvador, 2001, p. 23-24.

- Conservar y mejorar la infraestructura, los servicios básicos, el acceso a la información, el desarrollo tecnológico, el capital humano y reducir la vulnerabilidad ambiental.

Este nuevo esfuerzo, que presentaba un origen bastante ambicioso, concertado y prometedor, empezó a quedarse en eso, promesas y sanas intenciones por parte del Órgano Ejecutivo y su ente delegado para liderar este esfuerzo: el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)<sup>902</sup>. Sumado a ello, a inicios de 2001 el país es impactado por dos terremotos que causan serios daños en su infraestructura y su economía, lo que hace centrar los esfuerzos del Ejecutivo –y el FISDL en particular- en el tema de la reconstrucción.

Siendo que la transferencia de competencias y recursos implica una afectación al monopolio del ejercicio del poder por parte del Ejecutivo y a su protagonismo decisonal en cuanto a políticas públicas y gobernabilidad, hubo una marcada resistencia por parte de éste para poner en marcha la estrategia, apostándole en cambio a profundo proceso de desconcentración del nivel central. El argumento era siempre la inviabilidad de su ejecución, fundada en la limitada o nula capacidad de los Gobiernos locales para asumir y gestionar las competencias que se proponía descentralizar y para administrar los recursos<sup>903</sup>.

Entre los años 2003, 2004 y 2005, se generó un profundo enfrentamiento entre el Gobierno central y el Órgano Legislativo y Municipalidades<sup>904</sup>, por reformas que se realizaron y otras que se pretendieron hacer a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)<sup>905</sup>. En junio –día 26- de 2003, la Asamblea Legislativa aprueba una reforma a la Ley de Creación del FODES, en la cual se incrementaba dicho fondo, del 6 al 8 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, pero, el 16 de julio de 2003, el Presidente hace uso de su facultad de veto sobre

---

<sup>902</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2003, p. 13, 79, 109.

<sup>903</sup> “Reflexiones en torno a los alcances y limitaciones de las estrategias de desarrollo económico local en El Salvador”, en *Revista Realidad* No. 9, San Salvador, 2003, p. 262.

<sup>904</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos. Informe enero 2003 - diciembre 2005*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2006, p. 19.

<sup>905</sup> Decreto Legislativo N° 74, del 8 de septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo 300, del 23 de septiembre de 1988.

dicha reforma, alegando razones de conveniencia e inconstitucionalidad, el cual, en un hecho bastante singular e histórico –en términos municipalistas- los partidos políticos de oposición con representación en la Asamblea Legislativa, obtienen los votos necesarios y superan dicho veto, el día 30 de aquel mismo mes y año.

No conforme que aquel revés, el Ejecutivo interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de reforma, la cual es declarada ha lugar por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el mes de septiembre de 2003, por lo que el parlamento emite un nuevo decreto en ese mismo mes, que, a su vez, es vetado por el entonces Presidente, resolviéndose el conflicto hasta el mes de junio de 2004, pocos días después de haber tomado posesión el nuevo Presidente, acordándose el incremento de un punto porcentual en el FODES, con lo que llegaba al 7 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado.

Debido a ciertos usos que los Gobiernos locales hacían del FODES, de forma precipitada e inconsulta, el día 14 de julio de 2005, la Asamblea Legislativa emite el Decreto Legislativo N° 733<sup>906</sup>, a través del cual se reforma la Ley FODES, prohibiendo a las Municipalidades el uso de tales transferencias, como garantías de créditos. Ello generó el descontento y la protesta de la corporación de municipalidades COMURES, por lo que el día 21 de diciembre de ese mismo año, dicho decreto fue derogado, a través del Decreto Legislativo N° 930, con el que se promulgaba la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal<sup>907</sup>.

Merece mención el hecho que en este tiempo, en la legislatura 1997-2000, se creó la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, la cual desempolvó varias de la iniciativas legislativas presentadas con anterioridad, sin que, al final de la misma, se haya logrado cambio alguno en materia de descentralización<sup>908</sup>.

---

<sup>906</sup> Publicado en el Diario Oficial N° 147, Tomo N° 368, del 12 de agosto de 2005.

<sup>907</sup> Publicado en el Diario Oficial N° 238, Tomo N° 369, del 21 de diciembre de 2005.

<sup>908</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2003, p. 16.

### 5.2.5. Política Nacional de Descentralización del Estado<sup>909</sup>

En julio de 2007, la Presidencia de la República emite la Política Nacional de Descentralización del Estado; para su elaboración, se había contado con un borrador que fue sometido a consulta de diversos sectores, con lo que se buscaba el enriquecimiento de la misma<sup>910</sup>; además, desde finales de 2004 se había conformado lo que fue la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL), la cual lideró todo aquel proceso de consultas y elaboración de la Política. Aquella política planteaba<sup>911</sup>:

- La necesidad de definir, de forma concertada, una estrategia nacional de corto y mediano plazo.
- Los entes titulares de las competencias que se descentralizaran deberán ahora formular las políticas y estrategias nacionales en sus respectivas áreas, así como transferir tales funciones y la prestación directa de los servicios públicos a los Gobiernos locales.
- El avance en temas de descentralización fiscal y suficiencia económica local.
- El fomento de mecanismos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y contraloría social.
- El fortalecimiento de la institucionalidad de la descentralización.

Los principios sobre los que se basa fueron la subsidiariedad, proximidad, eficiencia y eficacia, equidad fiscal, gradualidad, flexibilidad, sostenibilidad, transparencia, coordinación y complementariedad entre los niveles del gobierno, concurrencia y corresponsabilidad, participación y control social, y competencias definidas.

Su objetivo general era: “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”. Para lo cual se proponía:

---

<sup>909</sup> Consultada en <http://www.comures.org.sv/PROPUESTADEPOLITICADEDESCENTRALIZACION.pdf>

<sup>910</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos. Informe 2006 - 2008*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2010, p. 10.

<sup>911</sup> *Ibíd*, p. 12.



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.

En relación al financiamiento, que hasta la fecha ha sido el obstáculo insuperable de todos nuestros intentos descentralizadores, la Política preveía el fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales, así como la participación del sector privado en la financiación y prestación de servicios descentralizados; en aquélla, además “se asume que el gobierno central deberá transferir proporcionalmente los recursos financieros necesarios hacia la unidad receptora”.

Hacia finales –noviembre- de 2008, la Presidencia de la República crea la Secretaría para el Desarrollo Local y la Descentralización (SEDEL)<sup>912</sup>, cuyas funciones eran la formulación y aplicación de lineamientos y estrategias para la descentralización y el desarrollo local, brindar asistencia técnica en la formulación de planes y programas, el desarrollo local y la modernización municipal.

A finales de 2006, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa anunció la consulta pública para la elaboración de la Ley Marco de Descentralización Democrática del Estado, que generó grandes expectativas en el sector de municipalista del

---

<sup>912</sup> Bajo Decreto Ejecutivo N° 114, de fecha 10 de noviembre de 2008. *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos. Informe 2006 -2008*. Red para el desarrollo local. San Salvador, 2010, p. 14.

país; sin embargo, aquel anteproyecto y la consulta para su elaboración, siguen, hasta la fecha, esperando su turno<sup>913</sup>.

En el ámbito legislativo, en el períodos presidencial 2004-2009 y las legislaturas 2003-2006 y 2006-2009, se producen dos actos normativos de especial importancia, como son las reformas<sup>914</sup> al Código Municipal en materia de participación ciudadana, transparencia y asociatividad, y la promulgación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal<sup>915</sup> y sus reformas de 2008 y 2009.

#### **5.2.6. Esfuerzos más recientes**

A partir de junio 2009, al entrar en funciones un nuevo período presidencial, parecía vislumbrarse un avance significativo en materia de descentralización territorial hacia los gobiernos locales. Sin embargo, los avances parecen casi imperceptibles.

Desde septiembre de 2009 se crea una Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, parte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, cuyas funciones son, entre otras, “sistematizar y difundir entre los actores involucrados, las buenas prácticas y experiencias de la descentralización, el desarrollo local y la asociatividad municipal para enriquecer la experiencia nacional sobre la materia”<sup>916</sup>.

En octubre de 2009, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización, como instancia consultiva, dependiente y coordinada por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (CONADES), que estará constituido por la Corporación de Municipalidades (COMURES), el Fondo de Inversión

---

<sup>913</sup> *El Salvador, desarrollo local y descentralización del Estado: situación actual y desafíos. Informe 2006 - 2008.* Red para el desarrollo local. San Salvador, 2010, p. 16.

<sup>914</sup> A través de Decreto Legislativo N° 929 de fecha 20 de diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 12, Tomo 370 de fecha 18 de enero de 2006.

<sup>915</sup> Por medio de Decreto Legislativo N° 1039 de fecha 26 de mayo de 2006, publicado en el Diario Oficial N° 103, Tomo 371 de fecha 6 de junio de 2006.

<sup>916</sup> Art. 53-E inc. 2° del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, reformado a través de Decreto No. 57 de Consejo de Ministros, de fecha 28 de septiembre de 2009.

Social para el Desarrollo Local (FISDL); la Corporación de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), el Ministerio de Gobernación y la Comisión de Asuntos Municipales de la

En marzo de 2011 se promulga además la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial<sup>917</sup>, con la que se busca *fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible; así como normar, un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local.*

Como aporte importante de esta norma debemos mencionar la regulación mínima para creación de *regiones y microrregiones como producto de la asociatividad municipal.*

Finalmente hemos de hacer referencia a la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales, implementado a través de un préstamo de US\$ 80 millones otorgado por el Banco Mundial, en el que la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia es la contraparte del país y responsable para dar seguimiento al proyecto, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, en coordinación con otras entidades gubernamentales y con las municipalidades y comunidades. El objetivo del proyecto es fortalecer las capacidades administrativas, financieras y de planificación de las municipalidades, aunque ya en términos económicos, casi un 94 % de los fondos han sido orientados a la promoción de la prestación de servicios descentralizados y al fortalecimiento de los gobiernos locales.

---

<sup>917</sup> Decreto Legislativo No. 644 del 11 de marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 143, Tomo 392, del 29 de julio de 2011.

## **6. MARCO NORMATIVO VINCULADO A LOS GOBIERNOS LOCALES**

Antes hemos visto el desarrollo que sobre el gobierno local hace el **texto constitucional** en el Título VI “ÓRGANOS DEL GOBIERNO, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS”, Capítulo VI “GOBIERNO LOCAL”, Sección segunda “LAS MUNICIPALIDADES”. Les configura en un total de seis artículos<sup>918</sup>. En ellos traza las

---

<sup>918</sup> **Art. 202.-** Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.

Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.

**Art. 203.-** Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.

Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

**Art. 204.-** La autonomía del Municipio comprende:

1º.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.

Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;

2º.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;

3º.- Gestionar libremente en las materias de su competencia;

4º.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;

5º.- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;

6º.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

**Art. 205.-** Ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales.

**Art. 206.-** Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.

**Art. 207.-** Los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios.

Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios.

Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso.

Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República.

grandes líneas de su calidad de nivel de gobierno, su forma de financiación, marco competencial, potestad normativa, fiscalización y erige, configura y garantiza su autonomía.

Hemos hecho referencia además a la determinante promulgación del **Código Municipal** de 1986, que ha de ser, según lo manda el art. 203 Cn., el instrumento normativo que sentará los principios generales para la organización de los Municipios, su funcionamiento y el ejercicio de sus facultades autónomas.

La configuración de la autonomía local, la potestad de auto organización, la forma de financiación y el marco competencial de los gobiernos locales son dejados por el constituyente, como en muchos otros sistemas, en manos del legislador, que, al momento de su construcción, debe respetar el núcleo indisponible de autonomía que la misma Constitución ha establecido.

Ello coloca al Código Municipal en una posición de supremacía normativa respecto de cualquiera otra norma que desarrolle o se vincule con la esfera de los gobiernos locales; es la piedra angular desde la cual se configura la institucionalidad de los gobiernos locales en El Salvador.

Éste dispone las condiciones y requerimientos mínimos para la creación de los municipios, así como la conformación de su gobierno y su forma de organización; configura además la mayor parte de su marco competencial, define su estructura de gobierno y las competencias de sus órganos; delinea su régimen de personal, la hacienda pública local, el régimen de participación ciudadana y el procedimiento administrativo que deben observar en su actuación.

Desde la Constitución se impone además el legislador la labor de desarrollar, cuando menos, tres aspectos del gobierno local. De una parte, manda establecer los requisitos que deberán reunir los miembros de los Concejos municipales (art. 202 inc. 2°); además, deberá regular la potestad tributaria local (art. 204 ord. 1°); y, finalmente, deberá

---

La ejecución del Presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley.

configurar normativamente el Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (art. 207 inc. 3°).

Así, se promulga a fines de 1992 el **Código Electoral**<sup>919</sup>, que en su Título VIII “LOS CANDIDATOS”, Capítulo V “DE LOS CANDIDATOS A CONCEJOS MUNICIPALES”, establece las condiciones que deben reunir los candidatos a miembros del Concejo municipal.

Código Electoral, Art. 219: *Para optar al cargo de Miembro de los Concejos Municipales es necesario:*

- 1) *Ser salvadoreño;*
- 2) *Ser del estado seglar;*
- 3) *Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y no haberlos perdido en los tres años anteriores a la fecha de la elección;*
- 4) *Haber cumplido veintiún años de edad;*
- 5) *Saber leer y escribir;*
- 6) *Ser de moralidad e instrucción notoria;*
- 7) *Ser originario o vecino del Municipio por los menos un año antes de la elección de que se trate, lo cual se probará con la Cédula de Identidad Personal. En defecto del referido documento, o en caso de que el candidato tenga Cédula de Identidad Personal, expedida en otro municipio distinto al que esta avecindado y no hubiese hecho la modificación respectiva, y solamente para efectos electorales, la vecindad se podrá comprobar con la declaración de dos testigos ante el Alcalde Municipal correspondiente o por medio de Acta Notarial. Los testigos deben ser vecinos del Municipio del candidato postulado.(35)\*NOTA*

*Art. 220.- La solicitud de inscripción de planillas de Concejos Municipales deberá ser presentada a la Junta Electoral Departamental correspondiente. Las planillas se*

---

<sup>919</sup> Decreto Legislativo No. 417, del 14 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial No. 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993.

*presentarán en forma completa, incluyendo: Alcalde, Síndico, Regidores correspondiente en orden de precedencia, miembros suplentes en orden de precedencia del primero al cuarto y juntamente con los siguientes documentos:*

- 1) Certificación de la partida de nacimiento del Candidato postulado o el documento supletorio, en su caso, o la resolución en que se le concede la calidad de salvadoreño;*
- 2) Carné Electoral o fotocopia del mismo o constancia de inscripción en el Registro Electoral;*
- 3) Certificación del punto de acta en que consta la designación del Candidato postulado, hecha por el Partido Político o Coalición postulante, de conformidad con los estatutos o pacto de coalición; y*
- 4) Constancia de afiliación extendida por el representante legal del Partido Político proponente. (45)*

*El procedimiento establecido en el inciso final del artículo 215 se aplicará también en los casos en que la planilla municipal triunfadora no hubiere presentado las Solvencias de Renta, Solvencia Municipal y Solvencia de la Corte de Cuentas de la República en su inscripción. También contará con un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la toma de posesión, para presentar ante el Tribunal Supremo Electoral dichas Solvencias, en caso no las presentaran dejarán de ejercer sus funciones siendo sustituidos por sus respectivos suplentes, hasta que cumplan con el requisito mencionado. (11)(16)(17)(26)*

*Al momento de inscribirse una planilla, el partido o coalición designará el orden de precedencia en que sus candidatos a regidores, pasarán a integrar el Concejo Municipal en caso de que su planilla no obtuviere mayoría simple. La designación del orden de precedencia de los candidatos a regidores, se hará hasta en un máximo de la mitad de miembros del Concejo Municipal a elegirse. (66)*

*Art. 221.- Para la inscripción de una candidatura a Alcalde Municipal, deberá presentarse constancia de la Corte de Cuentas de la República, de que el candidato postulado no tiene responsabilidades establecidas por sentencia ejecutoriada pendiente de pago, como resultado del manejo de fondos u otros bienes públicos, fiscales o municipales.*

*Las constancias deberán ser solicitadas por los Partidos Políticos o Coaliciones inscritos y la Corte de Cuentas está obligada a expedirlas a más tardar dentro de ocho días contados desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud.*

*Los Alcaldes Municipales que fueren condenados por sentencia ejecutoriada durante el período de su elección, como resultado del manejo de fondos u otros bienes públicos, fiscales o municipales, en una administración anterior deberán solventarse dentro del término de un mes, contado de la fecha de la prevención que en tal sentido deberá hacerles la Corte de Cuentas de la República.*

*Los Regidores y Miembros Suplentes de los Concejos Municipales que entraren a ejercer las funciones de Alcalde Municipal y que tengan responsabilidades establecidas por sentencia ejecutoriada pendientes de pago, o que fueren condenados por sentencia ejecutoriada durante el período de su elección como resultado del manejo de fondos u otros bienes públicos, fiscales o municipales, que hubieren estado a su cargo en una administración anterior, deberán solventarse dentro del término de un mes, contado de la fecha de la prevención que en tal sentido deberán hacerles la Corte de Cuentas de la República.*

*Transcurrido los plazos a que se refieren los dos incisos anteriores sin que el Alcalde Municipal en funciones se solvete, cesará en su ejercicio y la Corte de Cuentas de la República lo comunicará al Concejo Municipal para que haga efectiva su separación, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda corresponder a los funcionarios culpables por el delito de prolongación de funciones y de que los actos del Alcalde serán válidos en las condiciones legales, con respecto al Municipio y terceros, pero no tendrá derecho a remuneración alguna con posterioridad a la expiración del plazo respectivo.*

*Art. 222.- No podrán postularse como candidatos a Concejos Municipales:*

- 1) Los que tengan en suspenso o hayan perdido sus derechos de ciudadanos;*
- 2) Los contratistas o subcontratistas, concesionarios suministrantes de servicios públicos por cuenta del Municipio;*



3) *Los que tengan pendiente juicio contencioso administrativo o controversia judicial con la Municipalidad o con el establecimiento que de ella dependa o administre;*

4) *Los enajenados mentales; (52)*

5) *Los empresarios de obras o servicios municipales o los que tuvieren reclamos pendientes con la misma corporación;*

6) *Los militares de alta, los miembros de la Policía Nacional Civil y de los cuerpos de la Policía Municipal y los funcionarios que ejerzan jurisdicción Judicial y los parientes entre sí dentro del segundo grado de afinidad y cuarto grado de consanguinidad, que formen una misma planilla;*

7) *Los destiladores y patentados para el expendio de aguardiente y sus administradores y dependientes.*

8) *Los Ministros, Pastores, Dirigentes o Conductores de cualquier culto religioso.*

9) *Los que se hubieren inscrito como Candidatos a Presidente o Vicepresidente de la República, o Diputados a la Asamblea legislativa, cuando las elecciones se desarrollen en el mismo año. (43)*

*Art. 223.- Los Miembros de los Concejos Municipales de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República durarán en su gestión tres años, y tomarán posesión el día primero de mayo del año de su elección.*

*En los casos de falta de identidad del candidato postulado o sus padres, será necesaria la escritura de identidad, pero no su marginación en el asiento, para fines electorales.*

*Es obligación, que las Certificaciones de Partidas de Nacimiento de los Candidatos Postulados, deberán ser extendidas por la oficina correspondiente, dentro de las setenta y dos horas hábiles contadas a partir del momento en que se soliciten.(29)*

Asimismo, en el mes de octubre de 1991, se promulga la **Ley General Tributaria Municipal**<sup>920</sup>, con el fin de establecer los principios básicos y marco normativo general que

---

<sup>920</sup> Decreto Legislativo No. 86 del 17 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 242, Tomo 313, del 21 de diciembre de 1991.

requieren los Municipios para ejercitar y desarrollar su potestad tributaria, de conformidad con el Artículo 204 ordinales 1 y 6 de la Constitución. Ésta desarrolla la potestad tributaria local, limitada al establecimiento de las tasas, derechos y contribuciones especiales de carácter local; en materia de impuestos locales, el nivel central mantiene su monopolio.

Finalmente, en atención a lo dispuesto en el art. 207 inc. 3° Cn., en septiembre de 1988, se emite la **Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios**<sup>921</sup> (FODES), la cual, como su denominación indica, manda la creación de dicho fondo, constituido por un aporte anual del Estado, cuyo monto asciende, a esta fecha, al ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, que deberá consignarse en el mismo en cada ejercicio fiscal, y entregado en forma mensual, según lo establecido en dicha norma (art. 1).

Ley FODES, Art. 2: *El manejo del Fondo Municipal a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, creado por Decreto Legislativo número 616, de fecha 4 de marzo de 1987, publicado en el Diario Oficial No 52, Tomo 294, del 17 del mismo mes y año. En el texto de la presente Ley, este organismo podrá denominarse "ISDEM".*

Luego encontramos las normas que rigen a las instituciones más directamente vinculadas a la actividad de los gobiernos locales, como son la **Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal**<sup>922</sup> (ISDEM), cuyo objeto es la creación de dicho órgano y definir su estructura, funciones y competencias; y la **Ley de Creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local**<sup>923</sup> (FISDL)

El régimen de adquisiciones y contrataciones de los gobiernos locales se encuentra definido por la **Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública**<sup>924</sup>, que constituye el marco normativo de las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y

---

<sup>921</sup> Decreto Legislativo No. 74 del 8 de septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 176, Tomo 300, del 23 de septiembre de 1988.

<sup>922</sup> Decreto Legislativo No. 616 del 4 de marzo de 1987, publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 294, del 17 de marzo de 1987.

<sup>923</sup> Decreto Legislativo No. 610 del 31 de octubre de 1990, publicado en el Diario Oficial No. 262, Tomo 309, del 16 de noviembre de 1990.

<sup>924</sup> Decreto Legislativo No. 868 del 5 de abril de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 88, del 15 de mayo del 2000.

servicios, que deben celebrar las instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines; entendiéndose para los alcances y efectos de ésta, que la regulación comprende además los procesos enunciados en esta Ley (art. 1).

*Art. 2.- Quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley:*

*...b) Las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos; y,*

*c) Las adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales, las que podrán ejecutar obras de construcción bajo el sistema de administración, a cargo del mismo Concejo y conforme las condiciones que señala esta ley. (2)*

*Art. 7: ... No obstante, lo anterior las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, deberán efectuar sus adquisiciones y contrataciones de conformidad con las disposiciones de esta ley y su reglamento. Además deberá crear registros compatibles con los del Ministerio de Hacienda sobre sus planes de inversión anual, que son financiados con recursos provenientes de las asignaciones del Presupuesto General del Estado.*

La **Ley de la Carrera Administrativa Municipal**<sup>925</sup> por su parte, desarrolla los principios constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantiza la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados. Para lograr estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de la carrera administrativa municipal se hará exclusivamente con base en el mérito y aptitud; con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexual, religioso o de cualquiera otra índole (art. 1).

Los parámetros del endeudamiento público local viene definido por la **Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal**<sup>926</sup>, que establece los requisitos que deben satisfacerse para la contratación, registro y control de las obligaciones financieras

---

<sup>925</sup> Decreto Legislativo No. 1039 del 29 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 103, Tomo 371, del 6 de junio de 2006.

<sup>926</sup> Decreto Legislativo No. 930 del 21 de diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 238, Tomo 369, de la misma fecha.

que constituyen la deuda pública municipal, así las autoridades competentes para su aprobación y los destinos que pueden darse a los fondos obtenidos por esta vía. Sobre este tema, rige además la **Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades** (FIDEMUNI), a través de la cual establece la constitución, funcionamiento y regulación de este fideicomiso, así como los requisitos que deben cumplir aquellos gobiernos locales que decidan acogerse al mismo.

La fiscalización y control del uso de los recursos locales se encuentran regidos por la **Ley de la Corte de Cuentas de la República**<sup>927</sup>, que instituye a este organismo, como el encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del artículo 194 y los incisos 4 y 5 del artículo 207 de la Constitución, disposición última que sujeta de forma expresa a los gobiernos locales al control y vigilancia de la Corte de Cuentas de la República.

*Art. 4 inc. 1º: Es competencia de la Corte el control externo posterior de la gestión pública. La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizador, cuando lo considere necesario.*

*Art. 5: La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:*

*1) Practicar auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado;*

*2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:*

*a) La práctica del control interno;*

*b) La práctica de la auditoría gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;*

*c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;*

---

<sup>927</sup> Decreto Legislativo No. 438 del 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 16 6, Tomo 328, del 25 de septiembre de 1995.

3) Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública;

4) Examinar y evaluar los sistemas operativos, de administración e información y las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos, como responsabilidad gerencial de cada ente público;

5) Evaluar las unidades de auditoría interna de las entidades y organismos del sector público;

6) Sin perjuicio de su responsabilidad y obligación de control, la Corte podrá: Calificar, seleccionar y contratar firmas privadas para sustentar sus auditorías en los casos que considere necesario;

7) Evaluar el trabajo de auditoría externa, efectuado por otras personas en las entidades y organismos del Estado;

8) Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos del sector público, con respecto a la implantación del Sistema de Control y materias que le competen, de acuerdo con esta Ley;

9) Capacitar a los servidores de las entidades y organismos del sector público, en las materias de que es responsable; normar y coordinar la capacitación;

10) Requerir a funcionarios y empleados que hagan efectivo el cobro de las obligaciones a favor de las entidades y organismos del sector público, y que éstos cancelen las propias;

11) Declarar la responsabilidad administrativa o patrimonial, o ambas en su caso; (2)

12) Exigir al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado;

13) Solicitar a la Fiscalía General de la República que proceda contra los funcionarios o empleados, y sus fiadores cuando los créditos a favor de entidades u organismos de que trata esta Ley, procedan de los faltantes de dinero, valores o bienes a cargo de dichos funcionarios o empleados;

14) Solicitar a quien corresponda la aplicación de sanciones o aplicarlas si fuera el caso y que se hagan efectivas las responsabilidades que le corresponden determinar y establecer;

15) Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa e informar a ésta del resultado de su examen en un plazo no mayor de cuatro meses.

Para tal efecto la Corte practicará auditoría a los estados financieros del Órgano Ejecutivo, pronunciándose sobre la presentación y contenidos de los mismos, señalando las ilegalidades e irregularidades cometidas y toda situación que no permita a los diferentes Órganos del Estado apreciar con claridad los resultados de determinado ejercicio financiero;

16) Exigir de las entidades, organismos y servidores del sector público cualquier información o documentación que considere necesaria para el ejercicio de sus funciones; igual obligación tendrán los particulares, que por cualquier causa, tuvieren que suministrar datos o informes para aclarar situaciones.

Al servidor público o persona particular que incumpliere lo ordenado en el inciso anterior, se le impondrá una multa sin perjuicio de cualquier otra sanción a que seriere acreedor, todo de conformidad con la Ley; (2)

17) Dictar las disposiciones reglamentarias, las políticas, normas técnicas y procedimientos para el ejercicio de las funciones administrativas confiadas a la Corte, y vigilar su cumplimiento;

18) Dictar el Reglamento Orgánico-Funcional de la Corte que establecerá la estructura, las funciones, responsabilidades y atribuciones de sus dependencias;

19) Ejercer las demás facultades y atribuciones establecidas por las Leyes de la República.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado<sup>928</sup>, regula, aunque en menor medida, la gestión financiera del sector público (art. 1); *...las Municipalidades, sin perjuicio de su autonomía establecida en la Constitución de la República, se regirán por las disposiciones señaladas en el Título V de esta Ley, en los casos de: contratación de créditos garantizados por el Estado y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del Sector Público, sujetas a las disposiciones de esta Ley (art. 2 inc. 2°).*

**Ley de Ética Gubernamental**<sup>929</sup>, cuyo objeto es *normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado y del Municipio, prevenir y detectar las prácticas corruptas y sancionar los actos contrarios a los deberes y las prohibiciones éticas establecidas en la misma (art. 1).*

**Ley de Acceso a la Información Pública**<sup>930</sup>, que busca *garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado (art. 1) entre las que se incorporan las municipalidades (art. 7).*

La reciente **Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**<sup>931</sup> pretende constituir un soporte institucional determinante en la organización del territorio:

#### *Objeto de la Ley*

*Art. 1. La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios Constitucionales relacionados con el ordenamiento y desarrollo territorial; establecer las disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial; enumerar los principios*

---

<sup>928</sup> Decreto Legislativo No. 516 del 31 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 6, Tomo 330, del 11 de enero de 1996.

<sup>929</sup> Decreto Legislativo No. 873 del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 229, Tomo 393, del 7 de diciembre de 2011.

<sup>930</sup> Decreto Legislativo No. 534 del 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 70, Tomo 391, del 8 de abril de 2011.

<sup>931</sup> Decreto Legislativo No. 644 del 11 de marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 143, Tomo 392, del 29 de julio de 2011.

*rectores de la administración pública y municipal; organizar la institucionalidad que implementará la ley y sus funciones; regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial; así como, el régimen sancionatorio aplicable a la violación de sus disposiciones.*

#### *Finalidad y ámbito de aplicación de la Ley*

*Art. 2. La presente ley tiene por finalidad, fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible; así como normar, un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local.*

*El ámbito de aplicación del ordenamiento y desarrollo territorial comprende:*

- 1) La utilización del suelo según su vocación.*
- 2) La conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamientos humanos.*
- 3) La protección y conservación de los recursos naturales.*
- 4) La protección y conservación del patrimonio cultural y arqueológico.*

#### *Ámbitos Territoriales*

*Art. 6. Para los efectos de la presente Ley, son ámbitos territoriales para la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial, el ámbito nacional, el ámbito departamental y el ámbito local; comprendiendo estos últimos, los municipios y las micro regiones como producto de la asociatividad municipal.*

*Los diferentes niveles de la Administración Pública y Municipal, tienen por obligación cumplir y velar por la oportuna y debida implementación de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.*

#### *Ámbito Nacional*

*Art. 7. El territorio de la República de El Salvador, es el establecido en el artículo 84 de la Constitución de la República.*



### *Ámbitos Departamentales*

*Art. 8. Para los fines del ordenamiento y desarrollo territorial, los departamentos regulados en el artículo 1 de la Ley del Régimen Político, son los ámbitos a partir de los cuales se diseñan y ejecutan las estrategias departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial.*

### *Ámbito Local*

*Art. 9. Para fines de ordenamiento y desarrollo territorial, el ámbito local lo constituyen el área geográfica de los diferentes municipios.*

*Los municipios podrán organizarse en asociaciones de municipios que constituirán el ámbito micro regional.*

### *Los Departamentos*

*Art. 10. Los departamentos podrán estar organizados en microregiones, en base a la libre asociatividad de los municipios y éstos contarán con sus propios planes de ordenamiento territorial.*

### *De la modificación en la conformación de las micro regiones*

*Art. 11. Los municipios podrán solicitar el cambio de micro región al ente Departamental, en base a los procedimientos definidos en el reglamento de la presente ley.*

*Una vez aprobado el cambio, se deberá dar obligatorio cumplimiento y actualización de todos los instrumentos de esta ley e informar al ente nacional.*

Las normas de convivencia ciudadana en los espacios municipales vienen dadas des la

**Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas<sup>932</sup>:**

### *OBJETO.*

---

<sup>932</sup> Decreto Legislativo No. 661 del 31 de marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 806, Tomo 391, del 30 de abril de 2011.

*Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto el establecimiento de normas de convivencia ciudadana, que conlleven a la promoción, preservación de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia social, procurando el ejercicio de los derechos y pleno goce de los espacios públicos y privados de los municipios, basándose en la armonía, respeto, tranquilidad, solidaridad y la resolución alternativa de conflictos si fuere necesario.*

*Asimismo, desarrolla la facultad de la autoridad administrativa municipal para poder solucionar las contravenciones que se establecen en el Título V de esta Ley, mediante la resolución alternativa de conflictos o bajo el procedimiento administrativo sancionatorio desarrollado en la presente Ley.*

#### **FINALIDAD.**

*Art. 2.- La presente Ley tiene por finalidad:*

*a) Generar una cultura ciudadana que busque incrementar el respeto entre las personas así como el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia, la resolución pacífica y alternativa de sus conflictos de convivencia;*

*b) Fomentar y estimular la participación cívica y la convivencia entre los habitantes de los distintos municipios del país;*

*c) Mejorar, fortalecer y adecuar progresiva y permanentemente los servicios municipales, que contribuyan a la convivencia y seguridad local, coadyuvando al desarrollo de los municipios; y,*

*d) Impulsar la coordinación, cooperación y concertación entre los municipios, las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresa privada y población en general, con el propósito de potenciar y ejecutar programas y proyectos comunes para mejorar la calidad de vida de los habitantes.*

#### **PRINCIPIOS RECTORES.**

*Art. 3.- Las políticas municipales de educación en ciudadanía, relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana incluyendo sus normas, serán elaboradas para su debida aplicación e interpretación, aplicando los siguientes principios rectores:*

a) *Principio de Dignidad Humana: Implica respeto, promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos;*

b) *Principio de Igualdad y Justicia Social: Todo ciudadano tiene derecho a convivir en un ambiente de tranquilidad y bienestar, garantizándoles el ejercicio de sus derechos y libertades;*

c) *Principio de Legalidad: Toda contravención y sanción debe estar previamente establecida en la Ley;*

d) *Principio de Equidad de Género: Participación democrática e igualitaria entre hombres y mujeres;*

e) *Principio de Participación Ciudadana: Proceso mediante el cual la sociedad civil interactúa y se relaciona con las estructuras gubernamentales y participa en el diseño, elaboración, ejecución y supervisión de las políticas municipales dentro de los límites constitucionales, a través de mecanismos democráticos;*

f) *Principio de Convivencia Ciudadana: Es el comportamiento de los ciudadanos y ciudadanas con el debido respeto de los derechos y deberes en su relación mutua y en su interrelación con los espacios públicos y privados bajo los preceptos legales establecidos.*

g) *Principio de Prevención: Considerar en cualquier decisión, los factores de riesgo que inciden en las problemáticas existentes en el municipio, creando medidas que reduzcan las causas que originan conflictos de convivencia;*

h) *Principio del Orden Público: Implica proteger el interés general de la sociedad sobre el de los particulares;*

i) *Principio de Mínima Intervención Judicial: Preeminencia de las acciones administrativas de prevención y restauración del daño, por sobre las acciones de carácter sancionatorio;*

j) *Principio de Participación Protagónica: Fomentar y garantizar por parte de las autoridades municipales, la participación activa de los ciudadanos en materias de convivencia, prevención y resolución alternativa de conflictos; y,*

*k) Principio de Corresponsabilidad: Participación indeclinable de las comunidades con las municipalidades en cumplimiento de sus deberes, para el logro de los objetivos de la convivencia ciudadana.*

#### **VALORES.**

*Art. 4.- En el marco de la presente Ley, son valores fundamentales para la convivencia ciudadana:*

- a) La responsabilidad de los ciudadanos en la construcción de la convivencia;*
- b) La confianza en los entes competentes, como fundamento de la seguridad;*
- c) La búsqueda de solución de los conflictos, mediante el diálogo y métodos alternos como la mediación y la conciliación;*
- d) La tolerancia que conlleva el respeto por las diferencias y la diversidad de opinión en lo social, político, étnico, cultural y religioso; y,*
- e) La solidaridad, característica humana que inclina a sentirse unido a sus semejantes y a cooperar con ellos.*

Otras normas que vinculan, al menos de forma tangencial a los gobiernos locales son:

**Ley General de Cementerios<sup>933</sup>.**

**Ley de Medio Ambiente<sup>934</sup>.**

**Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>935</sup>.**

**Ley de Turismo<sup>936</sup>.**

**Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres<sup>937</sup>.**

---

<sup>933</sup> Decreto Legislativo No. 320 del 3 de mayo de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 91, Tomo 239, del 18 de mayo de 1973.

<sup>934</sup> Decreto Legislativo No. 233 del 2 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 79, Tomo 339, del 4 de mayo de 1998.

<sup>935</sup> Decreto Legislativo No. 579 del 8 de febrero de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 32, Tomo 366, del 15 de febrero de 2005.

<sup>936</sup> Decreto Legislativo No. 899 del 15 de diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 237, Tomo 369, del 20 de diciembre de 2005.

## 7. ÓRGANOS RELACIONADOS CON EL GOBIERNO LOCAL

Desde el nivel central, existen un total de cuatro instancias cuyo funcionamiento se encuentra dirigido casi por completo al quehacer de los gobiernos locales. Nos referimos al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización y el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización. La relación de los dos primeros entes con los gobiernos locales es sumamente estrecha y se encuentran casi al servicio de estos últimos.

El **Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)**, constituye una entidad autónoma de derecho público, especializada en el campo de la administración municipal<sup>938</sup>; su objetivo primordial es proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a los gobiernos locales, con la finalidad de capacitarles para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Esta labor de asistencia es descrita de forma detallada en el art. 4 de su ley orgánica, de la forma siguiente:

*Art. 4.- Para cumplir con sus fines, el Instituto desarrollará las funciones y atribuciones siguientes:*

### ***I) Asistencia Técnica y Administrativa.***

*a) Recomendar a las Municipalidades, técnicas administrativas como: la Organización Interna Administrativa como: la Organización Interna Administrativa, Sistemas de Recaudación, Contabilidad, Auditoría y Administración Financiera Elaboración de Tarifas y Presupuestos Municipales, tanto generales como especiales y*

---

<sup>937</sup> Decreto Legislativo No. 777 del 18 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 160, Tomo 368, del 31 de agosto de 2005.

<sup>938</sup> Cuenta con personalidad jurídica y plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios; también tendrá patrimonio propio y gozará de autonomía en la administración de sus bienes, operaciones y servicios, lo mismo que en el desempeño de las funciones y actividades que legalmente se corresponden, art. 1 Ley ISDEM.

*Programación, elaboración de presupuesto, financiamiento, construcción de obras y servicios públicos y municipales;*

*b) Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vistas a su constante mejoramiento;*

*c) Mantener programas permanentes de capacitación y adiestramiento para funcionarios y empleados municipales;*

*ch) Estimular la cooperación inter-municipal y promover el intercambio activo de informaciones y experiencias entre las Municipalidades;*

*d) Promover el perfeccionamiento de su organización y el de las Municipalidades;*

*e) Propiciar la organización de empresas de interés público entre las Municipalidades y otras entidades públicas y privadas.*

## **II) Asistencia Financiera:**

*a) Conceder a las Municipalidades préstamos supervisados a corto, mediano y largo plazo, para: financiar estudios, comprar equipos y realización de obras de servicios municipales;*

*b) Asesorar a las Municipalidades en los estudios de factibilidad para la contratación de préstamos y emitir los dictámenes técnicos financieros que fueren necesarios;*

*c) Servir de agente financiero a las Municipalidades cuando aquellas lo soliciten y de garante cuando fuere conveniente y necesario en las operaciones contractuales que las mismas realicen;*

*ch) Efectuar descuentos de letras de cambio emitidos a favor de las Municipalidades o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande, con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios o de las obras emprendidas por las Municipalidades;*

*d) Recibir en pago por su valor nominal, los bonos no vencidos emitidos por el Instituto y que efectúen las Municipalidades para la cancelación o abono de las deudas contraídas con éste;*

e) Caucionar, en caso necesario, los créditos que tuvieran las Municipalidades con otras Instituciones Financieras.

**III) Asistencia de Planificación:**

a) Colaborar en la coordinación u orientación de las políticas municipales de planificación para el desarrollo urbano y rural;

b) Coordinar con otros organismos nacionales e internacionales, el fortalecimiento de sus programas de asistencia para buscar soluciones adecuadas a los problemas municipales;

c) Asesorar a las Municipalidades en cuando a la planificación a nivel local;

ch) Promover la integración de los planes locales de desarrollo con los planes de los niveles regional y nacional, con el objeto de propiciar la participación efectiva de los gobiernos locales en la ejecución de los planes, programas y políticas del Gobierno Central;

d) Realizar investigaciones y divulgar ideas y prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal;

e) Colaborar en la preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos.

**IV) En general podrá actuar, cuando las Municipalidades se lo soliciten como agente de compras o suministros para las mismas y como agente de sus relaciones comerciales.**

Así mismo; podrá actuar como agente ejecutor o supervisor de construcción de obras o proyectos de prestación de servicios municipales; cuando se lo soliciten las municipalidades. (2)

Art. 5.- El ISDEM podrá prestar a las Municipalidades cualquier otro tipo de asistencia que fuere indispensable y conveniente para el buen funcionamiento de éstas.

*Art. 6.- El Instituto podrá contratar empréstitos con instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales, internacionales y extranjeras, garantizándolos con determinados activos de su cartera.*

*Para esta clase de operaciones, el Instituto podrá emitir conforme a la Ley, bonos u otra clase de títulos valores y documento de obligación de cualquier naturaleza que sean.*

Asimismo, el art. 2 de la Ley de creación del FODES impone al ISDEM la carga de administrar y entregar mensualmente dicho fondo a cada una de las municipalidades.

El **Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)** por su parte funciona como ente de financiamiento, capacitador y ejecutor de proyectos. A pesar de haber sido designado como ente rector del desarrollo local desde 1999, el FISDL no ha logrado ejercer como tal, tomando un mayor protagonismo como financiador y ejecutor de proyectos de infraestructura<sup>939</sup>. Su cometido primordial, de acuerdo a su ley de creación, es *promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa Privada y las Instituciones de Gobierno Central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica* (art. 3).

*Art. 4.-Para dar cumplimiento a su propósito fundamental, el FIS podrá:*

*a) Apoyar las negociaciones de cooperación financiera o de otra naturaleza con organismos internacionales y con entidades nacionales;*

*b) Recibir y administrar recursos provenientes de las fuentes citadas en el literal anterior y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos ejecutados;*

*c) Financiar los proyectos calificados que beneficien a la población más pobre transfiriendo fondos a título de donación;*

*d) Celebrar los contratos de obra pública, suministro y adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines de conformidad a lo que disponga el reglamento respectivo;*

---

<sup>939</sup> QUITIÑO, Gloria, VEGA, Lilian, y otros, *Políticas E Instituciones...*, op. cit., p. 76.



*e) Proponer políticas y estrategias de desarrollo local en apoyo a los objetivos del desarrollo económico y social;*

*f) Aceptar donativos, herencias y legados de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;*

*g) Enajenar o permutar bienes a conveniencia del F.I.S.*

*h) Ejercer las demás funciones que se indiquen en esta Ley y su Reglamento. (2)*

#### **FUNCIONES.**

*Art. 5.-Para asegurar la adecuada operatividad, el Fis tendrá las siguientes funciones:*

*a) Captar y administrar recursos nacionales o extranjeros, a cualquier título,*

*b) Otorgar financiamiento a grupos de personas naturales o jurídicas municipalidades e instituciones públicas o privadas, para la ejecución de proyectos de obra y servicios de acuerdo a las prioridades y procedimientos establecidos por esta Ley y su Reglamento, y los requisitos y lineamientos potestativos del Consejo de Administración.*

*c) Evaluar y dar seguimiento a los proyectos en ejecución constatando sus niveles de avance y progresiva satisfacción de las demandas y, cuando sea necesario, adoptar modificaciones a los mismos,*

*d) Asegurar la adecuada y eficiente inversión de los recursos que se canalicen en la ejecución de los proyectos, fijando montos máximos y los controles y auditorías que resulten necesarios.*

La creación de la **Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización**, como parte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, tiene como funciones “sistematizar y difundir entre los actores involucrados, las buenas prácticas y experiencias de la descentralización, el desarrollo local y la asociatividad

municipal para enriquecer la experiencia nacional sobre la materia”<sup>940</sup>. De forma puntual, corresponde a ésta realizar:

- a) Coordinar la implementación de los lineamientos y estrategias para la descentralización y desarrollo local como herramienta para el desarrollo territorial;
- b) Asesorar y fomentar iniciativas locales de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal;
- c) Coordinar la articulación de los procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal con participación de organizaciones económicas y de la sociedad civil;
- d) Sistematizar y difundir experiencias y mejores prácticas de procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal a nivel nacional;
- e) Colaborar con la gestión, negociación, coordinación y administración de la cooperación internacional necesaria a los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial;
- f) Participar en el seguimiento de los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial; y,
- g) Coordinar el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización.

Finalmente, a través de la misma reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, con la creó la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, se dio vida al **Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización**, como se muestra en el párrafo anterior. Sin embargo, no ha sido posible encontrar evidencia del marco institucional de este último, como tampoco de acciones realizadas en temas de municipalismo, desarrollo local o descentralización.

Las municipalidades por su parte, cuentan con una gremial muy bien consolidada y representativa de los intereses de los gobiernos locales; se trata de la **Corporación de**

---

<sup>940</sup> Art. 53-E inc. 2° del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, reformado a través de Decreto No. 57 de Consejo de Ministros, de fecha 28 de septiembre de 2009.

**Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)**; funciona como interlocutor oficial entre los gobiernos municipales y el gobierno central, rol que se ha ido reforzando durante los últimos años<sup>941</sup>.

---

<sup>941</sup> QUITENÑO, Gloria, VEGA, Lilian, y otros, *Políticas E Instituciones...*, *op. cit.*, p. 76.

## 8. PERFIL COMPETENCIAL DEL GOBIERNO LOCAL

### 8.1. VOCACIÓN DE COMPETENCIA GENERAL

El status de nivel de gobierno, es decir, su calidad de ente político-territorial descentralizado, autónomo, coloca a los gobiernos locales como auténticos centros de poder político, con vocación de competencia general, como dirá Parada<sup>942</sup>.

La autonomía económica, técnica y administrativa del gobierno local en El Salvador, como lo manda la Constitución, implica la libre gestión de las materias de su competencia, para lo cual podrá decretar las normas –ordenanzas y reglamentos locales- que estime conveniente y, ante todo, diseñar y aprobar los planes de desarrollo local, a cuya realización deberá colaborar el nivel central<sup>943</sup>.

En el desarrollo de tales preceptos constitucionales por parte del Código Municipal, nos lleva a la configuración legal del gobierno local, de la manera siguiente:

Código Municipal, art. 2: *El Municipio constituye la **Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal**, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con **autonomía para darse su propio gobierno**, el cual como parte instrumental del **Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local**, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, **gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente**.* El resaltado es nuestro.

La explícita declaración del legislador determina de forma clara los alcances del marco competencial de los gobiernos locales, que ya venía esbozado desde la Constitución. Se trata por tanto de la vocación de competencia propia de un ente político administrativo que es parte de la organización territorial del Estado, capaz de darse su propio gobierno e investido de todo el poder, autoridad y autonomía necesaria y suficiente para garantizar el bien común local.

---

<sup>942</sup> Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, T. II, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

<sup>943</sup> Arts. 203, 204 ord. 3° y 5° y 206, todos de la Constitución.

Todo título competencial en el que implícita o explícitamente se afecten el desarrollo y el bien común local, deberá ser de la titularidad, en sus distintas dimensiones, del gobierno local, aun cuando no se encuentren contenidas de forma explícita en la norma<sup>944</sup>. Así lo prescribe de forma clara el núm. 30 del art. 4 del Código Municipal, al establecer que *[c]ompete a los Municipios: ...30. Los demás que sean propios de la vida local...*

Los límites a esta vocación de competencia general de los gobiernos locales, vienen impuestos por las competencias otorgadas de forma explícita al nivel central:

Código Municipal, art. 5: Las Competencias establecidas en el artículo anterior, **no afectan las competencias de carácter nacional** conferidas a las diversas entidades de la administración pública.

Sin embargo, el mismo legislador, echando mano del propio principio de subsidiaridad, impone como límites a la ejecución de obras y prestación de servicios locales por parte del nivel central de gobierno, la negativa, imposibilidad o deficiencia del gobierno local para hacerlo.

Art. 6, CM: La *administración del Estado únicamente* podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos **cuando el municipio al cual competan, no las construya o preste, o la haga deficientemente**. En todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas.

*Las instituciones no gubernamentales nacionales o internacionales, al ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, coordinarán con los Concejos Municipales a fin de aunar esfuerzos y optimizar los recursos de inversión, en concordancia con los planes y programas que tengan los municipios*. El resaltado es nuestro.

---

<sup>944</sup> Ello nos coloca de nuevo en el tópico de la vinculación negativa del principio de legalidad por parte de la Administración local, al que antes nos hemos referido, como forma de superación de la vinculación positiva impuesta a la Administración pública en general. Como describe Galán Galán, por el principio de vinculación negativa, la Administración local está vinculada negativamente a la ley: puede libre y válidamente realizar cualquier actuación, sin necesidad de contar con una previa habilitación legal, con la única condición de no contradecir las leyes existentes; la ley no cumple la función de ser fundamento previo y necesario de la actuación administrativa, sino aquella otra de ser un mero límite externo o frontera de la libre actuación del sujeto, con la única limitante que la actuación de la Administración no infrinja la ley; en Galán Galán, Alfredo, “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, en *Revista CEMCI*, No. 8, jul-sep 2010.

Esta vocación de competencia general, es la consecuencia lógica de la autonomía local constitucionalmente reconocida pero, además, de la naturaleza política y democrática del gobierno local, también constitucionalmente configurada<sup>945</sup>. Sus límites competenciales vienen dados por las competencias cuya titularidad ha sido otorgada por el legislador al nivel central, para lo cual deberá respetar en todo momento la garantía constitucional de autonomía local.

---

<sup>945</sup> Como refiere RIVERO, en relación a la potestad normativa local; Rivero Ortega, Ricardo, “Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados”, en *La potestad normativa local: Autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 101.

## 8.2. PERFIL COMPETENCIAL

El constituyente deja en manos del legislador, entre otros, la configuración competencial del gobierno local, no sin antes determinar los alcances de la autonomía que otorga a éste.

Art. 203 inc. 1º Cn.: *Los Municipios ...se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.*

Art. 204 Cn.: *La autonomía del Municipio comprende:*

*1º.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.*

*Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;*

*2º.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;*

*3º.- Gestionar libremente en las materias de su competencia;*

*4º.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;*

*5º.- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;*

*6º.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.*

Para el desarrollo de tal cometido, el legislador promulgó en enero de 1986 el Código Municipal, en cuyo art. 4 enlista un total de 30 títulos competenciales otorgados al gobierno local.

Código Municipal, art. 4: *Compete a los Municipios:*

*1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local; (7)*

*2. Actuar en colaboración con la Defensoría del Consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley; (7)*

3. *El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;*
4. *La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes;*
5. *La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades;*
6. *La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;*
7. *El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio;*
8. *La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población;*
9. *La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del Estado; (7)*
10. *La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley; (7)*
11. *La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte. (7)*

*Para los efectos del inciso anterior, se entenderá por transporte local, el medio público de transporte que estando legalmente autorizado, hace su recorrido dentro de los límites territoriales de un mismo municipio; (7);*
12. *La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares;*



13. *La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares;*

14. *La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares;*

15. *La formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley; (7)*

16. *La promoción y financiamiento para la construcción o reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio, siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera para su realización y que la misma documente la escases de recursos y grave necesidad de los habitantes beneficiados con la adquisición o reparación de la vivienda según corresponda (7) ( );*

17. *La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados, tiangues, mataderos y rastros; (7)*

18. *La promoción y organización de ferias y festividades populares;*

19. *La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras. Se exceptúan los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos. (7)*

*En el caso de los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos los municipios actuarán en colaboración con los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de acuerdo a la legislación vigente. (7);*

20. *La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares;*

21. *La prestación del servicio de Policía Municipal;*

22. *La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;*

23. *La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales. (7)*

*En caso de calles y aceras deberá garantizarse la libre circulación sin infraestructura y otras construcciones que la obstaculicen. (7)*

*24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno, bancado, ruletas, dados y en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos.(5)*

*\* NOTA:*

*Art.1.- Interpretase auténticamente el "artículo 4 numeral 24" del Código Municipal, en el sentido que el permiso otorgado para el funcionamiento de las casas denominadas Casinos o salas de juego, en las que se ofrecen juegos traga níquel o traga perras, veintiuno bancado, ruletas, dados y otros juegos instalados en dichos lugares, será la municipalidad que otorgó el permiso, la encargada de cerrar los referidos negocios.*

*(ESTE NUMERAL SE INTERPRETA AUTÉNTICAMENTE POR D.L. N° 27, 19/JUN/2000, D.O. N° 124, T. 348, 4/JUL/2000.)*

*FIN DE NOTA \**

*25. Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos, que beneficien al municipio; (7)*

*26. La promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana.*

*Para la realización de estos programas, la Municipalidad podrá conceder préstamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o renovación urbana.*

*27. La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin. (7)*

*De no existir estos instrumentos deberá hacerlo en coordinación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y de conformidad con la ley de la materia. (7);*

28. *Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito; (7)*

29. *Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer. (7) (8)*

30. *Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes. (7).*

Hemos enunciado anteriormente las distintas formas de competencia que pueden concurrir en los diversos títulos competenciales, según su titularidad<sup>946</sup>. Las de forma más clara se presentan en el sistema salvadoreño, son las competencias exclusivas, las compartidas y las indistintas.

Los vocablos descriptivos de los distintos títulos competenciales se encuentran, a nuestro criterio, vinculados en cierta forma al tipo de competencia de que se trata. Así, aquellos como elaboración, ejecución, desarrollo, regulación, autorización, prestación y similares, evocan la presencia de competencias exclusivas, salvo aclaración expresa del texto normativo o la existencia de otras normas que de forma concurrente otorguen también la titularidad de las mismas a otros entes del Estado. Es frecuente además encontrar voces como promoción o impulso, que refieren competencias de carácter complementario a las principales, cuya titularidad puede corresponder o no al gobierno local.

Tomando como referencia un minucioso trabajo sobre el perfil competencial de los gobiernos locales en la región centroamericana, realizado por la Fundación DEMUCA<sup>947</sup> y, además, otro trabajo editado por la FUNDAUNGO<sup>948</sup>, clasificaremos las competencias expresamente otorgadas a las municipalidades, en cuatro grandes áreas:

---

<sup>946</sup> Conceptos y clasificación tomados principalmente de la literatura española; en particular, Parada, Ramón, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 41; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2005, p. 447 y 448; y Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de Derecho administrativo Parte General*, 22ª ed., Thomson Reuter, Pamplona, 2011, p. 159.

<sup>947</sup> Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), San José, Costa Rica, 2009, p. 95 ss.

<sup>948</sup> Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo., *Código Municipal Explicado: Con Legislación Relacionada*, Diakonia- FundaUngo, San Salvador, 2008.

**1.- Servicios públicos.** Sobre éstos, es preciso advertir el despojo de la titularidad en la prestación directa del nivel local de servicios públicos como la salud y la educación, típicamente asignados a los gobiernos locales en la mayoría de países desarrollados. Los mismos se encuentran administrados casi de forma exclusiva por el nivel central; aquellos no tienen la categoría de servicios públicos de carácter local, sino nacional.

En materia de salud y educación, se otorga a los municipios las funciones de promoción<sup>949</sup>, es decir, el fomento o impulso de las acciones tomadas sobre tales servicios por el nivel central, responsable directo de los mismos, a través de sus respectivos Ministerios. En materia de salud, el ámbito competencial parece ampliarse un poco, al preverse además el desarrollo de programas de salud por parte del nivel local, titularidad que ha de compartir, casi de forma marginal, con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Los servicios públicos que son prestados de forma exclusiva por el nivel local, son básicamente seis:

a.- La formación y administración del Registro del Estado Familiar.

b.- El mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, ya sea en mercados públicos, tiangués, mataderos o rastros. La prestación de estos servicios se encuentra a su vez sujeta a la vigilancia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, según los dispone el art. 41 núm. 2 del Código de Salud.

c.- El barrido y aseo de las vías públicas, así como la recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, con excepción de los catalogados como peligrosos o bioinfecciosos que deberá realizar en colaboración de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; este es quizá el servicio más visible de los gobiernos locales.

d.- El servicio de cementerios y servicios funerarios. Cuando no es la municipalidad quien presta el servicio, ésta toma las labores de vigilancia sobre el prestatario.

---

<sup>949</sup> Promover: Iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro; Diccionario de la Lengua española, 22ª. edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=promover>

e.- La policía municipal. Servicio que nunca puede llegar a usurpar las funciones de seguridad pública, exclusiva y constitucionalmente otorgadas a la Policía Nacional Civil<sup>950</sup>. Sus alcances llegan al cuidado y protección de los bienes de la municipalidad, como son los edificios, parques, mercados y demás instalaciones municipales.

f.- La administración y regulación del uso de parques, calles, aceras y demás espacios públicos, así como el ornato y nomenclatura de los mismos.

**2.- Desarrollo económico y social del ámbito local.** En esta dimensión, podemos identificar los ámbitos competenciales siguientes:

a.- El desarrollo local, en toda su dimensión, desde la elaboración hasta la ejecución de los planes orientados a ello. Casi cualquier esfuerzo, acción o iniciativa del nivel local tendente a desarrollar cualquiera de los ámbitos del entorno local, tiene cabida en este título competencial.

b.- La implementación o ejecución de servicios básicos en beneficio de la comunidad, entre los que pueden mencionarse el agua potable, energía eléctrica, vías de comunicación, obras de mitigación de desastre, entre otras.

c.- La financiación de programas de vivienda o renovación urbana.

d.- El desarrollo de programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales

**3.- Regulación y vigilancia de actividades de terceros.** Son muchas las competencias de este tipo otorgadas al nivel local. Actividades como las que a continuación se enuncian, se encuentran sujetas a la regulación, autorización, control y/o vigilancia del gobierno local: el respeto a los derechos de los consumidores en el tráfico comercial; la exhibición de espectáculos y publicidad comercial; la explotación turística y deportiva de los sitios propiedad de la municipalidad; el transporte local, la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga; las prácticas comerciales, industriales y de servicios desarrolladas por los establecimientos asentados en la localidad; el funcionamiento extraordinario de farmacias y otros establecimientos; el funcionamiento de bares, restaurantes, clubes nocturnos y similares; la tenencia de

---

<sup>950</sup> Art. 159 Cn.

animales domésticos y salvajes; el funcionamiento de loterías y otros juegos de azar; la urbanización, lotificación o parcelación del suelo.

**4.- Acciones de fomento, impulso y promoción de otras actividades o políticas generadas por el mismo nivel local o por el central.** Los verbos promover e impulsar se encuentran en función de otras acciones de mayor trascendencia para el ámbito local. En estos casos, el nivel local toma una posición de mero acompañamiento y apoyo para estas últimas. Entre éstas, tenemos:

a.- Las que citábamos al inicio de este acápite, como son las funciones de promoción de la educación, a cultura, el deporte, la recreación, las ciencias, el arte, así como de programas de salud.

b.- El fomento y promoción del turismo interno y externo.

c.- La promoción de la participación ciudadana.

d.- El impulso de la actividad industrial, comercial, agropecuaria, artesanal y de servicios, así como estimular la generación de empleo.

e.- La promoción de ferias y festividades populares.

f.- La promoción y fomento de aquellas actividades orientadas a fortalecer la equidad de género.

Varias de las competencias antes enunciadas, son desarrolladas de forma concurrente con otros entes del nivel central; en algunos casos, así se anuncia ya desde la misma norma. Su ejecución será regulada a través de ordenanzas y reglamentos locales<sup>951</sup>.

Como puede observarse, el marco competencial del nivel local en materia de servicios públicos es sumamente limitado; a ello habrá que sumarle todas aquellas competencias de mayor complejidad como la elaboración de planes de desarrollo local, desarrollo de programas de combate de enfermedades, promoción del desarrollo económico y generación de empleo, implementación de servicios básicos o el financiamiento de

---

<sup>951</sup> Art. 6-A CM.

programas de viviendas, que no ejecutan los gobiernos locales o lo hacen de forma deficiente, ya sea por falta de capacidad técnica o por la falta de recursos económicos para ello.

Finalmente, debemos referir la habilitación con que cuentan los gobiernos locales para ejecutar sus títulos competenciales por sí o a través de la cooperación con otros gobiernos locales o con otros entes del nivel central o, incluso, a través de sociedades con las cuales contraten o de las que ellos mismos formen parte.

*Art. 7 CM: Los servicios públicos municipales podrán prestarse por:*

- 1. El Municipio en forma directa;*
- 2. Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contrato;*
- 3. Concesión otorgada en licitación pública.*

*Art. 11 CM: Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.*

*Art. 15 CM: Todas las instituciones del Estado y entes autónomos, están obligados a colaborar con el municipio en la gestión de las materias y servicios de su competencia.*

## 9. FORMA DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL

El desarrollo alcanzado a este punto de la investigación, nos da confianza para afirmar que el nivel de autonomía y suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales, es el parámetro más efectivo para determinar los niveles de descentralización al interior de todo Estado, pues todo el marco competencial, protagonismo –económico, social e incluso político- y capacidad de autogobierno, se encuentra supeditado a ello<sup>952</sup>; los recursos de los que autónomamente dispone el nivel local determinan su calidad de *gobierno*, dada su vocación de competencia general.

Así, respecto de sus ingresos, siguiendo la literatura sobre el tema<sup>953</sup>, debemos analizar el origen de éstos y la capacidad de los gobiernos locales para determinarlos.

### 9.1. INGRESOS

Partiendo de la Constitución, los gobiernos locales gozan de autonomía económica, la que comprende la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones públicas, el proponer la creación o reforma de impuestos locales, el decretar sus presupuestos de ingresos y egresos, la proscripción de la centralización de los fondos municipales y su disposición para fines ajenos al beneficio local, la creación de un fondo para el desarrollo económico y social de los municipio, así como la libre administración de su patrimonio<sup>954</sup>. De ello podemos extraer como forma de ingresos de los gobiernos locales, los impuestos, tasas, contribuciones especiales, transferencias, endeudamiento público y los provenientes de la comercialización de sus bienes.

---

<sup>952</sup> TREISMAN, Daniel, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, Madrid etc., 2007, p. 25.

<sup>953</sup> MONTERO, ALFRED Y SAMUELS, DAVID, “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences”, en *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 7.

<sup>954</sup> Arts. 203, 204 y 207 Cn.



La Ley General Tributaria Municipal, como fuente de principios básicos y marco normativo general para el ejercicio y desarrollo de la potestad tributaria local, establece como formas de tributos municipales: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales municipales<sup>955</sup>.

Las transferencias realizadas desde el nivel central, representan además una de las formas de ingresos locales más importantes. Éstas se ejecutan a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), creado desde el art. 207 Cn. y desarrollado por el Decreto legislativo No. 74, del 08 de septiembre de 1988<sup>956</sup>, que contiene la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

La deuda pública municipal constituye otra forma de ingreso para los gobiernos locales, cuyos requisitos y límites son establecidos en la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal<sup>957</sup>.

Finalmente, el mismo Código Municipal enlista todas las distintas fuentes de ingresos locales:

*Art. 63.- Son ingresos del Municipio:*

*1.- El producto de los **impuestos, tasas y contribuciones** municipales;*

*2.- El producto de las **penas o sanciones pecuniarias** de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, así como el de aquellas penas o sanciones que se liquiden con destino al municipio de conformidad a otras leyes. Igualmente los recargos e intereses que perciban conforme a esas leyes, ordenanzas o reglamentos;*

*3.- Los **intereses** producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan;*

*4.- El producto de la administración de los **servicios públicos** municipales;*

---

<sup>955</sup> Arts. 1 y 3 LGTM.

<sup>956</sup> Publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo 300, de fecha 23 de septiembre de 1988.

<sup>957</sup> Dicha norma contempla dos formas de endeudamiento: 1) la deuda pública municipal, que son todos aquellos créditos cuyos vencimientos sean mayores de un año; y, 2) la deuda de corto plazo, cuyo vencimiento sea menor o igual a un año. Art. 1 Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.

5.- Las **rentas** de todo género que el municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad;

6.- Los **dividendos o utilidades** que le correspondan por las acciones o aportes que tenga en sociedad de cualquier género;

7.- Las **subvenciones, donaciones y legados** que reciba;

8.- El **producto de los contratos** que celebre;

9.- Los **frutos civiles** de los bienes municipales o que se obtengan con ocasión de otros ingresos municipales, así como los **intereses y premios** devengados por las cantidades de dinero consignados en calidad de depósitos en cualquier banco;

10.- El aporte proveniente del **fondo para el desarrollo económico y social** de los municipios establecido en el inciso tercero del artículo 207, de la Constitución en la forma y cuantía que fije la ley;

11.- Las **contribuciones y derechos especiales** previstos en otras leyes;

12.- El **producto de los empréstitos, préstamos y demás operaciones de crédito** que obtenga;

13.- El **precio de la venta de los bienes muebles e inmuebles municipales** que efectuare;

14.- Los **aportes especiales o extraordinarios** que le acuerden organismos estatales o autónomos;

15.- **Cualquiera otra** que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas.

Conforme a información obtenida directamente de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, a nivel nacional, los gobiernos locales han presupuestado ingresos de 720,329,510.79 y 997,136,080.71 durante los años 2010 y 2011, respectivamente, lo que representa el 20% y el 22% del total de los ingresos

públicos presupuestados para esos mismos años y, además, el 3.4% y el 4.3% del PIB para dichos períodos.

Dichos ingresos fueron percibidos bajo los conceptos siguientes:

<b>Ejecución por Rubros de Ingresos del Sector Municipal</b>				
	<b>2010</b>		<b>2011*</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
<b>Ingresos</b>	<b>720,329,510.79</b>	<b>605,984,344.63</b>	<b>997,136,080.71</b>	<b>817,720,951.61</b>
Endeudamiento publico	151,688,671.73	131,304,208.74	274,759,769.11	258,201,721.52
Impuestos	63,822,091.19	63,386,028.65	68,588,373.23	68,326,871.08
Ingreso por contribuciones especiales	3,557,445.90	3,439,810.70	4,419,955.67	4,530,804.36
Ingresos financieros y otros	12,604,916.06	14,819,036.38	12,696,065.02	14,853,549.06
Recuperación de inversiones financiera	49,945.98	130,386.59	4,896,449.69	2,516,722.61
Saldos de años anteriores	80,258,663.19	0	120,674,382.21	0
Tasas y derechos	127,080,829.21	126,227,678.25	141,681,090.16	146,788,514.58
Transferencias corrientes	61,966,671.73	59,185,834.63	70,705,923.08	68,570,292.35
Transferencias de capital	213,468,542.31	202,785,796.36	292,874,032.04	248,848,314.01
Venta de activos fijos	657,867.24	365,482.53	328,658.86	221,968.40
Venta de bienes y servicios	5,173,866.25	4,340,081.80	5,511,381.64	4,862,193.64

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

\* Datos del año 2011 aún preliminares. Se omite información correspondiente a 2012, debido a información pendiente de incorporar.

De éstos, los correspondientes al endeudamiento público y las transferencias de corrientes y de capital no pueden considerarse ingresos propios, y representan casi el 60% y el 65% de los ingresos totales de los gobiernos locales durante los años 2010 y 2011, respectivamente. Por contrario, podemos afirmar que los gobiernos locales en El Salvador, son capaces de generar únicamente el 40% de sus ingresos totales, lo que, obviamente, les coloca en una posición medianamente alta de dependencia, en detrimento de su propia autonomía.

Los ingresos obtenidos a través de los esfuerzos recaudatorios propios muestran los bajos niveles de autosostenibilidad del nivel local, pues los ingresos en concepto de impuestos, tasas, derechos y venta de bienes y servicios representan sólo el 32% y el 27% de los ingresos totales efectivamente percibidos durante los años 2010 y 2011, respectivamente.

Como se aprecia, los ingresos de los gobiernos locales vienen determinados en gran medida desde el nivel central, a través de las transferencias o subvenciones de recursos hacia los entes locales y su posición dominante en la determinación de políticas fiscales.

Las transferencias desde el nivel central son las que suplen en gran medida la suficiencia y autonomía financiera de los entes locales, determinando así los límites y alcances materiales del bloque de competencias asignado al gobierno local. Ello, como

señala Velasco, sigue siendo una forma de mantener latente la centralización del poder tributario, que al final redundará en una disminución de la autonomía local y de la corresponsabilidad fiscal, necesaria para el ejercicio de políticas de gasto sostenible<sup>958</sup>. El constituyente derivado y el intérprete constitucional tienen mucho que aportar en la superación de esta deficiencia normativa, claramente centralista.

La distribución territorial de tales ingresos, muestran además los desequilibrios que ya antes señalábamos. Así, encontramos como tan solo dos de los departamentos, San Salvador y La Libertad, acaparan el 33% de los ingresos totales presupuestados para los gobiernos locales durante los años 2010 y 2011.

<b>Ejecución de Ingresos Sector Municipal</b>				
<b>Departamento</b>	<b>2010</b>		<b>2011</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
AHUACHAPÁN	35,892,948.49	30,711,214.45	43,312,285.51	35,572,007.88
CABAÑAS	22,950,744.89	18,810,898.36	34,091,267.27	28,826,998.64
CHALATENANGO	33,034,590.94	27,943,605.09	50,925,056.09	39,099,613.37
CUSCATLÁN	29,151,291.83	24,895,889.07	42,625,713.16	33,941,938.30
LA LIBERTAD	86,140,903.60	69,849,496.57	132,504,049.03	104,940,893.78
LA PAZ	41,906,121.19	37,251,515.47	60,824,887.23	50,811,402.15
LA UNIÓN	53,091,830.97	45,719,266.81	67,181,443.56	48,647,299.96
MORAZÁN	32,324,204.33	25,329,391.71	45,230,043.03	35,599,987.56
SAN MIGUEL	47,177,963.11	45,999,332.36	73,059,385.94	60,582,916.90
SAN SALVADOR	153,503,083.19	128,177,755.33	198,642,203.88	176,971,807.13
SAN VICENTE	24,754,468.88	19,757,660.74	34,284,714.67	26,780,837.96
SANTA ANA	49,048,138.89	40,593,468.83	68,195,696.05	59,470,363.23
SONSONATE	56,314,691.88	43,271,602.56	71,796,592.27	55,685,778.28
USulután	55,038,528.60	47,673,247.28	74,462,743.02	60,789,106.47
<b>Total general</b>	<b>720,329,510.79</b>	<b>605,984,344.63</b>	<b>997,136,080.71</b>	<b>817,720,951.61</b>

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

Nota: Datos del año 2011 y 2012 Preliminares, aún falta incorporar información.

<sup>958</sup> VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 192.

En el detalle de la distribución de tales ingresos, podemos apreciar además la mayor o menor autonomía financiera por parte de los municipios ubicados en determinadas zonas geográficas del país. De esta forma, podemos ver cómo incluso, para el año 2011, la dependencia de los gobiernos locales de determinados departamentos de las transferencias y el endeudamiento públicos, es mucho más pronunciada que en otros. Cabañas, Chalatenango, Morazán, por ejemplo, apenas alcanza a cubrir de forma autónoma el 20% o menos de sus ingresos totales, dependiendo para el resto de su financiación, de las transferencias que hace el nivel central y del endeudamiento público. Por el contrario, encontramos departamentos como La Libertad y Santa Ana, en donde sus municipios, en promedio, llegan a cubrir el 42% de sus ingresos totales, a través de ingresos propios; en San Salvador por su parte, sus municipios llegan a financiar el 60% de todo su funcionamiento con ingresos propios.

<b>Ejecución por Departamento, Rubros de Ingresos del Sector Municipal</b>				
<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>2010</b>		<b>2011 *</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
<b>DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN</b>	<b>35,892,948.49</b>	<b>30,711,214.45</b>	<b>43,312,285.51</b>	<b>35,572,007.88</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	8,967,247.66	7,779,566.75	12,045,448.52	11,039,030.90
IMPUESTOS	1,632,230.75	1,680,829.69	1,711,226.54	1,485,437.07
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	896,120.25	410,543.76	824,637.75	436,264.14
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	2,761,792.98	0	4,302,668.86	0
TASAS Y DERECHOS	2,765,127.61	2,831,506.95	3,239,060.58	3,124,736.90
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,262,854.36	3,266,994.26	3,910,767.24	3,938,787.65
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	15,232,049.71	14,603,444.03	16,886,325.60	15,396,572.48
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	183,400.00	38,898.69	183,500.00	39,272.47
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	192,125.17	99,430.32	208,650.42	111,906.27
<b>DEPARTAMENTO DE CABAÑAS</b>	<b>22,950,744.89</b>	<b>18,810,898.36</b>	<b>34,091,267.27</b>	<b>28,826,998.64</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	6,999,994.46	6,378,968.57	15,470,022.23	14,336,936.62
IMPUESTOS	900,104.88	737,744.69	945,955.73	813,146.41
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	293,626.41	207,463.31	407,493.79	347,836.78
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	1,238,755.44	0	2,345,117.62	0
TASAS Y DERECHOS	2,100,972.99	2,262,786.07	2,198,348.46	2,081,866.91
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,063,934.80	2,069,928.24	2,522,064.10	2,484,144.57
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	9,268,371.81	7,068,874.95	10,103,762.74	8,686,512.87

VENTA DE ACTIVOS FIJOS	887	0	10,000.00	10,106.97
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	84,097.10	85,132.53	88,502.60	66,447.51
<b>DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO</b>	<b>33,034,590.94</b>	<b>27,943,605.09</b>	<b>50,925,056.09</b>	<b>39,099,613.37</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	5,437,938.99	5,444,830.47	9,969,479.14	11,414,245.65
IMPUESTOS	825,463.59	916,392.02	1,133,343.69	960,489.61
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	259,901.34	171,605.61	301,230.11	485,210.58
RECUPERACIÓN DE INVER. FINANC.	9,263.99	5,495.56	3,768.43	2,500.00
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	5,119,445.76	0	6,884,464.95	0
TASAS Y DERECHOS	2,177,118.06	2,097,940.88	2,247,906.21	2,294,456.05
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,243,343.41	4,243,324.99	5,032,300.37	4,950,751.19
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	14,588,845.97	14,697,750.48	24,948,450.66	18,565,039.07
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	2,074.17	5,396.87	2,402.17	444.43
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	371,195.66	360,868.21	401,710.36	426,476.79
<b>DEPARTAMENTO DE CUSCATLAN</b>	<b>29,151,291.83</b>	<b>24,895,889.07</b>	<b>42,625,713.16</b>	<b>33,941,938.30</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	7,057,704.10	5,970,315.65	11,700,681.60	11,705,063.92
IMPUESTOS	1,360,470.39	1,243,889.46	1,173,345.41	1,320,002.23
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	424,113.86	347,316.90	424,724.96	408,013.50
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	2,600,382.58	0	5,064,007.10	0
TASAS Y DERECHOS	2,486,459.70	2,449,898.49	3,007,186.16	3,034,170.94
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,455,461.28	3,236,485.21	3,817,165.74	3,701,190.07
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	11,274,948.89	11,179,488.37	16,652,377.56	13,304,780.12
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	200	333.34	317.04	246.88
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	491,551.03	468,161.65	785,907.59	468,470.64
<b>DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD</b>	<b>86,140,903.60</b>	<b>69,849,496.57</b>	<b>132,504,049.03</b>	<b>104,940,893.78</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	13,595,148.34	9,748,429.27	34,205,065.98	34,097,992.34
IMPUESTOS	10,847,730.97	12,591,699.60	12,080,921.02	14,433,043.45
INGRESO POR CONTRIBUC. ESPEC.	120,000.00	107,508.66	196,109.34	110,915.33
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	3,425,860.37	2,488,258.05	2,976,701.06	2,311,473.71
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.	37,830.84	72,805.50	1,890,523.83	813,865.18
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	11,940,402.84	0	19,300,639.07	0
TASAS Y DERECHOS	17,840,017.78	17,073,175.87	19,001,164.29	19,023,427.71
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,223,040.20	5,763,407.73	8,437,578.62	6,708,435.66
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	21,614,680.31	21,570,411.36	34,075,040.32	27,105,983.52
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	201,366.22	200,483.44	1,200.00	9,061.15
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	294,825.73	233,317.09	339,105.50	326,695.73
<b>DEPARTAMENTO DE LA PAZ</b>	<b>41,906,121.19</b>	<b>37,251,515.47</b>	<b>60,824,887.23</b>	<b>50,811,402.15</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	13,528,908.75	12,210,475.24	20,344,359.75	20,664,337.82
IMPUESTOS	2,189,291.99	2,100,408.93	2,526,399.99	2,284,524.37
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	376,321.06	334,007.23	309,402.95	398,581.38
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.				
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	3,318,663.01	0	8,308,742.00	0
TASAS Y DERECHOS	4,055,133.72	4,241,999.68	5,068,254.49	6,200,250.40
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,097,434.35	4,028,189.19	4,822,567.66	4,922,471.03

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	13,984,174.34	14,027,178.61	19,095,169.92	16,061,772.60
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	7,534.00	5,283.73	1,650.38	4,241.52
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	348,659.97	303,972.86	348,340.09	275,223.03
<b>DEPARTAMENTO DE LA UNION</b>	<b>53,091,830.97</b>	<b>45,719,266.81</b>	<b>67,181,443.56</b>	<b>48,647,299.96</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	20,700,921.01	21,262,498.03	18,913,762.86	17,524,574.27
IMPUESTOS	1,989,195.42	1,343,529.93	4,894,796.63	1,357,896.77
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	410,606.60	289,315.41	556,164.74	409,615.81
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	4,687,385.44	0	9,550,100.21	0
TASAS Y DERECHOS	3,730,094.18	2,899,469.77	6,590,742.31	5,644,333.75
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,527,694.86	4,203,388.84	5,087,332.72	5,076,225.22
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16,610,765.45	15,340,367.46	21,100,129.44	18,107,954.66
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	71,223.28	49,231.77	45,052.46	90,232.59
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	363,944.73	331,465.60	443,362.19	436,466.89
<b>DEPARTAMENTO DE MORAZAN</b>	<b>32,324,204.33</b>	<b>25,329,391.71</b>	<b>45,230,043.03</b>	<b>35,599,987.56</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	7,662,053.67	5,661,474.10	12,005,404.73	11,448,215.54
IMPUESTOS	528,311.83	608,292.34	597,409.75	577,448.06
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	188,229.21	167,972.42	187,467.39	151,323.51
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.	2000	0		
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	3,772,210.27	0	5,738,427.60	0
TASAS Y DERECHOS	1,687,154.09	1,669,973.46	1,885,219.27	1,893,414.82
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,270,508.72	3,717,809.28	4,471,347.04	4,473,538.40
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	13,820,439.64	13,113,050.64	19,923,707.14	16,639,364.92
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	23,429.12	31,176.46	35,926.73	35,870.50
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	369,867.78	359,643.01	385,133.38	380,811.81
<b>DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL</b>	<b>47,177,963.11</b>	<b>45,999,332.36</b>	<b>73,059,385.94</b>	<b>60,582,916.90</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	9,599,824.53	10,797,265.82	21,399,484.35	19,366,874.01
IMPUESTOS	2,995,830.48	4,113,217.62	3,402,294.60	3,473,061.06
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	529,648.07	1,124,829.08	519,161.98	1,461,913.54
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.			1,300,000.00	1,500,000.00
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	5,024,830.14	0	9,885,510.70	0
TASAS Y DERECHOS	7,599,651.45	9,853,326.38	10,264,530.15	10,218,745.22
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,473,961.92	4,448,204.88	5,339,552.59	5,237,858.55
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16,433,931.01	15,323,562.96	20,545,765.71	18,921,491.49
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	119,302.56	4,101.08	4,687.72	1,882.58
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	400,982.95	334,824.54	398,398.14	401,090.45
<b>DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR</b>	<b>153,503,083.19</b>	<b>128,177,755.33</b>	<b>198,642,203.88</b>	<b>176,971,807.13</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	9,250,483.57	7,402,526.46	39,886,351.20	37,565,412.31
IMPUESTOS	24,092,427.14	23,229,047.90	22,413,931.30	24,856,977.38
INGRESO POR CONTRIBUC. ESPEC.	3,437,445.90	3,332,302.04	4,223,846.33	4,419,889.03
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	3,747,923.63	6,470,897.99	4,082,757.18	5,312,589.84
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.	351.15	2,085.53	1,500,857.43	357.43
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	17,210,314.66	0	20,096,327.65	0

TASAS Y DERECHOS	60,337,098.44	57,307,912.51	65,532,499.09	66,928,604.69
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9,025,799.83	8,273,002.72	8,520,727.82	8,330,171.24
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	25,436,316.88	21,553,198.27	31,570,492.35	28,838,497.29
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	22,274.08	14,266.87	28,413.89	23,405.09
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	942,647.91	592,515.04	785,999.64	695,902.83
<b>DEPARTAMENTO DE SAN VICENTE</b>	<b>24,754,468.88</b>	<b>19,757,660.74</b>	<b>34,284,714.67</b>	<b>26,780,837.96</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	6,221,515.35	5,390,980.23	10,592,052.27	9,777,781.32
IMPUESTOS	886,171.36	765,854.16	808,278.63	717,299.47
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	174,537.73	208,875.28	247,571.96	339,734.60
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	2,650,251.61	0	4,670,218.14	0
TASAS Y DERECHOS	1,875,182.25	1,991,743.95	2,131,033.36	2,272,549.98
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,485,253.53	2,466,594.70	2,919,357.38	2,932,224.38
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	10,149,744.15	8,644,068.06	12,557,829.78	10,495,172.54
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	20,500.00	9,427.02	14,335.00	6,855.84
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	291,312.90	280,117.34	344,038.15	239,219.83
<b>DEPARTAMENTO DE SANTA ANA</b>	<b>49,048,138.89</b>	<b>40,593,468.83</b>	<b>68,195,696.05</b>	<b>59,470,363.23</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	5,599,145.47	4,723,950.86	15,915,172.79	15,060,298.74
IMPUESTOS	7,379,195.56	6,764,167.20	8,817,764.12	8,580,165.65
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	820,917.00	1,004,991.00	712,207.42	1,299,683.36
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	8,445,874.39	0	8,275,119.05	0
TASAS Y DERECHOS	10,601,117.69	11,363,255.17	10,464,025.99	13,544,814.48
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,910,750.79	3,852,274.66	4,618,438.16	4,640,458.77
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	11,941,606.72	12,516,628.06	18,972,178.08	15,920,893.44
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	3,015.00	3,015.00	0	8.06
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	346,516.27	365,186.88	420,790.44	424,040.73
<b>DEPARTAMENTO DE SONSONATE</b>	<b>56,314,691.88</b>	<b>43,271,602.56</b>	<b>71,796,592.27</b>	<b>55,685,778.28</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	19,667,866.79	11,449,726.12	23,423,727.91	16,748,083.32
IMPUESTOS	4,722,277.98	4,809,433.29	4,938,649.91	5,066,824.42
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	413,606.21	497,799.29	506,416.09	724,211.05
RECUPERACIÓN DE INVERS. FINANC.	0	50,000.00		
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	5,167,262.58	0	8,314,076.77	0
TASAS Y DERECHOS	4,986,082.72	5,588,311.65	5,237,243.20	6,172,810.40
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,025,488.40	4,718,728.35	5,435,608.01	5,654,308.67
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16,134,594.40	15,961,147.98	23,698,563.27	21,098,240.99
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	2,661.81	1,994.57	1,173.47	340.32
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	194,850.99	194,461.31	241,133.64	220,959.11
<b>DEPARTAMENTO DE USULUTAN</b>	<b>55,038,528.60</b>	<b>47,673,247.28</b>	<b>74,462,743.02</b>	<b>60,789,106.47</b>
ENDEUDAMIENTO PUBLICO	17,399,919.04	17,083,201.17	28,888,755.78	27,452,874.76
IMPUESTOS	3,473,388.85	2,481,521.82	3,144,055.91	2,400,555.13
INGRESOS FINANCIEROS Y OTROS	643,504.32	1,095,161.05	640,127.64	767,097.26
RECUPERACIÓN DE INVER. FINANCIE.	500	0	201,300.00	200,000.00
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	6,321,091.49	0	7,938,962.49	0
TASAS Y DERECHOS	4,839,618.53	4,596,377.42	4,813,876.60	4,354,332.33
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,901,145.28	4,897,501.58	5,771,115.63	5,519,726.95



TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16,978,073.03	17,186,625.13	22,744,239.47	19,706,038.02
VENTA DE ACTIVOS FIJOS	0	1,873.69		
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	481,288.06	330,985.42	320,309.50	388,482.02
<b>Total general</b>	<b>720,329,510.79</b>	<b>605,984,344.63</b>	<b>997,136,080.71</b>	<b>817,720,951.61</b>

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

Nota: Datos del año 2011 y 2012 Preliminares, aún falta incorporar información.

### 9.1.1. Ingresos propios

Por ingresos propios, habremos de comprender aquellos que los gobiernos locales son capaces de general de forma autónoma; en particular, nos referimos a los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, tasas, derechos y venta de bienes y servicios.

Éstos representan, en promedio, el 32% y el 27% de los ingresos totales percibidos en el nivel local durante los años 2010 y 2011, respectivamente, lo que, como referíamos, afecta la autonomía local, constitucionalmente reconocida; afectación que se profundiza en las localidades de menor tamaño.

#### *a. Impuestos*

En materia de impuestos municipales, la Asamblea Legislativa mantiene el monopolio para su determinación y promulgación<sup>959</sup>; al municipio por su parte, únicamente se otorga la iniciativa de ley para proponer el establecimiento y modificación de impuestos locales<sup>960</sup>.

Los impuestos municipales gravan de forma casi exclusiva la actividad económica, sea ésta comercial, industrial, de servicios u otras, sea cual fuere su giro o especialidad, desarrollada al interior de cada localidad, tomándose como base imponible para los

<sup>959</sup> Arts. 131 ord. 6° de la Constitución: *Corresponde a la Asamblea Legislativa: ...6°.- Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y art. 7 inc. 1° LGTM: Compete a la Asamblea Legislativa, crear, modificar o derogar Impuestos Municipales, a propuesta de los Concejos Municipales, mediante la emisión del decreto legislativo correspondiente.*

<sup>960</sup> Art. 204 ord. 6° de la Constitución: *La autonomía del Municipio comprende: ...6°.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa; y art. 133 ord. 4° de la Constitución: Tienen exclusivamente iniciativa de ley: ...4°.- Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.*

mismos, también de forma exclusiva los activos del comerciante contribuyente<sup>961</sup>. Es importante señalar que la propiedad inmobiliaria ubicada en la jurisdicción territorial del municipio, también es objeto de ser gravada vía impuestos; tributo del que hasta ahora el legislador se ha negado a aprobar, a pesar de la insistencia de gobiernos locales y gremiales de municipalidades. Asimismo, para la determinación de la base imponible, dicha norma contempla otros factores como la naturaleza de las empresas, las utilidades que perciban, cualquiera otra manifestación de la capacidad económica de los sujetos pasivos y la realidad socio-económica de los Municipios; sin embargo, son los activos del sujeto pasivo los únicos que hasta hoy han sido tomados en cuenta.

Estas dos últimas observaciones resultan cualitativa y cuantitativamente significativas en clave de finanzas públicas, autonomía tributaria y autonomía locales, por cuanto El Salvador es el único país de la región centroamericana que no cuenta con un impuesto a la propiedad inmobiliaria o impuesto predial<sup>962</sup>, y porque la determinación de la base

---

<sup>961</sup> Ley General Tributaria Municipal: *Art. 125.- Podrán ser afectadas por impuestos municipales, las empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios, sea cual fuere su giro o especialidad; cualquier otra actividad de naturaleza económica que se realice en la comprensión del Municipio, así como la propiedad inmobiliaria radicada en el mismo.*

*Art. 126.- Para la aplicación de los impuestos a que se refiere el Artículo anterior, las leyes de creación deberán tomar en consideración, la naturaleza de las empresas, la cuantía de sus activos, las utilidades que perciban, cualquiera otra manifestación de la capacidad económica de los sujetos pasivos y la realidad socio-económica de los Municipios.*

*Art. 127.- En la determinación de la base imponible y en la estructuración de las tarifas correspondientes, también deberán ser consideradas aquellas deducciones y pasivos, en los límites mínimos y máximos que se estimen adecuados, a fin de asegurar la conservación del capital productivo y de cualquier otra fuente generadora de ingresos, el estímulo a las inversiones productivas, y que por otra parte, permita a los Municipios obtener los recursos que necesita para el cumplimiento de sus fines y asegurar una auténtica autonomía municipal.*

*Art. 128.- El ejercicio de imposición en materia de impuestos municipales podrá ser mensual o anual o por períodos de diferente extensión, según se determine en la ley respectiva.*

<sup>962</sup> Además, junto a Cuba, son los únicos países de Latinoamérica que no cuentan con esta figura tributaria. “El impuesto predial es un instrumento tributario que, por su naturaleza, corresponde a la administración subnacional o local, establecido en casi todos los países con economías de mercado formal... El impuesto predial no debe ser considerado un sustituto del impuesto sobre la actividad económica municipal, puesto que estas dos cargas tributarias son diferentes con generadores distintos, El primero grava la propiedad inmobiliaria, mientras que el otro grava la actividad económica... Un buen sistema de impuesto predial contribuirá a crear condiciones sostenidas de competitividad territorial, pero solo en la medida en que su producto esté vinculado de forma directa con inversiones en áreas específicas”; ARGUETA, LORENA, “Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, Vol. 61, Núm. 697-698, Nov-Dic 2006, UCA, San Salvador, 2006, p. 1198. Además, Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 41.

imponible de los impuestos locales, con base, exclusivamente, en los activos del contribuyente general dificultades para su declaración y control<sup>963</sup>.

Para la Fundación DEMUCA, “existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales”; la principal es la inexistencia de un impuesto a la propiedad inmobiliaria, típicamente destinado a los gobiernos locales<sup>964</sup>. Para ésta además, el impuesto tipo a la actividad económica adolece de dos grandes deficiencias, como son la desatención de los niveles de rentabilidad como parámetro para establecer la tasa impositiva y la utilización de sistemas regresivos en su configuración<sup>965</sup>; en este mismo sentido, hay quienes incluso han llegado a sugerir una reforma radical a la estructura actual de los impuestos municipales afincados sobre los activos del sujeto pasivo, propugnando por un impuesto basado en los niveles de ingresos de los establecimientos radicados en cada jurisdicción<sup>966</sup>.

Las leyes que los establecen son redactadas en su mayoría bajo un mismo patrón, pues, en cierta medida, así lo manda el art. 2 de la LGTM:

*Las leyes y ordenanzas que establezcan tributos municipales determinarán en su contenido: el hecho generador del tributo; los sujetos activo y pasivo; la cuantía del tributo o forma de establecerla; las deducciones, las obligaciones de los sujetos activo, pasivo y de los terceros; las infracciones y sanciones correspondientes; los recursos que deban concederse conforme esta Ley General; así como las exenciones que pudieran otorgarse respecto a los impuestos.*

---

<sup>963</sup> ANAYA, Óscar Edmundo, "Las finanzas municipales en el salvador 2003 - 2007", en FUNDAUNGO, San Salvador, 2008, p. 30.

<sup>964</sup> Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 27.

<sup>965</sup> Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 28.

<sup>966</sup> Gómez-Sabaini, Juan Carlos. *El Salvador: Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, en [http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/get\\_document.aspx?docnum=35401121](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/get_document.aspx?docnum=35401121). Para el autor, “Cuanto más cercano se encuentre el hecho imponible del monto de ventas a los consumidores finales menores serán los efectos distorsivos y mayores serán las ganancias en términos de eficiencia económica y administrativa”. Además, Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 42.

*Dichas leyes y ordenanzas deberán fundamentarse en la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria y de no confiscación.*

En todas las leyes de impuestos a las actividades económicas de los municipios se establecen con mayor o menor grado de claridad las actividades económicas gravadas, siendo éstas, en su generalidad: las agropecuarias, industriales, comerciales, de servicios, financieras, otras realizadas por la Administración pública u organizaciones no gubernamentales y demás.

En todas ellas se describe como base imponible del impuesto, el activo del contribuyente obligado, entendiéndose por éste, aquellos valores en activos que posee una persona natural o jurídica para el desarrollo de su actividad económica específica.

La alícuota del impuesto se establece, en la inmensa mayoría de los casos, mediante una cuota fija y una variable, según los valores de la base imponible. Lo importante de estas alícuotas variables de acuerdo al monto de los activos, es que en todos los casos son regresivas, es decir, en tanto mayores son los activos del contribuyente, menor es la alícuota a pagar, lo que obviamente va en detrimento del pequeño comerciante<sup>967</sup>.

#### ***b. Tasas***

La autonomía local en materia de tasas es significativamente más completa, en tanto se otorga de forma expresa a los Municipios, la potestad de crear, modificar y suprimir sus propias tasas y contribuciones públicas especiales, sin la intervención de ningún otro Órgano del Estado.

Así lo dispone el art. 204 ord. 1° de la Constitución:

*La autonomía del Municipio comprende:*

---

<sup>967</sup> ANAYA, Óscar Edmundo, "Las finanzas municipales en el salvador 2003 - 2007", en FUNDAUNGO, San Salvador, 2008, p. 30. Además, Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 38.

*1º.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.*

*Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;*

La Constitución proscribe además toda acción del legislador y del nivel central tendente a eximir o dispensar el pago de tasas y contribuciones municipales<sup>968</sup>.

En este mismo sentido, la Ley General Tributaria Municipal dispone en su art. 7 inc. 2º, que “*Es competencia de los Concejos Municipales crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales, mediante la emisión de la ordenanza, ...de conformidad a esta Ley*”. En términos similares, el art. 129: “*Los Municipios podrán establecer mediante la emisión de las ordenanzas respectivas, tasas por los servicios de naturaleza administrativa o jurídica que presten*”.

Los servicios públicos más comunes, afectos al pago de tasas municipales, son los de alumbrado público, aseo, ornato, estacionamientos públicos, baños y lavaderos públicos, casas comunales municipales, cementerios, dormitorios públicos, mercados, establecimientos en plazas y sitios públicos, pavimentación de vías públicas, rastro municipal, tiangués, estadios municipales y piscinas municipales, aunque, en general, lo están todos aquellos servicios que las condiciones de cada Municipio le permitan proporcionar al público o que representen el uso de bienes municipales<sup>969</sup>. Asimismo, se encuentran afectos al pago de tasas los servicios jurídicos proporcionados por el Municipio, tales como: auténticas de firmas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, patentes, permisos, matrimonios, testimonios de títulos de propiedad, transacciones de ganado y otros servicios de similar naturaleza que preste el Municipio, así como otras actividades, que requieren control y autorización municipal para su funcionamiento<sup>970</sup>.

---

<sup>968</sup> Art. 205.- *Ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales.*

<sup>969</sup> Art. 130 inc. 1º LGTM

<sup>970</sup> Art. 131 LGTM.

La fracción última del art. 130 LGTM, autoriza a los Municipios a incorporar en la fijación de las tasas por servicios, tarifas diferenciadas, hasta un máximo del 50% adicional al costo del servicio prestado o administrado, cuyo producto deberá destinarse al mejoramiento y ampliación de dichos servicios.

Las tasas municipales, representan los ingresos propios de mayor importancia e importe de los gobiernos locales, ya que, hacia el año 2011, ascendieron al 67% del total de ingresos propios<sup>971</sup>.

Las contribuciones especiales por su parte, constituyen aquellos tributos en los que el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas, tales como pavimentación de calles, introducción de alcantarillados, instalación de iluminación eléctrica, apertura de caminos vecinales y otras obras comunales, realizadas por los Municipios<sup>972</sup>; los ingresos obtenidos bajo dicho concepto no podrán tener un destino ajeno a la financiación de las obras públicas correspondientes<sup>973</sup>. Su creación y establecimiento deberá hacerse a través de la ordenanza municipal correspondiente.

### **9.1.2. Fodes**

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios de El Salvador (FODES), constituye la institucionalización de las transferencias que desde el nivel central se hace hacia los gobiernos locales.

De acuerdo a su ley marco, éste asciende al 8% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto general del Estado. Aprobado dicho Presupuesto y determinados aquellos ingresos que sirven de parámetro para la determinación pecuniaria del FODES, se procede a su distribución y entrega, a través de sumas mensuales análogas, entregadas a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). Sin embargo, además de las

---

<sup>971</sup> Comprendiendo por éstos, los provenientes de impuestos, tasas, derechos y venta de bienes y servicios.

<sup>972</sup> Arts. 6 y 147 LGTM.

<sup>973</sup> Art. 146 inc. 1° LGTM.

transferencias directas hechas por el ISDEM, la entrega del FODES podrá realizarse a través de recursos provenientes del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), para la realización de obras de infraestructura física<sup>974</sup>.

La Ley de Creación del FODES, en su art. 4, establece los parámetros y criterios a ponderar para la distribución de dicho fondo, entre los 262 municipios del país; éstos son:

Población 50%

Equidad 25%

Pobreza 20%

Extensión territorial 5%

Como ámbitos generales para su utilización se establecen: los gastos de funcionamiento, el pago de deuda pública municipal y, de forma prioritaria, como expresamente se dispone, los servicios y obras de infraestructura y proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio<sup>975</sup>.

La limitante más clara para la disposición de dicho fondo está referida a los gastos de funcionamiento del gobierno local, para los que no podrá destinarse más del 25% de los fondos recibidos<sup>976</sup>.

Su distribución para el año 2012, se hizo de manera siguiente:

<b>Distribución del FODES por departamento con porcentajes de distribución, 2012 (US\$)</b>						
<b>Departamento</b>	<b>Población (50%)</b>	<b>Equidad (25%)</b>	<b>Pobreza (20%)</b>	<b>Territorio (5%)</b>	<b>Asignación anual</b>	<b>%</b>
<b>San Salvador</b>	19574,930.90	5423,715.34	9040,471.33	629,921.96	34669,039.53	11.6
<b>Santa Ana</b>	10091,174.60	3710,963.13	4920,936.94	1438,175.50	20161,250.17	6.7
<b>San Miguel</b>	10975,676.16	5709,174.05	5297,943.12	1476,511.77	23459,305.10	7.8
<b>La Libertad</b>	16403,241.53	6280,091.45	5981,766.01	1174,953.92	29840,052.91	10.0
<b>Usulután</b>	13061,709.33	6565,550.15	4483,567.33	1514,428.65	25625,255.46	8.6

<sup>974</sup> Art. 4, inc. último Ley de Creación del FODES.

<sup>975</sup> Art. 5 Ley de Creación del FODES.

<sup>976</sup> Art. 8 Ley de Creación del FODES

<b>Sonsonate</b>	12407,490.29	4567,339.24	5218,867.29	871,341.70	23065,038.52	7.7
<b>La Unión</b>	11391,248.03	5138,256.64	4205,174.39	1474,549.82	22209,228.88	7.4
<b>La Paz</b>	10443,142.21	6280,091.45	3525,541.77	872,649.66	21121,425.10	7.1
<b>Chalatenango</b>	8773,014.86	9420,137.18	2816,736.80	1433,490.98	22443,379.81	7.5
<b>Cuscatlán</b>	8017,354.47	4567,339.24	2650,721.63	537,966.08	15773,381.41	5.3
<b>Ahuachapán</b>	8671,387.98	3425,504.43	4207,258.29	881,172.79	17185,323.48	5.7
<b>Morazán</b>	8186,492.29	7421,926.26	3071,309.88	1028,909.27	19708,637.70	6.6
<b>San Vicente</b>	6359,964.93	3710,963.13	2072,615.67	839,531.05	12983,074.77	4.3
<b>Cabañas</b>	5223,532.40	2569,128.32	2339,233.56	784,432.87	10916,327.15	3.6
<b>Totales</b>	<b>149580,360.00</b>	<b>74790,180.00</b>	<b>59832,144.00</b>	<b>14958,036.00</b>	<b>299160,720.00</b>	100.0

Elaboración y fuente: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, en [http://isdem.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=23:fodes&Itemid=63](http://isdem.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=23:fodes&Itemid=63)

Como se observa, los municipios del departamento de San Salvador son los que en total reciben la mayor porción del FODES, equivalente al 11.6% del total de dicho fondo, que, junto a los de los departamentos de La Libertad y Usulután, acaparan poco más del 30%, mientras el total de los municipios de los departamentos de Cuscatlán, San Vicente y Cabañas, apenas alcanzan el 18.2% del total del FODES.

Si llevamos esta misma comparación, entre los que más y los que menos reciben, a nivel municipal, podemos apreciar cómo San Salvador recibe el 1.5% del total y San Miguel, Metapán y Santa Ana, cerca del 1% cada uno, frente a los municipios de San Francisco Lempa, Cinquera, Mercedes La Ceiba y San Isidro Labrador, que reciben apenas el 0.1% cada uno, es decir, entre diez y quince veces menos que los primeros.

	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Asignación Anual</b>	<b>%</b>
	<b>TOTAL FODES</b>		\$ 299160,720.00	100.0%
1	SAN SALVADOR	SAN SALVADOR	\$ 4405,882.34	1.5%
2	SAN MIGUEL	SAN MIGUEL	\$ 3439,276.88	1.1%
3	METAPAN	SANTA ANA	\$ 3135,227.85	1.0%
4	SANTA ANA	SANTA ANA	\$ 3110,929.21	1.0%
259	SAN FRANCISCO LEMPA	CHALATENANGO	\$ 354,395.01	0.1%
260	CINQUERA	CABAÑAS	\$ 352,029.99	0.1%
261	MERCEDES LA CEIBA	LA PAZ	\$ 334,228.37	0.1%
262	SAN ISIDRO LABRADOR	CHALATENANGO	\$ 314,381.00	0.1%

Elaboración propia.

Fuente: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, en [http://isdem.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=23:fodes&Itemid=63](http://isdem.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=23:fodes&Itemid=63)



### 9.1.3. Deuda pública municipal

En términos de deuda pública municipal, podemos decir que, hasta 2005, el nivel central realizaba maniobras legislativas para mantener estable los niveles de endeudamiento de los municipios, debido a la tendencia ascendente de éstos de echar mano de esta herramienta, como forma importante de financiamiento de sus funciones, lo que les llevaba a destinar parte del FODES para el cumplimiento de tales obligaciones. Así, se emite una reforma a la Ley FODES, a través de la cual los fondos transferidos con base en dicha norma “...no podrán comprometerse o servir de garantía para obligaciones que los Concejos Municipales pretendan adquirir”<sup>977</sup>; disposición que luego fue expresamente derogada por la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal.

Hay quienes atribuyen esta tendencia al endeudamiento a la insuficiencia de fondos transferidos desde el nivel central, lo que obliga, sobre todo a las municipalidades de jurisdicciones más pequeñas<sup>978</sup>, a recurrir al endeudamiento para lograr asumir sus competencias, principalmente por el límite legal del 25% del total de los fondos transferidos que pueden ser usados para gastos de funcionamiento<sup>979</sup>.

A finales de 2005, se emite la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, con la que se buscaba, según lo expuesto en las consideraciones de la norma, *racionalizar y optimizar las operaciones de crédito por parte de las municipalidades, ...; ya que un exceso injustificado en la utilización del crédito, puede generar un significativo deterioro*

---

<sup>977</sup> Decreto Legislativo 733, del 14 de julio de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 147, Tomo N° 368, del 12 de agosto de 2005, por medio del cual se reforma el art. 5 de la Ley FODES, adicionando tal prohibición. En la exposición de motivos contenida en dicho decreto, el legislador dijo: “II. *Que el Art. 5 de la Ley mencionada en el considerando anterior, que establece que los recursos provenientes de dicho Fondo Municipal, deberán aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio.*

III. *Que es necesario establecer mecanismos que, en aras de preservar no solamente el cumplimiento del objeto del Art. 5 referido, sino fundamentalmente la estabilidad financiera de los municipios, regulen el endeudamiento municipal a mediano y largo plazo”.*

<sup>978</sup> Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010, p. 41.

<sup>979</sup> Art. 8 Ley FODES.

en las finanzas municipales, lesionando con ello las oportunidades de inversión que pudieran demandarse. En dicha norma se establecen los requisitos que deben satisfacerse para la contratación, registro y control de las obligaciones financieras que constituyen la deuda pública municipal<sup>980</sup>.

El art. 3 de dicha norma dispone: “*Las obligaciones de corto plazo que contraigan las municipalidades, así como el servicio de la nueva deuda, no podrán superar el límite máximo de 0.6 veces el ahorro operacional<sup>981</sup> obtenido por la municipalidad en el ejercicio fiscal anterior. Para su contratación deberá contarse con la aprobación del Concejo Municipal*”.

Esta ley establece los límites cuantitativos y cualitativos de las operaciones de crédito público municipal. Así, en términos contables, el *límite de endeudamiento público municipal estará determinado por la siguiente relación: saldo deuda pública municipal sobre ingresos operacionales del ejercicio fiscal anterior, no podrá ser superior al 1.7 veces<sup>982</sup>*.

Al momento propio de su ejecución, la *deuda pública municipal se destinará exclusivamente para financiar obras que permitan obtener ingreso a la municipalidad, para invertirse en infraestructura social o económica contemplada en los planes de desarrollo municipal o para operaciones de reestructuración de sus pasivos<sup>983</sup>*. Nótese que se sigue excluyendo la posibilidad de invertir los ingresos obtenidos por esta vía, en gastos corrientes.

Los montos que los gobiernos locales pueden llegar a contratar a través del servicio de deuda pública, se encuentran determinados por la calificación o categorización que de cada uno de éstos realice la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda<sup>984</sup>.

---

<sup>980</sup> Art. 1, inc. 1° Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal.

<sup>981</sup> Por ahorro operacional habrá de entenderse el resultado de los ingresos operacionales (ingresos corrientes más las transferencias del FODES) menos los gastos corrientes, del ejercicio fiscal anterior, art. 2 LREPM.

<sup>982</sup> Art. 5 LREPM.

<sup>983</sup> Art. 4 LREPM.

<sup>984</sup> Art. 6 LREPM: *Toda gestión de deuda pública municipal, deberá ir acompañada de su respectiva categorización emitida por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en base a los siguientes parámetros:*

La entrada en vigencia de dicha norma representó un avance positivo en tanto se establecen parámetros financieros sobre la capacidad o no de endeudamiento, se implanta un sistema contable municipal único, se definen categorías en las que se ubican a las distintas municipalidades, las cuales serán debidamente certificadas y serán las que determinen los alcances cuantitativos de las operaciones de endeudamiento<sup>985</sup>. Sin embargo, ésta no detuvo el creciente nivel de endeudamiento de los gobiernos locales, por lo que, hacia fines del año 2010, el gobierno central decide la constitución del Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades (FIDEMUNI)<sup>986</sup>, con el cual se buscaba –no liberarles de sus obligaciones crediticias, sino- oxigenar las finanzas de los gobiernos locales, a través de la reducción significativa –reestructuración- de las erogaciones que éstos destinaban anualmente al cumplimiento de sus obligaciones de

---

a.- **Generación de Ahorro Corriente**, definida por la razón siguiente: Ingresos corrientes sobre egresos corrientes.

b.- **Índice de Solvencia**, definida por la razón siguiente: 1 .7 menos deuda municipal total sobre ingresos operacionales.

c.- **Índice de Capacidad**, definida por la razón siguiente: 0.6 menos el resultado del pasivo circulante más el servicio de la deuda sobre el resultado del ahorro operacional más los intereses de la deuda.

d.- **Índice de Capacidad Total**, que se determina de la siguiente manera: Generación de ahorro corriente más el índice de solvencia más el índice de capacidad.

De acuerdo a los resultados de la aplicación de estos indicadores, las municipalidades se categorizarán de la siguiente manera:

**Categoría A.** Si el índice de capacidad total es mayor que cero y los indicadores de solvencia y capacidad son positivos, la municipalidad podrá contraer deuda sin exceder los límites establecidos en esta Ley.

**Categoría B.** Si el índice de capacidad total es cero o mayor que cero y el indicador de capacidad resulta negativo, la municipalidad podrá contratar deuda siempre y cuando el proyecto a financiar le genere un retorno que le permita mejorar sus indicadores, para lo cual deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.

**Categoría C.** Si el índice de capacidad total es negativo, la municipalidad no tiene capacidad de endeudamiento y deberá diseñar y ejecutar un plan que fortalezca sus finanzas, pudiendo considerarse dentro del mismo, la reestructuración de los pasivos.

En ningún caso la municipalidad con ahorro operacional o índice de solvencia negativo, podrá contratar crédito, con excepción de aquellos que le permitan reestructurar sus pasivos.

<sup>985</sup> ANAYA, Óscar Edmundo, *Las finanzas municipales en el salvador 2003 – 2007*, FUNDAUNGO, San Salvador, 2008, p. 18.

<sup>986</sup> Cuya constitución y funcionamiento se regula a través de la Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades, promulgada a través del Decreto Legislativo No. 502, del 11 de noviembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 218, Tomo 389, del 22 de noviembre de 2010; puede consultarse en <http://jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EBaXTE9HLRecrj3nkhvIKdJ+oObafTIBITNzgDUX/F+D1FiHnKyHiDc8shthzavJi3JdHRTVPYJeXPJZznmf4Sd/D1H4E0jp2MQhh9vTFy6Iap5vFJW+olQ0g6R9xusr2QThyZqxjJmvmJ32q1feAimt1+DHZINxumZse5zYEKXDqhJ6PYhrvFn9q/FwATX2A==>

deuda, en particular, la reflejada en los estados financieros las Municipalidades hasta el 31 de octubre de 2010<sup>987</sup>.

La creación de este fideicomiso y la incorporación a éste por parte de muchas municipalidades, influyó de forma significativa en la reducción en un 340.2% de las operaciones de contratación de deuda pública durante el año 2012, con respecto a las realizadas en 2011. Asimismo, entre los años 2011 y 2012, municipios como San Salvador, Santa Tecla, Antigua Cuscatlán y Sonsonate han incorporado además la Titularización de Flujos Futuros de Ingresos, como instrumento de financiación de proyectos<sup>988</sup>.

Al 31 de diciembre de 2012, el saldo total acumulado que presentan los municipios en concepto de Deuda Pública Municipal ascendió a un monto de US\$ 315.14 millones, presentando un incremento del 4.3% (US\$ 12.85 millones) respecto al año 2011, y corresponde casi en su totalidad a deuda de carácter interna<sup>989</sup>.

Durante ese mismo año, los municipios destinaron un total de US\$ 77,41 millones de sus ingresos para el pago de su deuda pública, de los cuales, el 67.8% corresponden a la amortización de capital y el 32.2% al pago de intereses<sup>990</sup>.

De acuerdo al Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal al 31 de diciembre de 2012, elaborado por la Dirección General de Contabilidad

---

<sup>987</sup> Art. 2, inc. 2° de la Ley de Creación del Fideicomiso de Reestructuración de Deudas de las Municipalidades.

<sup>988</sup> *Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal al 31 de diciembre de 2012*, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda, El Salvador, marzo 2013, consultado en [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda\\_Municipal\\_2012\\_Fin\\_al.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda_Municipal_2012_Fin_al.pdf). Esta disminución en la contratación de deuda para el año 2012, también se vio impactada por la realización en ese año de elecciones para elegir gobiernos municipales y, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del numeral 12 del art. 31 del Código Municipal, se prohíbe a los Gobiernos Locales la contratación de créditos ya sea internos o externos durante 180 días antes de finalizar el periodo para el cual fueron electos.

<sup>989</sup> *Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal al 31 de diciembre de 2012*, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda, El Salvador, marzo 2013, consultado en [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda\\_Municipal\\_2012\\_Fin\\_al.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda_Municipal_2012_Fin_al.pdf).

<sup>990</sup> *Informe Anual sobre la Situación del Endeudamiento Público Municipal al 31 de diciembre de 2012*, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda, El Salvador, marzo 2013, consultado en [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda\\_Municipal\\_2012\\_Fin\\_al.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/DeudaMunicipal/Deuda_Municipal_2012_Fin_al.pdf).

Gubernamental del Ministerio de Hacienda, los montos ingresados en concepto de deuda pública durante dicho año, fueron orientados en un 50.6% (US\$ 30.41 millones) para la consolidación y reestructuración de deudas, en un 16.4% (US\$ 9.88 millones) al desarrollo y mantenimiento de infraestructura vial Apoyo al Desarrollo Económico, en el 12.5% (US\$ 7.52 millones) para infraestructura y equipamiento para deportes y recreación y en un 5.7% (US\$ 3.46 millones) para el fortalecimiento institucional, entre otros<sup>991</sup>.

---

<sup>991</sup> De un total de US\$ 60.13 millones obtenidos a través de la contratación de créditos.

## 9.2. GASTO

Respecto del gasto, debemos referirnos en primer lugar, a la ausencia de una óptima ejecución presupuestaria por parte de los gobiernos locales, en tanto ha quedado una diferencia del 23% y el 24% de sus presupuestos anuales, correspondientes a los años 2010 y 2012, respectivamente, sin ejecutar. Ello debe considerarse un factor representativo de la capacidad de ejecución presupuestaria de este nivel de gobierno, sumado al problema mismo de la financiación.

<b>Ejecución por Rubros de Gastos del Sector Municipal</b>				
	<b>2010</b>		<b>2011*</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
<b>Gastos</b>	<b>720,355,509.77</b>	<b>552,821,642.54</b>	<b>997,796,493.31</b>	<b>756,942,714.41</b>
Adquisiciones de bienes y servicios	169,319,740.46	136,136,636.40	208,376,730.67	172,706,982.54
Amortización de endeudamiento público	105,328,268.83	98,503,704.54	178,477,496.74	168,002,567.77
Asignaciones por aplicar	1,134,823.03	0	1,290,403.63	0
Gastos financieros y otros	31,718,903.08	27,479,785.32	35,583,071.80	30,235,807.50
Inversiones en activos fijos	212,602,056.45	115,637,898.21	339,771,297.27	182,995,973.57
Inversiones financieras	870,078.50	672,167.56	8,468,627.96	8,428,251.27
Prestaciones de la seguridad social			4,300.00	0
Remuneraciones	167,395,739.51	150,887,026.80	182,917,942.36	165,967,704.96
Saldos de años anteriores	6,097,710.54	0	10,388,946.40	0
Transferencias corrientes	23,369,576.89	21,639,992.80	28,976,133.03	25,942,704.72
Transferencias de capital	2,518,612.48	1,864,430.91	3,541,543.45	2,662,722.08

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

\* Datos del año 2011 y 2012 Preliminares, aún falta incorporar información.

En términos generales, el rubro de la inversión representa el de mayor importancia en materia de gasto local, pues equivale al 30% y al 34% del total de gastos presupuestados para los años 2010 y 2011, respectivamente. Le siguen a ésta, la adquisición de bienes y servicios y, en porcentajes similares, los rubros de remuneraciones, adquisición de bienes y servicios y amortización de la deuda pública local.

Los gastos de consumo (remuneraciones y adquisición de bienes y servicios), como componente más importante de los gastos corrientes<sup>992</sup>, representaron para aquellos mismos años, el 46% y 39% del total del gasto local, respectivamente.

<b>Ejecución de Gastos Sector Municipal</b>				
<b>Departamento</b>	<b>2010</b>		<b>2011*</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
AHUACHAPAN	35,892,948.49	28,407,219.54	43,312,285.51	34,405,938.94
CABAÑAS	22,950,744.89	17,719,569.41	34,091,267.27	27,459,352.41
CHALATENANGO	33,034,590.94	26,453,291.68	50,925,056.09	35,514,088.63
CUSCATLAN	29,151,291.81	22,621,237.27	42,625,713.16	31,574,972.04
LA LIBERTAD	86,140,903.60	65,520,838.98	132,515,599.03	96,675,830.41
LA PAZ	41,932,121.19	33,277,305.90	60,792,887.23	45,500,652.35
LA UNION	53,091,830.97	39,238,340.09	67,181,443.56	51,111,677.03
MORAZAN	32,324,204.33	22,678,481.74	45,230,043.03	32,143,108.11
SAN MIGUEL	47,177,962.11	39,271,375.90	73,059,385.99	53,950,302.94
SAN SALVADOR	153,503,083.19	119,040,111.69	198,642,203.88	161,414,388.82
SAN VICENTE	24,754,468.88	17,769,815.43	34,284,714.67	25,755,356.18
SANTA ANA	49,048,138.89	38,173,672.27	68,195,696.05	53,099,597.50
SONSONATE	56,314,691.88	38,764,222.30	71,796,592.27	50,180,889.28
USulután	55,038,528.60	43,886,160.34	75,143,605.57	58,156,559.77
<b>Total general</b>	<b>720,355,509.77</b>	<b>552,821,642.54</b>	<b>997,796,493.31</b>	<b>756,942,714.41</b>

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

Nota: Datos del año 2011 y 2012 Preliminares, aún falta incorporar información.

En términos generales, podemos decir que los gastos del nivel local representaron para el año 2010, el 13.84% del gasto total del Estado y el 2.58% PIB nacional (a precios

<sup>992</sup> ANAYA, Óscar Edmundo, *Las finanzas municipales en el salvador 2003 - 2007*, en FUNDAUNGO, San Salvador, 2008, p. 50.

corrientes). Mientras, para el año 2011, el gasto total de los municipio llegó a representar el 15.56% del gasto público total y el 3.28% del PIB nacional (a precios corrientes)<sup>993</sup>.

La comparación del gasto por departamento, la encontramos en la tabla siguiente:

<b>Ejecución por Departamento, Rubros de Egresos del Sector Municipal</b>				
<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>2010</b>		<b>2011 *</b>	
	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>	<b>Presupuesto Modificado</b>	<b>Devengado</b>
<b>DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN</b>	<b>35,892,948.49</b>	<b>28,407,219.54</b>	<b>43,312,285.51</b>	<b>34,405,938.94</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	6,401,157.21	5,508,670.63	8,050,795.46	7,124,819.67
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	5,776,975.02	5,665,500.86	7,737,908.99	7,662,548.57
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,316,747.10	1,129,014.30	1,301,966.49	1,206,018.95
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	15,678,706.96	9,991,507.04	18,589,289.44	11,713,254.70
INVERSIONES FINANCIERAS	9000	15000		
REMUNERACIONES	5,974,910.47	5,413,548.26	6,593,141.19	5,823,787.07
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	5118.54	0	49561.97	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	641697.3	602205.33	979621.97	867109.98
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	88635.89	81773.12	10000	8400
<b>DEPARTAMENTO DE CABAÑAS</b>	<b>22,950,744.89</b>	<b>17,719,569.41</b>	<b>34,091,267.27</b>	<b>27,459,352.41</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	4,676,671.68	4,204,775.47	6,408,714.77	5,876,534.68
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	4,419,150.23	4,256,382.57	9,753,188.94	9,715,088.46
ASIGNACIONES POR APLICAR	619335.32	0	1,234,703.32	0
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,256,403.87	1,150,527.33	1,281,322.12	1,206,945.61
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	7,141,450.85	3,743,586.34	10,088,310.10	5,596,154.64
REMUNERACIONES	4,510,128.53	4,048,550.64	4,954,167.86	4,715,773.98
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	0	0	11171.07	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	287124.08	275268.14	355213.44	346294.39
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	40480.33	40478.92	4475.65	2560.65
<b>DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO</b>	<b>33,034,590.94</b>	<b>26,453,291.68</b>	<b>50,925,056.09</b>	<b>35,514,088.63</b>

<sup>993</sup> Fuentes Ministerio de Hacienda y CEPAL. Para el año 2010, el gasto total del Estado ascendió a US\$ 3,995.5 millones, según el Informe de la gestión financiera del Estado para el ejercicio fiscal 2010, de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, consultado en [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/PresupuestoEjecutado2010/CAPITULO\\_I\\_2010.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/PresupuestoEjecutado2010/CAPITULO_I_2010.pdf). El PIB nacional por su parte, ascendió en ese mismo año, a US\$ 21,418.3 millones, según estadísticas de la CEPAL, consultadas en

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2203&idioma=e>

Para el año 2011, el gasto total del Estado ascendió a US\$ 4,863.5 millones, según el Informe de la gestión financiera del Estado para el ejercicio fiscal 2011, de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, consultado en [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/PresupuestoEjecutado2011/CAPITULO\\_I\\_2011.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PCC/PresupuestoEjecutado2011/CAPITULO_I_2011.pdf). El PIB nacional por su parte, ascendió en ese mismo año, a US\$ 23,095.1 millones, según estadísticas de la CEPAL, consultadas en

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2203&idioma=e>



ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	7,927,591.00	6,864,340.65	11,373,566.21	9,283,738.32
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	3,912,055.61	3,872,577.87	8,693,618.48	8,104,599.43
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,144,335.19	1,069,427.70	1,308,700.10	1,147,059.42
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	12,683,801.65	7,859,490.98	20,859,578.71	9,574,450.33
INVERSIONES FINANCIERAS	9263.99	9263.99	7000	5333.32
REMUNERACIONES	6,212,509.98	5,809,720.49	7,295,736.14	6,544,496.86
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	70465.03	0	337202.96	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	475951.85	405752.37	484062.99	421770.86
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	598616.64	562717.63	565590.5	432640.09
<b>DEPARTAMENTO DE CUSCATLÁN</b>	<b>29,151,291.81</b>	<b>22,621,237.27</b>	<b>42,625,713.16</b>	<b>31,574,972.04</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	5,189,317.57	4,299,221.51	6,707,262.51	5,626,552.89
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	4,996,983.32	4,855,789.04	9,069,574.32	8,980,931.27
ASIGNACIONES POR APLICAR			55566.23	0
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,426,308.45	1,333,750.07	1,549,255.30	1,407,798.71
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	10,917,298.08	6,276,861.18	18,245,468.02	9,123,427.13
REMUNERACIONES	6,009,987.08	5,340,004.67	6,545,015.06	6,022,350.12
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	25478.64	0	6512.02	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	311928.35	253119.04	412860.7	379800.39
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	273990.32	262491.76	34199	34111.53
<b>DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD</b>	<b>86,140,903.60</b>	<b>65,520,838.98</b>	<b>132,515,599.03</b>	<b>96,675,830.41</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	25,841,383.85	19,471,040.70	31,573,725.21	25,238,005.75
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	9,265,359.45	8,816,092.23	19,893,918.25	15,721,679.02
ASIGNACIONES POR APLICAR	57492.9	0		
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	3,468,540.41	2,889,302.36	4,138,619.53	3,187,963.36
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	16,165,817.38	9,291,178.08	38,999,634.64	22,991,352.77
INVERSIONES FINANCIERAS	113498.49	113498.49	1,987,386.88	1,983,536.88
REMUNERACIONES	25,149,259.04	23,347,583.93	27,484,410.90	25,339,885.42
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	4,126,911.14	0	4,839,999.89	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1,531,107.59	1,231,584.57	2,540,700.31	1,593,361.44
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	421533.35	360558.62	1,057,203.42	620045.77
<b>DEPARTAMENTO DE LA PAZ</b>	<b>41,932,121.19</b>	<b>33,277,305.90</b>	<b>60,792,887.23</b>	<b>45,500,652.35</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	8,686,520.97	7,422,555.24	11,460,298.26	9,562,039.23
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	9,589,061.01	9,391,208.68	12,440,883.75	10,920,208.43
ASIGNACIONES POR APLICAR	54546.04	0		
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	2,323,204.81	2,174,285.49	2,557,583.53	2,229,470.75
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	12,166,026.29	5,895,403.74	22,304,810.08	12,077,376.72
INVERSIONES FINANCIERAS	457000	457000	1,000,000.00	1,000,000.00
REMUNERACIONES	7,540,523.30	7,080,624.32	9,484,776.76	8,538,143.85
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	138272.43	0	238670.32	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	961355.97	842058.69	1,272,124.53	1,145,878.64
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	15610.37	14169.74	33740	27534.73
<b>DEPARTAMENTO DE LA UNIÓN</b>	<b>53,091,830.97</b>	<b>39,238,340.09</b>	<b>67,181,443.56</b>	<b>51,111,677.03</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	6,792,444.15	5,751,725.71	9,800,262.41	7,856,785.13

AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	12,296,700.14	12,066,749.43	13,574,976.95	13,342,848.34
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	2,331,820.74	2,085,013.48	2,688,099.23	2,383,943.62
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	23,896,495.91	12,187,710.32	31,786,555.33	19,629,397.53
PRESTACIONES DE LA SEG. SOC.			4300	0
REMUNERACIONES	6,858,761.31	6,439,690.82	7,843,736.76	7,048,360.28
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	111530.94	0	313657.94	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	632467.96	561990.8	973761.13	700647.75
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	171609.82	145459.53	196093.81	149694.38
<b>DEPARTAMENTO DE MORAZÁN</b>	<b>32,324,204.33</b>	<b>22,678,481.74</b>	<b>45,230,043.03</b>	<b>32,143,108.11</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	5,131,788.08	4,569,374.46	6,048,189.13	5,048,529.11
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	4,425,778.79	3,659,845.72	6,652,139.09	6,413,884.36
ASIGNACIONES POR APLICAR	84754.01	0		
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,060,989.28	924155.13	1,262,861.03	1,063,640.20
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	16,092,495.62	8,343,994.12	25,208,058.97	14,017,906.63
REMUNERACIONES	5,054,195.41	4,723,661.90	5,345,699.78	4,977,582.06
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	3734.86	0	4900.62	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	415577.6	411390.43	700577.22	614256.69
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	54890.68	46059.98	7617.19	7309.06
<b>DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL</b>	<b>47,177,962.11</b>	<b>39,271,375.90</b>	<b>73,059,385.99</b>	<b>53,950,302.94</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	10,438,365.22	8,979,240.65	13,736,751.23	11,848,622.62
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	9,454,197.58	9,249,900.33	14,884,643.41	14,027,952.61
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	2,899,824.57	2,595,027.07	2,970,561.71	2,581,954.99
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	12,806,410.71	8,769,194.77	28,397,400.74	13,402,953.97
INVERSIONES FINANCIERAS			1,300,000.00	1,300,000.00
REMUNERACIONES	9,730,305.23	8,914,518.13	10,219,055.97	9,569,989.37
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	522476.79	0	147119.22	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	774844.69	670672.55	1,105,788.79	930240.74
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	551537.32	92822.4	298064.92	288588.64
<b>DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR</b>	<b>153,503,083.19</b>	<b>119,040,111.69</b>	<b>198,642,203.88</b>	<b>161,414,388.82</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	51,643,030.84	39,457,524.90	58,058,185.08	48,816,983.33
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	12,293,631.93	9,281,602.74	29,829,047.65	28,685,532.62
ASIGNACIONES POR APLICAR	39318.65	0	0	0
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	6,195,671.28	5,078,903.53	7,004,193.24	5,372,681.84
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	17,547,194.68	6,962,094.52	28,562,805.93	10,720,943.64
INVERSIONES FINANCIERAS	4000	2100	4,034,542.21	4,000,000.00
REMUNERACIONES	50,458,001.39	43,721,749.19	54,002,166.13	48,157,499.25
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	285279.88	0	615949.57	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14,988,748.20	14,497,740.69	16,466,156.59	15,592,429.76
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	48206.34	38396.12	69157.48	68318.38
<b>DEPARTAMENTO DE SAN VICENTE</b>	<b>24,754,468.88</b>	<b>17,769,815.43</b>	<b>34,284,714.67</b>	<b>25,755,356.18</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	4,503,558.19	3,818,527.16	6,062,717.49	5,095,321.21
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	4,655,341.89	4,510,150.43	7,886,573.60	7,493,258.81
ASIGNACIONES POR APLICAR	264679.36	0		

GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,205,462.49	1,052,253.87	1,198,535.91	1,073,148.55
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	8,933,490.06	3,731,395.66	12,869,435.83	6,543,874.29
INVERSIONES FINANCIERAS	10143.5	10060.06	45287	45062.92
REMUNERACIONES	4,896,401.38	4,443,337.69	5,597,147.08	5,167,928.33
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	14607.03	0	181378.55	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	238146.21	177357.84	411596.21	309337.64
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	32638.77	26732.72	32043	27424.43
<b>DEPARTAMENTO DE SANTA ANA</b>	<b>49,048,138.89</b>	<b>38,173,672.27</b>	<b>68,195,696.05</b>	<b>53,099,597.50</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	14,423,366.36	11,064,459.28	16,732,197.58	13,991,003.21
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	4,761,468.84	3,866,934.03	9,836,220.50	9,857,751.99
ASIGNACIONES POR APLICAR	0	0	0	0
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	2,058,046.24	1,363,288.97	1,980,939.80	1,885,166.57
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	12,676,344.60	9,122,538.14	20,803,763.12	12,625,179.41
INVERSIONES FINANCIERAS	212172.52	10245.02	32269.58	32175.86
REMUNERACIONES	13,941,259.09	12,199,469.92	14,420,539.16	13,262,896.81
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	268397.81	0	2,769,931.43	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	699052.09	538705.57	1,221,653.57	1,086,336.32
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	8031.34	8031.34	398181.31	359087.33
<b>DEPARTAMENTO DE SONSONATE</b>	<b>56,314,691.88</b>	<b>38,764,222.30</b>	<b>71,796,592.27</b>	<b>50,180,889.28</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	7,293,407.41	5,948,906.98	9,296,182.51	7,525,426.76
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	8,060,172.57	7,857,423.96	9,589,592.86	9,215,685.83
ASIGNACIONES POR APLICAR	14696.75	0	134.08	0
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	1,730,532.23	1,646,327.30	2,501,680.32	2,117,711.02
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	26,804,579.92	12,056,313.14	35,915,711.04	18,034,334.97
INVERSIONES FINANCIERAS	55000	55000	61342.29	61342.29
REMUNERACIONES	11,643,594.26	10,653,498.02	12,721,441.84	11,877,013.16
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	96500.79	0	209273.53	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	591419.07	523842.54	853814.37	790005.66
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	24788.88	22910.36	647419.43	559369.59
<b>DEPARTAMENTO DE USULUTÁN</b>	<b>55,038,528.60</b>	<b>43,886,160.34</b>	<b>75,143,605.57</b>	<b>58,156,559.77</b>
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERV.	10,371,137.93	8,776,273.06	13,067,882.82	9,812,620.63
AMORTIZACIÓN DE DEUDA PÚBLI.	11,421,392.45	11,153,546.65	18,635,209.95	17,860,598.03
GASTOS FINANCIEROS Y OTROS	3,301,016.42	2,988,508.72	3,838,753.49	3,372,303.91
INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS	19,091,943.74	11,406,630.18	27,140,475.32	16,945,366.84
INVERSIONES FINANCIERAS			800	800
REMUNERACIONES	9,415,903.04	8,751,068.82	10,410,907.73	8,921,998.40
SALDOS DE AÑOS ANTERIORES	428936.66	0	663617.31	0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	820155.93	648304.24	1,198,201.21	1,165,234.46
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	188042.43	161828.67	187757.74	77637.5
<b>Total general</b>	<b>720,355,509.77</b>	<b>552,821,642.54</b>	<b>997,796,493.31</b>	<b>756,942,714.41</b>

Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

Nota: Datos del año 2011 y 2012 Preliminares, aún falta incorporar información.

## 10. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Constitución salvadoreña<sup>994</sup> no escapa a todo el desarrollo doctrinario que desde mediados del siglo anterior se ha realizado sobre la autonomía, siendo incorporada desde el texto constitucional desde 1950, como elemento esencial de la separación formal y material de los Gobiernos locales frente a cualquiera otro Poder del Estado. Desde entonces se empezó a forjar la independencia jerárquica, de control, dirección y planificación respecto de toda organización del Estado, con sujeción sólo a la tutela –como diría Carrasco Canals<sup>995</sup>– de la observancia a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general.

La distribución del poder del Estado, como poder político se materializa, en nuestro caso de estudio, únicamente hacia los Municipios. Si bien, como veíamos, para la administración política el Estado salvadoreño se divide en Gobernaciones departamentales, éstas siguen siendo parte del poder otorgado al nivel central de Gobierno, en particular, el Órgano Ejecutivo (Art. 200 Cn.). Ya en párrafos anteriores calificábamos de *ficción* la división territorial del Estado en Departamentos; en primer lugar, por el escaso, por no decir nulo, marco competencial asignado a las Gobernaciones departamentales, por su adhesión y dependencia entera y expresa al Órgano Ejecutivo –que no ve menguado su poder político-, y por no gozar éstas de la garantía constitucional de autonomía. En este sentido, no es posible ubicar a las Gobernaciones departamentales como parte o peldaño de la organización del Estado, pues no se produce con ellas una distribución del poder estatal; no son parte del proceso descentralizador del Estado. En El Salvador, el único nivel de gobierno distinto del nivel central, es el nivel local, los Municipios.

---

<sup>994</sup> La Constitución otorga de manera expresa *autonomía*, únicamente a los Municipios y a las Universidades. Si bien no llega a delimitar los alcances de la misma, para cada una de estas instituciones, sí dibuja los trazos generales sobre los cuales habrán de construirse; de forma tal, que no es posible llegar a confundir o asimilar una de otra. El art. 61 Cn., circunscribe la autonomía de las Universidades estatales, a los aspectos docente, administrativo y económico, mientras, los arts. 203 y 204 Cn., demarcan las líneas generales de la autonomía local en aspectos similares, imponiendo el carácter diferenciador, en la esencia de cada institución, es decir, excluyendo la autonomía académica, por la propia de un Gobierno local, valga decir, la creación de tasas y contribuciones públicas, la promulgación ordenanzas municipales y reglamentos, entre otros.

<sup>995</sup> Carrasco Canals, Carlos. “Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración”, *RAP* 75, 1974, p. 122.

*Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.*

*Art. 203 Cn.*

El Gobierno del nivel local, por la autonomía económica, técnica y administrativa que la Constitución le otorga y garantiza, así como por la democrática designación de sus gobernantes, ostentan además una autonomía de carácter político, ocupando, en términos de poder político, la misma posición jurídica que corresponde al Gobierno central, dentro de las limitantes competenciales y territoriales que la Constitución y la ley establecen, convirtiéndose en auténticos centros de poder público, con capacidad, como dirá Fanlo, para imponer derechos y obligaciones a la comunidad sometida a su territorio<sup>996</sup>.

Al amparo de tal autonomía, los municipios cuentan con la capacidad para conducirse *per se* y adquirir por tanto derechos y obligaciones ante terceros –particulares o demás entes de Derecho público-, con capacidad –jurídica y de obrar- y, en consecuencia, de responder por sus inobservancias legales o convencionales y exigir de otros su cumplimiento, es decir, capaz de legitimarse, activa o pasivamente, en juicio. Así, en observancia a dicho precepto constitucional, el legislador, a través del Código Municipal, dispone de manera clara y expresa que “*el Municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley*”<sup>997</sup>.

En esencia, son los arts. 203 y 204 de la Constitución vigente los que conforman el bloque de constitucionalidad de la autonomía local, como “garantía constitucional”.

*Art. 204 Cn.: La autonomía del Municipio comprende:*

*1º.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.*

---

<sup>996</sup> FANLO LORAS, ANTONIO, “Las prerrogativas locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 714.

<sup>997</sup> Inc. 2º, art. 2 del Código Municipal.

*Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;*

*2°.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;*

*3°.- Gestionar libremente en las materias de su competencia;*

*4°.- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;*

*5°.- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;*

*6°.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.*

No obstante, en algún momento la Sala de lo Constitucional ha considerado a esta autonomía como “relativa”, por cuanto “...el municipio forma parte del Estado, y en razón de ello todas las actividades a nivel local pueden estar vinculadas en un momento dado a los planes y programas del gobierno central...”<sup>998</sup>, debiendo por tanto coordinar siempre

---

<sup>998</sup> Sentencia de Amparo ref. 142-98 de fecha 27/08/1999 “... Corresponde ahora determinar si efectivamente procede la "Municipalización" de algún servicio público, en caso que los bienes que resulten afectados a la prestación del mismo no sean propiedad de la municipalidad. Para ello, es pertinente establecer unas consideraciones en cuanto a la "autonomía" de la cual gozan las municipalidades.

*4.1. La autonomía de la cual gozan las municipalidades no es absoluta, sino, relativa, por cuanto que el municipio forma parte del Estado, y en razón de ello todas las actividades a nivel local pueden estar vinculadas en un momento dado a los planes y programas del gobierno central. El gobierno municipal es entonces, un instrumento de servicio para la comunidad; se justifica el poder local en la medida que las autoridades del municipio vayan cumpliendo las metas que se proponen los vecinos para mejorar su comunidad. Estas metas puede decirse que se refieren al bien común local, que en términos concretos significa lograr una mejor calidad de vida para los habitantes del Municipio a través de programas de carácter social, económico y educativo en coordinación con las oficinas del gobierno central.*

*Al respecto, Legaz y Lacambra citado en el Manual de Derecho Constitucional del doctor Albino Tinetti y otros, señala que: "El Estado, comunidad jurídica por excelencia, es también la comunidad política por antonomasia. Pero no es la única, pues en su seno viven otras comunidades políticas más reducidas, dotadas igualmente de su propio derecho. Estas comunidades son para el caso concreto, los municipios, los cuales pertenecen a aquellas "unidades naturales de convivencia", como la familia o las comunidades de trabajo, por la que el individuo se integra de modo orgánico en el Estado". En consecuencia, compete a los municipios -como parte integrante del Estado- el cumplimiento efectivo de los principios y valores consignados en la Constitución de la República.*

*4.2. Corresponde ahora hacer una diferenciación entre los conceptos de "estatizar" y "municipalizar". El autor Miguel S. Marienhoff en su libro "Tratado de Derecho Administrativo" manifiesta: " Por principio general los servicios serán prestados por el Estado, sea por el Estado, propiamente dicho, o por las municipalidades respectivamente. Será prestado por el Estado general o la Municipalidad creado ab-initio por el Estado o la Municipalidad".*

con el gobierno central los proyectos y decisiones que puedan atañerle, pues, de no ser así, el municipio ostentaría una autonomía absoluta y “podría apropiarse” de bienes y competencias que no le corresponden.

En su vertiente económica, la autonomía local construida desde la Constitución, habilita a los gobiernos locales para la producción de bienes y servicios, así como la fijación de tasas y contribuciones públicas por la generación y prestación de aquéllos. La exclusiva administración de su patrimonio, por parte de los Gobiernos locales, es una expresión más de su autonomía financiera, como también lo son las garantías de interdicción de la centralización de los fondos municipales y de subvención o transferencia local al Estado.

En cuanto a la autonomía en la disposición de su gasto, se garantiza a los Gobiernos locales la determinación de su presupuesto de ingresos y egresos, sin que medie la aprobación de otro Órgano del Estado. Presupuesto que se encuentra estrechamente vinculado a los planes de desarrollo local y proyecciones propias de gasto que corresponde establecer, con exclusividad, al Municipio (art. 206 Cn.)<sup>999</sup>.

---

*De lo anteriormente expuesto, se desprende que el término "Municipalización" de los servicios públicos en el caso sub índice, ha de entenderse en el sentido de que la Municipalidad prestará un servicio público determinado, administrará el funcionamiento del mismo, hará uso de los bienes que resulten afectados y fijará las tasas municipales a cobrarse por tal prestación.*

*Sin embargo, es de advertir que el Municipio es responsable directo de garantizar a sus habitantes los servicios públicos que sean parte de su competencia, como el de recolección de basura, cementerios, alumbrado eléctrico, aseo, y otros, contando desde luego con la colaboración que le proporcionen las instituciones y entes autónomos. En este sentido, cabe decir que el municipio ostenta la titularidad de la prestación de los servicios públicos que caracterizan a la naturaleza de las necesidades que vive esa pequeña colectividad. De tal manera que si el Municipio pretende municipalizar otro servicio que no presta directamente deberá tomar en cuenta lo siguiente: (a) que el servicio público no tenga como titular otra entidad que el Estado haya creado para tal efecto, y (b) la situación legal de los bienes afectados a la prestación del mismo. Puesto que el Municipio en virtud de su "autonomía relativa", debe coordinarse con el gobierno central en cuanto a los proyectos y decisiones que puedan abordarse; de no ser así el municipio ostentaría una autonomía absoluta, y en consecuencia podría apropiarse en un momento dado de cualquier bien -independientemente de que éste fuera de uso público o privativo-, con el fin de prestar algún servicio público que no sea de su competencia.*

*Consecuentemente, no corresponde al Municipio emitir un "acuerdo de Municipalización" de la prestación de un servicio público, y de los bienes afectados a la prestación del mismo, cuando previamente el Estado ha creado con tal fin alguna entidad o varias de ellas, a quienes haya confiado un conjunto de bienes de su propiedad; a menos que antes la municipalidad se haya puesto de acuerdo con la institución cuya "titularidad y ejecutabilidad" de ese servicio público ostente, en relación a la pretensión de prestar directamente tal servicio."*

<sup>999</sup> Art. 206.-“Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.”

Se configuran además otros principios que deberían fortalecer este ámbito de la autonomía local, como son la prohibición para eximir o dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales (art. 205 Cn.)<sup>1000</sup>, la creación del Fondo para el desarrollo económico y social de los Municipios (art. 207 inc. 3 Cn.), la habilitación a la constitución de fideicomisos y monopolios a favor los municipios (arts. 107 y 110 Cn.)<sup>1001</sup> y la iniciativa de ley de los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales (art. 133 ord. 4° y 204 ord. 6° Cn.)<sup>1002</sup>.

El Salvador no escapa a la tendencia de muchos sistemas normativos, en cuanto a limitar la autonomía financiera de los Gobiernos locales, en el ámbito de los ingresos tributarios, particularmente en el rubro de impuestos municipales; en esta materia, al municipio únicamente se le otorga iniciativa de ley, debido a la reserva de ley en materia de creación de tributos, contenida en el ord. 6° del art. 131 y ord. 4° del art. 133, ambos de la Cn.; tal condición la podemos encontrar en la mayoría de Estados, independientemente de su configuración, federal o unitario<sup>1003</sup>.

**Art. 204.-** *La autonomía del Municipio comprende:*

*1°.- Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca [...].*

*2°.- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos; [...]*

*6°.- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.*

**Art. 207.-** *Los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios.*

---

<sup>1000</sup> Art. 205.- “Ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales.”

<sup>1001</sup> Art. 107.- “Se prohíbe toda especie de vinculación, excepto: 1°- Los fideicomisos constituidos a favor del Estado, de los municipios,...”  
Art. 110.- “No podrá autorizarse ningún monopolio sino a favor del Estado o de los Municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible...”

<sup>1002</sup> Art. 133.- “Tienen exclusivamente iniciativa de ley: ...4°- Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.”

<sup>1003</sup> Velasco Caballero, Francisco. “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 190.



*[...] Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso.*

*Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República.*

En su dimensión técnica y administrativa, la autonomía local habilita a los municipios a *gestionar libremente [en] las materias de su competencia*, para lo cual podrá decretar las normas –ordenanzas y reglamentos locales- que estime conveniente, así como diseñar y aprobar los planes de desarrollo local, a cuya realización deberá colaborar el nivel central<sup>1004</sup>. Este perfil de competencia general y potestad normativa otorgados a los gobiernos locales son las expresiones más significativas de su autonomía y de su carácter de nivel gobierno o centro de poder político.

Bajo tales premisas constitucionales, resulta imposible negar la marcada dimensión política de la autonomía de los Gobiernos locales<sup>1005</sup>. El constituir la unidad primaria de la organización territorial del Estado; el ejercer su jurisdicción sobre un ámbito territorial y población determinado, con vocación de competencia general<sup>1006</sup> para la satisfacción de los intereses propios de la localidad sin la sujeción, supervisión y control por parte del nivel central<sup>1007</sup>; la capacidad para darse su propio gobierno; el contar potestades normativas; así como el carácter electivo, representativo y democrático de sus gobernantes no dejan espacio para negar el carácter político de su autonomía<sup>1008</sup>.

---

<sup>1004</sup> Arts. 204 ord. 3° y 5° y 206, todos de la Constitución.

<sup>1005</sup> Esta dimensión política de la autonomía local, aun cuando no aparece de forma expresa en el texto de la Constitución salvadoreña, es posible construirla a partir de la concepción del Municipio como “*Gobierno Local*”, independiente de cualquier otro Órgano del Estado, capaz de auto dirigirse, tanto en lo administrativo como en lo económico, y normar –a través de ordenanzas y reglamentos- las materias de su competencias, dentro de su ámbito de jurisdicción.

<sup>1006</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho administrativo, T. II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

<sup>1007</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 624.

<sup>1008</sup> “Se entiende que una de las dimensiones de la autonomía política es la capacidad que tienen los gobiernos locales por definir políticas para la consolidación de su autonomía y el cumplimiento óptimo de sus competencias. Si bien la Constitución de la República de El Salvador establece que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo (Art. 203 Cn.), este artículo no hace

Como parte del poder público delegado por el pueblo, el legislador, al momento de configurar el marco competencial de dicha autonomía, y los Gobiernos locales, al momento de ejecutarlo, deberán hacerlo dentro de los parámetros que la Constitución establece. Ese “*núcleo esencial*” de la autonomía local, como principio constitucional, *no puede ser alterado por las leyes que regulen su ejercicio. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos* (art. 246 Cn.).

La misma Constitución es la que se encarga de colocar a la Ley como el otro límite a la autonomía local, además de ella misma. Aquélla erige tal autonomía y manda a los Municipios regirse *por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas*. Es decir, una vez establecido este “reducto indisponible” de la autonomía local, la Constitución manda al legislador la construcción de ese bloque competencial que lo materialice<sup>1009</sup>.

A través del principio de legalidad de la Administración pública<sup>1010</sup>, la Constitución impone a los Gobiernos locales, como órganos de poder público, actuar de forma independiente, dentro de las funciones y márgenes de autonomía que la misma Constitución establece, pero además, les manda ceñir su actuación a los principios y marco competencial y organizativo contenidos en las leyes, en esencia, el Código Municipal. Como lo ha expuesto la Sala de lo Constitucional, la autonomía de que gozan los municipios, “no implica que los funcionarios municipales en el ejercicio de sus

---

referencia a la autonomía política en su concepción de políticas públicas, al menos no de manera explícita. Sin embargo la Constitución sí habla de realización de planes de desarrollo local a partir de una coherencia con el gobierno central”. *Autonomía Política: Gobernanza Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA - AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 63.

<sup>1009</sup> La autonomía local y sus límites, es un tema que no logra centrarse en la palestra del municipalismo en El Salvador; evidencia de ello es la escasez, cuando no inexistencia, de trabajos, artículos y demás publicaciones relacionadas al tema. Sin embargo, lo que más evidencia su –i- relevancia, es la ausencia del vocablo en el léxico de los gobernantes locales y, por supuesto del legislador. Este último no legisla para la construcción de esta autonomía local constitucionalmente diseñada, ni los Gobiernos locales se preocupan –salvo muy contadas excepciones- por presionarles para que así se haga.

<sup>1010</sup> Configurado en el art. 86.- “*El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas. Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.*

atribuciones, deban o puedan actuar al margen de lo que ordenan el resto de las disposiciones constitucionales<sup>1011</sup>.

La jurisprudencia constitucional salvadoreña ha establecido que es el legislador quien mayoritariamente decide las competencias o atribuciones de los municipios y, por tanto, está en la obligación de respetar el marco creado por él mismo, como expresión de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios, sin que esto les habilite para incidir en forma negativa sobre los intereses generales del Estado: *sus atribuciones y competencias son limitadas y compatibles con la unidad en que en definitiva se insertan*<sup>1012</sup>.

Entre paréntesis, es preciso advertir el exiguo desarrollo jurisprudencial que ha tenido el tema de la autonomía local, así como el escaso abordaje que sobre el mismo ha hecho la literatura nacional y regional<sup>1013</sup>.

No podemos dejar el tema de la autonomía local, sin hacer referencia a las distintas declaraciones internacionales que, a nivel regional, esencialmente iberoamericano, se han pronunciado sobre el tema:

---

<sup>1011</sup> Sentencia emitida en el proceso de Amparo ref. 62-97, del 21-VII-1998: "...resulta importante mencionar 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".

<sup>1012</sup> Sentencia en proceso de Inconstitucionalidad 60-2003, de fecha 10-VI-2005. "En nuestro ordenamiento jurídico, por un lado, el legislador es quien mayoritariamente decide las competencias o atribuciones de los municipios y, por tanto, está en la obligación de respetar el marco creado por él mismo, sin perjuicio de las reformas que pudieran eventualmente producirse; y, por otro lado, la autonomía de los municipios salvadoreños los habilita constitucional y legalmente a intervenir en los asuntos que afecten a la comunidad local.

*Por lo tanto, para la gestión de sus competencias, los Municipios tienen en nuestro país constitucionalmente garantizada autonomía, sin que esto habilite para incidir en forma negativa sobre los intereses generales del Estado: sus atribuciones y competencias son limitadas y compatibles con la unidad en que en definitiva se insertan. Además, las facultades y competencias otorgadas por el constituyente y el legislador tienen por objeto la mejor organización de los servicios y el cumplimiento de las funciones encomendadas al Gobierno Local en la circunscripción territorial de que se trate, en las materias de su competencia, a partir de criterios políticos o administrativos."*

<sup>1013</sup> Como además lo ratifica el Observatorio de Autonomía Municipal. y Fundación DEMUCA, *La Autonomía Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009, p. 55.

- Declaraciones mundiales sobre la autonomía local, pronunciadas por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), durante sus 27° y 31° Congresos, celebrados en Río de Janeiro en 1985 y Toronto en 1993, respectivamente<sup>1014</sup>.
- Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana<sup>1015</sup>, pronunciada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (O.I.C.I.) en Caracas, el 22 de noviembre de 1990.

---

<sup>1014</sup>La última de estas declaraciones, dispone: *Artículo 2: Concepto de autonomía de los gobiernos locales*

1. *La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.*

2. *Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.*

*Artículo 3: Alcance de la autonomía de los gobiernos locales*

1. *Las unidades básicas de los gobiernos locales que estén más cercanas a los ciudadanos deben ejercer responsabilidades públicas. Estas pueden también ser ejercidas por las unidades territoriales de nivel intermedio o regional de acuerdo a las prácticas de cada país.*

2. *Las autoridades locales deben tener el derecho general de actuar bajo su propia iniciativa en relación a cualquier asunto, siempre que éste no sea atribución exclusiva de otra autoridad o esté específicamente excluido de la competencia local.*

3. *Las responsabilidades básicas de las autoridades locales, así como los procedimientos para cambiar estas responsabilidades deben estar establecidos en la constitución o en la ley.*

4. *Los poderes otorgados a las autoridades locales deben ser, por norma, completos y exclusivos. En la medida que la autoridad central o regional esté facultada por la constitución o la ley para intervenir en asuntos cuya responsabilidad sea compartida con las autoridades locales, estas últimas mantendrán su derecho de tomar iniciativas y decisiones sobre el particular.*

5. *Cuando haya delegación de poderes de la autoridad central o regional a la local, esta última debe tener las atribuciones necesarias para adaptar la implementación de la legislación a las condiciones locales.*

6. *Las autoridades locales deben ejercer una razonable y efectiva participación en las tomas de decisiones de otros niveles de gobierno cuando éstas tengan implicaciones locales. Puede consultarse su texto completo en <http://www.civitasweb.net/autonomia.htm> .*

<sup>1015</sup> Que, entre otros, dispone: *“Primero. Es necesario que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se trasmita a las estructuras municipalistas de todos los países, consagrándose como general y obligatorio el principio de efectividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.*

*Segundo. El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los textos fundamentales de cada país, sea reconocida como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos.*

*Tercero. Que los parlamentos, cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de los textos legales que rijan en todos los municipios de cada país en plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal”.* Puede accederse al texto completo, en <http://amunicipiosozama.blogspot.com.es/2012/07/carta-de-la-autonomia-municipal.html>

- Declaración de Cartagena de Indias: “Autonomía, Democracia y Participación”, adoptada en el marco del II Congreso Iberoamericano de Municipalistas, promovido por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), en noviembre de 1993<sup>1016</sup>.

Todos los instrumentos anteriores son precisamente manifestaciones de posiciones, voluntades o intenciones sobre la autonomía local, hechas por sujetos que no comparecen a

---

<sup>1016</sup> “PRIMERO.- AUTONOMÍA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN.

*La autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días.*

*En este sentido, la existencia de niveles de autonomía local, dotados de autonomía política y económico-financiera cualificadas, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública.*

**SEGUNDO.- LA AUTONOMÍA LOCAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL.**

*La autonomía local ha de gozar de la consideración y status de derecho fundamental, en la medida en que es cauce imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación política local.*

**TERCERO.- LA AUTONOMÍA LOCAL DERECHO CONSTITUCIONALIZADO.**

*Es indispensable el reconocimiento expreso del municipio como un ámbito de gobierno, debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación.*

*La autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestros pueblos, aldeas y ciudades, ha de quedar recogida y garantizada de forma efectiva en la Constitución de cada país. Al respecto, las sucesivas reformas constitucionales de los países iberoamericanos deberán prever dichos extremos.*

*De otro lado, se deberá prever, como complemento necesario de la autonomía local, el principio de subsidiariedad, en virtud del cual, la distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales deberá velar por la atribución al poder más cercano de aquellas competencias que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos.*

**CUARTO.- ALCANCE POLÍTICO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

*La autonomía local, en el aspecto político, implica necesariamente la existencia, al menos, de cuatro condiciones:*

- 1. Un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos iberoamericanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local.*
- 2. Reservar constitucionalmente un ámbito de competencias, no susceptible de limitación por el legislador ordinario, delimitado por los intereses que le sean naturales y propios.*
- 3. Asegurar la potestad de libre decisión por los municipios en el ejercicio de sus competencias. Este ejercicio de competencias requiere una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local y, ciertamente, una interpretación más restringida cuando se refiere al funcionamiento externo a fin de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de igualdad sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos.*
- 4. Asegurar a los representantes políticos locales un estatuto que asegure a éstos un adecuado ejercicio de su representación política”. Puede accederse a ella a través de <http://www.uimunicipalistas.org/>*

la suscripción de los mismos en su calidad o en representación de los Estados, por lo que no llegan a constituir fuentes formales de derecho.

Sin embargo, desde hace algunos años se ha venido promoviendo la suscripción dos auténticos instrumentos de Derecho internacional: La Carta iberoamericana de autonomía local<sup>1017</sup> y la Carta Centroamericana (y de República Dominicana) de la Autonomía Municipal<sup>1018</sup>, a lo que, hasta la fecha, tanto los Estados participantes de la Cumbre

---

<sup>1017</sup>Proyecto que, entre otros, establece: “Artículo 1. - Principio de autonomía local

*El principio de autonomía local debe entenderse como el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas. Debe ser reconocido como fundamento constitucional que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.*

*Este derecho será ejercido por representantes elegidos por sufragio libre, directo, secreto y universal.*

*La autonomía local entonces se sitúa en la base democrática del poder, esto es en el mandato entregado por la ciudadanía; lo que implica también, gobiernos locales participativos, eficientes, inclusivos, y que buscan equilibrar las necesidades económicas y sociales del presente y del futuro, sin vulnerar al medioambiente.*

*Artículo 3. - Alcance de la autonomía local*

*1. Las leyes fijarán las competencias básicas de los gobiernos locales que deberán ser plenas y completas y, en consecuencia, sólo podrán ser limitadas por otra autoridad central o regional dentro del ámbito de la ley.*

*2. Además, las autoridades centrales o regionales podrán atribuir a los gobiernos locales competencias para fines específicos, de conformidad con la ley, y éstos deberán poder adaptar su implementación a las condiciones locales.*

*3. Los gobiernos locales tendrán plena libertad, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en todo asunto que no esté excluido de su competencia o atribuido a otra autoridad.*

*4. Deberá consultarse a los gobiernos locales sobre las cuestiones que les afectan directamente, en general, y, específicamente, y de forma previa, sobre cualquier modificación de los límites territoriales locales”. El texto completo puede consultarse en <http://segib.org/foros/files/2011/04/Carta-Iberoamericana-de-Autonomia-Municipal-2009.pdf>*

<sup>1018</sup> Cuyo anteproyecto, en lo sustancial, dispone:

“2. Concepto de Autonomía Municipal

- 1. La Autonomía Municipal es el derecho y la capacidad efectiva de las Municipios para gobernar, administrar, gestionar y ordenar su territorio bajo su propia responsabilidad, y en provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes le señalen.*
- 2. Este derecho se ejerce por las autoridades municipales, quienes son elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.*

3. Alcance de la autonomía municipal.

- 1. Las competencias de los municipios están fijadas por la Constitución y la Ley de cada país. Sin perjuicio de lo anterior los municipios podrán adquirir otras competencias de conformidad con la Ley.*
- 2. Las competencias encomendadas a los municipios deben ser preferentemente plenas y completas. No deben ser puestas en tela de juicio, ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.*
- 3. Los municipios tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida expresamente de sus competencias o atribuida a otra autoridad.*

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, como los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana, se han negado a suscribir y ratificar.

- 
4. *Tal como establece el principio de subsidiariedad las responsabilidades públicas y el ejercicio de las competencias deben desempeñarse por las autoridades electas más próximas a la ciudadanía. La atribución de una competencia a otra debe tener en cuenta el ámbito y la naturaleza de la actividad según el principio de eficacia y economía.*
  5. *En caso de delegación de poderes los gobiernos municipales deben contar con flexibilidad para adaptar su ejercicio a las condiciones locales.*
  6. *Los gobiernos municipales deben ser consultados, en tiempo y forma apropiada, a lo largo de los procesos normativos, de planificación y de toma de decisiones, para todas las cuestiones que les afecten directamente”.*

## **11. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN EL SALVADOR**

*“...es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio”.*

IUCEPC

Durante el breve recorrido sobre la literatura que aborda el tema, establecíamos la estrecha relación entre la democracia y los gobiernos locales, por haber nacido aquella, precisamente en el ámbito de lo local, dígase la polis. La cercanía de este nivel de gobierno con sus ciudadanos, fomenta en éstos, o al menos debiese, cierto espíritu de civismo.

Así parece haberlo concebido el constituyente salvadoreño al momento de desarrollar la figura del Gobierno local. El Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (IUCEPC), que, como lo dispone el art. 268 Cn, es un **documento fidedigno para la interpretación** de la Constitución, establece que si bien para el ejercicio de su autonomía, los Gobiernos locales deben contar con la colaboración de todas las demás instituciones del Estado, aquélla *“es lo suficientemente amplia como para **garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local. Es indudable que es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio”.***

Hemos desarrollado antes la configuración institucional del Estado en la Constitución salvadoreña, advirtiendo que el poder soberano reside precisamente en el pueblo<sup>1019</sup>; de éste emana el poder que luego es otorgado a los distintos Órganos del Estado, quienes lo

---

<sup>1019</sup> Art. 83 Cn.- *El Salvador en un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución.*



habrán de ejercer a través de sus funcionarios, quienes, a su vez, son delegados del pueblo<sup>1020</sup>.

En esta misma línea, el sistema político salvadoreño se define como democrático y representativo, según lo prescrito en el Art. 85 Cn. La democracia, como régimen político<sup>1021</sup>, institucionaliza la participación del pueblo en la organización y ejercicio del poder político, aun cuando su desarrollo pareciera ser bastante pobre en muchos textos constitucionales, limitándose a instituir de manera expresa, sólo el reconocimiento de los derechos al ejercicio del sufragio, a la incorporación y creación de partidos políticos y a la opción a cargos públicos. No obstante, a través de la hermenéutica se ha llegado a fundamentar el reciente desarrollo legislativo en temas como participación ciudadana, ética gubernamental o el derecho de acceso a la información.

Nuestro constituyente advertía que el **pluralismo democrático** que, como sistema político, configura la Constitución, comprende tanto el pluralismo político, es decir la concurrencia y participación de aquellos agentes -asociaciones profesionales, gremiales, sindicales y políticas- que, sin formar parte de la estructura gubernamental, **influyen la formulación de las decisiones políticas**, en defensa de sus propios intereses; así como el pluralismo ideológico, concebido éste como la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías, sin exclusión de ninguna. Si bien tales manifestaciones no fueron incorporadas expresamente al texto constitucional, si lo fueron al Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (IUCEPC), que, como citábamos, es un documento *fidedigno para la interpretación* de la Constitución, art. 268 Cn.

---

<sup>1020</sup> Art. 86 Cn.- *El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*

*Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.*

<sup>1021</sup> LUCAS VERDÚ, PABLO. Curso de Derecho político V. II, 3ª ed. Tecnos, Madrid, 1983, p. 242.

### 11.1. Participación ciudadana y democracia participativa

La idea de democracia, al igual que la *polis* misma, ha evolucionado y a su vez se ha complejizando, buscando curiosamente sus mismos orígenes, es decir, tratando de incorporar no sólo la dimensión de la titularidad del poder sino además la de su ejercicio. La noción de la democracia representativa se va quedando cada vez más corta, y exige ahora el involucramiento del ciudadano en la vida pública de su comunidad.

Desde la promulgación del Código Municipal –año 1985-, se impuso a los Gobiernos locales la seria responsabilidad de promover la participación y el involucramiento de sus ciudadanos en los intereses propios de la comunidad; no obstante, tal disposición, como otras de este mismo cuerpo normativo, cumple nada más una función decorativa en la institucionalidad de este nivel de gobierno.

Art. 4 CM.: *Compete a los Municipios:*

*[...]8. La promoción de la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población; [...]*”.

Sin embargo, sin una finalidad del todo clara por parte del legislador, en el año 2005 se promueve y promulga una reforma al Código Municipal<sup>1022</sup>, con la que se buscaba institucionalizar la figura de la participación ciudadana en el ámbito local. De esta manera, entre otros, se cambia la denominación del Título IX de dicha norma al de “DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA TRANSPARENCIA”, así como del Capítulo I del mismo Título, al de “DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”, reformándose además los artículos que conforman este Capítulo.

De esta forma, el Código Municipal, ley marco para el funcionamiento de los Gobiernos locales, impone a éstos el deber de promoción de la participación ciudadana, con el fin de mantener **informada a la población** sobre la gestión municipal, **tratar asuntos que los vecinos** hubieren solicitado y los que el mismo **Concejo Municipal**

---

<sup>1022</sup> Mediante Decreto Legislativo N° 929, del 20 de Diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 12, Tomo 370, de fecha 18 de Enero de 2006.

**considerere** conveniente (art. 115 CM). Esta participación podrá verificarse a través de cualquiera de los mecanismos siguientes (art. 116 CM):

- a) Sesiones Públicas del Concejo;
- b) Cabildo Abierto;
- c) Consulta Popular;
- d) Consulta Vecinal Sectorial;
- e) Plan de Inversión Participativo;
- f) Comités de Desarrollo Local;
- g) Consejos de Seguridad Ciudadana;
- h) Presupuesto de Inversión Participativa; e
- i) Otros que el Concejo Municipal estime conveniente.

La figura de la consulta popular es la única de todas las anteriores que llega a tener un mínimo de desarrollo:

Art. 117 CM.: *En la consulta popular se tomará en cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio y podrá efectuarse por decisión de la mayoría calificada de Concejales propietarios electos, o a solicitud escrita de al menos el cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos del municipio habilitados para ejercer el derecho al sufragio, éstas serán para fortalecer las decisiones del Concejo Municipal y políticas públicas locales, sin obstaculizar el ejercicio y conformación del Gobierno Local[...].*

*El Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la Consulta Popular, si en ésta participa al menos el cuarenta por ciento (40%) del número de votantes en la elección del Concejo Municipal, que antecede a la Consulta Popular, según certificación del acta que al respecto extienda el Tribunal Supremo Electoral.*

Todo el desarrollo normativo de estas herramientas de participación es dejado a cada uno de los municipios, para que éstos lo hagan desde sus propias competencias normativas:

Art. 125-F CM.: *Se regulará lo relativo a la participación ciudadana, asociaciones comunales y la transparencia, a través de una ordenanza que, según las características de cada municipio, establecerá los derechos, obligaciones, mecanismos y procedimientos* (el resaltado es nuestro).

Es complicado establecer el punto hasta el cual la anterior disposición propicia y potencia más la autonomía normativa local o, en su lugar, una dispersión conceptual y normativa de cada uno de estos instrumentos. La forma en que aquélla pone en manos de cada municipio la regulación completa *-derechos, obligaciones, mecanismos y procedimientos-* de todo lo relativo a la *participación ciudadana, asociaciones comunales y la transparencia*, parece ser casi absoluta e ilimitada. Los mecanismos de participación enunciados en el art. 116 CM, aun cuando son muchos, parecieran también ser ninguno, pues quedan sólo en eso, en un enunciado, vacío de contenido. Este hecho puede denotar, o bien el dominio y la uniformidad conceptual de todas estas figuras, por parte de todos los agentes de la Administración local, o bien, la ausencia de un auténtico y real interés de parte del legislador y de los mismos Gobiernos locales por impulsar desde el nivel local un proceso participativo que abone a la construcción de una democracia local y nacional. Las páginas y obras enteras que la doctrina dedica al desarrollo de todas estas herramientas, son un insumo suficiente para construir una estructura normativa más sólida sobre el tema.

El fomento de las asociaciones comunales ha sido también uno de los ejes sobre los cuales se buscaba, desde la promulgación del Código Municipal<sup>1023</sup>, incentivar la participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas propios de sus barrios, colonias, cantones y caseríos de cada localidad. Así, se impone a los Municipios la obligación de *“propiciar la incorporación de los ciudadanos en las asociaciones comunales y su participación organizada a través de las mismas [... así como...] el apoyo y participación en los programas estatales y municipales de beneficio general o comunal”* (art. 123 CM).

Art. 118 CM.: *Los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos, podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la*

---

<sup>1023</sup> Decreto Legislativo N° 274 de 31 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial N° 23, Tom 290 del 5 de febrero del mismo año.

**comunidad**, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. **Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad.**

Art. 119 CM.: *Las asociaciones comunales, tendrán personalidad jurídica otorgada por el Concejo respectivo.*

Art. 120 CM.: *Las asociaciones comunales se constituirán con no menos de veinticinco miembros de la comunidad, mediante acto constitutivo celebrado ante el Alcalde o funcionarios y empleados delegados para tal efecto, el cual se asentará en un acta. Además **deberán elaborar sus propios estatutos** que contendrán disposiciones relativas al nombre de la asociación, su carácter democrático, domicilio, territorio, objeto, administración, órganos directivos y sus atribuciones, quórum reglamentario, derechos y obligaciones de la asociación, normas de control, fiscalización interna, modificación de estatutos y todas las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.*

*La constitución y aprobación de estatutos se hará en Asamblea General Extraordinaria especialmente convocada al efecto.*

Art. 124 CM.: *El Concejo **deberá reunirse periódicamente con las asociaciones comunales** para analizar y resolver los problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal. (El resaltado es nuestro).*

Art. 125 CM.: *El Concejo **podrá requerir la cooperación comunal** mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:*

- a) **Comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo;***
- b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden **gestiones específicas** de orden material, cultural, cívico, moral y otras;*
- c) Cualesquiera otra forma de organización o colaboración comunal. (El resaltado es nuestro).*

En principio, las asociaciones de vecinos son el instrumento de participación de los ciudadanos en la vida pública, especialmente la local, como manifestación asociativa democrática dirigida a procurar la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, funcionando además como medio de información y concienciación de la opinión pública sobre situaciones que puedan vincularse con los intereses del colectivo ciudadano o parte de éste<sup>1024</sup>.

Todos los instrumentos de participación ciudadana numerados en el art. 116 CM, salvo la consulta popular, carecen en absoluto de un mínimo desarrollo normativo para su efectiva positivización, siendo insuficientes para configurar un modelo básico de participación que, hasta hoy, no ha cumplido con su cometido; sin embargo, más grave resulta que, a pesar de este déficit normativo, sean los mismos ciudadanos quienes no buscan echar mano de tales instrumentos y, peor, que los Gobiernos locales tampoco muestren interés en promoverlos. De acá surge el riesgo de construir una participación ciudadana basada fundamentalmente en canales formales de carácter administrativo que, lejos de promover, reduzcan la participación a un simple procedimiento, generando el desinterés de la ciudadanía. La simple denominación y enlistamiento de algunas formas de participación (art. 116 CM), sin una configuración y desarrollo normativo mínimo de cada uno de éstas, resulta ociosa.

La calidad de la democracia, es decir, la capacidad de provocar la participación ciudadana, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social<sup>1025</sup>, parece no estar avanzando en la forma esperada, al menos en el nivel local, al ser éste el más cercano al ciudadano.

Así lo demuestra un estudio realizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en 2010<sup>1026</sup>, en el que se revelan los –

---

<sup>1024</sup> STC 165/1987.

<sup>1025</sup> AMARAL, Samuel., STOKES, Susan C., “La democracia local y la calidad de la democracia”, en *Democracia Local: Clientelismo, Capital Social E Innovación Política En La Argentina*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2005, p. 11.

<sup>1026</sup> CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y Cruz, José Miguel, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Mitchell A. Seligson, (coordinador), Universidad de Vanderbilt, San Salvador, 2010, p. 177 ss. Puede accederse a éste también, a través del sitio: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/informe126.pdf>

relativamente- bajos niveles de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos municipales, a través de los dos mecanismos considerados: asistencia a un cabildo abierto o una sesión municipal abierta y la presentación de solicitudes de ayuda o peticiones. Durante todo el año 2010, sólo un 13.7% de los ciudadanos dijo haber participado al menos en una ocasión en uno de estos cabildo o sesiones. Además, sólo el 14.5% de éstos expuso haber presentado alguna solicitud o petición durante el mismo período, las que únicamente fueron efectivamente resueltas en un 30.2%.

Esta última información tiene estrecha relación con la opinión de 6 de cada 10 personas, en cuanto a que los funcionarios locales presentan poco o ningún interés en responder a sus solicitudes; también interfiere en ello el grado de satisfacción de la ciudadanía por los servicios prestados por los gobiernos locales, pues el 52.9% de ésta se siente satisfecha, mientras el restante 47.1, no. La confianza de la población en el buen manejo de los fondos por parte de los gobiernos locales, es otro factor que puede influir en los niveles de participación de la ciudadanía: el 13.1% tiene mucha confianza, el 25.6% algo de confianza, el 35.9% poca confianza y el 25.5% nada de confianza.

No obstante, el estudio arroja también que la municipalidad es la instancia a la que principalmente se han dirigido los ciudadanos para solicitar ayuda, seguida por las instituciones del nivel central y, finalmente, por los diputados, lo que, a pesar de la deficitaria participación, refuerza la hipótesis de una mayor cercanía de la ciudadanía con el gobierno local<sup>1027</sup>. En términos comparativos, el nivel de confianza en los gobiernos locales mostrado por la población durante el año 2010, llegaba al 59.2%, frente al 67.6% mostrado hacia el nivel central<sup>1028</sup>. Asimismo, al comparar los niveles de confianza en el

---

<sup>1027</sup> “En 2010, en promedio, el 23.4 ha solicitado ayuda a la municipalidad, el 10.7 a una institución del gobierno nacional y el 5.7 a los diputados”; en Córdova Macías, Ricardo y Cruz, José Miguel, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Mitchell A. Seligson, (coordinador), Universidad de Vanderbilt, San Salvador, 2010, p. 177. Puede accederse a éste también, a través del sitio: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/informe126.pdf>

<sup>1028</sup> “El gobierno municipal obtuvo en mediciones anteriores mayores niveles de confianza ciudadana al compararlo con el gobierno nacional, y este nivel se había mantenido estable para el período 2004-2008. Sin embargo, debido al importante aumento en la confianza en el gobierno nacional en la medición de 2010, aspecto que como se ha señalado en un apartado anterior va ligado a la alternancia y a los altos niveles de aprobación del presidente Funes, ahora el gobierno municipal se encuentra por debajo del gobierno nacional en la confianza ciudadana”; en Córdova Macías, Ricardo y Cruz, José Miguel, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Mitchell A. Seligson, (coordinador), Universidad de Vanderbilt, San Salvador, 2010, p. 192. Puede accederse a éste también, a través del sitio: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/informe126.pdf>

gobierno local con los mostrados por éste en otros países de toda América, se puede observar que El Salvador obtiene el promedio más alto de confianza.

Dicho estudio demuestra los bajos niveles de participación de la población en la gestión local, lo que no nos permite hablar de un efectivo acercamiento al ciudadano de las decisiones de su interés, ni de una mayor democratización institucional, como resultado de los procesos de descentralización hasta hoy emprendidos<sup>1029</sup>. Ello es claro reflejo de las valoraciones sobre la democracia: sólo un 16.6% piensa que el país es muy democrático, el 44.9% algo democrático, el 33.6% poco democrático y un 4.9% nada democrático. Peor aún, se encuentran importantes niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia: el 6.3% se siente muy satisfecho, el 58% satisfecho, el 30.7% insatisfecho y el 5% muy insatisfecho<sup>1030</sup>.

Para concluir, debemos hacer referencia al gravísimo déficit de representatividad que hasta ahora ha generado la ausencia de gobiernos locales plurales y democráticamente representativos. El Salvador es, hasta hoy, el único país de la región que cuenta con Concejos municipales unipartidarios, integrados sólo por el partido político que logra la mayoría en los procesos electorales. La integración de los mismos y la representación del pueblo en ellos has sido democráticamente deficitaria, por cuanto un sector importante de la población no logra acceder a dicho foro, a través de sus representantes. Déficit que, como luego veremos, habrá de superarse en la integración de los próximos concejos municipales, en el año 2015.

---

<sup>1029</sup> Resulta especialmente interesante constatar el nivel de apoyo que la población otorga a los procesos de descentralización: “Los datos de 2010 muestran que el 52.9% de los entrevistados opina que el gobierno nacional debe asumir más obligaciones y servicios, mientras que un 43% opina que se le debe dar más recursos y obligaciones a la municipalidad, incluso hay un 1.3% que opina que se deben dar más recursos y obligaciones a la municipalidad pero bajo la condición de que preste mejores servicios; lo cual en conjunto sumaría un 44.3% de opinión favorable hacia el gobierno local; y un 2.8% prefiere no cambiar nada”; en Córdova Macías, Ricardo y Cruz, José Miguel, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Mitchell A. Seligson, (coordinador), Universidad de Vanderbilt, San Salvador, 2010, p. 191.

<sup>1030</sup> en CORDOVA MACÍAS, Ricardo y Cruz, José Miguel, *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Mitchell A. Seligson, (coordinador), Universidad de Vanderbilt, San Salvador, 2010, p. XXIX.



## 11.2. Participación e información

### *Derecho de acceso a la información pública*

*Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.*

Ley de Acceso a la Información Pública, Art. 2.

El legislador salvadoreño ha asumido la insuficiencia de la participación electoral de la ciudadanía y la necesaria aportación de su criterio y opinión sobre los asuntos de su interés y, para ello, como expone Sartori, la información es esencial<sup>1031</sup>; sin ésta, la participación o bien es nula, o bien nociva a la democracia misma. Así lo evidencia al justificar y motivar la reciente promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>1032</sup>, plasmando en el considerando IV de la misma, “*Que la transparencia y el acceso a la información pública son condiciones básicas para una efectiva participación ciudadana, lo cual contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas, al mejoramiento de la calidad de la democracia y a la plena vigencia del Estado de derecho*”.

La construcción normativa del derecho a la información, a pesar de no encontrarse expresamente incorporado en nuestro texto constitucional, ha sido posible a partir del derecho a la libertad de expresión, prescrito en el art. 6, inc. 1° Cn<sup>1033</sup>, el principio de legalidad, art. 86 inc. 3° Cn.<sup>1034</sup>, el derecho de petición, art. 18 Cn.<sup>1035</sup>, así como del art. 19

---

<sup>1031</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 198.

<sup>1032</sup> Decreto Legislativo 534, de fecha 02 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial Número 70, Tomo 391, de fecha 08 de abril de 2011.

<sup>1033</sup> Art. 6 inc. 1° Cn.: “*Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan*”.

<sup>1034</sup> Art. 86 inc. 3° Cn.: “*Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley*”.

<sup>1035</sup> Art. 18 Cn.: “*Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto*”.

de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1036</sup> y de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>1037</sup>, todos los cuales consagran la libertad de buscar y el derecho de recibir y difundir información de toda índole, como presupuesto indispensable para la efectiva participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública<sup>1038</sup>.

Bajo esta misma lógica, a través de la reforma al Código Municipal, del 20 de diciembre de 2005, a que antes hemos hecho referencia, se incorpora a dicho cuerpo normativo un nuevo Capítulo –III- al Título IX, que se denomina “DE LA TRANSPARENCIA”, el cual se integra de seis artículos<sup>1039</sup>, en los que se regulaba la transparencia en la gestión municipal, los mecanismos de acceso público a la información relacionada con ésta y la rendición de cuentas del Gobierno local a la ciudadanía.

Esta reforma fue un paso trascendental en la construcción de una ciudadanía local participativa, justificándose aquel Decreto Legislativo, en una presunta armonización del

---

<sup>1036</sup> Art. 19 DUDH: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

<sup>1037</sup> Ambas suscritas y ratificadas por el Estado y Gobierno de El Salvador.

<sup>1038</sup> Todo este espíritu es incorporado en el texto de la citada Ley de Acceso a la Información, al momento de definir sus fines: “*Art. 3.- Son fines de esta ley:*

*a. Facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos.*

*b. Propiciar la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los entes obligados.*

*c. Impulsar la rendición de cuentas de las instituciones y dependencias públicas.*

*d. Promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública.*

*e. Modernizar la organización de la información pública.*

*f. Promover la eficiencia de las instituciones públicas.*

*g. Promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la implementación del gobierno electrónico.*

*h. Proteger los datos personales en posesión de los entes obligados y garantizar su exactitud.*

*i. Contribuir a la prevención y combate de la corrupción.*

*j. Fomentar la cultura de transparencia.*

*k. Facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones concernientes a los asuntos públicos”.*

<sup>1039</sup> Los cuales en su mayoría ya han sido derogados a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, según lo dispuesto en el art. 110 de la misma.

derecho con la realidad, como si, *“a la [esa] fecha, la administración municipal ha[hubiere] tenido un avance notable, especialmente por la descentralización, desarrollo local y participación ciudadana”*<sup>1040</sup>. Con ésta se buscaba *“[...] desarrollar un mejor trabajo hacia lo local, económico, social, ambiental, cultural y político”*.

La gran contradicción es que tal descentralización y participación ciudadana eran en extremo escasas en aquel momento –diciembre de 2005-, como lo siguen siendo ahora. Ahora habrá que esperar por las evaluaciones que los organismos responsables hagan sobre la ejecución y efectividad de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Si bien esta última norma, con forme lo dispuesto en su art. 110, deroga todas aquellas disposiciones legales que la contraríen, entre ellas las contenidas en el antes citado Capítulo III “DE LA TRANSPARENCIA”, del Título IX del Código Municipal, podemos afirmar que, de dicho Capítulo III, subsiste a tal derogatoria la obligación impuesta en el art. 125-E del CM. a los Gobiernos locales, consistente en la preparación y publicación de un informe anual de rendición de cuentas sobre su administración, en particular sobre las finanzas municipales, los proyectos de inversión pública en ejecución, las obras y servicios municipales, el costo y liquidación final de las obras de infraestructuras, el plan de Gobierno y/o de desarrollo del municipio, su organización y demás documentos de interés público emitido por el Concejo Municipal. Dicho informe *“[...] comprenderá lo realizado durante el período del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año y será presentado en los primeros sesenta días del año siguiente y su divulgación se hará por los mecanismos de participación establecidos y/o medios de comunicación que tenga a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio”*. Este cometido mantiene su vigencia, por cuanto no contraría –sino complementa- las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública y, además, por la referencia expresa que esta última norma hace al mismo, en su art. 17, como una información obligatoria y oficiosa que deben publicar los Concejos Municipales.

Además de esta reciente ley que regula de forma especial el acceso a la información pública, el 13 de octubre de 2011 se promulgó una nueva Ley de Ética Gubernamental<sup>1041</sup>

---

<sup>1040</sup> Considerandos II y III, del Decreto Legislativo N° 929, del 20 de Diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial N° 12, Tomo 370, de fecha 18 de Enero de 2006.

<sup>1041</sup> Decreto Legislativo 873 del 13 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 229, Tomo 393, de fecha 7 de diciembre de 2011. Ley que derogó a la anterior que tenía la misma denominación y un texto

que, de forma complementaria a las disposiciones de aquélla y del Código Municipal, institucionaliza la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, como principios de ética pública que debe observar todo servidor y, además, otorga a los particulares el derecho de acceso a la información; arts. 4, letras f) y m) y 51 letras b), ambos de la Ley de Ética Gubernamental<sup>1042</sup>.

Esta misma ley, impone además a los particulares el deber de denunciar todo acto de corrupción o trasgresión a la ética pública del que, por cualquier medio, llegue a tener conocimiento; arts. 52 letra a) y 53.

---

bastante similar, pronunciada a través de Decreto Legislativo 1038 del 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial No .90, Tomo 371, de fecha 18 de mayo de 2006.

<sup>1042</sup>“Artículo 4. La actuación de las personas sujetas a esta Ley deberá regirse por los siguientes principios de la ética pública: [...] f) Transparencia. Actuar de manera accesible para que toda persona natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad.[...] m) Rendición de cuentas. Rendir cuentas de la gestión pública a la autoridad competente y al público”.

“Artículo 51. Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán los siguientes derechos:

b) Tener acceso a la información que por ley, el servidor público debe proporcionar”.

## **12. TRANSPARENCIA, CONTRALORÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Antes hacíamos referencia a la fiscalización política y jurídica de los Gobiernos locales, por parte de sus gobernados. De una parte, estos últimos pueden reprimir la oportunidad o conveniencia de las decisiones políticas de sus gobernantes a través del ejercicio de su derecho político al sufragio, no votándoles a éstos o a la corriente política que les acuerpa (arts. 72 ord. 1º, 78 y 80 Cn.)<sup>1043</sup>. Asimismo, en su carácter de administrados, destinatarios de sus actuaciones jurídico-administrativas, pueden acceder a la revisión de la legalidad y constitucionalidad de las mismas, a través del ejercicio de su derecho constitucional de tutela judicial efectiva (arts. 2, 11, 172, 182, 183, 185 y 247 Cn.)<sup>1044</sup>. En términos similares ha sido el pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional sobre el tema<sup>1045</sup>.

---

<sup>1043</sup> Art. 72.- *Los derechos políticos del ciudadano son: 1º.- Ejercer el sufragio ...*

Art. 78.- *El voto será libre, directo, igualitario y secreto.*

Art. 80.- *El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular...*

<sup>1044</sup> Art. 2.- *Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos...*

Art. 11.- *Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa...*

Art. 172.-... *Corresponde exclusivamente a este Órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley.*

Art. 182.- *Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1ª.- Conocer de los procesos de amparo; ...5ª.- Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias; 6ª.- Conocer de la responsabilidad de los funcionarios públicos en los casos señalados por las leyes...*

Art. 183.- *La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano.*

Art. 185.- *Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales*

Art. 247.- *Toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos que otorga la presente Constitución...*

<sup>1045</sup> "...En perspectiva de lo señalado, los municipios se encuentran sujetos a una serie de controles, entre ellos los relativos a su patrimonio por parte de la Corte de Cuentas de la República. Así también, la

En el caso de El Salvador, ningún Órgano de naturaleza administrativa se encuentra habilitado para revisar y pronunciarse sobre la legalidad de los actos de los Gobiernos locales. Así ha sido además ratificado jurisprudencialmente: “[...] *los actos de los municipios producto del ejercicio de sus atribuciones y competencias, al igual que cualquier otro ente del Estado, se encuentran sujetos a control de legalidad, el cual corresponde conocer y resolver a la Sala de lo Contencioso Administrativo, y a control de constitucionalidad, competencia de la Sala de lo Constitucional, ambas de la Corte Suprema de Justicia.*”<sup>1046</sup>.

A diferencia de otros sistemas, como el español<sup>1047</sup>, el ejercicio competencial de los Gobiernos locales no se encuentra sujeto a ninguna forma de control administrativo; la Constitución no lo prevé en su texto. La Administración pública del Estado no se encuentra habilitada para intervenir en la ejecución de los actos de la Administración municipal; cosa

---

*Constitución señala que los miembros de los concejos municipales responderán por los delitos oficiales o comunes que cometan, sin establecerles fuero especial.*

*Y debe agregarse que los actos de los municipios producto del ejercicio de sus atribuciones y competencias, al igual que cualquier otro ente del Estado, se encuentran sujetos a control de legalidad, el cual corresponde conocer y resolver a la Sala de lo Contencioso Administrativo, y a control de constitucionalidad, competencia de la Sala de lo Constitucional, ambas de la Corte Suprema de Justicia.”. Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 60-2003, de fecha 10-VI-2005.*

<sup>1046</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 60-2003, de fecha 10-VI-2005.

<sup>1047</sup> Así lo expone Fanlo Loras, op. cit. cit., p. 326, citando como justificación para el control que la Administración del Estado ejerce sobre la Administración local, la necesaria verificación de la legalidad con que esta última ejecuta sus actos, lo que, al final, redundaría en una disminución de las impugnaciones judiciales contra éstas. Dice: “Varias son las razones que justifican el mantenimiento de los poderes de control sobre las Entidades locales en manos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, que nuestro ordenamiento vigente reconoce, si bien mucho más menguadamente que otros ordenamientos extranjeros. Garantizar que la actividad de los Entes locales se mantenga dentro de los límites que tienen trazados por el Derecho es una función que no difiere sustancialmente de la que llevan a cabo los Tribunales. En este sentido, las notas características del control de legalidad deben considerarse comunes tanto a la función jurisdiccional como administrativa, en cuanto que limitado a la simple confrontación de un acto con un canon normativo”.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional Español así lo ha previsto en su sentencia 27/1987, de fecha 27 de febrero de 1987: “el principio de autonomía de las Corporaciones locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otra sobre las Entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas”. Es decir, el sistema español admite, previo desarrollo legislativo y bajo supuestos determinados supuestos, facultades de control y/o supervisión de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los Gobiernos locales; supuesto no previsto en el Derecho positivo ni la jurisprudencia salvadoreña. Puede ampliarse sobre el tema en Jiménez-Blanco, Antonio, “Las relaciones interadministrativas de supervisión y control”, en *Tratado de Derecho municipal*, T. I, 2ª ed., Civitas, 2003, p. 430 ss. y 439 ss.

muy distinta será la potestad de los diferentes Órganos del Estado que, encontrándose personificados y legitimados -como cualquiera otra persona-, puedan impugnar en sede judicial, la legalidad o constitucionalidad de los actos de los entes locales.

La única fiscalización constitucionalmente prevista para la actuación de los Gobiernos locales, es la ejercida por la Corte de Cuentas de la República que, aun cuando tampoco puede ser previa o concurrente –es decir, sin capacidad para interferir en la eficacia, efectividad y ejecutabilidad de sus actos<sup>1048</sup>-, sí puede valorar y pronunciarse sobre la oportunidad y conveniencia de la ejecución de sus funciones. Así lo dispone la Constitución en su art. 195, cuando expresa:

*“La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones:*

*1a.- Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine;*

*2a.- Aprobar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública; (4)*

---

<sup>1048</sup> El único supuesto en que la Corte de Cuentas de la República podrá suspender la ejecución de un acto, es el previsto en el art. 197 Cn.: “Siempre que un acto sometido a conocimiento de la Corte de Cuentas de la República viole a su juicio alguna ley o reglamento en vigor, ha de advertirlo así a los funcionarios que en el ejercicio de sus funciones legales se lo comuniquen, y el acto de que se trate quedará en suspenso.

*El Órgano Ejecutivo puede ratificar el acto, total o parcialmente, siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros y comunicada por escrito al Presidente de la Corte. Tal resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial.*

*La ratificación debidamente comunicada, hará cesar la suspensión del acto, siempre que las observaciones de la Corte de Cuentas no consistan en falta o insuficiencia de crédito presupuesto al cual debe aplicarse un gasto, pues, en tal caso, la suspensión debe mantenerse hasta que la deficiencia de crédito haya sido llenada.”*

3a.- Vigilar, inspeccionar y glosar **las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos**, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas;

4a.- **Fiscalizar la gestión económica de las Instituciones** y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo; (4)

5a.- Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen;

...8a.- Velar porque se **hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios**;

9a.- Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

Las atribuciones 2ª y 4ª las efectuará de una manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la Ley; y podrá **actuar previamente a solicitud del organismo fiscalizado**, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario.”

Competencias que son luego desarrolladas por la Ley de la Corte de Cuentas de la República<sup>1049</sup>.

El art. 207 Cn., es expreso al someter a las Municipalidades a la fiscalización de este organismo: *Los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del*

---

<sup>1049</sup> Ley de la Corte de Cuentas de la República:

Art. 1.- *La Corte de Cuentas de la República, que en esta Ley podrá denominarse "La Corte", es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como de la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del Artículo 195 y los incisos 4 y 5 del Artículo 207 de la Constitución de la República.*

Art. 3.- *Están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el Inciso anterior reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. En este caso el control se aplicará únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte o concesión y al monto de los mismos...*

Art. 4.- *Es competencia de la Corte el control externo posterior de la gestión pública. La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizado, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario. La actuación preventiva consistirá en la formulación de recomendaciones de auditoría tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades.*



*Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios...Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y **rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República. La ejecución del Presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley***<sup>1050</sup>; el resaltado es nuestro.

En este sentido, son los miembros del Concejo, Secretario del Concejo, Tesorero, Gerentes, Auditor Interno, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, quienes responderán individualmente por abuso de poder, por acción u omisión en la aplicación de la Ley o por violación de la misma en el ejercicio de sus funciones<sup>1051</sup>.

*Una democracia de calidad impone, por ejemplo, transparencia y rendición de cuentas, exigencias proyectadas sobre el régimen jurídico del procedimiento administrativo, el acceso a los datos en poder de la Administración y la posibilidad de contestar sus decisiones en todo caso*

Ricardo Rivero Ortega<sup>1052</sup>

Desde ahora, todo intento por impulsar, ampliar o modificar los esfuerzos descentralizadores en el país, debe contar con un componente de ética y transparencia en la gestión.

---

<sup>1050</sup> De igual forma, el Código Municipal reitera la potestad fiscalizadora de la Corte de Cuentas de la República hacia los municipios: Art. 108.- *Además de lo previsto en este Código, la Corte de Cuentas de la República ejercerá la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre la ejecución del presupuesto de las municipalidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Ley.*

Art. 109.- *El resultado de las investigaciones que practique la Corte de Cuentas de la República en la administración de las municipalidades y organismos que de ellas dependan, le será informado al Consejo con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones a la ley, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias.*

*Durante se esté en el proceso de investigación y en el de corrección de las deficiencias indicadas según el inciso anterior, y no se haya producido el resultado final, la información recopilada se mantendrá en privado.*

<sup>1051</sup> Art. 257 CM.

<sup>1052</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. “Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo”, en *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina* (Ferraro, Agustín, ed.), p. 183.

Las reformas introducidas en diciembre de 2005 al Código Municipal en materia de rendición de cuentas, buscaban que gobernantes y administradores de la cosa pública desarrollaran de forma efectiva una rendición de cuentas sobre sus decisiones, como diría Muñoz-Arana, buscando “que el poder se ejerza desde la explicación, desde la razón, desde la luz, desde la transparencia, desde la motivación inherente a la posición que se tiene desde arriba”<sup>1053</sup>.

Art. 125-E.- *El Gobierno Local rendirá cuenta anual de su administración, informando a los ciudadanos sobre aspectos relevantes relativos a:*

*a) Las finanzas municipales con relación a los estados financieros y presupuestos de los programas, proyectos, servicios municipales y sus respectivas ejecuciones presupuestarias;*

*b) Los proyectos de inversión pública en ejecución;*

*c) Obras y servicios municipales;*

*d) El costo y liquidación final de las obras de infraestructuras detallando los rubros más importantes;*

*e) Plan de Gobierno y/o el plan de desarrollo del municipio;*

*f) Organización de la Alcaldía; y*

*g) Demás documentos de interés público emitido por el Concejo Municipal.*

*El informe a que se refiere este artículo comprenderá lo realizado durante el período del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año y será presentado en los primeros sesenta días del año siguiente y su divulgación se hará por los mecanismos de participación establecidos y/o medios de comunicación que tenga a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio.*

En el ámbito local, no ha sido posible aún con evidencia de la positividad y beneficios proporcionados por esta base normativa.

---

<sup>1053</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Editorial Aranzadi, Navarra, 2006, p. 38.

### 13. EL GOBIERNO LOCAL EN EL SALVADOR

*El Gobierno Municipal estará ejercido por un Concejo, que tiene carácter deliberante y normativo...*

Art. 24 inc. 1° CM

El gobierno local de los municipios se encuentra depositado en un Concejo municipal que, a su vez, se integra por otros entes: el alcalde, el síndico y los regidores<sup>1054</sup>.

El Municipio, como órgano de Estado, constituye la regulación de un nivel institucional y de participación en el poder público, como expone Sánchez Morón, constituido por entes políticamente representativos de las respectivas comunidades o colectividades locales<sup>1055</sup>; representa la *unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local*<sup>1056</sup>; el resaltado es nuestro.

El ente político descentralizado territorialmente en este país es el Municipio, cuyo gobierno, el local, recae en un concejo esencialmente deliberante que cuenta con poder político y capacidad normativa, ambos limitados, los cuales ejercen sobre una jurisdicción territorial y población determinada.

A pesar del poder político antes referido, no es posible pasar de largo el hecho de que la Constitución, al momento de delinear la autonomía local, la restringe a lo económico, lo

---

<sup>1054</sup> Art. 202 inc. 1° Cn.: *Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.*

<sup>1055</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local”, en *Tratado De Derecho Municipal. T. I*, 2a ed., MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 193.

<sup>1056</sup> Art. 2 CM.

técnico y lo administrativo, dejando por fuera el carácter político de aquella<sup>1057</sup>. Sin embargo, algunos elementos antes referidos como constituir la unidad primaria de la organización territorial del Estado, contar con un territorio que le es propio, ser el conductor de la sociedad local, el darse su propio gobierno, contar potestades normativas y un órgano deliberante y ser el gerente y rector del bien común local, no dejan espacio para negar el carácter político de su autonomía<sup>1058</sup>. Todo lo anterior, reforzado con el carácter electivo, representativo y democrático de sus gobernantes<sup>1059</sup>.

Coincidiendo con la literatura más reciente, el sistema salvadoreño coloca a los gobiernos locales en la categoría de auténticos entes territoriales de poder, al revestirlos de autonomía política, con base en la cual ejercen su jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado, con vocación de competencia general<sup>1060</sup> y sin la sujeción, supervisión y control por parte del nivel central<sup>1061</sup>.

---

<sup>1057</sup> Art. 203 inc. 1° Cn.

<sup>1058</sup> “Se entiende que una de las dimensiones de la autonomía política es la capacidad que tienen los gobiernos locales por definir políticas para la consolidación de su autonomía y el cumplimiento óptimo de sus competencias. Si bien la Constitución de la República de El Salvador establece que los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo (Art. 203 Cn.), este artículo no hace referencia a la autonomía política en su concepción de políticas públicas, al menos no de manera explícita. Sin embargo la Constitución sí habla de realización de planes de desarrollo local a partir de una coherencia con el gobierno central”. *Autonomía Política: Gobernanza Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA - AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 63.

<sup>1059</sup> Art. 80 inc. 1° Cn.: *El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular*. Sin embargo, autores como el peruano Delgado Silva, opinan que el estatuto teórico del gobierno local “está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales. Para el autor, la potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado”; en DELGADO SILVA, Ángel, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 574.

<sup>1060</sup> PARADA, RAMÓN, *Derecho administrativo, T. II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

<sup>1061</sup> MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general, T. II*, Iustel, Madrid, 2009, p. 624.

### 13.1. EL CONCEJO MUNICIPAL

*“El Concejo es la autoridad máxima del municipio y será presidido por el Alcalde”*

Art. 24 inc. 3° C.M.

El Concejo municipal constituye el órgano más importante del gobierno local; es sobre quien recae la competencia gubernativa, el carácter deliberativo y la potestad normativa.

Como antes citábamos, se encuentra integrado por un alcalde, un síndico y al menos dos regidores, cuyo número podrá aumentar de forma directamente proporcional al número de habitantes de cada localidad<sup>1062</sup>. Sus miembros son electos popularmente y duran en su cargo un período de tres años, pudiendo ser reelegidos de forma consecutiva o no y por un número indeterminado de períodos<sup>1063</sup>.

Los actos normativos emanados de dicho ente gozan de una posición diferenciada dentro del sistema de fuentes en este país, producto de su autonomía constitucionalmente reconocida, pero, además, por la legitimidad democrática que le otorga el hecho de que

---

<sup>1062</sup> Art. 24 inc. 1° CM.: “... Además en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán Regidores en la siguiente proporción:

a) Dos Concejales o Regidores en los Municipios que tengan hasta diez mil habitantes.

b) Cuatro Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes.

c) Seis Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes.

d) Ocho Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes.

e) Diez Concejales o Regidores en los Municipios que tengan más de cien mil habitantes.

*El Tribunal Supremo Electoral en base a la anterior proporción, establecerá el número de Concejales o Regidores en cada municipio tomando en cuenta el último censo nacional de población...”*

<sup>1063</sup> Art. 80 inc. 1° Cn.: *El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular.*

Art. 202 inc. 2° Cn.: *Los miembros de los Concejos Municipales...serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.*

Art. 223 Código Electoral: *Los Miembros de los Concejos Municipales de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República durarán en su gestión tres años, y tomarán posesión el día primero de mayo del año de su elección.*

sus miembros sean electos por el voto universal, libre y directo de quienes integran la comunidad<sup>1064</sup>.

Buena parte de la literatura y el sistema normativo salvadoreño mismo llegan a equiparar, al menos materialmente, al Concejo municipal con la Asamblea legislativa del nivel nacional, en tanto órganos electos popularmente por una comunidad a la que representan en la conformación de la voluntad general, deliberantes a su interior y productores de normas<sup>1065</sup>.

A pesar de ello, este carácter deliberante y representativo del Concejo municipal ha sido, hasta la fecha, particularmente menguado por la implantación de un sistema electoral de tipo mayoritario<sup>1066</sup>, al menos en lo que respecta al ámbito local, no así en el nacional. Hasta hoy, los concejos municipales han estado integrados por miembros que pertenecen a, o son al menos designados por, un mismo partido político; hecho que ha distorsionado la concurrencia de los elementos de representación y pluralismo que debe contemplar todo órgano de naturaleza parlamentaria y deliberante<sup>1067</sup>.

La exclusión de las fuerzas políticas opositoras del seno los concejos municipales que hasta hoy han gobernado en el país, suprime el atributo de pluralista que como ente parlamentario debe mantener y, a su vez, resta calidad al carácter deliberante del mismo<sup>1068</sup>.

---

<sup>1064</sup> FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 112.

<sup>1065</sup> Verbigracia, Parejo Alfonso, Luciano, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 68 ss.; y Galán Galán, A, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 204.

<sup>1066</sup> Siguiendo a SARTORI, los sistemas electorales pueden ser mayoritarios con una circunscripción uninominal o proporcionales; en el sistema mayoritario, en la circunscripción electoral se elige a una sola persona o partido político y el vencedor “se lo lleva todo”, para el caso, todos los escaños del Concejo municipal. En los sistemas proporcionales, la circunscripción puede elegir a más de un candidato, de forma más o menos proporcional a los votos conseguidos por la persona o partido político, generándose una distribución proporcional de los distintos escaños; en SARTORI, Giovanni, *Elementos De Teoría Política*, 1a en "Ensayo" ed., Alianza, Madrid, 2005, p. 288.

<sup>1067</sup> COTTA, Mauricio, “Parlamentos y representación”, en Bartolini, Stefano. Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual De Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988, 1993 5a. reimpresión, p. 267. Para Cotta, todo parlamento constituye una “<asamblea representativa, permanente y pluralista>”. La ausencia de cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución”.

<sup>1068</sup> *Autonomía Política: Gobernanza Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA-AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 106-107.

Sin embargo, este sistema electoral mayoritario imperante hasta hace algunos meses en la elección de los Concejos municipales afecta de manera significativa, además, el carácter representativo de sus miembros, en tanto representan únicamente a una mayoría mínima que les vota, dejando sin expresión ni representación al interior de dicho ente, al resto de la oposición<sup>1069</sup>.

Todo lo anterior, sin mencionar la evidente vulneración a la calidad de republicano, democrático y representativo que la Constitución otorga al Gobierno y de la proscripción de la existencia de un partido único que aquélla misma hace, por su incompatibilidad con el sistema democrático y pluralista y forma de gobierno por ella establecidos.

Art. 85 Cn.: *El Gobierno es republicano, democrático y representativo.*

*El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.*

*La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.*

Para concluir con este *excursus*, debe aclararse que a través de Decreto legislativo No. 326 de fecha 07 de marzo de 2013<sup>1070</sup> se ha reformado el art. 264 del Código Electoral y, a partir del evento electoral del año 2015, el sistema electoral a través del cual se eligen a los miembros de los Concejos municipales dejará de ser mayoritaria y pasará a ser

---

<sup>1069</sup> Sobre las bondades y desventajas de un sistema u otro, Sartori, de forma bastante resumida, ubica los orígenes de ambos en los sistemas inglés y francés, y dice: “El tipo inglés de sistema representativo está basado en un método electoral uninominal que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece un sistema bipartidista; mientras que el tipo francés está basado sobre un método electoral proporcional que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas pluripartidistas. El tipo inglés sacrifica la representatividad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad el parlamento...en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad está compensada por todo lo que se gana en claridad e inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido de gobierno. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden, “*grosso modo*”, otros tantos escaños en el parlamento, pero la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabilidad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos”; en SARTORI, Giovanni, *Elementos De Teoría Política*, 1a en "Ensayo" ed., Alianza, Madrid, 2005, p. 270.

<sup>1070</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 57, Tomo 398 de fecha 22 de marzo de 2013.

proporcional. Luego de esta reciente reforma, aquella disposición ha quedado con el texto siguiente:

Art. 264 Código Electoral: *En relación a los Concejos Municipales, el Tribunal Supremo Electoral declarará electo e integrado el Concejo una vez practicado el escrutinio, de conformidad a las siguientes reglas:*

*A. Al partido político o coalición que obtenga la mayoría simple de votos válidos, le corresponde los cargos de alcalde y síndico.*

*B. Si el porcentaje de votos obtenido por el partido político o coalición, fuere mayor al cincuenta por ciento de los votos válidos en el municipio, se le asignará la cantidad de regidores propietarios del mismo partido o coalición, en proporción al número de votos obtenidos.*

*C. Si el porcentaje de votos obtenido fuere menor al cincuenta por ciento, al partido o coalición se le asignará el número de regidores propietarios del mismo partido o coalición que, junto al alcalde y síndico, constituyan mayoría simple en el Concejo.*

*D. El resto de regidores propietarios se distribuirá proporcionalmente entre los partidos o coaliciones contendientes, para lo cual se establece el cociente electoral municipal, que será aquel que resulte de dividir el total de votos válidos en el municipio, entre el número de regidores propietarios a elegir.*

*Obtenido éste, cada partido político o coalición logrará tantos regidores como veces esté contenido el cociente electoral municipal, en el número de votos alcanzados en el municipio. En esta distribución, no participará el partido político o coalición al que, conforme a los numerales anteriores, ya se le asignó la mayoría del Concejo.*

*E. Si un partido o coalición no alcanzaren el cociente electoral municipal, se tomarán sus votos como residuo, adjudicándose el cargo de regidor al partido o coalición por el orden de mayoría de votos.*

*Así, si faltare un regidor por asignar, lo ganará el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido o coalición que*



*siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de regidores que corresponda al municipio.*

*F. Para asignar los cuatro regidores suplentes, el total de votos válidos emitidos en el municipio se dividirá entre cuatro, y los partidos políticos o coaliciones obtendrán tantos regidores suplentes como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos obtenidos, aplicándose las reglas contenida en los literales d) y e) de este artículo, si fuere necesario. En esta asignación de suplentes, participarán todos los partidos políticos o coaliciones contendientes en el municipio.*

Esta reforma al sistema electoral en el nivel local, al menos en teoría, deberá devolver la naturaleza asamblearia y pluralista al interior de los concejos municipales, la que, junto al carácter permanente de sus miembros, devolverán además la calidad de parlamento democrático a dichos entes<sup>1071</sup>.

Entrando ya en las competencias del gobierno local asignadas a los concejos municipales, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que las mismas corresponden a su calidad de autoridad superior del municipio y al carácter gubernativo, deliberativo y normativo que la Constitución y el Código Municipal le otorgan. Así, corresponde a éstos: el nombramiento de los servidores públicos del nivel gerencial y estratégico del gobierno local; el ejercicio de la potestad normativa local; el ejercicio de la potestad tributaria municipal; la aprobación de los planes de desarrollo local y el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio; la creación de entes supramunicipales; acordar la suscripción de convenios de cooperación interinstitucionales; acordar la creación de fundaciones, asociaciones y sociedades para la prestación de servicios públicos de carácter local; velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios municipales; conocer en apelación de los actos pronunciados por el alcalde; decidir todo lo relativo a los bienes de la municipalidad; aprobar la contratación de empréstitos públicos locales, entre otros<sup>1072</sup>.

---

<sup>1071</sup> Como dirá COTTA, "...lo que caracteriza a los parlamentos democráticos son los siguientes atributos: 1) su naturaleza asamblearia; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno". Cotta, Mauricio, "Parlamentos y representación", en Bartolini, Stefano. Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual De Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988, 1993 5a. reimpresión, p. 266.

<sup>1072</sup> Art. 30 CM.: *Son facultades del Concejo:*

*1. Nombrar de fuera de su seno al Secretario Municipal;*

- 
2. *Nombrar al Tesorero, Gerentes, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el Alcalde en cada caso;*
  3. *Nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones que podrán integrarse con miembros de su seno o particulares;*
  4. *Emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal;*
  5. *Aprobar los planes de desarrollo local; (7)*
  6. *Aprobar el plan y los programas de trabajo de la gestión municipal;*
  7. *Elaborar y aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Municipio;*
  8. *Aprobar los contratos administrativos y de interés local cuya celebración convenga al municipio;*
  9. *Adjudicar las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios de conformidad a la ley correspondiente; (7)*
  10. *Emitir los acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas; sean en forma individual o asociadas con otros municipios, así como la aprobación de sus respectivos estatutos; (7)*
  11. *Emitir los acuerdos de cooperación con otros municipios o instituciones;*
  12. *Emitir los acuerdos de constitución y participación en las sociedades a que se refiere el artículo 18 de este Código;*
  13. *Emitir los acuerdos de creación de fundaciones, asociaciones, empresas municipales y otras entidades encargadas de realizar actuaciones de carácter local, así como la aprobación de sus respectivos estatutos; (7)*
  14. *Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios municipales;*
  15. *Conocer en apelación de las resoluciones pronunciadas por el Alcalde y en revisión de los acuerdos propios;*
  16. *Designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del municipio en determinados asuntos de su competencia, facultando al Alcalde o Síndico para que en su nombre otorguen los poderes o mandatos respectivos;*
  17. *Autorizar las demandas que deban interponerse, el desistimiento de acciones y recursos en materias laborales y de tránsito, la renuncia de plazos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho;*
  18. *Acordar la compra, venta, donación, arrendamiento, comodato y en general cualquier tipo de enajenación o gravamen de los bienes muebles e inmuebles del municipio y cualquier otro tipo de contrato, de acuerdo a lo que se dispone en este Código. (7) (9)*
- Esta facultad se restringirá especialmente en lo relativo a la venta, donación y comodato en el año en que corresponda el evento electoral para los Concejos Municipales, durante los ciento ochenta días anteriores a la toma de posesión de las autoridades municipales. (7) (9)*
19. *Fijar para el año fiscal siguiente las remuneraciones y dietas que deban recibir el Alcalde, Síndico y Regidores;*
  20. *Conceder permiso o licencias temporales a los miembros del Concejo para ausentarse del ejercicio de sus cargos a solicitud por escrito del Concejal interesado; (7)*
  21. *Emitir los acuerdos de creación, modificación y supresión de tasas por servicio y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas de interés local;*
  22. *Acordar la contratación de préstamos para obras y proyectos de interés local;*
  23. *Conceder la personalidad jurídica a las asociaciones comunales;*
  24. *DEROGADO. (1)*
  25. *Designar de su seno al miembro que deba sustituir al Alcalde, Síndico o Regidor en caso de ausencia temporal o definitiva;*

El legislador por su parte, ha optado por imponer también obligaciones a los concejos municipales, la mayoría relacionadas con prácticas de buen gobierno, transparencia, eficacia, eficiencia y probidad en el uso de los recursos locales<sup>1073</sup>.

Las potestades normativas y tributarias de los gobiernos locales, asignadas con exclusividad a los concejos municipales, no difieren de los postulados desarrollados desde la mayor parte de la literatura:

---

26. *Designar en forma temporal al miembro del Concejo que desempeñará el cargo de Tesorero, en caso que dicho funcionario no estuviere nombrado. Igualmente se procederá en caso de que el tesorero se ausentare, fuere removido, o destituido. En ambos casos el plazo del nombramiento interino no podrá exceder de noventa días. (7).*

<sup>1073</sup> Art. 31 CM.: *Son obligaciones del Concejo:*

1. *Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del municipio;*
  2. *Proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia;*
  3. *Elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo local;*
  4. *Realizar la administración municipal con transparencia, austeridad, eficiencia y eficacia; (7)*
  5. *Construir las obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica;*
  6. *Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, fomento de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad;*
  7. *Contribuir a la preservación de la moral, del civismo y de los derechos e intereses de los ciudadanos;*
  8. *Llevar buenas relaciones con las instituciones públicas nacionales, regionales y departamentales, así como con otros municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos;*
  9. *Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas;*
  10. *Sesionar ordinariamente por lo menos una vez cada quince días y extraordinariamente cuantas veces sea necesario y previa convocatoria del señor Alcalde, por sí o a solicitud del Síndico o de dos o más Regidores;*
  11. *Prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal, ni permitir al personal y funcionarios de la municipalidad participar en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones; (7)*
  12. *Prohibir la utilización de los fondos públicos municipales que perjudiquen los bienes e ingresos del municipio, durante los ciento ochenta días anteriores a la finalización del período para el cual fueron electos los Concejos Municipales, en lo relativo al aumento de salarios, dietas, bonificaciones y al nombramiento de personal o creación de nuevas plazas a cualquier título; salvo casos fortuitos o de calamidad pública. (7) (10)*
- Asimismo, dicha prohibición es extensiva para la adquisición de créditos nacionales e internacionales que no requieran aval del Estado, salvo casos de calamidad pública; lo cual, no deberá ser en detrimento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos financieros que los municipios ya hubiesen adquirido con anterioridad a la vigencia del presente decreto. (7) (10)*
- La inobservancia de estas disposiciones deberá considerarse como la utilización en forma indebida de los bienes y patrimonio del Estado. (7) (10)*
13. *Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos. (10)*

Art. 204 Cn.: *La autonomía del Municipio comprende: ...*

5°.- *Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;*

Art. 32 CM.: *Las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local...*

Art. 33 CM.: *Los reglamentos constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios ...*

Art. 34 CM.: *Los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular. Surtirán efectos inmediatamente.*

Art. 35 CM.: *Las ordenanzas, reglamentos y acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.*

*Las autoridades nacionales están obligadas a colaborar para que las decisiones municipales tengan el debido cumplimiento.*

Desde el texto constitucional se consagra esta potestad normativa, como parte esencial de la autonomía del gobierno local<sup>1074</sup>. Y ello, junto al desarrollo legislativo que habilita al municipio a normar sobre todos los *asuntos de interés local, régimen interno... y prestación de servicios* de carácter local, colocan a la potestad normativa local en una categoría distinta a la potestad reglamentaria ordinaria otorgada en general al Órgano ejecutivo y otros entes, para el desarrollo mismo de otras normas de rango superior, en particular de la ley<sup>1075</sup>. Ordenanzas y reglamentos locales son disposiciones de carácter general, auténticas normas jurídicas municipales, aplicables a una jurisdicción territorial

---

<sup>1074</sup> En el país, la potestad reglamentaria del nivel local es parte de la esencia misma de su autonomía, en cuanto implica directamente la capacidad del ente local de establecer las normas necesarias para definir su propia organización, las funciones de su competencia y las relaciones con los sujetos externos a él, sin que deba concurrir una ley que le habilite para ello. Como dirá Fernández Montalvo, “Dicha autonomía comporta un poder político que se manifiesta en la ordenanza”; en FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, “El principio de reserva de ley en materia de competencia local. En especial el ejercicio de la potestad sancionadora” en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 585.

<sup>1075</sup> Como dirá Parejo, esta potestad normativa local es expresión de la descentralización territorial del poder político del Estado; en PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en *La potestad normativa local*, Diputación de Barcelona Universidad Carlos III, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1988, p. 569-570.

específica y a la población radicada en ella, y, como tales, no son reglamentos en sentido estricto, sino una categoría normativa distinta, caracterizada por ser dictadas en un ámbito de autonomía propio, por un Concejo municipal que goza de legitimación democrática directa<sup>1076</sup>.

Como podemos observar, conforme a nuestro ordenamiento jurídico y la literatura misma, las ordenanzas son normas de carácter general que crean derechos y obligaciones respecto de terceros, mientras el reglamento se encuentra referido de forma general, aunque no exclusiva<sup>1077</sup>, a normas de autoorganización y régimen interno, produciendo efectos únicamente al interior de la propia organización administrativa local<sup>1078</sup>. Como en el capítulo anterior referíamos, las primeras son normas *ad extra*, para la ordenación social, mientras los segundos, normas *ad intra* o de autoorganización.

La equiparación que la literatura hace de las normas locales, emanadas, para el caso de El Salvador y la mayoría de sistemas occidentales, de un Concejo municipal o pleno del Ayuntamiento, con aquellas promulgadas por la Asamblea legislativa, Congreso o Parlamento del nivel central, mantiene su plena vigencia en este país. Los miembros del Concejo municipal y Asamblea legislativa son electos popularmente (Art. 80 Cn.) y representan –con las deficiencias antes apuntadas– a los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, lo que inviste a estos entes, y las normas que de ellos surgen, de legitimidad democrática, al surgir además de procesos deliberantes –de nuevo, con la salvedad antes indicada– en la conformación de la voluntad general, dentro de sus respectivos ámbito competencial y jurisdicción territorial<sup>1079</sup>. De ahí la equiparación material, no formal, de

---

<sup>1076</sup> Lo que además secunda la literatura, verbigracia, Galán Galán, Alfredo, “La potestad normativa local de autoorganización”, en *La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 67-71; y GALÁN GALÁN, Alfredo, *El Reglamento Orgánico Local*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2004, p. 21-37.

<sup>1077</sup> RIVERO ORTEGA, RICARDO, “Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados”, en *La potestad normativa local: Autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI Publicaciones, Granada, 2008, p. 98.

<sup>1078</sup> BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001. P. 60. También EMBID IRUJO, ANTONIO, “Ordenanzas y reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, 2º ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 519. En el mismo sentido se pronuncia CASTELAO RODRÍGUEZ y otros en *Régimen local y autonómico*, Editorial Universitaria, Madrid, 1996, p. 11. Estos últimos autores llegan a presentar las Ordenanzas, como la máxima expresión de la autonomía local, en toda la historia, p. 12.

<sup>1079</sup> Como lo refiere GALÁN GALÁN, la “...función de legislación, entendida en el sentido clásico de normación, puede ser cumplida, por tanto, por una pluralidad de órganos, situados en los diferentes planos en los que se estructura territorialmente el Estado. En otros términos, la Constitución ha realizado una distribución territorial de la legislación. Todos estos órganos, por tanto, pueden ser considerados normativos.

los actos normativos emanados de estos órganos que cuentan con potestad normativa originaria, es decir, otorgada directamente por la Constitución.

---

Para que puedan ser calificados como legislativos, o, si se prefiere, como materialmente parlamentarios, es preciso que cumplan unas exigencias mínimas. En el marco del Estado democrático, estas exigencias parecen traducirse en un doble requisito: contar con legitimación democrática directa y estar dotados de una potestad normativa originaria y propia”; en Galán Galán, A, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 204, 211, 212.

### 13.2. EL ALCALDE

La figura del alcalde en la legislación salvadoreña, se erige claramente como el “órgano ejecutivo local”. Es quien representa legal y administrativamente al Municipio, quien lo personifica.

A éste corresponde ejecutar y materializar las funciones de gobierno, así como dirigir y administrar la estructura organizativa del Municipio a fin de garantizar la *buena marcha* del gobierno local; todo ello, dentro de los umbrales de las políticas dictadas por el concejo municipal; debe *cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos* emitidos por dicho concejo.

Art. 48 CM.: *Corresponde al Alcalde:*

1. *Presidir las sesiones del Concejo y representarlo legalmente;*
2. *Llevar las relaciones entre la municipalidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con los ciudadanos en general;*
3. *Convocar por sí, o a petición del Síndico, o de dos Concejales por lo menos a sesión extraordinaria del Concejo;*
4. *Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo;*
5. *Ejercer las funciones de gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo;*
6. *Resolver los casos y asuntos particulares de gobierno y administración;*
7. *Nombrar y remover a los funcionarios y empleados cuyo nombramiento no estuviere reservado al Concejo, siguiendo los procedimientos de ley;*
8. *Organizar y dirigir la Policía Municipal;*
9. *Los demás que la ley, ordenanzas y reglamentos le señalen.*

Es, además, quien preside el pleno del concejo y le representa legalmente. Asimismo, es el que, en principio, determina el contenido de la agenda de dicho pleno<sup>1080</sup>, contando en la dinámica de las deliberaciones de dicho órgano, con voto calificado para decidir en caso de empate al momento de la votación<sup>1081</sup>.

Respecto del personal funcional de la administración local, al alcalde corresponde el nombramiento directo de aquellos funcionarios y empleados que no son de categoría gerencial o estratégica, pues estos últimos son nombrados por la autoridad máxima, dígase el concejo municipal; sin embargo, para la designación de éstos, el concejo debe realizarla de la terna propuesta por el alcalde<sup>1082</sup>.

En términos estrictamente normativos, el protagonismo del alcalde, al interior del gobierno local, pareciera ser secundario y subordinado por entero a las grandes decisiones políticas y normativas emanadas del concejo municipal. Sin embargo, en la práctica, la dinámica hasta ahora ha sido diferente, en tanto dichos concejos han sido integrados por personeros políticamente afines, designados y pertenecientes –en casi todos los casos- a un mismo partido político, en donde quien personifica al alcalde sí se encuentra en una posición político-organizativa superior<sup>1083</sup>.

Como antes se hacía referencia, el sistema electoral mayoritario hasta hoy existente ha generado concejos municipales unipartidarios –salvo en los casos de coaliciones de partidos-, lo que, en su generalidad, reproduce las dinámicas de discusión y decisión intrapartidarias, verticales y poco democráticas, como la realidad lo demuestra. Las estructuras jerárquicas al interior de los partidos políticos han ubicado de *facto* al alcalde como el ente políticamente conductor del gobierno local, a quien sus compañeros de partido deben siempre apoyar y en casos obedecer.

---

<sup>1080</sup> Art. 42 CM.: *El Alcalde someterá al conocimiento del Concejo los asuntos que le competan, adjuntando el informe de la Comisión respectiva, o el dictamen del Síndico cuando lo hubiere.*

<sup>1081</sup> Art. 43 CM.: *Para que haya resoluciones se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los miembros que integran el Concejo, salvo los casos en que la ley exija una mayoría especial. En caso de empate el Alcalde tendrá voto calificado.*

<sup>1082</sup> Art. 30 CM.: *Son facultades del Concejo:...2. Nombrar al Tesorero, Gerentes, Directores o Jefes de las distintas dependencias de la Administración Municipal, de una terna propuesta por el Alcalde en cada caso;*

<sup>1083</sup> En términos similares se expone el tema en *Autonomía Política: Gobernanza Municipal En Centroamérica Y República Dominicana*, Observatorio de Autonomía Municipal, Fundación DEMUCA-AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 106-107.



Los roles *fácticos* hasta hoy ejercidos por el alcalde y el concejo municipal podrían cambiar a partir de la integración de los próximos concejos, que serán electos y tomarán posesión durante el primer semestre del año 2015. Sin lugar a dudas, la incorporación de actores políticos disonantes u opuestos -y no subordinados organizativamente a la persona que ejerce como alcalde- al seno de los concejos municipales, hará variar en éste el carácter y la forma de sus deliberaciones y decisiones; habrá que esperar si entonces el concejo municipal retoma su función de rector del gobierno local que el Código Municipal le otorga y, el alcalde por su parte, el de ejecutor.

### 13.3. DEMÁS ÓRGANOS INTEGRANTES DEL GOBIERNO LOCAL

Forma parte también del concejo municipal, la figura del Síndico, que, además de sus funciones como miembro del pleno del concejo, es la autoridad legalmente legitimada para intervenir judicialmente en representación del municipio, en todos los asuntos que sean propios de éste.

El síndico municipal se erige como el asesor legal<sup>1084</sup> más próximo del concejo municipal y el alcalde, así como el garante de la legalidad de la actuación normativa y administrativa de ambos entes.

Art. 51 CM.: *Además de sus atribuciones y deberes como miembro del Concejo, corresponde al Síndico:*

*a) Ejercer la Procuración en los asuntos propios del municipio a que pertenece, pudiendo en consecuencia, intervenir en los juicios en defensa de los bienes de los intereses del municipio, en lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales conforme a la Ley y a las instrucciones del Concejo. No obstante lo anterior, el Concejo podrá nombrar Apoderados Generales y Especiales;*

*b) Velar porque los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales y a los acuerdos emitidos por el Concejo;*

*c) Emitir dictamen en forma razonada y oportuna en los asuntos que el Concejo o Alcalde le soliciten;*

*d) Examinar y fiscalizar las cuentas municipales, proponiendo al Concejo las medidas que tiendan a evitar inversiones ilegales, indebidas o abusos en el manejo de los recursos del municipio;*

*e) Asesorar al Concejo y al Alcalde;*

*f) Velar por el estricto cumplimiento de este Código, ordenanzas, reglamentos, acuerdos del Concejo y de competencias que le otorgan otras leyes;*

---

<sup>1084</sup> Es por ello que se requiere que, de forma preferente, el síndico municipal sea abogado, Art. 52 CM.

*g) Transar o conciliar en asuntos legales, previa autorización del Concejo.*

El resto de regidores o concejales por su parte, tienen la responsabilidad de<sup>1085</sup>:

*1.- Concurrir con voz y voto a las sesiones del Concejo;*

*2.- Integrar y desempeñar las comisiones para las que fueron designados, actuando en las mismas con la mayor eficiencia y prontitud y dando cuenta de su cometido en cada sesión o cuando para ello fueren requeridos;*

*3.- Las demás que les correspondan por ley, ordenanzas o reglamentos.*

Finalmente encontramos la figura del Secretario municipal que, no siendo parte integrante del Concejo<sup>1086</sup>, funciona como el asistente directo de dicho órgano<sup>1087</sup>. Es el ente responsable de garantizar toda la logística administrativa necesaria para la correcta conformación y constitución del pleno del Concejo, así como la validez y formalidad de los actos que éste emita.

*Art. 55 CM.: Son deberes del Secretario:*

*1.- Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las correspondientes actas;*

*2.- Autorizar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que emita el Concejo;*

*3.- Comunicar a los Concejales las convocatorias para que concurran a las sesiones;*

*4.- Llevar los libros, expedientes y documentos del Concejo, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;*

---

<sup>1085</sup> Art. 53 CM.

<sup>1086</sup> Sólo en los casos de ausencia de éste, el Concejo podrá designar interinamente a uno de sus miembros para que ejerza como tal. Art. 56 CM.: *En caso de ausencia o falta del Secretario, el Concejo podrá designar interinamente, a cualquiera de los Concejales para que desempeñe el cargo temporalmente; por un período máximo de sesenta días y gozará de la remuneración que corresponde al Secretario por el tiempo que dure la sustitución, en cuyo caso no devengará dieta.*

<sup>1087</sup> Art. 54 CM.: *El Concejo funcionará asistido de un Secretario nombrado por el mismo de fuera de su seno. Podrá ser removido en cualquier tiempo sin expresión de causa.*

*5.- Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen;*

*6.- Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas del Concejo o de cualquier otro documento que repose en los archivos, previa autorización del Alcalde o quien haga sus veces;*

*7.- Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene el Alcalde o quien presida el Concejo;*

*8.- Dirigir el personal y los trabajos de la Secretaría del Concejo;*

*9.- Auxiliar a las comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende;*

*10.- Los demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.*

### 13.4. LAS MANCOMUNIDADES

El asociacionismo municipal se constitucionaliza y garantiza a través del art. 207 inc. 2° Cn., cuando habilita a las Municipalidades a *asociarse... a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios*; su desarrollo normativo es basto en nuestro Código Municipal.

De tal disposición puede abstraerse la habilitación constitucional para la conformación de entidades supramunicipales o mancomunidades, con personalidad jurídica y competencias propias, que serán las que otorguen los municipios asociados, en el marco del desarrollo legislativo sobre el tema. Así lo ha reconocido además la Sala de lo Constitucional, cuando expresa que *la autonomía permite a los municipios que de forma individual o colectiva, puedan crear fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; así también constituir centros para el intercambio de información, contratar y concurrir a la constitución de sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales*<sup>1088</sup>.

Para el desarrollo de tal precepto, el legislador introduce una reforma al Código Municipal en el año 2005<sup>1089</sup>, a través de la cual institucionaliza la asociatividad de los municipios<sup>1090</sup>. Se ratifica su capacidad para asociarse entre ellos, para la mejorara y defensa de sus intereses, así como para la realización de obras o prestación de servicios que sean de su interés común.

Los entes que surjan de tales asociaciones, llámense mancomunidades<sup>1091</sup>, microrregiones, asociaciones o consejos<sup>1092</sup>, gozan de personalidad jurídica, la cual les es

---

<sup>1088</sup> Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 60-2003, de fecha 10 de junio de 2005.

<sup>1089</sup> A través del Decreto Legislativo No. 929 del 20 de diciembre de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 12, Tomo 370 del 18 de enero de 2006; que constituye por ahora el viraje legislativo más sustancial en la reconfiguración de los gobiernos locales, pues en ella se incorporaron temas como la redefinición de competencias, asociatividad, atribuciones y obligaciones de los concejos municipales y demás órganos de gobierno, manejo de las finanzas, participación ciudadana, transparencia y otros.

<sup>1090</sup> Art. 11 CM.: *Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.*

<sup>1091</sup> “...en la práctica las mancomunidades han sido el resultado de una “libre asociación de municipios circunvecinos conectados en función de vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, rasgos culturales y presencia de procesos sociales...”; en LÓPEZ SALAZAR, Roberto O. y AYALA CHACÓN,

otorgada por los municipios asociados mismos, en acta el de constitución respectiva, en la que éstos habrán de incluir además los estatutos bajo los cuales habrá de regirse la asociación, los que a su vez deben inscribirse en el registro público que para tales efectos debe llevar la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), y publicarse en el Diario Oficial; Art. 13 inc. 1° CM<sup>1093</sup>.

Dichos estatutos deberán contener, cuando menos<sup>1094</sup>:

- a) *El nombre, objeto y domicilio de la entidad que se constituye;*
- b) *Los fines para los cuales se crea;*
- c) *El tiempo de su vigencia;*
- d) *Los aportes a que se obligan los municipios que la constituyan;*
- e) *La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades;*
- f) *El procedimiento para reformar o disolver la entidad y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir, en relación a su gestión y a sus bienes;*
- g) *La determinación del control fiscal de la entidad por parte de los municipios creadores y de la Corte de Cuentas de la República.*

---

Samuel, *Las Mancomunidades En El Salvador: Fortalezas, Logros Y Desafíos*, Fons Valencià per la Solidaritat, Xàtiva, San Salvador, 2010, p. 17 y 33.

<sup>1092</sup> Zamora Rivas, Ángela, United Nations Development Programme - Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), *Directorio Y Análisis De Agrupamientos Municipales En El Salvador: Estudio FUNDE-PNUD*, PNUD-FUNDE, El Salvador, 2004, p. 144. Puede consultarse en <http://www.repo.funde.org/123/2/LIBROS-75-II.pdf>. “El más generalizado de los apelativos señalados es el de “micro región”, adoptado por el 50% de los agrupamientos, mientras que el 27% han tomado el de “asociación” y el 16% el de “mancomunidad”. Los otros apelativos como “consejo”, o “comisión” son más excepcionales, y solo se encuentran en los casos del Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután y el COAMSS; y las Comisiones Binacionales Honduras-El Salvador”, p. 120.

<sup>1093</sup> A su financiamiento deberán concurrir todas las municipalidades que las constituyan, Art. 13 inc. 3 CM: *La participación en este tipo de entidades obligará y comprometerá patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos.*

<sup>1094</sup> Art. 14 CM.

Conforme a lo dispuesto en la reciente Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se busca ahora normar la conformación de un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local<sup>1095</sup>, configurando y desarrollando para ello la figura de las microrregiones y de los departamentos.

Así, las micro regiones, como producto de la asociatividad municipal, junto a los municipios mismos, conforman uno de los tres ámbitos –el local- de planificación del ordenamiento y desarrollo territorial; los dos restantes son el nacional y el departamental; art. 6 LODT.

Art. 9 LODT: *Para fines de ordenamiento y desarrollo territorial, el ámbito local lo constituyen el área geográfica de los diferentes municipios.*

*Los municipios podrán organizarse en asociaciones de municipios que constituirán el ámbito micro regional.*

Como lo exponen Quiteño y Vega, los esfuerzos asociativos promovidos desde las municipalidades, como son, la conformación de microrregiones o asociaciones de municipios “están contribuyendo a crear un nuevo mapa de país y a crear figuras intermedias de coordinación con el gobierno central”<sup>1096</sup>.

---

<sup>1095</sup> Art. 2 de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

<sup>1096</sup> QUITENÑO, Gloria, VEGA, Lilian, y otros, *Políticas E Instituciones...*, *op. cit.*, p. 76. Para las autoras, “De acuerdo al estudio Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo, algunos de los factores que han potenciado el asociativismo municipal en El Salvador son: a) La excesiva fragmentación municipal (262 municipios en una extensión de 20,000 Km<sup>2</sup>), ha generado municipalidades con capacidades limitadas e insuficientes para atender las crecientes demandas de la población respecto a los problemas que el desarrollo local demanda.

b) La funcionalidad de la organización político administrativa del Estado ha entrado en crisis, dado que los límites municipales ya no corresponden a las dinámicas que en el territorio se presentan, pues las realidades locales han ido cambiando constantemente, dejando obsoleto la referencia de los límites estatales establecidos para la gestión del desarrollo local.

c) Los municipios no son entidades territoriales óptimas para el impulso de un proceso de descentralización del Estado, aún aquellos con importante cantidad de población, extensión territorial y recursos.

También conviene tener presente que el proceso de modernización dentro del Ministerio de Obras públicas ha llevado a que los municipios tengan que hacerse cargo del mantenimiento de buena parte de la red vial que antes estaba a cargo de dicho Ministerio sin haber recibido recursos adicionales para hacerlo. Esta situación ha potenciado el surgimiento de algunas empresas municipales para tal fin. A su vez la Ley de Medio Ambiente introduce la obligación de que los municipios den un tratamiento adecuado a la disposición final de desechos sólidos lo cual también ha potenciado la asociación de municipios para la construcción y manejo de rellenos sanitarios”; p. 99.

El desarrollo de estas asociaciones es relativamente reciente en el país, iniciándose a partir de la década de los 90' y potenciándose a partir del año 2000, luego de los terremotos que afectaron al país en el año 2001; casualmente durante este período ocurrieron los terremotos del año 2001<sup>1097</sup>.

La primera de estas asociaciones fue la corporación COMURES, creada en 1941, seguida por el COAMSS (Consejo de alcaldes del área metropolitana de San Salvador) de 1987, y por la Asociación Consejo departamental de alcaldes de Usulután de 1997<sup>1098</sup>.

Hacia el año 2004 se identificaban un total de 44 agrupamientos municipales, bajo la denominación de asociación, mancomunidad, consejo, comisión o micro región, en las que participaban 230 municipios, es decir, el 87% de los municipios del país<sup>1099</sup>.

En la actualidad, de acuerdo a información proporcionada por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM, existen sólo 34 asociaciones debidamente inscritas y en funcionamiento<sup>1100</sup>:

---

<sup>1097</sup> ZAMORA RIVAS, Ángela., United Nations Development Programme - Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), *Directorio Y Análisis De Agrupamientos Municipales En El Salvador: Estudio FUNDE-PNUD*, PNUD: Fundación Nacional para el Desarrollo, El Salvador, 2004, p. 119. Puede consultarse en <http://www.repo.funde.org/123/2/LIBROS-75-II.pdf>

<sup>1098</sup> ORTEGA HEGG, Manuel, y otros, *El Salvador, Descentralización Y Asociacionismo Municipal: La Descentralización Desde La Perspectiva De Las Municipalidades*, CASC-UCA: Fundaungo, Managua, Nicaragua, Centroamérica, 1999, p. 21.

<sup>1099</sup> ZAMORA RIVAS, Ángela., United Nations Development Programme - Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), *Directorio...*, *op. cit.*, p. 113-115.

<sup>1100</sup> Todos estos procesos de conformación e institucionalización de micro regiones han contado con el apoyo de diversas instituciones, públicas y privadas. "Por parte de las instituciones gubernamentales nacionales, podría destacarse la labor del Fondo de Inversión Social (FISDL), el Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM) y los ministerios de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ambiente, Salud, Obras Públicas y Educación.

En materia de cooperación internacional, figura la actuación directa o indirecta de las siguientes agencias y ONG internacionales: la Cooperación Alemana (GTZ), la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE), la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (FUNDEMUCA), la Cooperación Japonesa (JICA), el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD), la Comunidad de Madrid y el Fondo Vasco de Cooperación; entre otras.

Finalmente, entre las Organizaciones No Gubernamentales nacionales destacan la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDAMUNI), el Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE), la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) y la Universidad Centroamericana (UCA)". Asociación Internacional de Administración de Ciudades Y Condados (ICMA), "Situación Y Análisis De La Cooperación Intermunicipal En El Salvador" ICMA-USAID, El Salvador, 2006, p. 12, 13.



No	NOMBRE DE LA ASOCIACION / MICROREGION	MUNICIPIOS ASOCIADOS
<b>REGIÓN CENTRAL</b>		
1	<b>CAYAHUANCA</b>	Citalá San Fernando Dulce Nombre de María San Ignacio La Palma Santa Rita
2	<b>ORIENTE DE CHALATENANGO</b>	San Antonio de la Cruz Nueva Trinidad San Isidro Labrador Arcatao
3	<b>LA MONTAÑONA</b>	Chalatenango Concepción Quezaltepeque Comalapa La Laguna El Carrizal Ojos de Agua Las Vueltas
4	<b>AMUCHADE</b>	San Antonio los Ranchos San Isidro Labrador Nombre de Jesús Nueva Trinidad Arcatao Las Flores Las Vueltas El Carrizal Potonico San Luis del Carmen San Antonio de la Cruz Azacualpa Nueva Concepción C. Quezaltepeque San Ignacio San Francisco Lempa
5	<b>MIGUAZAPA</b>	Guazapa Tonacatepeque Suchitoto San José Guayabal
6	<b>AMUSDELI</b>	Zaragoza Nuevo Cuscatlán San José Villanueva Comasagua Huizúcar La Libertad Tamanique Chiltiupán Teotepeque Jicalapa Rosario de Mora Panchimalco
7	<b>BALSAMO</b>	Sacacoyo Tepecoyo Talnique Jayaque

8	<b>AMUSNOR</b>	La Reina Agua Caliente Tejutla El Paraíso San Francisco Morazán
9	<b>AMUVASAN</b>	Sacacoyo Armenia Colón San Juan Opico Ciudad Arce
10	<b>AXATEPEC</b>	Chiltiupán Jucalapa Tamanique Teotepeque
<b>REGIÓN PARACENTRAL</b>		
11	<b>ASMUP</b>	Candelaria San Ramón Santa Cruz Analquito Paraíso de Osorio San Emigdio San Juan Tepezontes San Miguel Tepezontes San Antonio Masahuat
12	<b>MICUSAM</b>	San Martín Cojutepeque San Cristobal El Carmen Monte San Juan Oratorio de Concepción San Pedro Perulapán San Bartolomé Perulapía San José Guayabal.
13	<b>MICASAM</b>	Sensuntepeque Dolores Victoria Nuevo Edén de San Juan San Gerardo
14	<b>ASOCIACION LOS NONUALCOS</b>	El Rosario San Juan Nonualco San Pedro Masahuat San Rafael Obrajuelo Santiago Nonualco San Pedro Nonualco Olocuilta San Luis la Herradura Cuyultitán San Antonio Masahuat San Juan Talpa San Luis Talpa Santa María Ostuma Tapalhuaca Zacatecoluca Tecuoluca

15	<b>MIPANOR</b>	San Rafael Cedros El Rosario Sensuntepeque San Isidro Ilobasco Dolores Victoria Tejutepeque Guacotecti Cinquera Jutiapa
16	<b>ANASTACIO AQUINO</b>	San Vicente Tecoluca Apastepeque Santa Clara Zacatecoluca
<b>REGIÓN OCCIDENTAL</b>		
17	<b>MICROREGIÓN SUR DE AHUACHAPÁN</b>	San Francisco Menendez Guaymango San Pedro Puxtla Jujutla
18	<b>MICROREGIÓN CENTRO DE AHUACHAPÁN</b>	Ahuachapán Tacuba Concepción de Ataco Apaneca
19	<b>MICROREGIÓN NORTE DE AHUACHAPÁN</b>	Atiquizaya El Refugio San Lorenzo Turín
20	<b>MICROREGIÓN DEL PACIFICO</b>	San Antonio del Monte Nahuilingo Acajutla Santo Domingo de Guzmán
21	<b>MICROREGIÓN DEL TRIFINIO</b>	Candelaria de la Frontera Masahuat San Antonio Pajonal Santiago de la Frontera
<b>REGIÓN ORIENTAL</b>		
22	<b>MICROREGIÓN MANANTIALES DEL NORTE DEL DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL (MANORSAM)</b>	Ciudad Barrios San Antonio Carolina Sesori San Luis de la Reina San Isidro San Simón
23	<b>MANCOMUNIDAD CUENCA DEL RÍO GRANDE DE SAN MIGUEL</b>	Comacarán San Miguel Uluazapa Chapeltique Chirilagua Quelepa San Jorge Yucuaiquín El Divisadero
24	<b>MICROREGIÓN VALLE DE LA ESPERANZA (AMIVALLE)</b>	Lolotique San Buenaventura Jucuapa El Triunfo Santiago de María Santa Elena

25	<b>ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL NORTE DE USulután (AMUNU)</b>	Berlín Mercedes Umaña Santiago de María Estanzuelas
26	<b>ASOCIACIÓN MUNICIPAL DEL NORTE DE MORAZÁN (AMNM)</b>	San Fernando Perquín Arambala El Rosario Meanguera Jocoaitique
27	<b>MICRO REGIÓN NOR-ORIENTE DE MORAZÁN</b>	Cacaopera Joateca Corinto
28	<b>MICROREGIÓN CACAHUATIQUE SUR</b>	Guatajiagua Yamabal Sensembra
29	<b>ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL CACAHUATIQUE NORTE</b>	Gualococti Oscala San Simón San Isidro
30	<b>ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL DEL GOLFO DE FONSECA (ASIGOLFO)</b>	La Unión Conchagua ,Meanguera del Golfo El Carmen Pasaquina San Alejo Yayantique Yucuaiquín Intipucá Santa Rosa de Lima San José Bolívar Chirilagua
31	<b>ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL DEL NORTE DE LA UNIÓN (ASINORLU)</b>	Anamoros Lislique Santa Rosa de Lima El Sauce Nueva Esparta , Poloros Concepción de Oriente San José Bolívar
32	<b>ASOCIACIÓN CONCEJO DEPARTAMENTAL DE ALCALDES DE USulután (ACDAU)</b>	Los 23 Municipios del Departamento de Usulután.
33	<b>ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL DE MUNICIPIOS DE LA SIERRA TECAPA-CHINAMECA</b>	Alegría Santa Elena Jucuapa Chinameca Nueva Guadalupe
34	<b>MICROREGION BAHÍA DE JIQUILISCO</b>	Jucuaran Concepción Batres San Rafael Oriente Jiquilisco

Elaboración propia.

Fuente: Portal ISDEM e información oficial.

[http://isdem.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=99&Itemid=64](http://isdem.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=99&Itemid=64)

Para su creación, se requiere<sup>1101</sup>:

1) *Que los Concejos Municipales interesados, emitirán el acuerdo municipal para formar parte de la asociación micro regional.*

2) *Emitir los Concejos Municipales interesados, la correspondiente ordenanza especial de ordenamiento y desarrollo territorial donde se deleguen las funciones respectivas en la asociación micro regional.*

3) *Crear un Concejo micro regional de Concejos Municipales, de conformidad a la ordenanza especial.*

4) *La Asociación micro regional, creará la oficina técnica micro regional de ordenamiento y desarrollo territorial.*

5) *Una vez constituida la asociación micro regional, informarán al Consejo Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, para los efectos consiguientes.*

Entre las actividades y/o servicios más comúnmente desarrollados por estas asociaciones de carácter municipal, podemos mencionar: la reparación y/o mantenimiento de calles, la disposición final de los desechos sólidos, actividades de promoción al turismo, la administración y distribución de agua potable, entre otras (como créditos, páginas web, sistema de información geográfica, infocentros y limpieza de drenajes)<sup>1102</sup>.

Como lo destacan los arts. 207 inc. 2º Cn. y 11 CM., el principio de colaboración intermunicipal para la realización de obras o prestación de servicios de interés para uno o varios municipios puede materializarse incluso con la sola suscripción de convenios cooperativos entre los interesados, sin que necesariamente se llegue hasta la conformación de una mancomunidad, micro región o asociación. Así, se permite a los concejos municipales la celebración de acuerdos para la creación o constitución de entidades

---

<sup>1101</sup> Art. 19 LODT.

<sup>1102</sup> ZAMORA RIVAS, Ángela., *Directorio Y Análisis De...*, op. cit., p. 139.

descentralizadas, empresas, fundaciones, sociedades y otros, para el mejor cumplimiento de sus obligaciones<sup>1103</sup>.

*Art. 12 CM.: Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales.*

---

<sup>1103</sup> Asociación Internacional de Administración de Ciudades Y Condados (ICMA), "Situación Y Análisis De La Cooperación Intermunicipal En El Salvador" ICMA-USAID, El Salvador, 2006, p. 7.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **III. PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL SALVADOR. UNA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

Todo el trabajo, básicamente descriptivo, desarrollado hasta este punto, será el soporte de esta última parte de la investigación, pensada en formato de conclusión, en la que se pretende estructurar una propuesta de organización territorial del poder del Estado, descifrando el posible rumbo de la configuración de los Gobiernos locales en El Salvador.

Así, en un primer momento intentaremos definir la conveniencia de incorporar un nivel más de gobierno subnacional, en particular el regional, que goce de autonomía y tome para sí parte del poder, materializado en un marco competencial y suficiencia económica, conferido al nivel central y local. En definitiva, trataremos de establecer la ventaja profundizar en la descentralización del Estado y la orientación que dicho proceso debe tomar: hacia un nuevo nivel de gobierno o hacia el ya existente, el local, el municipal.

Para ello, partimos de la premisa que descentralizar el poder del Estado es condición válida, en tanto ésta trae consigo alternativas que alienten, promuevan y generen el desarrollo integral de aquellas localidades más desfavorecidas del país. Pues, en general, descentralizar sólo porque sí, porque es la moda o porque se nos condiciona e impone desde fuera, podría genera más perjuicios que beneficios. Por tanto, el desarrollo local, entendido éste como la mejora de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la comunidad y sus miembros, así como su integración plena al contexto de la vida nacional, debe ser el faro que oriente todo proceso descentralizador que se pretenda retomar en el país.

Además, como los expertos advierten, debemos ser conscientes que el tema del “...reparto de competencias y recursos entre los distintos niveles del Estado es, ante todo, el resultado de un proceso político, de luchas, negociaciones y acuerdos sobre la distribución

del poder desde una perspectiva territorial”<sup>1104</sup>, lo cual se antepone a toda propuesta técnica y científica, por más documentada que ésta se encuentre.

Configurar una mejor forma de distribución del poder del Estado y el acercamiento del mismo a su propio titular, el pueblo, tiene como especial y particular obstáculo la cultura centralista imperante y la falta de experiencias en la realización de proyectos colectivos, que nos permita pensar, sentir y actuar como comunidad, con plena consciencia de que, como lo expresa Castillo Blanco, nuestro bienestar individual depende del bienestar general, y “que lo público no es que no sea de nadie, es que es de todos”<sup>1105</sup>. Por ello, la descentralización debe ser planteada como un tema de política y debate nacional y no concebirse como un simple tecnicismo institucional en cuanto a la gestión y la planificación territorial<sup>1106</sup>.

Así, acercar el nivel decisorio es importante para el desarrollo integral de las comunidades, si y sólo si, de tales decisiones se hace partícipe a la comunidad. Qué más da quien gobierne o quien ejecute, si es un gobierno central, uno regional u otro local, si al hacerlo involucra de manera activa a sus gobernados, resolviendo sus necesidades de forma efectiva y eficiente; y es que, como refiere Rivera, la política de “lo local” puede provenir tanto del Gobierno municipal como del central<sup>1107</sup>.

La voluntad y decisión política de quienes ostentan el poder, la conciencia y la presión ejercida desde la ciudadanía, un marco normativo garante de la distribución de poder y de la institucionalización de los niveles subnacionales, las herramientas que garanticen la suficiencia económica, y una adecuada dinámica de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, son los presupuestos mínimos necesarios para una adecuada

---

<sup>1104</sup> FURLAN, José Luis, "Reforma del estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica", en *Serie Estudios Celadel*, No. 1, Centro latinoamericano de estudios locales, Córdoba, Argentina, 2012, p. 11. Puede accederse en [www.celadel.org](http://www.celadel.org).

<sup>1105</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A., “Reflexiones sobre el papel de los Gobiernos locales como promotores del desarrollo: Especial referencia al área andina”, en *Gobierno y democracia local: La experiencia andaluza y andina*, Castillo Blanco, Federico A. (director), UIM, Granada, 2010, p. 37.

<sup>1106</sup> BEN AMAR, Karim y ROSALES-MONTANO, Silvia, *El proyecto de Ordenamiento Territorial de El Salvador. Reflexiones globales sobre los avances, límites y posibles debate*, COMURES - Agence d'urbanisme, San Salvador, 2005, p. 6-11.

<sup>1107</sup> RIVERA ARAYA, Roy, *Descentralización Y Gestión Local En América Latina*, 1a ed., FLACSO-Programa Costa Rica, San José Costa Rica, 1996, p. 24.



reforma de la configuración territorial del poder del Estado; el cómo desarrollarlos, será el ejercicio que ahora realizaremos.

Bajo tales premisas, se buscará presentar una propuesta sobre la organización y distribución territorial del poder político en El Salvador, así como la configuración de un escenario de marcos competenciales y distribución financiera entre los distintos niveles de gobierno, con acciones concretas fundamentadas en la literatura e información procesada durante la presente investigación.

## **1. ¿ES VIABLE LA CONFIGURACIÓN DE UN TERCER NIVEL DE GOBIERNO?**

Daremos inicio a nuestro análisis y propuesta de organización del Estado en El Salvador, estableciendo el rumbo hacia el cual deberán dirigirse los actores involucrados en el tema: debe profundizarse la descentralización hacia el nivel local o potenciarse la creación de un nivel de gobierno intermedio; este posicionamiento será nuestro punto de partida.

Y es que, como antes hemos delimitado, descentralizar implica una redistribución del poder del Estado, una reorganización de éste, que parte de la desfiguración –supresión- de un centro, que puede adquirir variadas dimensiones.

Así, pensar en descentralización, en esencia, es formarnos la idea del debilitamiento de un centro de poder en el Estado del cual emanan todas las decisiones de esta compleja organización. Descentralizar el poder del Estado, implica la transferencia de recursos, facultades y determinadas funciones, del Gobierno central hacia niveles inferiores gobierno<sup>1108</sup>, siempre que estos últimos cuenten con la autonomía suficiente para ejercer auténticos actos de gobierno, con un perfil esencialmente democrático<sup>1109</sup>, dada su mayor cercanía a la comunidad.

Desde esta perspectiva, al redistribuir el poder del Estado, estamos reconfigurando al Estado mismo y, debemos definir si, para el caso particular de El Salvador, este proceso progresivo de transferencia de funciones, recursos y poder desde el nivel central de

---

<sup>1108</sup> Desde un inicio se estableció lo que, en el transcurso de la presente investigación, habría de entenderse por descentralización, como forma de organización y distribución de poder político en los distintos niveles de gobierno al interior del Estado: proceso a través del cual se transfieren competencias, recursos económicos y poder político desde los Órganos centrales del Estado, a otros entes, siempre de Derecho público, que gocen de autonomía y legitimidad propia, se encuentren más cercanos a la población, y cuyo fin sea la mejora, tanto en la producción y/o prestación de bienes y servicios, como en el ejercicio democrático del poder del Estado.

<sup>1109</sup> Para Crook y Manor, para que una descentralización democrática pueda funcionar bien, los órganos de estos niveles de gobierno deben gozar de independencia frente a los niveles superiores, ser electos democráticamente y contar con considerables atribuciones y recursos (financieros y administrativos), y con una fortalecida rendición de cuentas ante los ciudadanos; en CROOK, RICHARD C. y MANOR, JAMES, *Democratic Decentralization*, World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 1.

Gobierno, debe seguirse haciendo hacia el nivel local, o debe mirarse hacia otro nivel de gobierno que medie entre estos últimos.

Así, siendo que a este momento de nuestra historia nunca hemos contado con Unidades constitutivas<sup>1110</sup> o regiones como gobiernos subnacionales de nivel intermedio, propios de las federaciones y Estados regionales o autonómicos, respectivamente, la gran pregunta es: ¿Es viable la configuración de un nuevo nivel de gobierno en el país? ¿La distribución de poder hacia este nivel, mejoraría la producción y/o prestación de bienes y servicios, y el ejercicio democrático del poder?

Antes de responder a tales interrogantes, debemos dejar en claro la posición de los departamentos en nuestra organización territorial. En este sentido, referíamos que El Salvador se divide territorialmente en 14 departamentos y 262 municipios. Como indicábamos, para la administración política del territorio, éste se divide en departamentos, en los que hay *un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Órgano Ejecutivo y cuyas atribuciones determinará la ley*<sup>1111</sup>.

Este nivel de administración política del territorio, es parte del Ejecutivo, carente de autonomía, recursos y competencias<sup>1112</sup>, por lo que debe desecharse como un real nivel intermedio de gobierno. Los esfuerzos descentralizadores nunca se han orientado hacia la figura de los departamentos, en los que el elemento esencial de la *autonomía*, propio de los entes descentralizados, se encuentra ausente, como también lo está el carácter de representatividad y la legitimidad que otorga el ser electos sus titulares por el voto libre y democrático de sus gobernados. Además, pensar en catorce gobiernos intermedios para un territorio de 21,040.79 Km<sup>2</sup>, parece ser muy poco razonable. En definitiva, al pensar en un nivel intermedio de gobierno en El Salvador, no es posible tomar como referencia a los departamentos.

Aclarado el punto y retomando nuestras interrogantes, debemos partir, para responder a éstas, de lo que, de forma objetiva, es El Salvador y sus condiciones actuales de descentralización.

---

<sup>1110</sup> Aunque sí fuimos una de éstas, mientras formamos parte de la República Federal de Centroamérica.

<sup>1111</sup> Art. 200 Cn.

<sup>1112</sup> La determinación de sus competencias ha quedado al legislador, quien no ha visto la necesidad de otorgar casi ninguna y, peor aun, no ha recibido presiones ni propuestas por parte del Ejecutivo para su desarrollo

Como antes se expuso, en términos de territorio, El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de toda América Latina (excluyendo a los países del área del Caribe), con un total de 21.040,79 Km<sup>2</sup>, que, para el año 2013, habría de contar con un total de 6.326.000 de habitantes, un poco más de 300 por km<sup>2</sup> y 24.145 por municipio, de los cuales el 62,65% residen en áreas urbanas, mientras el restante 37,35% en áreas rurales<sup>1113</sup>.

Con un PIB nacional (a precios corrientes) para 2012, de US\$ 23.814 millones<sup>1114</sup>, y un PIB per cápita de US\$ 3.787, el país no se ubica en una posición ventajosa respecto de otros países de la región. Los ingresos promedio mensuales de los hogares a nivel nacional son de US\$ 506,91, que se reducen hasta los US\$ 338,55 en las áreas rurales y se incrementan a los US\$ 672,82 en el área metropolitana de San Salvador<sup>1115</sup>.

Además, deben tenerse en cuenta los índices de pobreza del país, que llegan, para el año 2012, al 45,3% del total de la población<sup>1116</sup>, pero, y ante todo, los niveles de desigualdad socioeconómica y demográfica existentes, pues, mientras la pobreza se concentra en las zonas rurales del país, la población lo hace en las zonas metropolitanas. Así, sólo el 32,4% de la población residente en el área metropolitana se encuentra en condiciones de pobreza, mientras en el resto del área urbana, este índice sube al 47,% y en las zonas rurales llega hasta el 52,6%<sup>1117</sup>. Desigualdad que además se refleja en el 0,454 en el índice de Gini que tiene el país, pues poco más del 50% de los ingresos nacionales totales son percibidos por apenas el 20% más rico de la población, dejando el restante 50% de los ingresos para el 80% de la población, del cual, el quintil más pobre percibe a penas 4,6% de los ingresos nacionales.

---

<sup>1113</sup> VI Censo nacional de población y V de vivienda 2007, Tomo I Características generales de la población, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, San Salvador, 2009, p. 1, consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-censos.html>. Además, CEPAL, consultado en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepstat/Perfil\\_nacional\\_social.asp?Pais=SLV&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=SLV&idioma=e)

<sup>1114</sup> Fuente CEPAL, consultado en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepstat/Perfil\\_nacional\\_economico.asp?Pais=SLV&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=SLV&idioma=e). El PIB a precios constantes es de US\$ 19,010.0 millones.

<sup>1115</sup> *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, El Salvador, 2013, p. 15; consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>1116</sup> Mientras el 13.5% del total de la población se encuentra además en condiciones de extrema pobreza.

<sup>1117</sup> Fuente CEPAL, consultado en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>

En términos territoriales, la concentración poblacional en las grandes urbes metropolitanas contrasta con la escasa población de otras localidades, principalmente de vocación rural. En sólo diez municipios del país se concentra poco más del 30% de la población total, y el 27,8% de esta misma población total en el área metropolitana<sup>1118</sup>.

Además, como ya se esbozaba, desde que El Salvador nació como Estado, sus distintos textos constitucionales han incorporado la intención de hacer de los municipios, auténticos centros de convivencia social y política; sin embargo, el desarrollo normativo y la *praxis* nos demuestra que todo ha quedado en eso: falsas intenciones.

Así, plantear una propuesta de organización territorial que incorpore la conformación de un nuevo nivel de gobierno exige, partiendo del anterior escenario, la certeza positiva de que aquélla contribuirá a resolver de forma efectiva las necesidades de gestión, desarrollo productivo, satisfacción de servicios, seguridad jurídica y ciudadana, de mejora en la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia, y que se cuentan con los presupuestos socioculturales, económicos y políticos que la respalden; pues, en todo caso, como expone Borja, debe optarse por la simplicidad y la coherencia del sistema político administrativo que se pretende construir<sup>1119</sup>.

En este sentido, debemos empezar afirmando que la organización del Estado, incorporando un nuevo nivel de gobierno, ante todo, no ha sido una demanda sentida por los diversos sectores de la sociedad. Hablar de descentralizar en El Salvador, es mirar hacia el municipio; poco o nada se ha escrito acerca de la conformación de un tercer nivel de gobierno<sup>1120</sup>.

Fraccionar territorialmente el poder del Estado en tres niveles, en un país de escasas dimensiones territoriales, pareciera ser poco factible; las competencias jurisdiccionales y

---

<sup>1118</sup> La densidad poblacional en el área metropolitana es de 2,848 habitantes por kilómetro cuadrado; por contrario, se cuenta con otros diez municipios que apenas cuentan con el 0.22% de la población total; todos, obviamente, de naturaleza rural. Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/noticias/noticias-funcionario/436-autoridades-presentan-principales-resultados-ehpm-2012.html>

<sup>1119</sup> BORJA, Jordi, *Estado, Descentralización Y Democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989, p. 64. “La descentralización del Estado supone un proceso de reorganización político-administrativo que modifica las estructuras territoriales, la distribución de competencias y recursos y los mecanismos de representación y participación. Este proceso debe abordarse como un todo y con una idea básica del modelo final al que se quiere llegar (atención: básica pero no rígida ni detallista)”.

<sup>1120</sup> De cuyo imaginario, siempre se ha excluido a los departamentos, como antes se ha expuesto.

normativas del nivel intermedio no podrían variar en mucho a las otorgadas a los municipios<sup>1121</sup>.

La desigual distribución de la población y los escasos recursos del país son también factores estructurales que inciden en gran medida en la decisión, en última instancia política, de configurar un nuevo nivel de gobierno o, en su caso, la asignación de mayor autoridad a los niveles existentes; la cultura democrática del país tiene también mucho que aportar al tema<sup>1122</sup>.

Así, pensar en la creación de un nuevo ente territorial<sup>1123</sup> en un país en el que territorio, es sumamente limitado, densamente poblado en unas regiones y deficitario en otras, con escasos recursos mal distribuidos, nos lleva a ser renuentes ante la configuración de un nivel de gobierno intermedio.

La presencia de un nivel central, administrador de casi el 85% del total de los ingresos públicos, principal recaudador de éstos y financiador de los Gobiernos locales, así como la ausencia de una voluntad sociocultural y política para mermar tal concentración de recursos y competencias, ratifican esta idea. No existen visos de interés en la conformación de unidades fuertes, capaces de gestionar recursos y competencias.

---

<sup>1121</sup> Aunque, como veíamos, esta asociación directa entre extensión territorial y descentralización parece desvanecerse cuando encontramos Estados territorialmente extensos, con sólo dos niveles de gobierno, y otros, con escaso territorio, que adquieren formas incluso federales de Estado. HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, "Beyond federalism. estimating and explaining the territorial structure of government", en *Working Paper Series / KFG, the Transformative Power of Europe*, No. 37, Kolleg-Forschergruppe The Transformative Power of Europe, Berlin, 2012, p. 24.

<sup>1122</sup> Además, al momento de distribuir el poder político en un Estado, surge la tensión entre la centralización, que reduce el costo per cápita de un bien público –economías de escala- y la descentralización, que facilita el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. Elegir la forma de organizar el Estado exige poner sobre la mesa factores como las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos, los gastos de organización de las burocracias y oficinas de supervisión, las economías y deseconomías de escala en la comunicación, y el riesgo de pérdida de control central. Las condiciones materiales, sociales y políticas son las que en definitiva han de determinar si el paso de una estructura unitaria a una multi-nivel podría ser más eficaz en un determinado país en un momento dado. BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 14. Además, HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, "Beyond... *op. cit.*", p. 24 y 25; y TREISMAN, Daniel, *the Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 53-71 y 73.

<sup>1123</sup> Considerado éste, como aquella persona jurídica de Derecho público que goza de autonomía política, ejerce su jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado, con vocación de competencia general, como los describe Ramón Parada, en *Derecho administrativo, T. II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.

Desde la perspectiva centralizadora del Estado salvadoreño, marcada por las condiciones actuales del Gobierno local, podemos concluir, sin mucho esfuerzo, que el interés político y las condiciones para profundizar el estado de descentralización en el país hacia el nivel local, son tenues, y, hacia un nivel intermedio, casi inexistentes. Además, como sostiene Arocena, cualquier esfuerzo de “descentralización basad[o] en unidades territoriales frágiles y débiles es una ficción”<sup>1124</sup>.

La atención dispersa y desigual del Gobierno central hacia todo el territorio, junto a la debilidad, ante todo financiera, de la mayoría de Gobiernos locales, nos lleva a plantear, no la conformación de un nuevo nivel de gobierno, sino la potenciación de los actuales, solo que, orientados hacia un efectivo desarrollo regional.

De esta forma, al concluir la inviabilidad de la configuración de un nivel intermedio de gobierno y desechar a los departamentos como tales, nos orientamos a plantear el empoderamiento de los Gobiernos locales, desde una propuesta ecléctica que articula las figuras de la desconcentración con la descentralización, que desarrollaremos luego; antes, incorporaremos algunas consideraciones previas, acerca de la asociatividad en el nivel local.

---

<sup>1124</sup> Arocena, José, “Descentralización: condiciones, riesgos y desafíos”, en *Intermunicipalidad Y Desarrollo Local. Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad*, (Fernández Alles, José Joaquín, Trocello, Gloria. Coord.), UIM, Granada, 2011, p. 34.

## **2. FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL**

Hemos esbozado antes el principio de asociatividad, así como su desarrollo a nivel nacional; sus bondades parecen ser innegables, en tanto para su materialización se exige de la disponibilidad del trabajo conjunto, colaboración y cooperación de distintos entes territoriales<sup>1125</sup>, que se traducen en pactos, acuerdos y convenios interinstitucionales, esencia del asociativismo local.

Hace algunos años, Quiteño y Vega preveían que los esfuerzos asociativos promovidos desde las municipalidades "... [Contribuirían] a crear un nuevo mapa de país y a crear figuras intermedias de coordinación con el gobierno central"<sup>1126</sup>.

Sin embargo, un número total de 34 asociaciones debidamente inscritas y en funcionamiento<sup>1127</sup>, podría indicar un débil protagonismo de éstas en la gobernanza local. A pesar de ello, lo cierto es que la asociatividad de los Gobiernos locales, si bien no es una

---

<sup>1125</sup> ROLLA, GIANCARLO, "Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados federales y regionales: autonomía, unidad e integración", en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (GARCÍA RUIZ, LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA, coordinadores), Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006, p. 29.

<sup>1126</sup> QUITENÑO, Gloria, VEGA, Lilian, y otros, *Políticas E Instituciones Para El Desarrollo Económico Territorial: El Caso De El Salvador*, CEPAL, Santiago, Chile, 2008, p. 76. Para las autoras, "De acuerdo al estudio Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo, algunos de los factores que han potenciado el asociativismo municipal en El Salvador son: a) La excesiva fragmentación municipal (262 municipios en una extensión de 20,000 Km2), ha generado municipalidades con capacidades limitadas e insuficientes para atender las crecientes demandas de la población respecto a los problemas que el desarrollo local demanda.

b) La funcionalidad de la organización político administrativa del Estado ha entrado en crisis, dado que los límites municipales ya no corresponden a las dinámicas que en el territorio se presentan, pues las realidades locales han ido cambiando constantemente, dejando obsoleto la referencia de los límites estatales establecidos para la gestión del desarrollo local.

c) Los municipios no son entidades territoriales óptimas para el impulso de un proceso de descentralización del Estado, aún aquellos con importante cantidad de población, extensión territorial y recursos.

También conviene tener presente que el proceso de modernización dentro del Ministerio de Obras públicas ha llevado a que los municipios tengan que hacerse cargo del mantenimiento de buena parte de la red vial que antes estaba a cargo de dicho Ministerio sin haber recibido recursos adicionales para hacerlo. Esta situación ha potenciado el surgimiento de algunas empresas municipales para tal fin. A su vez la Ley de Medio Ambiente introduce la obligación de que los municipios den un tratamiento adecuado a la disposición final de desechos sólidos lo cual también ha potenciado la asociación de municipios para la construcción y manejo de rellenos sanitarios"; p. 99.

<sup>1127</sup> Según información proporcionada por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM.



vía que profundice *per se* los niveles de la descentralización del Estado, lo cierto es que sí es un medio de las municipalidades para plantarse en un plano más equitativo, que viabilice y haga más efectiva la comunicación, coordinación y cooperación entre los niveles central y local<sup>1128</sup>.

Las figuras asociativas como el consorcio o las mancomunidades<sup>1129</sup> implican una indispensable puesta en común de medios personales y materiales de distintas municipalidades, e incluso niveles de gobierno, para la realización, también en común, de ciertas necesidades y servicios que, gestionados de manera distinta, sólo redundarían en duplicidad o hasta esterilidad de esfuerzos<sup>1130</sup>; estas formas organizativas, asociativas y de cooperación son las que más demanda el futuro próximo en el país.

Sin embargo, debe irse más allá; la definición básica de “asociación de dos o más municipios que se unen voluntariamente haciendo uso de su capacidad asociativa, para resolver temas que le son comunes”, debe ser complementada con su componente de unificación, representación y defensa de intereses comunes frente al nivel central.

Pues entre toda la diversidad de asociaciones de Gobiernos locales que puedan encontrarse, es posible identificar dos grandes grupos. De una parte, se encuentran aquellas a las que se les confiere el ejercicio de una actividad, competencia o la prestación de un servicio<sup>1131</sup>, como pueden ser las asociaciones Los Nonualcos o La Montañona; y, de otra,

---

<sup>1128</sup> ÁBALOS MECO, JOSÉ LUIS, *Descentralización, financiación y servicios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 52.

<sup>1129</sup> Independientemente de la denominación que adopten; “El más generalizado de los apelativos señalados es el de “micro región”, adoptado por el 50% de los agrupamientos, mientras que el 27% han tomado el de “asociación” y el 16% el de “mancomunidad”. Los otros apelativos como “consejo”, o “comisión” son más excepcionales, y solo se encuentran en los casos del Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután y el COAMSS; y las Comisiones Binacionales Honduras-El Salvador”. Zamora Rivas, Ángela, United Nations Development Programme - Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), *Directorio Y Análisis De Agrupamientos Municipales En El Salvador: Estudio FUNDE-PNUD*, PNUD-FUNDE, El Salvador, 2004, p. 120 - 144. Puede consultarse en <http://www.repo.funde.org/123/2/LIBROS-75-II.pdf>.

<sup>1130</sup> Castillo Blanco, Federico, en el Prólogo a la obra *Intermunicipalidad Y Desarrollo Local. Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad*, (Fernández Alles, José Joaquín, Trocello, Gloria. Coord.), UIM, Granada, 2011, p. 14.

<sup>1131</sup> En América Latina en general, es común encontrar cómo la necesidad de prestación asociada de determinadas competencias locales, es canalizada por las municipalidades a través de la creación de nuevas entidades de Derecho público, que tienen su origen en la propia voluntad de las colectividades locales responsables. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Asociacionismo municipal”, en *Gobierno Y Democracia Local: La Experiencia Andaluza Y Andina*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, coord.), Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Granada, 2010, p. 338 ss.

aquellas a las que se les asigna una función de apoyo a los municipios en el cumplimiento de sus funciones, y de representante de los intereses e interlocutor ante otras instancias, sean públicas o privadas<sup>1132</sup>, como son COMURES y COAMSS e incluso también Los Nonualcos. Ésta última es la faceta que más debe potenciarse en el país<sup>1133</sup>.

La comunicación entre el nivel central y el local será fortalecida a través de la asociatividad municipal y la conformación de microrregiones, que actúen como interlocutores mejores posesionados. La conformación de espacios territoriales consolidados, como ha sucedido con la microrregión de Los Nonualcos, va generando una identidad propia, más fuerte incluso que la municipal.

Esta última es la expresión del esfuerzo asociativo de 16 municipios localizados en el Departamento de la Paz. En total, el territorio que abarca esta microrregión es de 1.478 Km<sup>2</sup>, con una población que, para 2006, rondaba los 333.000 habitantes; las municipalidades que la integran son gobernadas por partidos políticos de distinta orientación ideológica<sup>1134</sup>.

La potenciación del asociacionismo municipal en El Salvador debe promoverse para conseguir desde éste<sup>1135</sup>:

---

<sup>1132</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El asociacionismo municipal de los Gobiernos locales”, en *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance Y Perspectivas*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, coord.), UIM, Granada, 2008, p. 295.

<sup>1133</sup> Como ha sucedido en algunas experiencias suramericanas, las asociaciones de municipios, aun cuando su capacidad institucional no es la óptima, en general, ofrecen servicios de asesoría, información y capacitación a sus asociados, y funcionan como interlocutores con los demás niveles de gobierno y agentes de cooperación internacional. En SALVADOR CRESPO, Mayte, “Modelos constitucionales de Gobiernos locales y gobernabilidad democrática”, en *Gobierno Y Democracia Local: La Experiencia Andaluza Y Andina*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, coord.), Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Granada, 2010, p. 80.

<sup>1134</sup> Fundación DEMUCA, *Guía Para La Conducción De Procesos De Ordenamiento Territorial Municipal*, Fundación DEMUCA, San José, C.R., 2009, p. 163.

<sup>1135</sup> Como lo expone BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Asociacionismo municipal”, en *Gobierno Y Democracia Local: La Experiencia Andaluza Y Andina*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, coord.), Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Granada, 2010, p. 330 ss. Además, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El asociacionismo municipal de los Gobiernos locales”, en *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance Y Perspectivas*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, coord.), UIM, Granada, 2008, p. 243 ss.

- Gestionar de forma conjunta sus propias competencias y reducir los costes en la prestación de determinados servicios, a través de economías de escala.
- Superar la insuficiencia o incapacidad de las municipalidades para la prestación de una diversidad de servicios que le ha sido asignada.
- Mejorar los bajos niveles de desarrollo económico y social de ciertas localidades.
- Sortear el déficit poblacional de ciertos municipios.
- Desarrollar sus potencialidades de nivel de gobierno.
- Lograr la consecución de mayores niveles de autonomía.

Las experiencias del asociativismo en el país, aun cuando no son vastas, van generando nuevas propuestas a través de su mediación basada en agendas consensuadas desde sus intereses comunes, favoreciendo la superación del municipalismo tradicional y generando nuevos alcances y expectativas, no sólo en cuanto a la producción y prestación de bienes y servicios, sino también en la construcción de nuevos espacios de democracia y centros de poder con más sociedad civil que gobernar.

Así, COMURES, como la principal asociación de Gobiernos locales en El Salvador, debe darse a la tarea de sistematizar estas pocas experiencias, para potenciar su reproducción en las distintas áreas del territorio, fortaleciendo de esta forma el nivel local como auténtico centro de poder.

Además, como lo expone Quintero, las asociaciones de Gobiernos locales cumplen a cabalidad su rol de promotores de alianzas con actores de la sociedad civil y del Estado, constituyendo redes de socios estratégicos, pero también de mediaciones entre el Estado (a nivel central y local) y la cooperación técnica (nacional e internacional) y son percibidas por éstos como canales apropiados de relacionamiento con los municipios<sup>1136</sup>.

---

<sup>1136</sup> QUINTERO LÓPEZ, Rafael, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales., *El Asociativismo Municipal En América Latina : Asociaciones De Gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay Y Venezuela.*, FLACMA, Quito, 2005, p. 7, 8.

Este asociacionismo en lo local, cuenta con una institucionalización que nace desde la Constitución, desarrollado ampliamente en el Código Municipal y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial<sup>1137</sup>. Sin embargo, un total de 34 asociaciones, parece evidenciar el bajo perfil que dichas instancias aún mantienen en el país. No existen políticas de fomento y fortalecimiento del asociacionismo municipal.

En este sentido, deben darse pasos concretos, tanto en el ámbito de políticas públicas nacionales y locales, como en el normativo. Así, un paso cualitativamente decisivo en el desarrollo normativo de la autonomía local garantizada desde la Constitución, sería el otorgar a las asociaciones de defensa de los intereses locales un carácter vinculante y decisorio en aquellos asuntos en los que tal autonomía se vea afectada, ejerciendo así su función de reivindicadores de los intereses locales y portavoces de los mismos ante los demás niveles de gobierno.

Además, la ampliación del ámbito competencial de los Gobiernos locales, a través de las asociaciones, mancomunidades o microrregiones, ha de fortalecer lo local, como auténtico centro de poder, pudiendo incluso aquéllas, llegar a institucionalizar “un nuevo nivel de gobierno para la gestión en régimen de autonomía de los intereses propios de las colectividades que les sirven de sustrato, de donde deriva el necesario carácter democrático de sus órganos de gobierno y administración”<sup>1138</sup>.

Bajo esta línea, resulta necesario que los Municipios, ya sea de forma individual o colectiva, empiecen a superar el débil perfil gubernativo que les otorga la realización de actividades como la reparación de calles, la disposición final de los desechos sólidos, la administración y distribución de agua potable, o el ornato<sup>1139</sup>. Es imperioso que aquéllos tomen su rol de planificadores, promotores y gestores del bien común y desarrollo local, adoptando un perfil competencial de mayor calidad en áreas especialmente sensibles para

---

<sup>1137</sup> Art. 207 inc. 2º Cn., que habilita a las Municipalidades a “asociarse... a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios”; Art. 11 CM.: *Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios*; y Arts. 18, 19 y 20 LODT.

<sup>1138</sup> Ésta es la referencia que la autora hace respecto de la Comarca en España; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “El asociacionismo municipal de los Gobiernos locales, en *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance Y Perspectivas*, (CASTILLO BLANCO, Federico A., dir., y QUESADA LUMBREERAS, Javier E., y otros, coord.), UIM, Granada, 2008, p. 254.

<sup>1139</sup> ZAMORA RIVAS, Ángela., *Directorio Y Análisis De...*, op. cit., p. 139.

su población, como son la salud, la educación y el desarrollo socioeconómico. Y, en este sentido, la puesta en común de esfuerzos, recursos y capacidades, desde el asociacionismo, toma especial importancia.

Así, el Ejecutivo, ahora a través del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial<sup>1140</sup>, debe generar una efectiva política de fomento del asociacionismo municipal, brindando incentivos y cediendo el ejercicio competencial de áreas más estratégicas en favor de las asociaciones de Gobiernos locales, como más adelante expondremos.

La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, como principal asociación de Municipios del país, en el ejercicio pleno de los principios consagrados en los arts. 207 inc. 2 ° Cn. y 11 CM., debe promover de forma efectiva el principio de colaboración intermunicipal, fomentando el asociacionismo con una perspectiva de mancomunidades, entendidas éstas como el asocio de municipalidades circunvecinas para la búsqueda de un desarrollo conjunto<sup>1141</sup>. Como órgano aglutinante, representante y representativo de las Municipalidades, COMURES debe fomentar el asociativismo para vigorizar el tejido social de las comunidades y fortalecer la sociedad civil, diversificando sus vínculos con otros grupos sociales públicos y privados, e incrementando su capacidad para seguir ampliando sus bases de asociatividad hacia sectores aún más lejanos de los centros de decisión política en el país.

Resulta necesario fortalecer el desarrollo normativo de la asociatividad local, proponiéndose de forma concreta:

1.-La creación de una Dirección de Descentralización y Desarrollo Local, adscrita al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, lo cual dará mayor fortaleza y efectividad a las políticas de incentivo y fortalecimiento del asociacionismo municipal, entre otros.

---

<sup>1140</sup> Que a partir del 2 de junio del presente año, mediante reforma incorporada al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, absorbió todas las funciones antes depositadas en la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, que, a partir de esa fecha, dejó de existir.

<sup>1141</sup> “...en la práctica las mancomunidades han sido el resultado de una “libre asociación de municipios circunvecinos conectados en función de vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, rasgos culturales y presencia de procesos sociales...”; en LÓPEZ SALAZAR, Roberto O. y AYALA CHACÓN, Samuel, *Las Mancomunidades En El Salvador: Fortalezas, Logros Y Desafíos*, Fons Valencià per la Solidaritat, Xàtiva, San Salvador, 2010, p. 17 y 33.

2.- Brindar un espacio de participación a las asociaciones de Gobiernos locales en los órganos de decisión del nivel central de ámbito territorial; particularmente en los entes regionales desconcentrados que proponemos en el acápite siguiente.

3.- Dotar de mayor legitimidad y representatividad a las asociaciones, mancomunidades o microrregiones, incorporándose mecanismos de consulta y aprobación de los ciudadanos para su creación y conformación de órganos de gobierno<sup>1142</sup>.

4.- Dotar de competencias normativas propias a las asociaciones de municipios.

---

<sup>1142</sup> La legitimidad de las AGL's, tanto en el medio como entre sus miembros o asociados, descansa en los procedimientos democráticos de elección de sus autoridades, en la modalidad de operación democrática y participativa de sus máximas instancias directivas, y en su capacidad de representación de los intereses municipalistas. La representatividad sería una cualidad política derivada de la conjugación de representación y legitimidad. Podría definirse como la delegación de poder, mando y autoridad a un sujeto por parte de una comunidad, de acuerdo a determinadas convicciones ético-políticas, para que tome decisiones en su nombre. La representación, por su parte, es definida por Pitkin, como el "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable ante ellos. El representante ha de actuar independientemente; sus acciones han de involucrar la discreción y el buen juicio; él debe ser quién actúa. En Quintero López, Rafael, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, *El Asociativismo Municipal En América Latina: Asociaciones De Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*, FLACMA, Quito, 2005, P. 20 - 23.

### **3. LA REORGANIZACIÓN DEL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO: LOS ÓRGANOS REGIONALES DESCONCENTRADOS Y SU ACERCAMIENTO A LO LOCAL**

Con base en las premisas planteadas en los apartados que anteceden, hemos de presentar una propuesta de descentralización y acercamiento del poder al ciudadano, a través del fortalecimiento del nivel local de gobierno y la desconcentración del Gobierno central.

En este sentido, hemos de plantearnos el inicio de un proceso de desconcentración del nivel central de gobierno, hacia espacios territoriales que vayan más allá de los municipios, retomando el tema de la regionalización administrativa. Acercar el Gobierno central a las necesidades propias de cada región, pero, además, a los mismos Gobiernos locales, podría dotar de mayor efectividad las políticas públicas impulsadas desde el nivel central, pero también aquellas que lo son desde el nivel local, que tendría más cercano a su aliado, el Gobierno central.

Hasta ahora, la apuesta del Gobierno central, aunque tibia, ha sido impulsar la conformación de microrregiones, a través de la asociatividad de municipalidades; ello queda expuesto en el desarrollo legislativo, un tanto reciente, que ha hecho a través de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en la que configuran los tres espacios territoriales ya conocidos: nacional, departamental y local, incorporando en este último al microrregional:

*Art. 6. Para los efectos de la presente Ley, son ámbitos territoriales para la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial, el ámbito nacional, el ámbito departamental y el ámbito local; comprendiendo estos últimos, los municipios y las micro regiones como producto de la asociatividad municipal<sup>1143</sup>.*

Insistir en un relanzamiento del espacio departamental, a nuestro parecer, fue un yerro por parte del legislador; tanto por la fragmentación excesiva del territorio y de las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, la carencia de institucionalidad de éstos, como por

---

<sup>1143</sup> Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

el desconocimiento involuntario de aquéllos como órganos de poder, atribuido, a nuestro parecer, por la desvinculación del ciudadano con la designación de los gobernadores y el escaso marco competencial otorgado a los departamentos.

La institucionalización de las microrregiones, como espacios territoriales<sup>1144</sup>, evidencia la intención de extender los espacios de gobierno, solo que desde lo local, no desde lo central, como estamos insinuando, a través de la desconcentración.

La potenciación de las microrregiones y los departamentos, mantiene la fragmentación excesiva del territorio, con espacios insuficientes para la planificación efectiva de desarrollo territorial<sup>1145</sup> y centros de poder desentendidos de este desarrollo o demasiado débiles para poderlo impulsar, lo que no nos permite decantar nuestra apuesta hacia dicho rumbo.

Por otra parte, mediante Decreto Ejecutivo No. 54, del tres de mayo de dos mil diez, se crearon los Gabinetes de Gestión Departamental o Gabinetes Departamentales, que serían integrados por cada uno de los respectivos Gobernadores departamentales –que ejercerán como coordinadores- y los representantes de cada uno de los ministerios e instituciones públicas correspondientes al Órgano Ejecutivo, que cuente con presencia departamental, de zona o de región; entre sus atribuciones se encuentra la de coordinar acciones con todos los

---

<sup>1144</sup> Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

#### **Ámbito Local**

*Art. 9. Para fines de ordenamiento y desarrollo territorial, el ámbito local lo constituyen el área geográfica de los diferentes municipios.*

*Los municipios podrán organizarse en asociaciones de municipios que constituirán el ámbito micro regional.*

#### **Los Departamentos**

*Art. 10. Los departamentos podrán estar organizados en microregiones, en base a la libre asociatividad de los municipios y éstos contarán con sus propios planes de ordenamiento territorial.*

#### **De la modificación en la conformación de las micro regiones**

*Art. 11. Los municipios podrán solicitar el cambio de micro región al ente Departamental, en base a los procedimientos definidos en el reglamento de la presente ley.*

*Una vez aprobado el cambio, se deberá dar obligatorio cumplimiento y actualización de todos los instrumentos de esta ley e informar al ente nacional.*

<sup>1145</sup> Definido éste, como “el proceso que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de la promoción de las actividades productivas, que tiene como objetivo principal el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad”. Art. 4 Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.



órganos del Ejecutivo para el logro de una atención más efectiva a la población, apoyar y promover las políticas públicas, programas y proyectos del Gobierno central y proponer un orden de prioridades en la consecución de metas en la gestión pública del departamento.

Este experimento parecía un vuelco importante tanto para la mayor efectividad en la gestión pública del Gobierno central, como en la “territorialización” de las mismas. Sin embargo, sus frutos fueron casi nulos e imperceptibles. Sólo de forma tangencial, se otorgaba a los gobernadores la facultad de coordinar con los alcaldes y el Consejo Departamental de Alcaldes, el diseño y ejecución de iniciativas y proyectos de desarrollo local.

Las expectativas que dicha iniciativa nos generó fueron muchas y, aun cuando nació con la crasa deficiencia de no incorporar de manera decidida la participación de los Gobiernos locales, y sus resultados en materia de desarrollo local han sido imperceptibles, es un esfuerzo que vale la pena retomar, orientado y fortalecido con la incorporación de los gobiernos municipales, pero, además, con un espacio territorial de influencia más amplio, superando lo departamental, para llegar a lo regional.

En este sentido, es común encontrar el fraccionamiento del país para efectos administrativos o meramente referenciales, en cuatro zonas o regiones: la central, la paracentral, la oriental y la occidental; los límites geográficos de los departamentos comprendidos en cada una de estas regiones son los límites de éstas. Así, se suele incorporar en la denominada Región Central, los departamentos de: San Salvador y La Libertad; en la Paracentral: Cabañas, Chalatenango, Cuscatlán, La Paz y San Vicente; en la Región Occidental, los departamentos de: Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate; y en la zona Oriental, los departamentos de: Usulután, Morazán, San Miguel y La Unión.

La reorganización del Gobierno central, a través de la regionalización de sus funciones, podría lograr un mayor acertamiento de aquél, con sus destinatarios. Debemos ser claros en cuanto a que no estamos planteando llevar esta regionalización hasta la conformación de un nuevo nivel de gobierno, pues, como antes se expuso, la región en el país, no representa “...un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural

vivido en común”<sup>1146</sup>, con características físicas y culturales, distintas de las áreas que le rodean. Se piensa acá en la región, como un territorio determinado para la ejecución desconcentrada de las funciones y competencias del nivel central<sup>1147</sup>, que no llegaría, por ahora, hasta un desplazamiento de poder político, y menos recaudatorio<sup>1148</sup>. El nivel local de gobierno<sup>1149</sup> debe seguir siendo el único nivel de gobierno subnacional, único centro de poder político distinto del central, ejercido en un espacio geográfico, con un marco competencial y población que le son propios.

Y es que, como antes advertíamos, los municipios constituyen en nuestro medio el ente local por excelencia, con una naturaleza y una significación políticas claramente distintas a las de los demás entes subnacionales<sup>1150</sup> que no puede confundirse con lo regional en pequeño, pues cuenta con un estatuto teórico distinto, que “está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales”<sup>1151</sup>.

No se trata de prescindir de los Gobiernos locales como centros de poder al interior del Estado, sino de preparar las condiciones socioculturales, políticas y económicas para que la descentralización hacia este nivel sea real, efectiva y eficiente. Vincularlos e incorporarlos a la toma de decisiones de mayor peso y trascendencia social, política y económica, irá empoderando a éstos de su función gubernativa y brindándoles la experiencia, madurez y

---

<sup>1146</sup> Como la define Ferrando; en FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario, El Federal Y El Estado Autonómico*, 2a ed., Tecnos, Madrid, 1986, p. 146; es una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa, dirá este autor, p. 154.

<sup>1147</sup> En términos de Giannini, la región es “un Ente autónomo...representativo del grupo cultural establecido en el territorio regional. Al grupo, que comprende la Región y también el conjunto de Provincias y Municipios ubicados en el territorio regional, le está asegurado una esfera de autodeterminación dentro de la colectividad general del Estado”. En, GIANNINI, Massimo S., CODINA, José R., y otros, *Las Regiones En Italia*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 40.

<sup>1148</sup> Es decir, sin llegar a una auténtica forma de descentralización, como la define Campbell. CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación Política Y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial: Alfaomega, Bogotá, 2005, p. 3.

<sup>1149</sup> Que antes hemos definido como gobierno, centro de poder político, correspondiente a un espacio geográfico significativamente inferior a los niveles de gobierno superiores a éste y con un marco competencial y población bajo su jurisdicción, también de dimensiones inferiores al resto de gobiernos.

<sup>1150</sup> Instituto Vasco de Administración Pública, *La Posición Institucional De La Administración Local Ante El Siglo XXI*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998, p. 247.

<sup>1151</sup> DELGADO SILVA, Ángel, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 574. Para el autor, la potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado

responsabilidad en su ejercicio; pues el desarrollo local<sup>1152</sup> implica inexorablemente la puesta en común de los distintos agentes que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente y activa de todos éstos.

La desconcentración del nivel central podría ser una alternativa para mejorar la coordinación que por mandato constitucional debe existir entre los niveles central y local, la cual, a su vez, se vería fortalecida con la potenciación de la asociatividad de los Gobiernos locales.

La asociatividad local, a su vez, posesionaría mejor a los Gobiernos locales en su interlocución con los entes desconcentrados del nivel central; el diálogo entre ambos sería más efectivo, directo y cercano.

Si se lograra acercar el Gobierno central al local y éste último se posesionara ante el primero con mayor fuerza, con seguridad se logrará una mejor adecuación de la acción estatal a las necesidades y características locales, y la planificación de políticas públicas para el desarrollo territorial sería mucho más efectiva.

Así, como acto organizatorio, se plantea la creación de cuatro órganos regionales que sean parte de la Administración central, que no han de gozar de personalidad jurídica propia, a los que deberá asignárseles un marco de ejecución competencial por parte de los órganos superiores y que, desde lo regional, acerque más a los Gobierno central y local. De forma que, luego de la institucionalización de los territorios de influencias de los entes desconcentrados, y de llegarse a generar una conciencia e identidad, pueda pensarse entonces en una forma democrática de elección de sus administradores<sup>1153</sup>.

Las mancomunidades o microrregiones debidamente fortalecidas e institucionalizadas podrían también asumir parte de este cometido. Una corporación de alcaldes o

---

<sup>1152</sup> Entendido éste como la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos en los territorios, que implique la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial; en GALLICCHIO, Enrique, DAGUERRE, Juan, y otros, *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, CLAEH; Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis, Montevideo; Barcelona, 2005, p. 39-42.

<sup>1153</sup> Proceso que, de acuerdo a su desarrollo y evolución, podría ser la precursora de futuros procesos de descentralización territorial hacia gobiernos regionales, como se sugiere en BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más Allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999, p. 3.

municipalidades de una región, podría definir políticas de desarrollo local y exigir el apoyo a las mismas por parte del nivel central.

El marco normativo de creación de los órganos regionales, deberá incorporar como parte decisoria de éstos, a los municipios; éste será el elemento clave que marcará la diferencia y representará el paso decisivo hacia la descentralización, pues aquéllos pasarán a ser órganos de poder compartido. La experiencia que se acumule en éstos, devolverá el perfil gubernativo a los Gobiernos locales y les llevará a demandar el rol que constitucionalmente les corresponde.

Lo que se busca es incorporar al municipio como agente activo, facilitador y promotor de las acciones de mejoramiento y desarrollo socioeconómico a nivel local, en el marco de una efectiva coordinación con los distintos niveles de gobierno y demás actores insertados en su ámbito territorial, asumiendo su originaria responsabilidad política, así como un rol más activo, dinamizador, y promotor del desarrollo local. Delimitar el marco competencial y la funcionalidad de estos órganos será determinante para establecer el nivel de potenciación de los Gobiernos de carácter local.

En todo caso, no es posible obviar el inminente riesgo de profundización del nivel de centralismo actualmente existente, generado por el creciente protagonismo que el nivel central de gobierno podría tomar en el territorio, a través del proceso de desconcentración propuesto, pues, como ciertos autores advierten, la figura de la desconcentración en ocasiones es usada además como una forma de ejercer dominio y control de los niveles superiores de gobierno, principalmente el nacional, sobre los inferiores, a través de la extensión territorial de su burocracia<sup>1154</sup>.

Sin embargo, para minimizar la ocurrencia de este eventual escenario, es indispensable que los Gobiernos locales sean tomados en cuenta, no de forma marginal sino protagónica, en la configuración e institucionalización de estos órganos desconcentrados. La vinculación del nivel local con éstos, ha de ser la variante que podría dar un giro sustancial a la potenciación de su calidad de gobierno. Aun cuando aquellos órganos sean parte del nivel central, la coincidencia en éstos de ambos centros de poder, debidamente reglamentada, daría nuevos brillos a las municipalidades en El Salvador.

---

<sup>1154</sup> Tomado de: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

La mejora en la eficacia de la gestión pública del nivel central a través de su desconcentración regional, en la que se incorpore de forma vinculante al nivel local, bajo la observancia plena del principio constitucional de coordinación, provocaría un avance en la institucionalización del nivel local, como centro de poder.

Finalmente, la conducción de este proceso de redefinición de las políticas de desarrollo local y la incorporación activa de los municipios en la creación y ejecución de las mismas, debe ser asumida por COMURES y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.

En este punto es preciso advertir la reciente supresión de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización de la Presidencia, a partir de junio de 2014; dicho acto podría percibirse como un revés al proceso descentralizador en el país. Sin embargo, parece tratarse más de una reconversión de funciones, pues, en el mismo acto de supresión de dicho órgano<sup>1155</sup>, se cambia la denominación del otrora Ministerio de Gobernación, pasando a denominarse Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, que pasa a asumir, casi de forma íntegra y literal, las competencias asignadas a la extinta subsecretaría, correspondiéndole, entre otras<sup>1156</sup>:

- Coordinar la implementación de los lineamientos y estrategias para la descentralización y desarrollo local como herramientas para el desarrollo territorial;
- Asesorar y fomentar iniciativas locales de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal; consolidar los Gabinetes Departamentales;
- Coordinar la articulación de los procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal con participación de organizaciones económicas y de la sociedad civil;
- Incorporar los territorios como actores, elevando la participación social en la elaboración de las estrategias, programas y planes, al igual que la inversión pública y privada;

---

<sup>1155</sup> Correspondiente a la reforma del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, promulgada por Consejo de Ministros, a través de Decreto Ejecutivo No. 1 del 02 de junio de 2014, publicado en el Diario Oficial No. 100, Tomo 403, de esa misma fecha.

<sup>1156</sup> Art. 34 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

- Sistematizar y difundir experiencias y mejores prácticas de procesos de descentralización, desarrollo local y asociatividad municipal a nivel nacional;
- Colaborar con la gestión, negociación, coordinación y administración de la cooperación internacional necesaria a los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial;
- Participar en el seguimiento de los procesos de descentralización, desarrollo local y territorial;
- Integrar las capacidades organizacionales, políticas, sociales y económicas de los territorios, en tanto motores locales de desarrollo; empoderando a los diferentes actores del territorio, en especial a los sectores populares de la visión del desarrollo territorial;...”

Es decir, la coordinación, articulación, promoción y sistematización de los procesos de descentralización y desarrollo local impulsados desde el Ejecutivo, corresponde a este Ministerio, así como la consolidación de los Gabinetes Departamentales.

Sin embargo, un proceso de redistribución del poder político al interior del Estado, no puede quedar como una función más, dentro de otras muchas, de una Cartera de Estado, pues se corre el inminente riesgo de no brindarle la atención e impulso que dicho proceso exige. En este sentido, planteamos acá nuestra propuesta de creación de una Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, al interior de dicho Ministerio.

Así, desechada que ha sido la alternativa de orientar la descentralización del Estado hacia la conformación de un tercer nivel de gobierno, volveremos nuevamente nuestra mirada hacia la potenciación de los Gobiernos locales, su capacidad financiera y su marco competencial.

#### **4. HASTA DÓNDE AMPLIAR EL MARCO COMPETENCIAL DEL GOBIERNO LOCAL**

*“Casi todos los países de América Latina le otorgan al municipio, en los enunciados legislativos, la facultad de intervenir en múltiples campos de la actividad social, sin embargo, en la práctica sus posibilidades reales de acción son reducidas al mínimo”*

Roy Rivera Araya<sup>1157</sup>

Acentuar la descentralización implica de forma inexorable la ampliación del marco competencial del ente descentralizado; sin embargo, este trasvase de competencias y atribuciones debe ser acompañado de un decidido refuerzo de la autonomía financiera de éste; ambas condiciones se determinan mutuamente.

En este sentido, el principio de subsidiaridad instituido desde el Art. 6 del CM, se presenta en nuestro sistema como una ficción, en tanto la manifiesta deficiencia económica de los Gobiernos locales determina su empobrecido perfil competencial<sup>1158</sup>, pero, y ante todo, la defectuosa ejecución del marco competencial legal y constitucional asignado. Es decir, sin una suficiencia económica correspondiente, la ejecución de las obras y la prestación de los servicios de su competencia será deficiente, lo que habilita con toda facilidad al Gobierno central a ejecutarlas y prestarlos de forma directa, desplazando a las municipalidades de su original rol gubernativo. Sin embargo, más allá de ello, esta misma condición desincentiva la asignación de nuevas competencias, de mayor calidad y complejidad.

Así, el Gobierno central ejecuta obras y prestar servicios de carácter esencial para el nivel local, pues con frecuencia los municipios al cual competen no las construye o presta,

---

<sup>1157</sup> RIVERA ARAYA, Roy, *Descentralización Y Gestión Local En América Latina*, 1a ed., FLACSO-Programa Costa Rica, San José Costa Rica, 1996, p. 29.

<sup>1158</sup> Como se puede concluir de la investigación dirigida por la Fundación DEMUCA, *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica Y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación Demuca), San José, Costa Rica, 2009, p. 95 ss.; así como la desarrollada por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo., *Código Municipal Explicado: Con Legislación Relacionada*, Diakonia- FundaUngo, San Salvador, 2008.

o la hace de forma deficiente<sup>1159</sup>, generalmente por la falta de recursos, lo que convierte la subsidiaridad en una constante.

En este sentido, se impone la necesidad de entregar –pues nunca la ha tenido- a las municipalidades su condición de nivel de gobierno, de ente político-territorial descentralizado<sup>1160</sup>, investido de todo el poder, autoridad y autonomía necesaria y suficiente para garantizar el bien común local; y ello pasa por revisar su perfil competencial.

Sin embargo, debido a limitantes como el escaso espacio territorial de los municipios, el reducido nivel de desarrollo local, la escases de recursos, la desigual distribución financiera y poblacional, y, ante todo, la acentuada cultura centralista de la región, se plantea complicada la asignación de competencias de mayor complejidad para los Gobiernos locales, como pueden ser la prestación de servicios esenciales como la salud y la educación. Ello no debe interpretarse como una negativa a la potenciación del marco normativo del nivel local, cuyas bondades hemos verificado en el recorrido de la presente investigación.

Pues, como se ha referido antes, este trasvase y empoderamiento del nivel local debe hacerse de forma responsable, a fin de garantizar la efectividad y sostenibilidad del mismo.

En este sentido, nuestra propuesta ha de retomar la figura de la desconcentración regional del nivel central, en la que, de forma más cercana, los Gobiernos locales puedan participar de las decisiones que comprometen el desarrollo económico, social, cultural, político y medioambiental de la población bajo su responsabilidad.

Ésta, estimamos, es la ruta transicional más segura. Crear un ente regional desconcentrado del nivel central, en el que los Gobiernos locales comprendidos en dicho

---

<sup>1159</sup> Art. 6 CM: *La administración del Estado únicamente podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando el municipio al cual competan, no las construya o preste, o la haga deficientemente. En todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas.*

*Las instituciones no gubernamentales nacionales o internacionales, al ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, coordinarán con los Concejos Municipales a fin de aunar esfuerzos y optimizar los recursos de inversión, en concordancia con los planes y programas que tengan los municipios.*

<sup>1160</sup> Como auténticos centros de poder político, con vocación de competencia general, como dirá Parada. Parada, Ramón, *Derecho administrativo, T. II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 11.



espacio territorial, de forma individual o principalmente asociada, tengan una participación vinculante en la toma de ciertas decisiones; ésta es la forma más efectiva de garantizar la materialización de los principios de cooperación, colaboración, coordinación, unidad y asociatividad; pero además, de prevenir experiencias caóticas de descentralización que deban revertirse con posterioridad<sup>1161</sup>.

Esta es nuestra propuesta para redimensionar las potestades de fomento, impulso y promoción de ciertos ámbitos competenciales ejercidos exclusivamente desde el nivel central, como son la salud, la educación, la cultura, el turismo, la actividad productiva, el deporte, la recreación, las ciencias, el arte, entre otros, pasando los Gobiernos locales a tomar parte en la titularidad de las mismas.

Se piensa en colocar a los Gobiernos locales en un escenario de mayor protagonismo, con una participación vinculante y decisoria en este marco competencial, aun cuando no cuente todavía con su titularidad exclusiva. De forma que la creación y ejecución desconcentrada por regiones de políticas públicas de desarrollo local, sea discutida y ratificada –o desaprobada en su caso- por los Gobiernos municipales en cuyo territorio hayan de ejecutarse y, a su vez, éstos participen activamente en la ejecución de las mismas.

*La administración del Estado únicamente podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local o mejorarlos cuando el municipio al cual competan, no las construya o preste, o la haga deficientemente. En todo caso el Estado deberá actuar con el consentimiento de las autoridades municipales y en concordancia y coordinación con sus planes y programas.*

Art. 6 CM

No proponemos por tanto la inmediata ampliación del marco competencial del nivel local, sino el efectivo involucramiento de éste en el ente que las ejecuta, lo que le permitirá el acercamiento y desarrollo de conocimientos y capacidades para cuando, en un mediano

---

<sup>1161</sup> Pues, como lo explica Arocena, la delegación por parte del nivel central de políticas de desarrollo económico y social, hacia niveles locales de gobierno en América Latina, sin un estudio previo de las capacidades y potencialidades existentes, puede llevar al fracaso de tales objetivos de desarrollo, por lo que, “[d]efinir la pertinencia de la unidad territorial para hacer frente a tal o cual problema de desarrollo es entonces fundamental”. Arocena, José, “Descentralización: condiciones, riesgos y desafíos”, en *Intermunicipalidad Y Desarrollo Local. Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad*, (Fernández Alles, José Joaquín, Trocello, Gloria. Coord.), UIM, Granada, 2011, p. 34.

o largo plazo, corresponda a éste su titularidad y ejecución exclusiva. Actividad que requerirá, por su puesto, un desarrollo y acompañamiento normativo que afectará la esfera de poder que hasta la fecha ha ejercido y guardado para sí el Gobierno central. Las limitaciones al ejercicio del poder político del nivel central y la potenciación del mismo para el Gobierno local, permitirá niveles superiores de efectividad en la producción y prestación de bienes y servicios y un acercamiento del ciudadano al ejercicio de aquel poder, a través de su gobierno más próximo.

En el ámbito competencial normativo, vigilante y sancionatorio, como actos manifiestos de *imperium*, debe ampliarse y potenciarse el mismo, desde una reestructuración normativa que lo habilite. Ello implica redimensionar el valor y jerarquía normativa de los reglamentos y ordenanzas de carácter local, que habilite al Gobierno local la regulación de ciertos ámbitos resguardados al nivel central.

Finalmente, respecto de las facultades, responsabilidades y atribuciones para velar por el mantenimiento de la armonía y la convivencia social en el ámbito municipal, como herramienta eficaz e indispensable para la prevención de la violencia a nivel nacional<sup>1162</sup>, se ha promulgado<sup>1163</sup> la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, con el objeto de establecer las normas mínimas de convivencia ciudadana, “...que conlleven a la promoción, preservación de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia social, procurando el ejercicio de los derechos y pleno goce de los espacios públicos y privados de los municipios, basándose en la armonía, respeto, tranquilidad, solidaridad y la resolución alternativa de conflictos si fuere necesario”<sup>1164</sup>.

Dicho instrumento brinda además un soporte normativo suficiente para el desarrollo de las potestades normativas y sancionadoras de los Gobiernos locales, en materia de convivencia y concertación ciudadana, orden público y medio ambiente:

*Art. 2.-La presente Ley tiene por finalidad:*

---

<sup>1162</sup> Tema de particular importancia para el país y la región centroamericana en los últimos años.

<sup>1163</sup> A través de Decreto Legislativo No. 661, del 31/03/2011, publicado en el Diario Oficial No. 80, Tomo No. 391, de fecha 30/04/2011.

<sup>1164</sup> Art. 1 de la citada norma.

a) *Generar una cultura ciudadana que busque incrementar el respeto entre las personas así como el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia, la resolución pacífica y alternativa de sus conflictos de convivencia;*

b) *Fomentar y estimular la participación cívica y la convivencia entre los habitantes de los distintos municipios del país;*

c) *Mejorar, fortalecer y adecuar progresiva y permanentemente los servicios municipales, que contribuyan a la convivencia y seguridad local, coadyuvando al desarrollo de los municipios; y,*

d) *Impulsar la coordinación, cooperación y concertación entre los municipios, las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresa privada y población en general, con el propósito de potenciar y ejecutar programas y proyectos comunes para mejorar la calidad de vida de los habitantes.*

*Art. 8.- Cada Concejo Municipal tiene la facultad de:*

a) *Aprobar sus propias ordenanzas y políticas que contribuyan a la convivencia ciudadana, en el marco de la presente Ley y apegadas a su realidad local;*

b) *Autorizar y legalizar comités, mesas interinstitucionales y sociales que contribuyan a la prevención de la violencia y convivencia ciudadana;*

c) *Promover campañas, talleres y capacitaciones para difundir los principios, valores y finalidad de la presente ley.*

d) *Resolver el recurso de apelación.*

e) *Nombrar al Delegado Contravencional Municipal, propietario y suplente;*

f) *Crear dentro del presupuesto anual municipal, la partida respectiva para el funcionamiento del Delegado Contravencional Municipal; y,*

g) *Revisar periódicamente el funcionamiento del Delegado Contravencional Municipal.*

*Art. 9.- Para efectos de la presente Ley, el Alcalde se encargará de:*

*a) Coordinar los comités, mesas interinstitucionales, sociales y otras organizaciones que contribuyan a la convivencia ciudadana y de prevención de la violencia; y,*

*b) Celebrar convenios de cooperación con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y empresa privada, que fortalezcan la gestión de la convivencia ciudadana y la prevención de la violencia.*

*Lo anterior, de conformidad a lo establecido en el Código Municipal.*

Sin embargo, a pesar de la valía de esta norma, sólo 32 de 262 municipios a nivel nacional, han emitido las ordenanzas correspondientes, a fin de legislar en esta materia, tan importante y transversal a nivel nacional, sobre todo en los últimos años. En este sentido, se plantea el reto trascendental de COMURES y el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, para incentivar a los municipios a empoderarse de su función de Gobierno, emitir las ordenanzas correspondientes y, ante todo, velar y procurar que éstas se cumplan.

El adecuado ejercicio de este ámbito competencial por parte de los municipios, es una necesidad que no puede ser postergada por parte de éstos.

**5. LA AUTONOMÍA FINANCIERA IMPONE LA APROBACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y LA AMPLIACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS**

Sobre este ámbito, se ha expuesto en detalle la estructura actual de ingresos y gasto de los municipios en El Salvador. Veámos como, para el año 2011, los ingresos se perciben de la manera siguiente:

<b>Ejecución por Rubros de Ingresos del Sector Municipal</b>		
	<b>2011*</b>	
	<b>Presupuesto</b>	<b>%</b>
<b>Ingresos</b>	<b>997,136,080.71</b>	<b>100.00%</b>
Endeudamiento publico	274,759,769.11	27.55%
Impuestos	68,588,373.23	6.88%
Ingreso por contribuciones especiales	4,419,955.67	0.44%
Ingresos financieros y otros	12,696,065.02	1.27%
Recuperación de inversiones financiera	4,896,449.69	0.49%
Saldos de años anteriores	120,674,382.21	12.10%
Tasas y derechos	141,681,090.16	14.21%
Transferencias corrientes	70,705,923.08	7.09%
Transferencias de capital	292,874,032.04	29.37%
Venta de activos fijos	328,658.86	0.03%
Venta de bienes y servicios	5,511,381.64	0.55%

\* Fuente: Cubo de Contabilidad Gubernamental, Dirección General de Contabilidad, Ministerio de Hacienda.

Dicho cuadro evidencia cómo los ingresos de los gobiernos locales vienen determinados en gran medida desde el nivel central, a través de las trasferencias o subvenciones de recursos, lo que, aunado al protagonismo casi exclusivo del nivel central en la determinación de políticas fiscales y el monopolio competencial de éste en la determinación de impuestos, ratifican el nivel de centralismo existente en el país.

Resulta evidente la necesidad de incrementar la capacidad generadora de ingresos por parte de los Gobiernos locales en El Salvador, que deben superar el 27% de sus ingresos totales que actualmente producen en concepto de impuestos, tasas, derechos y venta de

bienes y servicios, para superar su débil *estatus* de autonomía. Éste debe ser, sin lugar a dudas, el principal índice del estado de descentralización en cada país.

Debe revertirse la actual forma de financiamiento, incrementándose los ingresos y la autonomía fiscal de los gobiernos locales. El intento por caminar en dicho sentido, ha llevado a varias municipalidades a promulgar ordenanzas generadoras de impuestos, que luego son declarados inconstitucionales, por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su auténtica y válida función interpretativa, como lo denota la más reciente jurisprudencia<sup>1165</sup>, frustrando así el anhelo de autodeterminación de los municipios.

---

<sup>1165</sup> Sent. de inconstitucionalidad ref. 43-2010, del 21/VI/2013, que en su romano VII, núm. 2, letras D y E, establece: “D. Con base en lo anterior, esta Sala descarta que el tributo en cuestión sea una tasa, ya que el uso no privativo o especial del dominio público —la red vial ubicada en el municipio— no puede ser admitida como el elemento material del hecho generador de una tasa, de manera que no existe una relación directa entre una supuesta actividad realizada por el municipio y el sujeto obligado, ni es posible individualizar dicha actividad sobre sujetos determinados, *tampoco puede considerarse como una contribución especial, en tanto que el hecho imponible de este tipo de tributo —según se consignó en el acápite III.3 de esta sentencia— se define por un beneficio o aumento de valor de los bienes del sujeto pasivo, como resultado de obras o actividades especiales de la Administración o de los municipios.*

*Por el contrario, en el presente caso, el hecho imponible es el uso de la red vial municipal; por tanto, el contribuyente no obtiene ventaja ni plusvalía alguna en sus bienes.*

*E Por consiguiente, habiéndose establecido que el contenido normativo de la disposición impugnada no contempla una tasa ni una contribución especial, se concluye que es un impuesto, ya que su hecho imponible se define con independencia de todo servicio, actividad u obra del Concejo Municipal de San Antonio del Monte —ya sea que esta se particularice en el sujeto pasivo (tasa) o que le genere a dicho sujeto un beneficio o aumento de valor de sus bienes (contribución especial) —.*

*En ese orden, en virtud del principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en el art. 131 ord. 6° Cn. —según se apuntó en el Considerando VI.1 de esta sentencia—, solo la Asamblea Legislativa tiene competencia para establecer impuestos —incluso los municipales—, por lo que la creación, mediante ordenanza municipal, de un tributo que, pese a denominarse “tasa”, materialmente tiene la naturaleza de impuesto ha de considerarse violatoria de dicho principio; debiendo, en consecuencia, declararse su inconstitucionalidad”.*

En términos similares, la Sent. de inconstitucionalidad ref. 81-2007/93-2007, del 16/I/2013, que en su Romano VII, #2, letra G, dispone: “*Por consiguiente, habiéndose establecido que el contenido normativo de la disposición impugnada no contempla una tasa ni una contribución especial, se concluye que es un impuesto, ya que su hecho imponible se define con independencia de todo servicio, actividad u obra del Concejo Municipal de Ayutuxtepeque —ya sea que esta se particularice en el sujeto pasivo (tasa) o que le genere a dicho sujeto un beneficio o aumento de valor de sus bienes (contribución especial)—.*

*En ese orden, en virtud del principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en el art. 131 ord. 6° Cn. —según se apuntó en el Considerando VI.1 de esta sentencia—, solo la Asamblea Legislativa tiene competencia para establecer impuestos —incluso los municipales—, por lo que la creación, mediante ordenanza municipal, de un tributo que, pese a denominarse “tasa”, materialmente tiene la naturaleza de impuesto ha de considerarse violatoria de dicho principio; debiendo, en consecuencia, declararse su inconstitucionalidad”.*

Así como la Sent. de inconstitucionalidad ref. 56-2009, del 7/VI/2013, que en su Romano VII, #3, letra A, dispone: “*Tal circunstancia, asimismo, rompe el esquema constitucional de las tasas, las cuales, se ha*

De no materializarse este golpe de timón, se estará perpetuando la centralización del poder tributario y la consecuente afectación a la autonomía local y la corresponsabilidad fiscal, necesaria para el ejercicio de políticas de gasto sostenible<sup>1166</sup>. Como antes se expuso, el constituyente derivado y el intérprete constitucional tienen mucho que aportar en la superación de esta deficiencia normativa, claramente centralista.

La dependencia de las transferencias del Gobierno central y del endeudamiento, para casi el 80 % de su financiación por parte de los municipios de algunos departamentos como Cabañas, Chalatenango, Morazán, hace desaparecer toda expectativa e incentivo para el desarrollo local integral. Son pocos aquellos municipios, la mayoría concentrados en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Santa Ana, que logran percibir los beneficios de generar sus propios ingresos, producto del desarrollo de políticas de crecimiento económico territorial efectivas<sup>1167</sup>.

Es imperioso mejorar la limitada base para la generación de recursos propios por parte de los Gobiernos locales en El Salvador, debiéndose superar la inconsistente y regresiva estructura de los impuestos municipales a la actividad económica, los cuales representan una limitada fuente de ingresos, sobre todo en aquellos municipios más pequeños, aislados y empobrecidos<sup>1168</sup>. Además, con un PIB nacional de US\$ 23,814 millones para 2012<sup>1169</sup> e

---

*insistido a lo largo de esta sentencia, se inspiran en el principio de beneficio, y para establecer su monto se puede ponderar la capacidad económica únicamente en la medida en que dicha capacidad dependa del beneficio obtenido en virtud del hecho generador. Sin que para ello se hayan aportado argumentos que justifiquen la estructura anómala de la tasa en mención en relación con su base imponible.*

*Consecuentemente, el tributo en cuestión infringe el principio de equidad tributaria, pues no ha superado el test de razonabilidad, puesto que la estructuración de sus elementos carece de coherencia interna. Debiendo, entonces, declararse inconstitucional”.*

<sup>1166</sup> Como ya lo refiere VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Autonomías locales en un mundo de cambio”, en *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 192.

<sup>1167</sup> En La Libertad y Santa Ana, por ejemplo, sus municipios, en promedio, llegan a cubrir el 42% de sus ingresos totales, a través de ingresos propios; en San Salvador por su parte, sus municipios llegan a financiar el 60% de todo su funcionamiento con ingresos propios.

<sup>1168</sup> Debe sugerirse una reforma radical a la estructura actual de los impuestos municipales afincados sobre los activos del sujeto pasivo, propugnando por un impuesto basado en los niveles de ingresos de los establecimientos radicados en cada jurisdicción. Gómez-Sabaini, Juan Carlos. *El Salvador: Las finanzas de los gobiernos locales: diagnóstico y alternativas para su fortalecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, en [http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/get\\_document.aspx?docnum=35401121](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/get_document.aspx?docnum=35401121). Para el autor, “Cuanto más cercano se encuentre el hecho imponible del monto de ventas a los consumidores finales menores serán los efectos distorsivos y mayores serán las ganancias en términos de eficiencia económica y administrativa”. Además, Fundación DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica Y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación Demuca, San José, Costa Rica, 2010, p. 42.

ingresos mensuales promedio de US\$ 338,55 en los hogares de las áreas rurales<sup>1170</sup>, las expectativas de generación de ingresos que puedan incrementar sustancialmente la autonomía, son sustancialmente limitadas, sobre todo cuando la concentración territorial y sectorial de la riqueza en un factor determinante en el país. Por lo que, para pensar en fortalecer la autonomía financiera de los Gobiernos locales en El Salvador, es indispensable incrementar antes la capacidad contributiva de sus gobernados. Con ingresos mensuales de US\$ 338,55 por familia, muy poco o nada podrán recaudar los municipios del área rural, siendo totalmente prescindible toda autonomía financiera y tributaria de éstos.

Y, es acá donde surge la importante función del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), como herramienta eficaz para la superación de la aberrante brecha de desarrollo territorial en el país.

La ampliación del FODES es una acción contundente que no debe esperar más; reformar la ley de creación de dicho fondo, incrementándolo al menos en dos puntos porcentuales, para llegar al 10 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado y poderse equiparar al resto de países de la región centroamericana<sup>1171</sup>, se impone en el país.

---

<sup>1169</sup> Fuente CEPAL, consultado en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_economico.asp?Pais=SLV&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=SLV&idioma=e). El PIB a precios constantes es de US\$ 19,010.0 millones.

<sup>1170</sup> Por debajo del ingreso promedio mensual de los hogares a nivel nacional (US\$ 506,91), y mucho más del mismo promedio correspondiente al área metropolitana de San Salvador (US\$ 672,82). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*, Dirección General de Estadísticas y Censo, Ministerio de Economía, El Salvador, 2013, p. 15; consultado en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>1171</sup> Guatemala, por su parte, establece los alcances de tales transferencias desde el texto constitucional, en su Artículo 257: “Asignación para las municipalidades. El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, **un diez por ciento del mismo para las Municipalidades** del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento...”.

Honduras impone tal responsabilidad al Gobierno central, desde el Artículo 91 de la Ley De Municipalidades: “El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional, el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el **once por ciento (11%) del año 2014** en adelante”.



Así, de consumarse esta reforma, los municipios recibirían en concepto de FODES, un total de US\$ 423.586.246,00<sup>1172</sup> para el año 2014, es decir, US\$ 84.717.249,2 más de lo que en realidad recibirán en este año, y US\$ 146.671.708,00 de lo que recibieron en el año 2011<sup>1173</sup>.

Respecto del FODES, sin embargo, es preciso incorporar además una modificación en la estructura de distribución de las transferencias, a fin de reconvertirle en un factor determinante en la reducción de las desigualdades territoriales de desarrollo actualmente existentes<sup>1174</sup>. Pues, por ahora, si bien su estructura de distribución incorpora parámetros importantes y representativos, sigue otorgando al municipio de San Salvador el 1.5% del total Fondo y a San Miguel, Metapán y Santa Ana, cerca del 1% a cada uno, mientras a otros municipios, con menor capacidad recaudatoria, como San Francisco Lempa, Cinquera, Mercedes La Ceiba y San Isidro Labrador, les otorga apenas el 0.1% a cada uno, es decir, entre diez y quince veces menos que los primeros.

---

De igual forma, Nicaragua, a través de la Ley de Transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua, ha establecido, en el Art. 5 de la misma: “Artículo 5.- Partida Presupuestaria

Créase una partida en el Presupuesto General de la República denominada Transferencia Municipal, cuyos recursos se calcularán en un porcentaje de los ingresos tributarios establecido en la Ley Anual del Presupuesto General de la República, iniciando con un cuatro por ciento (4%) de los ingresos tributarios del año 2004.

El porcentaje se incrementará en al menos un medio por ciento anual (0.5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un uno por ciento (1%) en el año anterior, **hasta alcanzar como mínimo el diez por ciento (10%) de los ingresos** tributarios en la Ley Anual del Presupuesto General de la República en el año 2010”.

Costa Rica, a través de su reciente Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, en su Art. 9, dispone: “Normas para la transferencia de recursos y competencias

...c) La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa **hasta completar al menos un diez por ciento (10%)**”.

Únicamente de Panamá se desconoce la actual situación de las transferencias, por cuanto la Ley N° 77 De 27 de noviembre de 2009 ["Que suspende la vigencia de la ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración pública, y restablece la vigencia de disposiciones legales", dejó en suspenso, hasta este año, las disposiciones relativas al proceso descentralizador que había iniciado.](#)

<sup>1172</sup> Pues, según presupuesto vigente, éste contempla un total de US\$ 4,235,862,460.00 en concepto de ingresos corrientes. Fuente, Ministerio de Hacienda: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos\\_Publicos/Presupuestos\\_votados](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados)

<sup>1173</sup> Cuando los ingresos corrientes del presupuesto votado eran de US\$ 3.461.431.725,00. Fuente, Ministerio de Hacienda: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos\\_Publicos/Presupuestos\\_votados](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados)

<sup>1174</sup> Como se ha expuesto, los municipios del departamento de San Salvador son los que en total reciben la mayor porción del FODES, equivalente al 11.6% del total de dicho fondo, que, junto a los de los departamentos de La Libertad y Usulután, acaparan poco más del 30%, mientras el total de los municipios de los departamentos de Cuscatlán, San Vicente y Cabañas, apenas alcanzan el 18.2% del total del FODES.

Esta efectividad en la distribución del FODES como herramienta de reducción de los desequilibrios en la distribución territorial de los ingresos, que se propone, pasa por una reestructuración de los porcentajes asignados a los parámetros actualmente dispuesto por la Ley de Creación del FODES; en particular, nuestra propuesta es el incremento del parámetro o criterio de pobreza, que actualmente define el 20% de dicho fondo, hasta el 40% del mismo, reduciéndose los correspondientes a los criterios de población en un 15% y el de equidad en un 5%<sup>1175</sup>.

Finalmente, revertir la negativa de nuestro legislador para la aprobación del impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial, se impone también como un peldaño más a superar. Antiguos estudios<sup>1176</sup> han estimado una recaudación local modesta pero importante, que podría oscilar entre el 0.5% al 1% del PIB, a través de la implementación de este impuesto, que, valga repetir, se encuentra vigente en todos los países de la región, con excepción de El Salvador.

Sin embargo, más allá de las proyecciones económicas de su implementación, que no son muy alentadoras, su aporte en cuanto a la mejora de la calidad de ciudadanía, resulta invaluable. El solo hecho de saber que se paga mucho o poco por los bienes inmuebles que se posean en determinada localidad, vuelve más celoso y vigilante al ciudadano en cuanto a la forma en que su gobierno administra sus recursos.

*“Dentro de un esquema de descentralización efectiva y real, el impuesto predial cumple su función no sólo como proveedor de fondos fiscales, sino también como un instrumento que permite la financiación de infraestructura pública local, un instrumento que permite que se desarrollen mercados de bienes raíces sólidos, además de ser un instrumento que permite que se provean incentivos a la empresa privada para que renueve espacios urbanos decaídos”*

---

<sup>1175</sup> Art. 4 Ley de Creación del FODES: “El Monto a distribuir anualmente a los municipios se asignará proporcionalmente según los siguientes criterios:

Población 50%

Equidad 25%

Pobreza 20%

Extensión territorial 5%...”

<sup>1176</sup> Como el realizado por el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) en el año 2006, denominado Impuesto Predial y Descentralización Fiscal del Estado.

Los peros que inexorablemente surgen al momento de hablar de nuevos impuestos, es precisamente el tema de la carga tributaria asociada éste; sin embargo, la experiencia internacional demuestra que la carga tributaria se ubica en un rango del 2% al 6% del ingreso bruto anual de los hogares. Sin embargo, en todo caso, dicho impuesto debería contemplar casos de exenciones, a fin de no afectar sustancialmente a los sectores más vulnerables.

Todas las acciones antes propuestas, impactarán en una importante disminución del endeudamiento de los municipios y una leve pero sostenida recuperación financiera de los municipios.

---

<sup>1177</sup> *Impuesto predial y descentralización del Estado*, SACDEL, enero de 2006. Puede accederse a éste en <http://www.sacdel.org/uploaded/content/category/1936338220.pdf>

## **6. POTENCIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

*“...es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio”.*

IUCEPC<sup>1178</sup>

La participación ciudadana es, a nuestro juicio, el aporte más significativo de la potenciación de los gobiernos locales, como forma de acercar las decisiones a sus propios destinatarios; por lo que se estima indispensable retomar el tema en esta parte conclusiva.

La organización y participación vecinal y comunal son los pilares sobre los cuales debe sustentarse todo proceso de descentralización política orientado hacia los municipios<sup>1179</sup>. Y es que, como lo refiere Delgado Silva, lo municipal, a diferencia de lo regional y lo nacional, “está más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a los gobiernos regionales”<sup>1180</sup>.

Una mayor participación ciudadana, impulsada desde el nivel local, debe conducir a un mejor uso de los recursos existentes, por lo que, distinto a lo que podría pensarse, participación y eficiencia no son valores contrapuestos, pues el involucramiento del ciudadano en el quehacer de su comunidad y las decisiones de su interés, genera un proceso de aprendizaje que permite a éste conocer la realidad de su entorno, y las posibilidades y limitantes de su propio Gobierno; produce además un mayor compromiso y disposición a colaborar y apoyar los proyectos municipales, alienta su disposición de

---

<sup>1178</sup> Exposición de Motivos de la actual Constitución de la República, promulgada en 1983 (Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución).

<sup>1179</sup> MIRANDA FLORES, Javier N., *Las Juntas Vecinales Como Espacios De Descentralización Municipal: Fortalezas E Insuficiencias: La Experiencia De Trujillo-Perú*, 1a ed., Javier Miranda Flores, Trujillo, 2004, p. 116.

<sup>1180</sup> DELGADO SILVA, Ángel, “¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país”, en *Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima, 2007, p. 574. Para el autor, la potenciación de los gobiernos locales no es una forma real de distribuir el poder político del Estado; tesis, que, por supuesto no llegamos a compartir.

pago de tributos locales y fomenta su responsabilidad de control cívico sobre la actuación de sus gobernantes.

Así parece haberlo concebido el constituyente salvadoreño<sup>1181</sup> al momento de desarrollar la figura del Gobierno local, disponiendo que la autonomía de que éste goza, *“es lo suficientemente amplia como para **garantizar una administración municipal que fortalezca la intervención de los ciudadanos en la vida de sus propias comunidades a través del gobierno local. Es indudable que es en este nivel en donde se produce la iniciación de la intervención del ciudadano en los asuntos de carácter público que, por atañer directamente a sus intereses más cercanos, lo incitan a interesarse en las actividades del municipio**”*.

El legislador, bajo esta misma línea, ha definido al Municipio como aquella Unidad Política Administrativa primaria, *“...organizad[a] bajo un ordenamiento jurídico que **garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local**”*<sup>1182</sup>. El desarrollo normativo garantista, promotor y regulador de la participación ciudadana en el nivel local, es vasto:

### Código Municipal

Art. 2.- *“El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente...”*.

Art. 4.- *“Compete a los Municipios:*

*[...]8. La promoción de la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población; [...]*”.

Art. 12.- *“Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios*

---

<sup>1181</sup> . En el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (IUCEPC), que, como lo dispone el art. 268 Cn, es un **documento fidedigno para la interpretación** de la Constitución.

<sup>1182</sup> Art. 2 Código Municipal.

*municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales”.*

Art. 115.- *“Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente”.*

Art. 116.- *“Son mecanismos de participación ciudadana los siguientes:*

- a) Sesiones Públicas del Concejo;*
- b) Cabildo Abierto;*
- c) Consulta Popular;*
- d) Consulta Vecinal Sectorial;*
- e) Plan de Inversión Participativo;*
- f) Comités de Desarrollo Local;*
- g) Consejos de Seguridad Ciudadana;*
- h) Presupuesto de Inversión Participativa; e*
- i) Otros que el Concejo Municipal estime conveniente.*

*El Secretario Municipal levantará acta de todo lo actuado, cualquiera que sea el mecanismo de participación que se haya utilizado”.*

Art. 117.- *“En la consulta popular se tomará en cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio y podrá efectuarse por decisión de la mayoría calificada de Concejales propietarios electos, o a solicitud escrita de al menos el cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos del municipio habilitados para ejercer el derecho al sufragio, éstas serán para fortalecer las decisiones del Concejo Municipal y políticas públicas locales, sin obstaculizar el ejercicio y conformación del Gobierno Local. Para el desarrollo de esta consulta, la municipalidad podrá solicitar la asesoría y asistencia del Tribunal Supremo Electoral.*

*El Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la Consulta Popular, si en ésta participa al menos el cuarenta por ciento (40%) del número de votantes en la elección del Concejo Municipal, que antecede a la Consulta Popular, según certificación del acta que al respecto extienda el Tribunal Supremo Electoral”.*

Art. 118.- “Los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos, podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad”.

Art. 119.- “Las asociaciones comunales, tendrán personalidad jurídica otorgada por el Concejo respectivo”.

Art. 120.- “Las asociaciones comunales se constituirán con no menos de veinticinco miembros de la comunidad, mediante acto constitutivo celebrado ante el Alcalde o funcionarios y empleados delegados para tal efecto, el cual se asentará en un acta. Además deberán elaborar sus propios estatutos que contendrán disposiciones relativas al nombre de la asociación, su carácter democrático, domicilio, territorio, objeto, administración, órganos directivos y sus atribuciones, quórum reglamentario, derechos y obligaciones de la asociación, normas de control, fiscalización interna, modificación de estatutos y todas las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.

*La constitución y aprobación de estatutos se hará en Asamblea General Extraordinaria especialmente convocada al efecto”.*

Art. 123.- “Los Municipios deberán propiciar la incorporación de los ciudadanos en las asociaciones comunales y su participación organizada a través de las mismas.

*De igual manera a través de las asociaciones deberán propiciar el apoyo y participación en los programas estatales y municipales de beneficio general o comunal”.*

Art. 124.- “El Concejo deberá reunirse periódicamente con las asociaciones comunales para analizar y resolver los problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal”.

Art. 125.- “El Concejo podrá requerir la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

a) Comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo;

b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras;

c) Cualesquiera otra forma de organización o colaboración comunal”.

Asimismo, con la reciente promulgación de la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, se han incorporado otra serie de

instrumentos de fomento e institucionalización de la participación ciudadana, estableciéndose de forma expresa:

*Art. 15.- “En la consecución de los fines previstos en esta Ley, se consideran espacios de participación local, las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, los Comités de Prevención de la Violencia, ADESCOS, Juntas Vecinales, y otras formas de participación comunitaria, de conformidad a los principios establecidos en la Constitución, Leyes de la República y demás Ordenanzas Municipales.*

*Los Gobiernos Municipales deberán orientar y fomentar la participación ciudadana a través de los espacios antes señalados, a fin de lograr que las comunidades tomen parte en la solución de sus problemáticas”.*

*Art. 16.- “Toda persona podrá ejercer contraloría social, bajo el Principio de Participación Protagónica y de Corresponsabilidad, en la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley”.*

Además, ha sido preparada por un importante grupo de organizaciones e instituciones una Propuesta de Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual aún está en fase de revisión previa a su presentación formal ante el parlamento. Su objeto e idea de participación ciudadana, son los siguientes:

*“Objeto*

*Artículo 1. La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública y la construcción social de las políticas públicas, así como en los procesos de rendición de cuentas y transparencia, estableciendo los procedimientos, instancias y mecanismos con que deben cumplir los órganos de la Administración del Estado para que este derecho pueda ejercerse individual o colectivamente por todas las personas.*

*Definición del Derecho de Participación Ciudadana en la gestión pública*

*Artículo 2. Se entiende por derecho de participación ciudadana en la gestión pública la atribución de las personas para incidir de manera sustantiva en la gestión pública y a ser parte del proceso de construcción social de las políticas públicas, las cuales conforme al interés general de la sociedad democrática, canalizan, dan respuesta o amplían los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.*

*Se reconoce que el derecho a la participación ciudadana promueve también el cumplimiento de otros derechos tales como: a la información, a ser escuchado en la toma de decisiones, a recibir respuesta a las peticiones, al respeto a la diversidad de pensamiento, a la libre organización y expresión”.*



Como se evidencia, el déficit de participación en nuestros centros de poder, más sentido en los municipios, por ser éste el paradigma del involucramiento del ciudadano en el ejercicio del poder, no puede ser atribuible a un menoscabo de su institucionalización, sino a los resabios de una cultura de exclusión social desde los orígenes del Estado y de egoísmo, aislamiento e individualismo, base y esencia del imperante modelo neoliberal.

En este sentido, salir de nuestra apatía colectiva de participación e involucramiento en los asuntos de interés para nuestra comunidad, exige de un comportamiento más agresivo y proactivo por parte de los gobiernos, nacional y local.

Retomar la obligatoriedad de las municipalidades para la realización de cabildos abiertos con determinada periodicidad, como en algún momento se normó desde nuestro Código Municipal, sería una herramienta de suma utilidad.

Por otra parte, en Consejo de Ministros de fecha 02 de junio de 2014, a través de Decreto Ejecutivo No. 1, se reforma el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, suprimiéndose la anterior Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, cuyas funciones pasan a ser asumidas por el nuevo Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, y se crea una nueva Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA)<sup>1183</sup>.

Este nuevo ente estará a cargo de un Secretario nombrado por el Presidente de la República, quien deberá trabajar “por fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía e instituir instancias, mecanismos y procedimientos de transparencia en la gestión del gobierno central, coordinando la deliberación pública con las diferentes Instituciones Autónomas del gobierno y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios y sentar las bases para una democracia con más participación ciudadana”.

Sus atribuciones son las siguientes:

*a) Promover la democratización de las relaciones entre ciudadanía y Estado, liderando y asesorando el diseño, monitoreo, evaluación de políticas, leyes, reglamentos, rendición de cuentas en la gestión de lo*

---

<sup>1183</sup> Art. 53-E del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

*público y lo privado, cuando éstos manejen fondos públicos; así como otros mecanismos necesarios para la Participación Ciudadana;*

*b) Establecer las formas y procedimientos a implementar para el uso efectivo del mecanismo que contribuya a la participación ciudadana, la transparencia y anticorrupción, determinados en las leyes de la República;*

*c) Fijar los criterios generales con los cuales se seleccionarán los mecanismos para la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, donde la ciudadanía tenga mayor participación en políticas públicas;*

*d) Establecer las coordinaciones necesarias para la implementación de los procesos y sostenibilidad de iniciativas vinculadas a la Participación Ciudadana;*

*e) La participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público y privado es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia de participación ciudadana y organización social, que se regirá por lo establecido en la Constitución de la República;*

*f) Recibir las diferentes quejas de la ciudadanía, documentarse y analizar los indicios de irregularidades que se estuvieren presentando o se hubieren presentado en las instituciones del Órgano Ejecutivo, a efecto de hacerlas del conocimiento de las instancias correspondientes. Para tales efectos, podrá solicitar la colaboración de las referidas instituciones, a través de sus respectivas Unidades de Auditoría Interna, mismas que constituirán la denominada Red de Auditores Internos RAI, del Órgano Ejecutivo;*

*g) Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para la participación ciudadana, transparencia y anticorrupción;*

*h) Promover el gobierno abierto con especial énfasis en la participación de las mujeres, jóvenes, niños, adulto mayor, personas con discapacidad y todos los colectivos que se encuentran en desventaja social;*

*i) Ejercer la facultad de proponer la creación de apoyos técnicos, jurídicos, administrativos, de control interno, financieros, procesos de contrataciones a las instituciones que lo soliciten o por iniciativa de la Secretaría.*

*j) Asesorar en temas de quejas y avisos a petición de las instituciones;*

*k) Promover la transparencia de las contrataciones de bienes y servicios en las instituciones;*

*l) Establecer, dentro de la estructura de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, una Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría, OFCIA, cuya labor, además de colaborar en lo regulado por los literales f) e i) del presente artículo, será coadyuvar al mejoramiento de las capacidades instaladas y profesionales de las Unidades de Auditoría Interna de las diferentes*

*instituciones del Órgano Ejecutivo, pudiendo para tales fines proponer a las citadas instituciones la implementación de evaluaciones de calidad de las labores de las referidas unidades de Auditoría Interna, la adopción de estándares internacionales aplicables a la materia, entre otras medidas que fueren legales y pertinentes;*

*m) Estará bajo su responsabilidad, mando y organización la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Presidencia de la República;*

*n) Gestionar cooperación internacional necesaria para impulsar, promover y garantizar los procesos de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República;*

*o) Fomentar la transparencia activa en todas las estructuras del Estado, para dar a conocer a la ciudadanía cierta información relevante y actualizada, de los contratos, contrataciones y auditorías, con la finalidad que la ciudadanía conozca de los procesos que se realizan en el Estado, a través de los diferentes medios comunicación que existen en el país, página web y estadísticas;*

*p) Autorizar los egresos de la Secretaría; delegar cualquiera de las funciones antes detalladas; así como crear su estructura organizativa;*

*q) Implementar en todas las entidades bajo responsabilidad del Órgano Ejecutivo, la comunicación constante de los funcionarios a través de un despacho abierto a la ciudadanía con mecanismos y líneas abiertas a la iniciativa y a la participación ciudadana; y*

*r) Promover una gestión administrativa basada en el principio de austeridad, gobiernos incorruptibles, éticos y transparentes, siendo un gobierno democrático sometido al control ciudadano, incluyendo la auditoría social sobre la deuda pública histórica, actual y futura.*

El desafío impuesto y las perspectivas de este órgano, son por demás ambiciosas. La sociedad civil y la comunidad de investigadores académicos tienen el reto de evaluar el cumplimiento de sus objetivos y los avances en temas de participación ciudadana, luego de algunos años.

Dicha Secretaría deberá trabajar de la mano con el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y, en particular, con el órgano que se cree al interior de éste para la atención plena del proceso de descentralización y desarrollo territorial, como puede ser la Dirección de Descentralización y Desarrollo Territorial propuesta.

El fomento de la participación ciudadana desde los Gobiernos locales debe ser una apuesta, tanto del nivel central como del local, pues ésta constituye la esencia de la

democracia, que exige para su potenciación, de una indispensable voluntad política de los agentes decisores, sin importar el nivel de centralización o descentralización en que nos encontremos<sup>1184</sup>.

El reto se plantea más asequible desde lo local, por la cercanía, inmediatez y concurrencia de intereses comunes entre la comunidad y sus gobernantes. Sin embargo, la cultura política excluyente y autoritaria dominante hasta hace al menos dos décadas y el limitado perfil gubernativo de los Gobiernos locales, conspiran en el país contra el paradigma del escenario local como la escuela iniciadora del perfil democrático y participativo de la ciudadanía. Romper con esta cultura vigente desde los tiempos de la colonia, y fomentar el surgimiento de un ciudadano participativo e interesado por el bienestar de su colectividad, no será una labor fácil para los Gobiernos locales.

Por ello, el empuje que desde el nivel central se brinde a este ideal, será determinante. Garantizar la materialización de este viraje cultural democrático exige el liderazgo activo del Gobierno nacional, no sólo desde el ámbito legislativo, sino, y ante todo, desde el ejecutivo, mediante la formulación de políticas efectivas de empoderamiento de los ciudadanos de su calidad de tal.

Retomar el aliento del proceso descentralizador del poder en el país, debe acompañarse, inexorablemente, de políticas que promuevan de forma efectiva, consciente y responsable la participación ciudadana; de lo contrario, la distribución y acercamiento del poder a sus titulares y destinatarios no llegará a materializarse, sino por el contrario, se corre el riesgo de perpetuar aquella cultura excluyente y autoritaria, con nuevos escenarios de clientelismo y cacicazgos territoriales.

En este sentido, la nueva Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, tiene un desafío histórico invaluable en el desarrollo democrático del país; de la consciencia y compromiso que se tenga de ello desde la Presidencia, dependerá en gran medida sus resultados.

---

<sup>1184</sup> “...Siendo Argentina altamente descentralizado y poseyendo Bolivia niveles moderados con experiencias resaltantes de participación, ambos países han acusado severas crisis de gobernabilidad democrática y desbalance de poder. Por el contrario, Costa Rica, con un bajo nivel de descentralización, es catalogada como uno de los países con mayor estabilidad democrática del continente”. Mascareño Carlos, "Descentralización y democracia en América latina: Una relación directa? elementos conceptuales para su estudio", en *Latin American Studies Center University of Maryland, College Park, Working Paper 23*, 2008, p. 49.

Sin embargo, es preciso que dicho esfuerzo se reoriente además hacia el espacio local; para ello, debe ampliarse el cometido de esta Secretaría mediante una reforma del Art. 53-E del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, para convertirle en un soporte estratégico del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, nuevo ente rector de los procesos descentralizadores por parte del Ejecutivo. Este último órgano por su parte, debe además tender lazos de coordinación con los Gobiernos locales para fortalecer esta ardua tarea de fomento de la participación, pues, como se ha expuesto, aun con todas las adversidades históricas y el protagonismo que también debe mostrar el nivel central, las municipalidades siguen teniendo la “responsabilidad ineludible e impostergable de garantizar que el gobierno local sea una auténtica expresión de las aspiraciones, potencialidades y capacidades de la población, mediante la incorporación de la comunidad organizada”<sup>1185</sup>.

Con todo, la cercanía del gobernante local con su comunidad, le coloca en una posición privilegiada para sacar adelante este reto. Desde la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador debe potenciarse una nueva filosofía y dinámica de gobernar lo local, que propicie la participación ciudadana directa y fomente el desarrollo de procesos de diálogo, negociación y construcción de soluciones colectivas, que incorporen a todos los posibles actores como las asociaciones comunales y de juntas de vecinos, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, organizaciones campesinas, iglesias, sector privado e instituciones gubernamentales, entre otros.

Como principal ente aglutinante de los Gobiernos locales, COMURES es el llamado a liderar este desafío, desde lo local.

---

<sup>1185</sup> GALLICCHIO, Enrique., CAMEJO, Alejandra., DAGUERRE, Juan. MARCHESI, Aldo., *Desarrollo Local Y Descentralización En América Latina : Nuevas Alternativas De Desarrollo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana ; Diputación de Barcelona, Montevideo, Uruguay; Barcelona, España, 2005, p. 69-72.



## CONCLUSIONES

1. DESCENTRALIZAR ES UNA BUENA ALTERNATIVA, AUNQUE NO SIEMPRE NI PARA TODOS. Descentralizar, es decir, debilitar un centro de poder y decisión al interior de los Estados pareciera ser, desde hace algunas décadas, la mejor opción de organización territorial de éstos, distribuyéndose el mismo en otros niveles de gobierno, más cercanos al ciudadano; y es que sus ventajas parecieran ser incuestionables; sin embargo, en algunos casos, bajo determinadas condiciones y en momentos específicos de su historia, la centralización del poder del Estado puede ser la mejor forma de organización.

La descentralización del poder será viable, cuando ésta no merme la fortaleza de los Estados, sino por el contrario, mejore su desenvolvimiento ante el ciudadano. Para ello, debemos partir de la premisa que descentralizar el poder del Estado es condición válida, en tanto trae consigo alternativas que alienten, promuevan y generen el desarrollo integral de aquellas localidades más desfavorecidas de un país, incorporándolas a la dinámica productiva, social y cultural de éste.

Descentralizar sólo porque sí, porque es la moda o porque se condiciona e impone desde el exterior, podría generar más perjuicios que beneficios. El desarrollo local, entendido éste como la mejora de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la comunidad y sus miembros, así como la integración plena de éstos al contexto de la vida nacional, debe ser el faro que ha de orientar todo proceso descentralizador que se pretenda retomar en un país, en un momento determinado.

Por tanto, plantear una propuesta de organización territorial del Estado que distribuya o profundice el reparto de poder hacia distintos niveles de gobierno, nos impone contar con la certeza positiva de que éste contribuirá a resolver de forma efectiva las necesidades de gestión, desarrollo productivo, satisfacción de servicios, seguridad jurídica y ciudadana, de mejora en la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia, y que se cuenta además con los presupuestos socioculturales, económicos y políticos que la respalde, pues, de lo contrario, deberá desistirse de este esfuerzo y dirección.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA. El fortalecimiento del poder del nivel local, en detrimento del central y/o el intermedio, presenta como principal aporte o justificación, el fortalecimiento de la cultura democrática al interior de los Estados. La descentralización se constituye en un mecanismo que puede hacer realidad la efectiva participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la sola participación electoral.

Así, acercar el nivel decisorio es importante para el desarrollo integral de las comunidades, si y sólo si, de tales decisiones se hace partícipe a la comunidad. Qué más da quien gobierne o quien ejecute, si es un gobierno central, uno regional u otro local, si al hacerlo involucra de manera activa a sus gobernados, resolviendo sus necesidades de forma efectiva y eficiente.

Y es que los municipios tienen una naturaleza y una significación política claramente distintas a las de los demás entes subnacionales, pues cuenta con un estatuto teórico distinto, más vinculado a la participación de la comunidad en su espacio inmediato, que con la pretensión de recusar la concentración del poder, como sí corresponde a otros niveles de gobierno.

La dinámica de lo local reproduce de forma fidedigna la idea originaria de democracia, pues la noción de ésta se ha generado históricamente dentro de la actividad propia del gobierno de la ciudad, de la comunidad local, en el contexto de la *polis*.

Por lo que, en cuanto más próximo se sitúe el ejercicio del poder político al ciudadano, mayor será el incentivo para su participación, configurándose así una mejor forma de democracia. La participación de los ciudadanos en aquellos espacios en que se traten sus intereses como tal, alimenta un sentimiento cívico en éstos, que les aporta la experiencia necesaria para la participación en las instituciones políticas y, además, la aceptación de las decisiones que, bajo tales parámetros de participación, sean adoptadas por la colectividad.

Paradójicamente, potenciar esta participación del ciudadano en lo público, exige, ante todo, de una voluntad política manifiesta y decidida, que cree y ejecute instrumentos participativos, la cual no se encuentra latente en las élites políticas o la comunidad misma,



por lo que hablar de participación ciudadana en la escuela de lo local, sigue siendo en muchos países, como “hablar casi de nada”.

3. CONTENIDO INDISPONIBLE DE LA AUTONOMÍA LOCAL. La Constitución y la ley se imponen como límites a la observancia que el legislador debe mantener a la garantía constitucional de autonomía local, esencia del proceso descentralizador.

En su tarea de configurador del estatuto jurídico y marco competencial de los entes locales el legislador debe cuidarse de no quebrantar el bloque de constitucionalidad de la autonomía local, ni cercenando su contenido ni yendo más allá de él, so pena de devenir en inconstitucionalidad.

Ese núcleo esencial o reducto indisponible de la autonomía local, como principio constitucional, no puede ser alterado por las leyes que regulen su ejercicio, aun cuando su bloque de constitucionalidad no sea lo suficientemente claro y extenso.

4. AUTONOMÍA FISCAL, PRINCIPAL PARÁMETRO DETERMINANTE DEL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DE UN ESTADO. Si bien el desarrollo de la cultura democrática es el aporte más importante de un proceso descentralizador, el parámetro más significativo para medir el nivel de descentralización, es la autonomía financiera de los entes locales. Pues sin la suficiencia correspondiente de recursos para la ejecución de sus funciones, derivadas del bloque competencial que les ha sido atribuido a los entes locales, la autonomía misma de éstos quedarían sin contenido, vulnerándose con ello su correspondiente bloque de constitucionalidad; pues tal distribución de recursos y cargas financieras no están, sino al servicio del propio reparto competencial; sin financiación, sólo quedan competencias estériles, que vuelven vana toda descentralización y autonomía; la distribución de competencias sólo puede ser eficaz, en tanto se atienda a la distribución de los gastos e ingresos y, esta última, a su vez, sólo puede emprenderse a la luz del reparto competencial.

De nada serviría una declaración, incluso constitucional, de la autonomía, si los Entes locales carecen de los recursos económicos suficientes o no pueden disponer libremente de ellos en aplicación de la propia política de gasto público.

Esta suficiencia económica debe ser acompañada de un adecuado nivel de autonomía e independencia técnica y política; cualquier forma de injerencia de Órganos externos en la determinación del uso y destino de los recursos locales o el condicionamiento para su aprovisionamiento, transgrediría igualmente la autonomía local constitucionalmente reconocida.

5. POBREZA, DESIGUALDAD Y ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA, PRINCIPALES TROPIEZOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Configurar una mejor forma de distribución del poder del Estado y el acercamiento del mismo a su propio titular, el pueblo, tiene como especial y particular obstáculo la cultura centralista imperante y la falta de experiencias en la realización de proyectos colectivos, que nos permita pensar, sentir y actuar como comunidad, con plena consciencia de que nuestro bienestar individual depende del bienestar general.

Factores como la equidad social y territorial, la participación social y política y la eficiente distribución de bienes públicos, tienen aún buen trecho que recorrer.

La debilidad institucional del Gobierno local en la región es otra variante sustancial respecto del planteamiento hecho por el federalismo fiscal; la garantía de que estos centros de poder y sus recursos no sean presa fácil de élites locales, es aún limitada.

La desigual distribución de la población y los escasos recursos de los países de la región son también factores estructurales que inciden en los avances y expectativas de la descentralización en América Latina; la cultura democrática de nuestros países tiene también mucho que aportar al tema.

6. **PERFIL COMPETENCIAL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA.** En términos competenciales, los textos constitucionales y normativos, en la mayoría de países de la región, otorgan al municipio la facultad de intervenir en múltiples campos de la actividad social, sin embargo, en la práctica, sus posibilidades reales de acción son reducidas al mínimo.

Es decir, a pesar de la amplitud de su marco competencial, los gobiernos locales de la región no llegan a desarrollar todo su potencial de competencias, por la precariedad financiera a que son sometidos, por la débil institucionalidad de sus órganos y por los marcados resabios de centralismo que aún persisten.

Además, la falta de claridad y delimitación de los alcances competenciales son frecuentes en las normas que las desarrollan: códigos o leyes municipales; voces como promover, colaborar, coordinar, impulsar, contribuir, y otras, evocan la presencia de competencias compartidas o concurrentes que no delimitan el ámbito de actuación de sus respectivos titulares.

Resulta indispensable que los Municipios, ya sea de forma individual o colectiva, empiecen a superar el débil perfil gubernativo que les otorga la realización de actividades de baja complejidad e impacto social. Es imperioso que aquéllos tomen su rol de planificadores, promotores y gestores del bien común y desarrollo local, adoptando un perfil competencial de mayor calidad en áreas especialmente sensibles para su población, como son la salud, la educación y el desarrollo socioeconómico. Y, en este sentido, la puesta en común de esfuerzos, recursos y capacidades, desde el asociacionismo, toma especial importancia.

7. **PRINCIPALES OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR.** Como principales limitaciones al avance de la descentralización en El Salvador, se han identificado su fuerte tradición centralista, su déficit participativo y condiciones macro y microeconómicas. Así tenemos que El Salvador uno de los países de la región centroamericana con mayor arraigo de su cultura centralista, originada en buena parte, por la marcada exclusión sociopolítica y económica sobre la cual se cimentaron sus

orígenes como Estado, junto a la correspondiente concentración de poder político y económico, por parte de sus fundadores.

En términos de participación ciudadana, todos los instrumentos configurados desde el Código Municipal, salvo la consulta popular, carecen de un mínimo desarrollo normativo para su efectiva positivización; sin embargo, a pesar de este déficit normativo, resulta aun más grave que sean los mismos ciudadanos quienes no buscan echar mano de tales instrumentos y, peor, que los Gobiernos locales tampoco muestren interés en promoverlos.

La calidad de la democracia, es decir, la capacidad de provocar la participación ciudadana, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta al país o la comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, y de promover la justicia social, parece no estar avanzando en la forma esperada en El Salvador, al menos en el nivel local, al ser éste el más cercano al ciudadano.

En términos de financiación, se cuenta con una limitada base generadora de recursos propios por parte de los Gobiernos locales. Además, con un PIB nacional de US\$ 23,814 millones para 2012 e ingresos mensuales promedio de US\$ 338,55 en los hogares de las áreas rurales, las expectativas de generación de ingresos que puedan incrementar sustancialmente la autonomía, son sustancialmente limitadas, sobre todo cuando la concentración territorial y sectorial de la riqueza es un factor determinante en el país.

8. PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR. El rumbo de la descentralización en este país se percibe bastante sombrío, sobre todo por la ausencia de liderazgos que la abanderen. La desigual distribución de la población y los escasos recursos del país son también factores estructurales que ensombrecen el panorama.

Empezaremos por excluir la posibilidad de fraccionar territorialmente el poder del Estado en tres niveles de gobierno, pues en un país de escasas dimensiones territoriales, pareciera ser poco factible. Además, y ante todo, cuando ésta no ha sido una demanda sentida por los diversos sectores de la sociedad.

Pensar en la creación de un nuevo ente territorial en un país de escasas dimensiones, densamente poblado en unas regiones y deficitario en otras, con escasos recursos mal distribuidos, nos hace concluir sin dificultad, su inviabilidad.

Debe potenciarse la creación de espacios territoriales de mayor alcance, a través de las figuras asociativas como el consorcio o las mancomunidades, las cuales implican una indispensable puesta en común de medios personales y materiales de distintas municipalidades, e incluso niveles de gobierno, para la realización, también en común, de ciertas necesidades y servicios que, gestionados de manera distinta, sólo redundarían en duplicidad o hasta esterilidad de esfuerzos; estas formas organizativas, asociativas y de cooperación son las que más demanda el futuro próximo en el país.

En este sentido, una acción cualitativamente decisiva en el desarrollo normativo de la autonomía local garantizada desde la Constitución, sería el otorgar a las asociaciones de defensa de los intereses locales, particularmente a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, potestades vinculantes y decisorias en aquellos asuntos en los que tal autonomía se vea afectada.

Además, la idea de asociacionismo debe verse más allá, superándose la definición básica de éste, para complementarse con su componente de unificación, representación y defensa de intereses comunes frente al nivel central. Así, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, como la principal asociación de Gobiernos locales en El Salvador, debe sistematizar las pocas experiencias de asociacionismo existentes, para potenciar su reproducción en las distintas áreas del territorio. El Ejecutivo por su parte, a través del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, debe generar una efectiva política de fomento del asociacionismo municipal, brindando incentivos y cediendo el ejercicio competencial de áreas más estratégicas en favor de las asociaciones de Gobiernos locales.

El fortalecimiento de la autonomía financiera de los Gobiernos locales, se impone además como reto insoslayable. Incrementar la capacidad contributiva de sus gobernados es, a su vez, la condición previa a cumplir.

Asimismo, la ampliación y reestructuración del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador, FODES, es una acción que no debe esperar más, como tampoco puede hacerlo la aprobación del impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Deben buscarse nuevas alternativas de potenciación de los Gobiernos locales, otorgándose a éstos la capacidad de participación activa en la formulación de políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial, así como la capacidad consultiva y de veto ante todo acto normativo que violentamente vulnere la autonomía local.

La organización regional del Gobierno central, le acercaría más a éste al ciudadano, pero también al Gobierno local, generándose una sinergia que potenciaría la coordinación y colaboración entre ambos niveles.

Asimismo, retomar el aliento del proceso descentralizador del poder en el país, debe acompañarse, inexorablemente, de políticas que promuevan de forma efectiva, consciente y responsable la participación ciudadana; esfuerzo en el que deben concurrir tanto el nivel central como el local.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁBALOS MECO, José L., *Descentralización, Financiación y Servicios Públicos: Fortalecimiento De La Ciudadanía y La Cohesión Social*, Vol. 24, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- ÁBALOS MECO, José L. y ILLÁN SAILER, José C., *La Gestión y Prestación De Los Servicios Públicos En El Marco De La Descentralización*, Cyan, Madrid, 2006.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Índice De Competitividad Municipal 2009, El Salvador. Midiendo La Gobernabilidad Económica Local Para Crear Un Mejor Entorno Empresarial*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Editor), 2009.
- AGHÓN B., Gabriel E., ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco, y otros, *Desarrollo Económico Local y Descentralización En América Latina: Análisis Comparativo*, Santiago de Chile, 2001.
- AGHÓN, Gabriel, *Modernización Del Estado y Descentralización Fiscal*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, 1998.
- AGHÓN, Gabriel, KRAUSE-JUNK, Gerold, y otros, *Descentralización Fiscal En América Latina: Balance y Principales Desafíos*. CEPAL, Santiago de Chile, 1996.
- AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, Jaime, GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, y otros, *Libro Homenaje Al Profesor José Luis Villar Palasí*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1989.
- AHMAD, Junaid, South Asia Environment and Social Development Unit., y otros, *Decentralization and Service Delivery*, World Bank, South Asia Region, Environment and Social Sector Unit, and Office of the Regional Vice President, and Development Research Group, Public Services Team, Washington, D.C., 2005.
- ALBA TERCEDOR, Carlos R., VANACLOCHA BELLVER, Francisco J., y otros, *El Sistema Político Local: Un Nuevo Escenario De Gobierno*, Vol. 19, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1997.
- ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *CEPAL review.*, (82), 157.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2010). SANTIAGO IGLESIAS, D.: Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales. *Revista de administración pública.*, (183), 415.

- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O., *La Descentralización En Centroamérica: Balance y Perspectivas Para Una Agenda Futura*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid, 2006.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago, *Lecciones De Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2010.
- AMARAL, SAMUEL., STOKES, SUSAN C., "Democracia Local: Clientelismo, Capital Social e Innovación Política En La Argentina", Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2005.
- AMAYA, Jorge A. y RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *Tendenze Del Decentramento in Europa e America Latina = Los Procesos De Descentralización Política En Europa y Latinoamérica*, CLUEB, Bologna, 2010.
- AMORETTI, Ugo M. y BERMEJO, Nancy, *Federalism and Territorial Cleavages*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland; London, 2004.
- ANAYA, Óscar E. "Las Finanzas Municipales En El Salvador 2003 - 2007", en FUNDAUNGO, San Salvador, 2008.
- ANDERSON, George, *Una Introducción Al Federalismo*, Vericat y Celorio Morayta, Isabel y Enric Fossas Espadaler (trad.), Marcial Pons, Madrid, 2008.
- ANDRADE-EEKHOFF, Katharine, *Gobernabilidad Urbana y Exclusión Social En San Salvador*, FLACSO, Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, Centroamérica, 2000.
- ANGOITIA GRIJALBA, Miguel y Consejo Económico y Social, *Entidades Locales y Descentralización Del Sector Público*, 1a ed., Vol. 151, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.
- APARICIO, Miguel A., *La Descentralización y El Federalismo: Nuevos Modelos De Autonomía Política: (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, 1a ed., Cedecs, Barcelona, 1999.
- ARAGÓN REYES, Manuel y AGUADO RENEDO, César, *Temas Básicos De Derecho Constitucional*, 2a ed., Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2011.
- ARENILLA SAEZ, M. (2015). GÉNESIS Y FINALIDAD DE LA REFORMA. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(Extra).
- ARÉVALO HERRERA, Luisa y RODOLFO CALDERÓN UMAÑA, coord., *Gestión Municipal De La Seguridad Ciudadana En Centroamérica y República Dominicana: Informe De Investigación, Capítulo El Salvador*, FLACSO, Costa R. (Editor), San José, C.R., 2010.



- ARGULLOL, Enric y VELASCO RICO, Clara I., *Instituciones y Competencias En Los Estados Descentralizados*, Vol. 76, Institut d'Éstudis Autònòms, Barcelona, 2011.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La Administración Institucional: (Bases De Su Régimen Jurídico): Mito y Realidad De Las Personas Jurídicas En El Estado*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972.
- . , *Descentralización y Planificación*, Vol. 4, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía, *Principios De Derecho Público Económico :(Modelo De Estado, Gestión Pública, Regulación Económica)*, Comares, Granada, 2004.
- ARREGI, Joseba, *Dos Modelos De Estado: La Historia y La Norma*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Asociación Contubernio. "Espacios Urbanos: Perspectivas y Conflictos. Encrucijadas Revista Crítica De Ciencias Sociales", en *Encrucijadas Revista Crítica De Ciencias Sociales*, Asociación Contubernio, Salamanca, 2011.
- Asociación Internacional de Administración de Ciudades Y Condados (ICMA). "Situación y Análisis De La Cooperación Intermunicipal En El Salvador", ICMA-USAID, El Salvador.
- AUBY, J. (2001). Globalización y descentralización. *Revista de administración pública.*, (156), 7-21.
- AYO SAUCEDO, Diego y ARIAS, Iván, *Voces Críticas De La Descentralización: Una Década De Participación Popular*, 1a ed., Vol. 7, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, La Paz, 2004.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *La Potestad Sancionadora De Los Entes Locales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2011.
- . , *Los Entes Funcionalmente Descentralizados y Su Relación Con La Administración Central*, Revista de Administración Pública, Madrid, 1964.
- BALLBÉ, Manuel y MARTÍNEZ QUIRANTE, Roser, *Soberanía Dual y Constitución Integradora: La Reciente Doctrina Federal De La Corte Suprema Norteamericana*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2003.
- Banco Mundial., *Informe Sobre El Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Banco Mundial, Estados Unidos, 2005.
- . , *Local Government Capacity in Colombia: Beyond Technical Assistance*. Banco Mundial, Washington, 1995.

- BARCELÓ ROJAS, Daniel, *Federalismo y Descentralización*, 1a ed., Conferencia Nacional de Gobernadores, México, D.F., 2008.
- BARRENA, Alberto e Instituto de Estudios Políticos, *El Federalismo En Suiza*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.
- BARROSO GONZÁLEZ, María de la O., FLÓREZ RUIZ, David, y otros, *Teoría y Estrategias De Desarrollo Local*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2010.
- BARTOLINI, Stefano, PASQUINO, Gianfranco., *Manual De Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988, 1993 5a. reimpresión.
- BAY, Guiomar, *América Latina Proyecciones De Población Urbana y Rural 1970-2025 = Latin America: Urban and Rural Population Projections 1970-2025*, Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL) [etc.], Santiago de Chile, 2005.
- BELLO PAREDES, S. (2015). Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(Extra).
- . , *Las Ordenanzas Locales En El Vigente Derecho Español: Alcance y Articulación Con La Normativa Estatal y Autonómica*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- BERMAN, David R., *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y., 2003.
- BINETTI, Carlo y CARRILLO FLÓREZ, Fernando, *¿Democracia Con Desigualdad? Una Mirada De Europa Hacia América Latina*, 1a ed., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2004.
- BIRD, Richard M., *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, World Bank, Washington, D.C, 1999.
- BLASCO DÍAZ, José L., *Ordenanza Municipal y Ley*, Diputació de Castelló, Castellón de la Plana, 2001.
- BLINDENBACHER, Raoul, OSTIEN, Abigail, y otros, *Diálogos Sobre Distribución De Facultades y Responsabilidades En Países Federales*, Forum of Federations = Forum des fédérations y IACFS, International Association of Centers for Federal Studies, Ottawa, 2007.
- . , *Diálogos Sobre La Práctica Del Federalismo Fiscal: Perspectivas Comparativas*, Forum of Federations = Forum des fédérations y IACFS, International Association of Centers for Federal Studies, Ottawa, 2007.

- . , *Diálogos Sobre Orígenes, Estructura y Cambio Constitucionales En Países Federales*, Forum of Federations = Forum des fédérations y IACFS, International Association of Centers for Federal Studies by McGill-Queen's University Press, Ottawa, 2007.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, *Teoría General De La Política*, Trotta, Madrid, 2003.
- BOISIER, Sergio, *Teorías y Metáforas Sobre El Desarrollo Territorial*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1999.
- . , (1985). UN DIFÍCIL EQUILIBRIO: CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA PLANEACIÓN REGIONAL. *Trimecon El Trimestre Económico*, 52(205(1)), 195-224.
- . , (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE [artículo de revista]*, 30(90), 27-40.
- BOIX PALOP, A. (2014). Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(2).
- BOJÓRQUEZ CARRILLO, Ana Laura / Merino Huerta<sup>1186</sup>, Mauricio y Campo García, María Esther del (dirs.). "Instituciones y Autonomía Municipal En México: Incentivos Institucionales Para La Autonomía Fiscal De Los Municipios De Yucatán". Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2011.
- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel, *Local y Global: La Gestión De Las Ciudades En La Era De La Información*, Taurus, Madrid, 1997.
- BORJA, Jordi, *Estado y Ciudad: Descentralización Política y Participación*, Ppu, Barcelona, 1988.
- . , *Estado, Descentralización y Democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.
- BOTELLA CORRAL, Joan, *La Ciudad Democrática*, 1a ed., Vol. 1, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Reflexiones Sobre La Organización Territorial Del Estado En Venezuela y En La América Colonial*, Vol. 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997.
-

- . , *Leyes y Reglamentos Para La Descentralización Política De La Federación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994.
- BRIONES, Carlos R., *Mapa De Pobreza: Indicadores Para El Manejo Social Del Riesgo a Nivel Municipal. Tomo II*, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, San Salvador, 2005.
- BRIONES, Carlos Roberto y FLACSO, *Mapa De Pobreza: Política Social y Focalización Tomo I*. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, San Salvador, 2005.
- BRIONES, Carlos y FLACSO (Organización). Programa El Salvador., *EDUCO y Capital Social Comunitario : Una Agenda Nueva Para El Desarrollo Local*, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI - SAREC), San Salvador, 2007.
- BRITO RUIZ, Fernando, MALAGÓN PINZÓN, Miguel, y otros, *Teoría De La Organización Administrativa Colombiana: Una Visión Jurídico-Administrativa*, Centro Ed. Univ. Del Rosario, Bogotá, 2005.
- BRUGUÉ, Joaquim y GOMÀ I CARMONA, Ricard, *Gobiernos Locales y Políticas Públicas: Bienestar Social, Promoción Económica y Territorio*, 1a ed., Ariel, Barcelona, 1998.
- BRUZÓN DELGADO, Luis, *Autonomía Política: Gobernanza Municipal En Centroamérica y República Dominicana*, Observatorio de Autonomía Municipal: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: DEMUCA Fundación: AECID, San José, Costa Rica, 2011.
- . , *Índice De Percepción De La Autonomía Municipal En Centroamérica y República Dominicana*, DEMUCA, San José, Costa Rica, 2011.
- BURKI, Shahid J., DILLINGER, William R., y otros, *Más allá Del Centro: La Descentralización Del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.
- BUSTELO GARCÍA DEL REAL, Francisco. "Desarrollo Económico: Del Consenso Al Post-Consenso De Washington y Más allá." In *Estudios De Historia y De Pensamiento Económico: Homenaje Al Profesor Francisco Bustelo García Del Real.*, 12 en total. Madrid: Complutense, 2003.
- CALDERÓN SUÁREZ, Jorge A. "Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas En Centroamérica", en *Revista Digital Voxlocalis De La Unión Iberoamericana De Municipalistas*, núm. 13, mayo/2007,
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2015). La fusión de municipios único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

- administración local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(Extra).
- CALVO VÉRGEZ, J. (2014). La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(2).
- CAMPBELL, Tim E. J., *La Revolución Silenciosa: El Ascenso De La Participación Política y De Las Ciudades Líderes Con La Descentralización En América Latina*, Banco Mundial: Alfaomega, Bogotá, 2005.
- . , *Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, D.C., 1997.
- CAMPBELL, Tim y FUHR, Harald, *Leadership and Innovation in Subnational Government: Case Studies from Latin America*, World Bank Publs., Washington, DC, 2004.
- CAMPO, Esther Del y Haro González, Ana. (2009). A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 44.
- CAMPO, Esther d., *Gobernabilidad y Descentralización Político-Administrativa En Los Países Andinos: El Caso De Bolivia, Ecuador y Perú En Los Años Noventa*, Fundació CIDOB, Serie América Latina Número 11, Barcelona, 2006.
- . , (2009). Descentralización, políticas sociales y participación en los gobiernos locales: ¿Qué hemos aprendido? *Observatorio Social*, 25. *Gobierno local y políticas sociales*, 4-9.
- . , *Democracia y Rendición De Cuentas En Bolivia y Colombia*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009.
- . , *Democratización y Descentralización En Bolivia*, Catarata, Madrid, 2007.
- CARAMÉS VIÉITEZ, Luis, *Economía Pública Local*, 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- CARDENAL, Rodolfo, *Manual De Historia De Centroamérica*, UCA Editores, San Salvador, 2008.
- CARDONA GONZÁLEZ, Silvio, JIMÉNEZ EGUIZÁBAL, Alfredo, y otros, *La Descentralización Administrativa De La Educación En Colombia: Crisis y Resignificación De Su Racionalidad: Tesis Doctoral*, 2009.

- CARMAGNANI, Marcello y BIDART CAMPOS, Germán J., *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, 1a, 1a reimp ed., El Colegio de México etc., México D.F., 1996; 1993.
- CARRIÓN, Fernando, VILLARONGA WALKER, Brigitta, Latin American Faculty of Social Sciences, Sede Ecuador, Seminario Internacional Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina, Seminario Internacional Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina, *Descentralizar : Un Derrotero a Seguir : [Seminario Internacional "Descentralización y Reforma Constitucional En La Región Andina" Realizado El 7 y 8 De Agosto De 2007 En La Sede De FLACSO-Ecuador]*, FLASCO-Ecuador, Quito, 2008.
- CARRIÓN, Fernando, ORTEGA HEGG, Manuel, y otros, *Descentralización y Desarrollo Local: [Una Mirada a Los Procesos De Descentralización y De Desarrollo Local En América Latina]*, FLACSO - Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2003.
- CASTEL GAYÁN, Sergio. "La Participación Ciudadana En El Ámbito Local: Experiencias", en *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, No. 312, 2010, p. 181-206.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, GONZÁLEZ QUINZÁ, Arturo, y otros, *Régimen Local y Autonómico*, Editorial Universitas, Madrid, 1996.
- CASTILLO BLANCO, Federico A., QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, *Gobierno y Democracia Local: La Experiencia Andaluza y Andina*, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Granada, 2010.
- CASTILLO BLANCO, Federico A., QUESADA LUMBRERAS, Javier E., y otros, *Análisis De Los Procesos De Descentralización En América Latina: Balance y Perspectivas*, UIM, Granada, 2008.
- CASTILLO BLANCO, Federico A. y BARRANCO VELA, Rafael, *Competencias Locales En Materia De Servicios Sociales: Marco Jurídico y Competencias En La Actividad Prestacional*, Vol. 56, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 1994.
- Centro para la Defensa del Consumidor, *El Vaivén De La (Des) Centralización Del Agua En El Salvador 1999–2005*, Centro para la Defensa del Consumidor (Editor), Centro para la Defensa del Consumidor, San Salvador, 2005.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Balance Preliminar De Las Economías De América Latina y El Caribe, 2010*. ONU (Organización de las Naciones Unidas), Santiago de Chile, 2011.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y ONU., *Panorama Social De América Latina 2010*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos., *La Descentralización y La Democracia Local En El Mundo Primer Informe Mundial 2008*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008.
- . , *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Desafíos Del Siglo XXI: Segundo Informe Mundial Sobre La Descentralización y La Democracia Local GOLD II 2011*. Civitas, Madrid, 2011.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel F. "La Organización Territorial Del Estado Desde 1950 Al 2000", en *Revista De Administración Pública*, No. 150, 1999, p. 33-56.
- COCK, Vanessa S., *Federalismo En Teoría y Práctica: El Caso Español Como Proceso Federal: Estudio De La Autonomía Regional y Local En Los Sistemas Federales*, Juruá, Lisboa, 2010.
- COHEN, John M. y PETERSON, Stephen B., *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, West Hartford, Conn., 1999.
- COLOMBO VILARRASA, Clelia, *E-Participación: Las TIC Al Servicio De La Innovación Democrática*, 1a. ed., 2007.
- Coloquio Internacional de Historia de América, Izaskun Álvarez Cuartero, and Julio Sánchez Gómez. "Visiones y Revisiones De La Independencia Americana: La Independencia De América: La Constitución De Cádiz y Las Constituciones Iberoamericanas". Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *La Descentralización: Una Oportunidad Para La Democracia*, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 2000.
- Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local., Alberto Enríquez Villacorta, Rommy Jiménez, Luis Reyes, and Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local. "Centroamérica: Hacia El Desarrollo Local y La Descentralización Del Estado. "Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, 2008.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, CRUZ, José M., y otros, *Cultura Política De La Democracia En El Salvador, 2008: El Impacto De La Gobernabilidad: Resumen Ejecutivo*, LAPOP: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), La Libertad, El Salvador, 2008.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, CRUZ, José M., y otros, *Cultura Política De La Democracia En El Salvador, 2010: Consolidación Democrática En Las Américas En Tiempos Difíciles*, USAID, La Libertad, El Salvador, 2010.

- . , *Cultura Política De La Democracia En El Salvador*, 2006, USAID del Pueblo de Los Estados Unidos de América, San Salvador, El Salvador, 2007.
- . , *La Cultura Política De La Democracia En El Salvador*, 2004, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), San Salvador, 2005.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y ORELLANA, Víctor A., *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. [Vol. III]. El Salvador*, FLACSO El Salvador, San Salvador, 2001.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, QUIÑÓNEZ BASAGOITIA, Leslie, y otros, *La Situación Actual Del Asociacionismo Local: El Caso De COMURES*, FundaUngo, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, El Salvador, 1998.
- CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y SELIGSON, Mitchell A., *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización América Central*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, Centroamérica, 2001.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. Y Fundación DEMUCA., *Presupuesto Municipal: La Experiencia De La Fundación DEMUCA En La Municipalidad De San Ignacio Del Departamento De Chalatenango, El Salvador*. COMURES; Fundación DEMUCA, San Salvador, El Salvador; San José, Costa Rica, 1999.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual De Derecho Administrativo: Parte General*, 22a ed., Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- CRESPO IRIGOYEN, María G., *La Potestad Sancionadora De La Administración Tributaria: Especial Referencia Al Ámbito Local En España y Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- CROOK, Richard C. y MANOR, James, *Democratic Decentralization*, World Bank, Washington, D.C., 2000.
- CUCÓ, Alfons, ROMERO GONZÁLEZ, Juan, y otros, *La Organización Territorial Del Estado: España En Europa, Un Análisis Comparado*, Universitat de València, València, 2002.
- CUCHILLO FOIX, Montserrat. "Gobierno Local, Administración Local y Potestad Normativa De Los Entes Locales." Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CUERVO GONZÁLEZ, Luis M., Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning. Office of Development and Local Management., y otros, *El Falso Espejo De La Ciudad Latinoamericana*, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago, 2005.



- . , *Globalización y Territorio*, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago, 2006.
- . , *Pensar El Territorio: Los Conceptos De Ciudad-Global y Región En Sus Orígenes y Evolución*, Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, 2003.
- CUNILL GRAU, Nuria, CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, y otros, *Participación Ciudadana y Desarrollo Local En Centroamérica*, FundaUngo, [San Salvador], 2003.
- DAHL, Robert A., *La Democracia y Sus Críticos*, 2a ed., Vol. 8, Paidós, Barcelona etc., 1993.
- . , *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Tecnos, Madrid, 1990.
- . , *¿Quién Gobierna? Democracia y Poder En Una Ciudad Estadounidense*, 1a ed., Vol. 02, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2010.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y División De Poderes: El "Contenido Esencial" Del Principio De La División De Poderes a Partir Del Pensamiento De Montesquieu*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DE JOUVENEL, Bertrand y BENAVIDES, Leandro, *La Soberanía*, Comares, Granada, 2000.
- DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *El Tribunal De Cuentas y El Nacimiento De La Administración Contemporánea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.
- DE SOUZA IGLESIAS, Andrés, SIMANCAS CRUZ, Moisés R., y otros, *Sociedad Civil Organizada y Desarrollo Sostenible*, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, Santa Cruz de Tenerife, 1998.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis and Antonio Hermosa Andújar. "Discursos y Escritos Políticos." In *Clásicos Políticos*, 172. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I. (2014). Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 0(2).
- DELFINO, María d. I. Á., *La Descentralización En Venezuela: Parámetros Constitucionales y Legales*, Copre, Caracas, 1996.

- Desarrollo Municipal en Centro América., *Guías De Reformas Electorales Municipales En Centroamérica y República Dominicana, Guías De Reformas Electorales Municipales En Centroamérica y República Dominicana*, DEMUCA, San José, Costa Rica, 2010.
- . , *Territorialización De Políticas Públicas Coordinación Interinstitucional En Centroamérica y República Dominicana*, DEMUCA, San José, Costa Rica, 2011.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, one publish ed., Cambridge, 2006.
- DÍAZ-CARRERA, César, *El Federalismo Global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.
- DICKOVICK, James T., *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pa., 2011.
- DILLINGER, William R., *Mejorar La Calidad De Los Servicios Urbanos: En Busca De Incentivos Válidos*. Banco Mundial, Washington, D.C., 1995.
- DILLINGER, William y BANQUE Mondiale. *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*. Banque mondiale, Washington, D.C., 1993.
- DILLINGER, W., & FAY, M. (1999). From centralized to decentralized governance. *F & D: finance and development*, 36(4), 19-21.
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Ministerio de Hacienda, *Informe Anual Sobre La Situación Del Endeudamiento Público Municipal*, 2012.
- Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, *Resultados Oficiales De Los Censos Nacionales, VI De Población y V De Vivienda 2007*, 2007.
- EATON, Kent, *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford University Press, Stanford, 2004.
- . , (2008). Federalism in Europe and Latin America: conceptualization, causes, and consequences. *World Politics*, 60(4), 665-698.
- EATON, Kent, KAISER, Kai-Alexander, y otros, *The Political Economy of Decentralization Reforms: [Implications for Aid Effectiveness]*, World Bank, Washington, D.C., 2011.
- ELAZAR, Daniel J. y SOLÉ ALSEDA, Josep M., *Exploración Del Federalismo*, Hacer, Barcelona, 1990.
- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto y CHÁVEZ AGUILAR, Joaquín M., *Hacia La Construcción De Una Agenda Centroamericana De Desarrollo Local y Descentralización Del Estado, Partiendo De Las Agendas Nacionales*, Confedelca (Editor), Confedelca, San Salvador, 2007.

- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto, *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización Del Estado: Situación Actual y Desafíos: Informe*, Red para el Desarrollo Local, San Salvador, 2006.
- ESPITIA AVILEZ, Gonzalo, *Descentralización Fiscal En Centroamérica. Estudio Comparativo*, CONFEDELCA y Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (Editor), CONFEDELCA y Cooperación Técnica Alemana (GTZ), 2004.
- ESTELLA DE NORIEGA, Antonio, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- FALLETI, Tulia G., *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- FANLO LORAS, Antonio, *El Tribunal De Cuentas y Las Corporaciones Locales: Aspectos Organizativos Del Control Económico-Financiero De Las Corporaciones Locales*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.
- FANLO LORAS, Antonio y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Fundamentos Constitucionales De La Autonomía Local: El Control Sobre Las Corporaciones Locales, El Funcionamiento Del Modelo Constitucional De Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín y ROMERO GONZÁLEZ, Juan, *Territorialidad y Buen Gobierno Para El Desarrollo Sostenible: Nuevos Principios y Nuevas Políticas En El Espacio Europeo*, Vol. 2, Universitat de València, Valencia, 2007.
- FERNÁNDEZ AJENJO, José A., *El Control De Las Administraciones Públicas y La Lucha Contra La Corrupción: Especial Referencia Al Tribunal De Cuentas y a La Intervención General De La Administración Del Estado*, 1a ed., Civitas, Madrid, 2011.
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín, Trocello, Gloria, *Intermunicipalidad y Desarrollo Local Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad*, UIM, Granada, 2011.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio y PÉREZ ALENCART, Alfredo, *Manual Del Alcalde*, 2a ampl. ed., Diputación Provincial, Valladolid, 2004.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio, *La Colaboración En El Estado Compuesto Asimétrico: El Caso De España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, *Relaciones Interadministrativas De Colaboración y Cooperación*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

- FERNÁNDEZ PAVÉS, María J., *La Financiación De Los Gobiernos Locales: Balance y Perspectivas*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *La Información y Participación Ciudadana En La Administración Local*, 1a ed., Bosch, Barcelona, 2005.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo En América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, D.F., 2003.
- FERNANDEZ-MIRANDA, J. (2008). El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional. *Revista de administración pública.*, (175), 113.
- FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado Unitario, El Federal y El Estado Autonomico*, 2a ed., Tecnos, Madrid, 1986.
- . , *Estudios De Ciencia Política*, 4a corr. y completada ed., Tecnos, Madrid, 1992.
- FERRARO, Agustín E., *En Busca Del Buen Gobierno: Nuevas Perspectivas Sobre Política y Gestión Del Estado En América Latina*, Vol. 66, Bellaterra, Barcelona, 2007.
- . , *Reinventando El Estado: Por Una Administración Pública Democrática y Profesional En Iberoamérica*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009.
- FILIPPOV, Mikhail, ORDESHOOK, Peter C., y otros, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2004.
- FINOT P., Iván, *Descentralización En América Latina: Cómo Hacer Viable El Desarrollo Local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, 2003.
- . , *Descentralización En América Latina: Teoría y Práctica*, Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, 2001.
- . , Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, No. 10, 173-205.
- . , *Descentralización y Participación En América Latina: Una Mirada Desde La Economía*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, 2001.

- FLEINER-GERSTER, Thomas, *El Federalismo En Europa*, 1a ed., Hacer, Barcelona, 1993.
- Fondo de Cultura Económica (México), PNUD México., y otros, *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, México, D.F., 2010.
- FONT I LLOVET, Tomás, *Gobierno Local y Estado Autonomico*, Vol. 7, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008.
- Friedrich-Ebert-Stiftung., Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), y otros, *Construyendo Un Nuevo Marco Legal Para El Desarrollo Municipal*. Friedrich Ebert Stiftung: FUNDE: FundaUngo, San Salvador, El Salvador, 1998.
- FUENTE, Manuel d. l., *Descentralización, Derechos Humanos y Ciudadanía*, 1a ed., Plural etc., La Paz, 2010.
- FUKASAKU, KIICHIRO, Ricardo HAUSMANN, Inter-American Development Bank. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Centre., and International Forum on Latin American Perspectives. "Democracia, Descentralización y Déficit Presupuestarios En América Latina. "Banco Interamericano de Desarrollo; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1999.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano., *Hagamos Las Cuentas: Conocimiento Presupuestario, Apropiación Ciudadana e Incidencia En Políticas Públicas*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 2004.
- Fundación Democracia y Gobierno Local. (2008). *Revista democracia y gobierno local. Revista democracia y gobierno local.*
- FUNDACIÓN DEMUCA, *Actualización Del Estudio Comparativo Sobre Las Finanzas Municipales Para El Desarrollo Local En Centroamérica y República Dominicana: Datos 2007-2008*. Fundación Demuca, San José, Costa Rica, 2010.
- . , *Guía Para La Conducción De Procesos De Ordenamiento Territorial Municipal*, Fundación DEMUCA, San José, C.R., 2009.
- . , *Perfiles De Las Competencias Municipales En Centroamérica y República Dominicana*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación Demuca), San José, Costa Rica, 2009.
- . , "Descentralización y Marco Competencial De Los Gobiernos Locales En Centroamérica y República Dominicana: Análisis De Situación. "Fundación DEMUCA, 1998.

- . , *Guía De Herramientas Municipales Para La Promoción Del Desarrollo Económico Local*, Fundación DEMUCA, San José, C.R., 2009.
- . , *Los Municipios y La Descentralización En Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 1999.
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo., *Código Municipal Explicado: Con Legislación Relacionada*. Diaconía: FundaUngo, San Salvador, 2008.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador) - United Nations Development Programme, *Asociación De Municipios y Construcción Regional Para El Desarrollo*, FUNDE-PNUD, San Salvador, El Salvador, 2004.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014: Democracia y Crecimiento: Fundamentos Del Desarrollo*, 2a ed., Fusades, San Salvador, 2008.
- . , *Las Instituciones Democráticas En El Salvador: Valoración De Rendimientos y Plan De Fortalecimiento*, Fusades, San Salvador, 2005.
- . , *Las Instituciones Democráticas En El Salvador. Valoración De Rendimientos y Plan De Fortalecimiento II*, FUSADES, Departamento de Estudios Legales, San Salvador (El Salvador), 2010.
- FURLAN, J. L. (2012). Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica. *Serie Estudios Celadel*, 1(1).
- GAGNON, Alain-G, *El Federalismo Canadiense Contemporáneo: Fundamentos, Tradiciones e Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- GAIRÍN SALLÁN, Joaquín, *La Descentralización Educativa: ¿una Solución o Un Problema?* Ciss Praxis, Madrid, 2005.
- GALÁN GALÁN, A. (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista Electrónica CEMCI*, (8), 1-27.
- . , *La Potestad Normativa Autónoma Local*, Atelier, Barcelona, 2001.
- . , *El Reglamento Orgánico Local*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2004.
- GALÁN GALÁN, Alfredo y Fundación Democracia y Gobierno Local, *La Reordenación De Las Competencias Locales: Duplicidad De Administraciones y Competencias Impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona,
- GALDÁMEZ, E. El programa de ajuste estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos.

- GALLEGO, Raquel, GOMÀ I CARMONA, Ricard, y otros, *Estado De Bienestar y Comunidades Autónomas: La Descentralización De Las Políticas Sociales En España*, Vol. 6, Tecnos, Madrid, 2003.
- GALLICCHIO, Enrique., Camejo, Alejandra., Daguerre, Juan., Marchesi, Aldo., *Desarrollo Local y descentralización En América Latina: Nuevas Alternativas De Desarrollo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana; Diputación de Barcelona, Montevideo, Uruguay; Barcelona, España, 2005.
- GANDÁSEGUI, Marco A., LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, y otros, *La Globalización y El Consenso De Washington: Sus Influencias Sobre La Democracia y El Desarrollo En El Sur*, CLACSO, Buenos Aires, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de administración pública.*, (175), 217.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea y La Formación Del Sistema Municipal Francés Contemporáneo*, 2a , 2a reimp ed., Vol. 198, Taurus, Madrid, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso De Derecho Administrativo*, 12a, reimp ed., Thomson Civitas, Madrid, 2005; 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, y otros, *Estudios Sobre La Constitución Española: Homenaje Al Profesor Eduardo García De Enterría. Coordinación y Presentación, Sebastián Martín-Retortillo. Tomo IV, Del Poder Judicial Organización Territorial Del Estado / Autores Del Presente Volumen Manuel Alonso Olea*. 1a ed., Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Silvia M., *Gestión Pública Local: Descentralización Administrativa y Principios Presupuestarios*, Atelier Editorial, Barcelona, 2004.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, *La Configuración Constitucional De La Autonomía Local*, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 1998.
- GARCÍA PALACIOS, Omar A., *La Contraloría General De La República y El Control Externo En El Estado Democrático Nicaragüense*, 1a ed., Vol. 7, Universidad Centroamericana, Managua, 2006.
- GARCÍA RUBIO, Fernando, MENÉNDEZ, Pablo, y otros, *La Organización Administrativa De Las Fórmulas De Gestión Directa De Los Servicios Públicos Locales*, 1a ed., El Consultor de los Ayuntamientos La ley, Las Rozas, 2011.
- GARCÍA RUIZ, José L. y GIRÓN REGUERA, Emilia, *Estudios Sobre Descentralización Territorial: El Caso Particular De Colombia*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2006.

- GARCÍA SÁNCHEZ, Justo, *El Arte Del Buen Gobierno Municipal: Reflexiones De Antonio Cáceres Pacheco*, Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 2000.
- GARCÍA-GUADILLA, M. P. (1999, Democracia y dilema eficiencia-equidad en la descentralización local en Venezuela. *América Latina Hoy*, Abril 1999, 85-85-94.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A., *Principios Jurídicos De La Organización Administrativa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.
- . , *Tratado De Derecho Administrativo*, Vol. 69, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964; 1967.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *La Descentralización Administrativa*, Vol. 14, Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", San José de Costa Rica, 1967.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Fernández Pastrana, José Maria., *Régimen jurídico y Procedimiento De Las Administraciones públicas: (Un Estudio De La Ley 30/1992)*, Civitas, Madrid, 1993.
- GARRIDO FALLA, Fernando, BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, y otros, *La Administración En La Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- GEFFNER, Maximiliano, GÓMEZ SABAINI, Juan C., y otros, *Honduras: El Papel De Los Municipios En El Combate a La Pobreza*, Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago, 2006.
- GIANNINI, Massimo S., CODINA, José R., y otros, *Las Regiones En Italia*, 1a ed., Civitas, Madrid, 1984.
- GIBSON, Edward L., *Federalism and Democracy in Latina America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore; London, 2004.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio, *Federalismo Fiscal: Teoría y Práctica*, 2a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- GOMÀ, Ricard, JORDANA, Jacint, y otros, *Descentralización y Políticas Sociales En América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2004.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *El Tribunal De Cuentas: El Control Económico-Financiero Externo En El Ordenamiento Constitucional Español*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2001.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, BORRAJO INIESTA, Ignacio, y otros, *La Provincia En El Sistema Constitucional*, 1a ed., Editorial Civitas, Madrid, 1991.



- GÓMEZ-SABAINI, Juan Carlos. *El Salvador: Las Finanzas De Los Gobiernos Locales: Diagnóstico y Alternativas Para Su Fortalecimiento*: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- GÓMEZ-SABAINI, Juan C., JIMÉNEZ, Juan P., y otros, *El Financiamiento De Los Gobiernos Subnacionales En América Latina Un Análisis De Casos*, CEPAL, Santiago, Chile, 2011.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José J., *El Estado Unitario-Federal: La Autonomía Como Principio Estructural Del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro J. y NÚÑEZ RIVERO, Cayetano, *El Estado Autonómico: Principios, Organización y Competencias*, 1a ed., Universitas, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ, Edgar, JARAMILLO PÉREZ, Iván, y otros, *El Nivel Intermedio En El Arreglo Institucional : Diagnóstico y Perspectivas En El Ámbito Latinoamericano*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1996.
- GONZÁLEZ, Luis A. "Democratización y Cultura Política En El Salvador", en *Democratización y Cultura Política En El Salvador*, 2006,
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, Cabezas Calvo-Rubio, Francisco., *Agua y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado De Derecho Administrativo. T. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- . , *Tratado De Derecho Administrativo. T. III, Vol. I*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- . , *El Derecho Administrativo Privado*, Montecorvo, Madrid, 2002.
- . , *Urbanismo y Ordenación Del Territorio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- . , *Nuevo Derecho De Aguas*, Thomson/Civitas, Madrid, 2007.
- GOODSPEED, Timothy J. y ANTOLÍN, Pilar, *Principios De Federalismo Fiscal*, Vol. 5, Fedea, Madrid, 1991.
- GORORDO BILBAO, José M., MOROTE SARRIÓN, Juan, y otros, *El Control De Las Cuentas Públicas: El Control De La Gestión Pública Por Los Órganos De Fiscalización Externa: Análisis Empírico Del Control De La Objetividad, Transparencia y Atención Al Ciudadano En Las Entidades Locales*, 1a ed., Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2009.

- GRINDLE, Merilee S., *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton U.P., 2009.
- GUITIÁN, Manuel, MUNS, Joaquín, y otros, *La Cultura De La Estabilidad y El Consenso De Washington*, Vol. 15, La Caixa, Servicio de Estudios, Barcelona, 1999.
- HERCE, José A. y Fundación de Estudios de Economía Aplicada, *Financiación Autonómica: Descentralización, Eficiencia y Unidad De Mercado: Ponencias De La Jornada Celebrada En Sevilla El Día 20 De Marzo De 2001*, Federación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid, 2001.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *¿Hacia Un Nuevo Federalismo?* El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- HERNÁNDEZ HOYOS, Diana, CEBALLOS, Marcela, y otros, *Tendencias Del Comportamiento Electoral y Descentralización En Los Municipios De Colombia, 1988.2000*, Development Research Centre, Development Studies Institute, London, 2005.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo, *El Desarrollo Del Gobierno Local :(Una Aproximación Doctrinal)*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad De Buenos Aires En La Reforma Constitucional De 1994*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997.
- HOOGHE, L., & Marks, G. (2012). Beyond Federalism. Estimating and Explaining the Territorial Structure of Government. *Working paper series / KFG, the Transformative Power of Europe*, (37).
- HUERTA MALBRÁN, María A., *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2000.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio, *El Derecho Constitucional a Participar y La Participación Ciudadana Local*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007.
- IDROVO MURILLO, Jaime y ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto, *CONFEDELCA, Un Proceso En Marcha*, CONFEDELCA, San Salvador, El Salvador, 2007.
- ILLÁN SAILER, José C., *Los Procesos De Descentralización y Los Retos Para La Ayuda Internacional*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid, 2006.
- Instituto de Estudios Fiscales (España), (2000). DOCUMENTOS - Instituto de Estudios Fiscales. *DOCUMENTOS - Instituto de Estudios Fiscales*.

- Instituto Vasco de Administración Pública, *La Posición Institucional De La Administración Local Ante El Siglo XXI*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.
- ISUNZA VERA, Ernesto y OLVERA RIVERA, Alberto, *Democratización, Rendición De Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, 1a reimp ed., Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2006; 2010.
- JELLINEK, Georg, *Fragments De Estado*, Civitas, Madrid, 1981.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, William W. y Escuela Superior de Administración Pública (Colombia), *Democracia Local y Autonomía: Falsas Expectativas y Promesas Incumplidas De La Descentralización*, ESAP, Bogotá, 2001.
- JIMENEZ, E., & Sawada, Y. (1999). Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. *The World Bank Economic Review*, 13(3).
- JONES, E., & TREISMAN, D. (2009). The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. *Parliamentary Affairs*, 62(4), 691-697.
- JOUBE, Bernard y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José M., *Cuestiones Sobre Gobernanza Urbana*, Vol. 19, Fundacio Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2005.
- KAMEL, Sherif, Dina Rateb, Laure Heland, Kenneth Pigg, Taiwo E. Mafimisebi, Heli Verta, Kaisu Puumalainen, et al. "Regional Development Concepts, Methodologies, Tools and Applications." Information Science Reference.
- KELSEN, Hans, LEGAZ LACAMBRA, Luis, y otros, *Teoría General Del Estado*, Comares, Granada, 2002.
- KLAUER, Alfonso, *Descentralización, sí o sí*, Full Print SRL, Lima, 1999.
- LA PERGOLA, Antonio, *Los Nuevos Senderos Del Federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea De La Autonomía Local*, 1a ed., Vol. 22, Iustel, Madrid, 2007.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Principios De Derecho Civil*, 17a ed., Madrid, 2011.
- LE ROY, Katherine, SAUNDERS, Cheryl, y otros, *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, Vol. 3, Montreal, 2006.
- LEÓN-ALFONSO, Sandra, *The Political Economy of Fiscal Decentralization: Bringing Politics to the Study of Intergo*, 1ª ed., Vol. 6, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

- LIRA, Luis, *La Cuestión Regional y Local En América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, 2003.
- LITVACK, Jennie, AHMAD, A., y otros, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, 1998.
- LONDOÑO GUTIÉRREZ, Fabio y PARDO CARRERO, Germán A., *Dos Estudios Sobre La Autonomía De Las Entidades Territoriales En Colombia*, Restrepo y Londoño, Santiago de Cali, 2003.
- LOPEZ GUERRA, Luís, *Derecho Constitucional. Vol. II, Los Poderes Del Estado. La Organización Territorial Del Estado*, 8a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, *Derecho Constitucional*, 7a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- LÓPEZ MURPHY, Ricardo, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ., y otros, *Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1996.
- LÓPEZ PINA, Antonio y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Elementos De Derecho Público*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid; Barcelona, 2002.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, *Estado y Comunidades Autónomas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.
- LÓPEZ SALAZAR, Roberto O. y AYALA CHACÓN, Samuel, *Las Mancomunidades En El Salvador: Fortalezas, Logros y Desafíos*, Fons Valencià per la Solidaritat, Xàtiva, 2010.
- LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo, *El Federalismo Americano: Las Relaciones Entre Poderes En Los Estados Unidos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- LORA, Eduardo., World Bank., *The State of State Reform in Latin America*, Stanford University Press; World Bank, Stanford, CA; Washington D.C., 2007.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso De Derecho Político. Vol. 2, La Crisis De La Teoría De Estado En La Actualidad; Federalismo y Estado Federal; La Teoría De La Constitución En El Marco Del Derecho Político*. 3ª. Rev, reimp ed., Tecnos, Madrid, 1983; 1981.
- MADIÈS, Thierry y LAGO PEÑAS, Santiago, *Descentralización, Federalismo Fiscal y Redistribución Interterritorial En España :Una Panorámica*, Vol. 19, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001.

- MAJEED, Akhtar, WATTS, Ronald L., y otros, *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, Montreal, 2006.
- MALDONADO COPELLO, Alberto / Campo, Esther del (Director). "Los Límites De La Descentralización Territorial: El Caso De Colombia". Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- MARCOU, Gérard, España, y otros, *La Regionalización y Sus Consecuencias Sobre La Autonomía Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2000.
- MARIANI, Rodolfo y United Nations Development Programme., *Democracia/estado/ciudadanía: Hacia Un Estado De y Para La Democracia En América Latina*, Sede PNUD, Lima, 2008.
- MARILUZ URQUIJO, José M., Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, y otros, *El Agente De La Administración Pública En Indias*, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Buenos Aires, 1998.
- MARTÍN GARCÍA, Pedro, *Una Nueva Forma De Gobernar San Salvador: El Proceso De Participación Ciudadana En La Administración Silva*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, 2000.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *El Horizonte De La Descentralización*, Vol. 1, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- MARTÍNEZ ARDILA, Sorely, CUERVO GONZÁLEZ, Luis M., y otros, *Sistemas De Buenas Prácticas En Desarrollo Económico Local: Una Revisión Preliminar De La Experiencia*, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago, 2006.
- MARTINEZ CÁRDENAS, E. E., & Ramirez Mora, J. M. (2011). Descentralización política y democracia en América Latina: una relación problemática. *Reflexión Política (Bucaramanga)*, 13(25), 164-178.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián y ARGULLOL, Enric, *Descentralización Administrativa y Ordenación Política*, Alfaguara, Madrid, 1973.
- MASCAREÑO Carlos. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Latin American Studies Center University of Maryland, College Park, Working Paper 23*.
- MASCAREÑO, Carlos y Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios del Desarrollo., *Descentralización y Democracia En América Latina: Encuentros y Desencuentros*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 2010.

- MCDERMOTT, G. A. (2002). La reinención del federalismo: "governancia" de los experimentos institucionales descentralizados en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(164), 611-642.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La Protección Constitucional De La Autonomía Financiera De Los Entes Locales Frente a Las Alteraciones De Su Ámbito Competencial*, Vol. 3, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La Promoción De La Rendición De Cuentas y La Participación Ciudadana En Los Procesos De Descentralización*, Cyan, [Madrid, 2006.
- MEILÁN GIL, José L. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José L., *Descentralización y Administración Local :(Jornadas De Estudio Celebradas En La Facultad De Derecho De Burgos Los Días 2, 3 y 4 De Noviembre De 1988)*, Vol. 21, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.
- MERINO ESTRADA, Valentín y FERNÁNDEZ PAVÉS, María J., *La Potestad Normativa Local: Autoorganización, Servicios Públicos, Tributos, Sanciones y Relaciones Sociales*, Vol. 82, CEMCI, Granada, 2008.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La Competencia Administrativa y Sus Modulaciones: Manual Para La Desconcentración, Delegación, Avocación, Encomienda De Gestión, Delegación De Firma y Suplencia*, 1a ed., Bosch, Barcelona, 2005.
- Ministerio de Economía. Dirección General de Estadística y Censos., *Encuesta De Hogares De Propósitos Múltiples, 2010*, Dirección General de Estadísticas y Censos, San Salvador, El Salvador, 2011.
- Ministerio de Educación El Salvador, *Historia De El Salvador I*, Ministerio de Educación El Salvador (Editor), 2009.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social., *Plan De Desarrollo Económico y Social, 1989-1994*, El Ministerio, San Salvador, El Salvador, C.A., 1990.
- Ministerio de Administraciones Públicas, *El Pacto Local: Medidas Para El Desarrollo Del Gobierno Local*, 1a ed., Ministerio de Administraciones públicas, Madrid, 1999.
- MIR I BAGO, Josep, *El Sistema Español De Competencias Locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.
- MIRANDA FLORES, Javier N., *Las Juntas Vecinales Como Espacios De Descentralización Municipal: Fortalezas e Insuficiencias: La Experiencia De Trujillo-Perú*, 1a ed., Javier Miranda Flores, Trujillo, 2004.

- MOLINA GARRIDO, María d. C. y Instituto de Estudios Fiscales, *Análisis Del Proceso De Descentralización De La Asistencia Sanitaria a Las Comunidades Autónomas De Régimen Común: Implicaciones Del Nuevo Modelo De Financiación Autonómica*, Vol. 6/04, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004.
- MOLINA MARTÍNEZ, Miguel, *Los Cabildos y La Independencia De Iberoamérica*, [CEMCI], Granada, 2002.
- MOLINA MOLINA, José y CABANNES, Yves, *Los Presupuestos Participativos: Un Modelo Para Priorizar Objetivos y Gestionar Eficientemente En La Administración Local*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- MOLINA, Fabio, *La Democracia Desde El Municipio: El Nuevo Estado Descentralizado*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 2006.
- MONTECINOS, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE [artículo de revista]*, 31(93), 73-88.
- MONTENEGRO, Sofía and Elvira Cuadra Lira. "La Descentralización En Nicaragua: Diagnóstico Del Proceso." Centro de Investigaciones de la Comunicación CINCO, Managua.
- MONTERO, Alfred P. y SAMUELS, David J., *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004.
- MORA ALFARO, Jorge, *El Sinuoso Camino a La Descentralización y El Necesario Fortalecimiento Del Gobierno Local*, 1a ed., FLACSO Costa Rica, San José Costa Rica, 2009.
- MORATA, Francesc, *Gobernanza Multinivel En La Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- MORELL OCAÑA, Luis, *Curso De Derecho Administrativo*, 4a ed., Aranzadi, Elcano, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Diccionario De Derecho Administrativo*, 1a ed., Iustel, Madrid, 2005.
- . , *Tratado De Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 1a ed., Iustel, Madrid, 2009.
- . , *Tratado De Derecho Administrativo y Derecho Público General III, La Organización Territorial Del Estado, Las Administraciones Públicas.*, 1a ed., Iustel, Madrid, 2009.

- . , *Tratado De Derecho Administrativo y Derecho Público General. T 1.* 1a ed., Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago y BAÑO LEÓN, José M., *Tratado De Derecho Municipal. T. I,* 2a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- NEVADO MORENO, Pedro T., *Notas Sobre Derecho Administrativo,* 2a, rev. corr. y ampl. ed., Ratio Legis, Salamanca, 2003; 2006.
- NICKSON, Andrew, *Where is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective, Where is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective,* Swedish International Centre for Local Democracy, Suecia, 2011.
- Niemeyer Grawe, James Joseph. "Desarrollo De La Participación Ciudadana En Los Procesos De Control Social De La Gestión Municipal En El Distrito De Comas, Lima, Perú." 2006.
- NIETO, Alejandro, *Corrupción En La España democrática,* Ariel, Barcelona, 1997.
- NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana M., *Los Entes Locales Municipales: Entre La Política y La Administración,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001.
- NOHLEN, Dieter, *Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa-América Del Sur,* Síntesis; Editorial Nueva Sociedad, Madrid; Caracas, Venezuela, 1991.
- NOVO ARBONA, Ainhoa, *La Excepcionalidad Del Modelo Federal Foral Vasco,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- OATES, Wallace E., *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance,* Vol. 88, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- . , *Studies in Fiscal Federalism,* Edward Elgar, Aldershot, 1991.
- OATES, Wallace E. y PÉREZ JIMÉNEZ, Pablo-Jesús, *Federalismo Fiscal,* Vol. 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Observatorio de Autonomía Municipal. y FUNDACIÓN DEMUCA, , *La Autonomía Municipal En Centroamérica y República Dominicana,* Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica, 2009.
- OCHOA TREPAT, María L., PERULLES MORENO, Juan M., y otros, *Todo Sobre Tributos y Precios Públicos Municipales 91,* Praxis, Barcelona, 1991.
- O'DONNELL, Guillermo, *Disonancias: Críticas Democráticas a La Democracia,* Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.



- O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo M., y otros, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones Sobre La Calidad De La Democracia En América Latina*, Homo Sapiens, Rosario Argentina, 2003.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca, *Manual De Organización Administrativa Del Estado*, Vol. 3, Síntesis, Madrid, 2006.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2010). La autonomía municipal del siglo XXI. *Provincia revista venezolana de estudios territoriales. Universidad de Los Andes, Mérida (CIEPROL)*, 24, 129-140.
- ORELLANA, Víctor A., *La Experiencia De Desconcentración De Servicios En El Municipio De San Salvador*, FUNDAUNGO: Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador, El Salvador, 1999.
- . , *El Salvador: Políticas De Descentralización y Capacidades De Gestión Administrativa y Financiera De Las Municipalidades*, FLACSO, Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1997.
- Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal Congreso, *El Municipio Como Parte Del Estado*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2003.
- Organización de los Estados Unidos, *La Descentralización y Los Desafíos Para La Gobernabilidad Democrática.*, Washington, D.C., 2008.
- ORTEGA HEGG, Manuel, y otros, *El Salvador, Descentralización y Asociacionismo Municipal: La Descentralización Desde La Perspectiva De Las Municipalidades*, CASC-UCA: Fundaungo, Managua, Nicaragua, Centroamérica, 1999.
- ORTEGA HEGG, Manuel y WALLACE S., María G., *Centro América: Descentralización y Asociacionismo Municipal (La Descentralización Desde Perspectiva De Las Municipalidades)*, CASC-UCA, Managua, Nicaragua, Centroamérica, 2000.
- OSZLAK, O. (2007). TEMA CENTRAL - 3440 El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. *Nueva sociedad.*, 210, 42.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2007). La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. *Revista de administración pública.*, (172), 9-77.
- . , *Derecho Administrativo*, 21a ed., Madrid, 2010.
- PARADA VÁZQUEZ, José R., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, y otros, *Las Competencias Locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

- PARADA VÁZQUEZ, José R., FUENTETAJA PASTOR, Jesús Á., y otros, *Reforma y Retos De La Administración Local*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L. (2008). La autonomía local desde el punto de vista de su realización efectiva. *Revista Electrónica CEMCI*, 1, 1-37.
- . , *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- . , *Organización y Poder De Organización: Las Potestades Organizatoria y Reglamentaria Del Complejo Orgánico- Funcional Gobierno y Administración*, 1a ed., Iustel, Madrid, 2009.
- PAREJO ALFONSO, Luciano and Barcelona. Diputación Provincial. "La Potestad Normativa Local." Marcial Pons; Diputació de Barcelona, 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, y otros, *Manual De Derecho Administrativo. Vol. 1*, 5a corr, aum y pue al día ed., Ariel, Barcelona, 1998.
- PARÉS, Marc, *Participación y Calidad Democrática: Evaluando Las Nuevas Formas De Democracia Participativa*, 1a ed., Ariel, Barcelona, 2009.
- PASTOR, Rodolfo, *Historia De Centroamérica*, Colegio de México, México, 1988.
- PÉREZ ROYO, Javier y CARRASCO DURÁN, Manuel, *Curso De Derecho Constitucional*, 11a ed., Madrid, 2007.
- PÉREZ SÁINZ, Juan P., *La Estructura Social Ante La Globalización: Procesos De Reordenamiento Social En Centroamérica Durante La Década De Los 90*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica: Naciones Unidas, CEPAL, San José, Costa Rica, 2004.
- PÉREZ ZÚÑIGA, José M., *La Reforma Del Régimen Legal De Las Tasas y Precios Públicos En Los Servicios Locales: Las Tasas Locales: (Aproximación Al Problema De La Financiación De Las Corporaciones Locales)*, Vol. 79, CEMCI, Granada, 2004.
- PIKE, Andy, RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, y otros, *Desarrollo Local y Regional*, Universitat de València, València, 2011.
- PLEITEZ, William (coordinador y editor general), *Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Editor), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2004.
- . , *Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De La Pobreza y El Consumismo Al Bienestar De La Gente. Propuestas Para Un Nuevo Modelo De*

*Desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Editor), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2010.

PLEITEZ, William, United Nations Development Programme., y otros, *Almanaque 262: Estado Del Desarrollo Humano En Los Municipios De El Salvador 2009*, FUNDAUNGO: Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, Gobierno de El Salvador; PNUD, San Salvador; Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, 2009.

PONT MESTRES, Magín y ÁLVAREZ CIENFUEGOS, José M., *Financiación De Los Entes Locales: Ponencias*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina., *La Construcción Del Desarrollo Local En América Latina : Análisis De Experiencias = Building Local Development in Latin America : Experiences' Analysis*, Centro Latinoamericano de Economía Humana ; Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Montevideo, Uruguay; San José, Costa Rica, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo., *Informe Regional Sobre Desarrollo Humano Para América Latina y El Caribe 2010 Actuar Sobre El Futuro: Romper La Transmisión Intergeneracional De La Desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José, Costa Rica, 2010.

Proyecto Estado de la Nación, *Estado De La Región En Desarrollo Humano Sostenible: Un Informe Desde Centroamérica y Para Centroamérica*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 2008.

PRUD'HOMME, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank research observer*. 10(2), 201.

PUIG FERRIOL, Luis, *Manual De Derecho Civil*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

PUTNAM, Robert D., Leonardi, Robert., Subirats, Joan, Nanetti, Raffaella., *Para Que La Democracia Funcione : Las Tradiciones Cívicas En La Italia Moderna*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2011.

QUINTANA CARRETERO, Juan P. y España, *Globalización y Principio De Autonomía Local*, Vol. 44, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Jurídica, Madrid, 2008.

QUINTERO LÓPEZ, Rafael, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales., *El Asociativismo Municipal En América Latina : Asociaciones De Gobiernos locales De Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.*, FLACMA, Quito, 2005.

- QUINTERO, RAFAEL,, *Asociativismo Municipal En América Latina : Gobiernos Locales y Sociedad Civil : Asociaciones De Gobiernos Locales De Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana, Uruguay y Venezuela*, ABYA YALA : FLACMA : DFID : GTZ, Quito, Ecuador, 2006.
- QUIROGA DE ABARCA, José María, *Centralización y Descentralización Administrativas y Delegado Del Gobierno*, Dykinson (Editor), Dykinson, Madrid, 1994.
- QUITEÑO, Gloria, VEGA, Lilian, y otros, *Políticas e Instituciones Para El Desarrollo Económico Territorial: El Caso De El Salvador*, CEPAL, Santiago, Chile, 2008.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, *Democracia Participativa: La Democracia Participativa Como Profundización En La Democracia*, Vol. 37, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RAMOS, Laura, y LLISTAR, David, *El Fracaso Del Consenso De Washington: La Caída De Su Mejor Alumna: Argentina*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio, *Partidos Políticos y Democracia*, Dykinson, Madrid, 2007.
- Red para el desarrollo local, *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización Del Estado: Situación Actual y Desafíos*. Red para el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador, 2003.
- . , *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización Del Estado: Situación Actual y Desafíos, enero 2003 - Diciembre 2005*. Red para el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador, 2006.
- . , *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización Del Estado: Situación Actual y Desafíos. Informe 2006 - 2008*, Red para el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador, 2010.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y PAJARES MONTOLÍO, Emilio, *Organización Territorial En España y Latinoamérica: Perspectivas Constitucionales y Comparación De Sistemas*, Vol. 15, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RIVERA ARAYA, Roy, *Descentralización y Gestión Local En América Latina*, 1a ed., FLACSO-Programa Costa Rica, San José Costa Rica, 1996.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Administraciones Públicas y Derecho Privado*. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- . , *Instituciones Administrativas, Desarrollo y Control De La Corrupción: El Caso Colombiano*, UIM; IUT, Granada (España), 2006.

- . , *Derecho Administrativo económico*, M. Pons, Madrid, 2007.
- . , (2015). Oportunidades, riesgos y resultados reales de la ley de oportunidades, riesgos y resultados reales de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 0(Extra).
- RIVERO YSERN, José L., *Manual De Derecho Local*, 5a ed., Civitas, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ CH., Ronny, *Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA [etc.], San José (Costa Rica), 2001.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M. y GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Los Convenios Entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín, *Manual De Desarrollo Local*, 1a ed., Asturias, Gijón, 1999.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge. "Migración Interna y Sistema De Ciudades En América Latina Intensidad, Patrones, Efectos y Potenciales Determinantes, Censos De La Década De 2000." Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) [u.a.].
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. "El Fortalecimiento Del Poder Local", en *Actualidad Administrativa*, No. 3, 2000, p. 93-102.
- . , *El Buen Gobierno y La Buena Administración De Instituciones Públicas*, 1a ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime y CALVO CHARRO, María, *La Administración Pública Española*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime y FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Autonomías y Administración Pública: Reflexiones Sobre La Administración Única*, 1a ed., Praxis, Barcelona, 1996.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime y GARCÍA MEXÍA, Pablo, *Curso De Derecho Público De Las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003.
- . , *Curso De Derecho Público De Las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003.
- ROSALES O., M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 8(22), 159-174.

- ROSALES-MONTANO, Silvia, QUEYRANNE, Magali, y otros, *El Análisis y La Gestión Urbana Participativa, Herramientas De Gobernabilidad Local Democrática*, Apoyo Urbano; Distribución, F & G Editores, Lyon, France; [Guatemala, Guatemala], 2009.
- RUIFIÁN, Dolores M. y Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning., *Descentralización, Instituciones y Financiamiento*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago, Chile, 1995.
- RUIZ OJEDA, Alberto, *El Gobierno Local: Estudios En Homenaje Al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010.
- RUIZ-HUERTA, Jesús y MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael, *Estado Federal-Estado Regional: La Financiación De Las Comunidades Autónomas*, 1a ed., Ediciones de la Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986.
- SABSAY, Fernando L., *Rosas: El Federalismo Argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- SÁENZ ROYO, Eva, *Estado Social y Descentralización Política: Una Perspectiva Constitucional Comparada De Estados Unidos, Alemania y España*, 1a ed., Civitas, Madrid, 2003.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *El Sistema De Gobierno Municipal*, Vol. 173, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- SALDOMANDO, Ángel y CARDONA, Rokaël, *Descentralización, Desarrollo Local y Gobernabilidad En Centro América*, CONFEDLCA, San Salvador, El Salvador, 2005.
- SALGADO, M. (2009). La liberalización comercial en El Salvador: impactos en el nivel de empleo formal y salarios reales. *Revista Realidad. Departamento de Economía, UCA, San Salvador*, 120, 321-356.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización Intermunicipal*, 1a ed., Vol. 10, Iustel, Madrid, 2006.
- SÁNCHEZ DE TOCA, Joaquín, *Regionalismo, Municipalismo y Centralización*, Vol. 14, Reus, Madrid, 1921.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La Autonomía Local: Antecedentes Históricos y Significado Constitucional*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense Civitas, Madrid, 1990.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y Centro de Estudios Constitucionales, *La Participación Del Ciudadano En La Administración Pública*, Vol. 42, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio J., *Autonomía Local y Descentralización: Su Naturaleza Política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, *Estudio Práctico De Las Asociaciones: Democracia Directa y Otras Formas De Participación Ciudadana: Doctrina, Jurisprudencia y Formularios*, 1ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2004.
- SÁNCHEZ TORRES, Fabio y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo, *Descentralización, Pobreza y Acceso a Los Servicios Sociales: ¿quién Se Benefició Del Gasto Público Social En Los Noventa?* Vol. 113, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, 2000.
- SÁNCHEZ-BELLA, Ismael, HERA, Alberto d., y otros, *Historia Del Derecho Indiano*, Editorial Mapfre, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis., Castelao Rodriguez, Julio, *Ciudadanía Participativa y administración Municipal*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2011.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan A., *Principios De Derecho Administrativo General*, 1ª ed., Iustel, Madrid, 2004.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A., *Los Principios Jurídicos Del Derecho Administrativo*, 1ª ed., La Ley, Las Rozas Madrid, 2010.
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José L., *Las Sociedades De Economía Mixta Como Forma De Gestión De Los Servicios Públicos Locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Descentralización y Cooperación :Introducción Al Estudio De Los Mecanismos De Cooperación En Los Estados Basados En La Descentralización Política, Su Aplicación Al Caso Español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- SANZ SÁNCHEZ, Juan d. D. "Los Reglamentos Independientes En El Ámbito Municipal", en *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, No. 276, 1998, p. 63-78.
- SARMIENTO, D. (2003). El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local. *Revista de administración pública.*, (162), 145.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos De Teoría Política*, 1ª en "Ensayo" ed., Alianza, Madrid, 2005.
- SCHÜTZE, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, 1ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2009.

- SEABRIGHT, Paul, *Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model*, Vol. 889, Centre for Economic Policy Research, London, 1994.
- SERRA I SERRA, Narcís, *Organización Territorial Del Estado*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993.
- SHAH, Anwar y KINCAID, John, *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Vol. 4, Montreal, 2007.
- SILVA LIRA, Iván y Latin American Institute for Economic and Social Planning., *Disparidades, Competitividad Territorial y Desarrollo Local y Regional En América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago, 2003.
- SILVA LIRA, Iván, United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean., y otros, *Metodología Para La Elaboración De Estrategias De Desarrollo Local*, Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, 2003.
- Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos and Gumersindo Trujillo. "Federalismo y Regionalismo." Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- SMOKE, Paul J., GÓMEZ, Eduardo J., y otros, *Decentralization in Asia and Latin America: Towards a Comparative Interdisciplinary Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham; Northampton, 2006.
- SOLÓRZANO, César, *Abrimos El Debate: Democracia Participativa*, Editorial Pomaire, Caracas, Venezuela, 2002.
- SOSA WAGNER, Francisco, *Manual De Derecho Local*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra, 2002.
- SOSA WAGNER, Francisco y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Gestión De Los Servicios Públicos Locales*, Thomson Civitas, Madrid, España, 2004.
- SOSA WAGNER, Francisco y MATEO, Martín. "Cincuenta Años En La Administración Local", en *Revista De Administración Pública*, No. 150, 1999, p. 285-316.
- STERN, Klaus y Centro de Estudios Constitucionales, *Derecho Del Estado De La República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- STEYTLER, Nico, KINCAID, John, y otros, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, STEYTLER, Nico (Editor), Vol. V. 6, Forum of Federations and IACFS, International Association of Centers for Federal Studies by McGill-Queen's University Press, Montreal [Que.], 2009.



- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Chile, *Descentralización En América Latina: Un Análisis Comparado De Los Casos De Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, Chile, 2009.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *El Principio De Cooperación En El Estado Autonomico*, 2a ed., Comares, Granada, 2000.
- TAPIA, Francisco X., *El Cabildo Abierto Colonial: Un Estudio De La Naturaleza y Desarrollo Del Cabildo Abierto, Durante Los Tres Siglos De La Administración Colonial Española En América*, Cultura Hispánica, Madrid, 1966.
- TARRÉS VIVES, M. (2014). Reflexión sobre la reforma del Estado. *Documentación Administrativa*, 0(1).
- . (2014). Reflexión sobre la reforma del Estado. *Documentación Administrativa*, 0(1).
- TEJADA HOLGUÍN, Ramón, Inter-American Development Bank., y otros, *Participación Ciudadana y Descentralización En América Latina: Avances, Problemas, Desafíos y Prácticas Ejemplares*, INDES/BID: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 2002.
- TEJERIZO LÓPEZ, José M., *La Financiación Territorial En Los Estados Descentralizados*, *La Financiación Territorial En Los Estados Descentralizados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.
- TENORIO, María, FLACSO (Organization). Programa El Salvador., y otros, *Mapa De Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador*, *Mapa De Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador*, FLACSO El Salvador : Gobierno de El Salvador : PNUD El Salvador, [San Salvador], 2010.
- TORRES ESTRADA, Pedro, *La Autonomía Municipal y Su Garantía Constitucional Directa De Protección: Estudio Comparado De Los Supuestos Español y mexicano*, Vol. 268, Universidad Autónoma de México, México D.F., 2005.
- TORRES-RIVAS, Edelberto y CUESTA, Pilar, *Notas Sobre La Democracia y El Poder Local*, 1a ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudad de Guatemala, 2007.
- TOSCANO GIL, Francisco, *Autonomía y Potestad Normativa Local*, Comares, Albolote (Granada, 2006.
- TREISMAN, Daniel, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, 1 publish ed., Cambridge University Press, Cambridge; Madrid etc., 2007.

- TRUEBA CORTÉS, M. <sup>a</sup>. C. (2011). Imposición local sobre la propiedad: experiencia internacional y lecciones para España. *Investigaciones Regionales*, (20), 117 a 138-117 a 138.
- TRUJILLO, Gumersindo, *Escritos Sobre Estructura Territorial Del Estado*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2006.
- . , *Introducción Al Federalismo Español :(Ideología y Fórmulas Constitucionales)*, Vol. 8, Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1967.
- TUDELA ARANDA, José, KNÜPLING, Félix, y otros, *España y Los Modelos De Federalismo*, Fundación Manuel Giménez Abad: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.
- UMAÑA CERNA, Carlos, *Tendencias y Actores Del Desarrollo Local En Centroamérica*, 1a ed., Fundaungo, San Salvador El Salvador, 2002.
- Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM. "Anales. IX Congreso Iberoamericano De Municipalistas. Montevideo, Uruguay." (2011).
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). "Realidad. Revista De Ciencias Sociales y Humanidades. N° 128 Abril - Junio 2011", en 2011,
- URQUIZA, José M., *Corrupción Municipal: Por Qué Se Produce y Cómo Evitarla*, Almuzara, [Córdoba, 2005.
- VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El Sistema De Financiación De Los Entes Locales: Visión Crítica y Propuestas Para Su Reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006.
- VALLE TORRES, José L., *Dos Estudios Sobre Administración Local: Control y Fiscalización, Las Nuevas Figuras Contractuales*, Vol. 20, CEMCI, Granada, 2001.
- VANDELLI, Luciano, *El Poder Local: Su Origen En La Francia Revolucionaria y Su Futuro En La Europa De Las Regiones*, 1a en español ed., Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M. de la. y GARCÍA ROCA, Francisco J., *La Autonomía Municipal y El Bloque Constitucional Local : Un Estudio De Derecho Argentino y Español*, Ciudad Argentina, Buenos Aires; Madrid, 2006.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, *Gobiernos Locales En Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 1a ed., Vol. 12, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2010.
- VENEZIANO ESPERÓN, Alicia y Instituto Nacional de Administración Pública, *Reflexiones Sobre Una Reforma Orientada Al Ciudadano: La Descentralización*

- Participativa De Montevideo*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- VENEZIANO ESPERÓN, Alicia y MOREIRA, Constanza, *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma Del Estado: Una Vinculación Pendiente*, Orbe Libros etc., Montevideo, 2009.
- VICENTE GARCÍA, José d., *La Autonomía Local En El Ámbito Tributario y Financiero*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2002.
- VIDAL BELTRÁN, José M., GARCÍA HERRERA, Miguel Á., y otros, *El Estado Autonómico: Integración, Solidaridad, Diversidad*, 1a ed., Vol. 1, 2, Colex, Madrid, 2005.
- VIDAL BELTRÁN, José M., PRATS CATALÀ, Joan, y otros, *Gobernanza: Diálogo Euro-Iberoamericano Sobre El Buen Gobierno*, 1a ed., Colex, Madrid, 2005.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, y Universidad del Rosario (Bogotá), *El Federalismo*, Ediciones Rosaristas, Santafé de Bogotá, 1998.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Descentralización? Regionalización? Federalismo?* Universidad Externado de Colombia, [Bogotá], 1981.
- . , *La Región En La Organización Territorial Del Estado*, Centro Editorial Universidad del Rosario, [Bogotá], 2001.
- VILLAR PALASÍ, José L., *Apuntes De Derecho Administrativo: Parte General*, S.N., Madrid, 1977.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute, *Federalism and Political Performance*, Vol. 16, Routledge, London, 2000.
- WATTS, Ronald L. y SEIJAS VILLADANGOS, Esther, *Sistemas Federales Comparados*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2006.
- WEBER, Max., Parsons, Talcott, Giddens, Anthony., *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Routledge, London; New York, 1992.
- WEBER, Max, MILLS, C. W., y otros, *Ensayos De Sociología Contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, 1972.
- World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean and Shahid J. Burki. "Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1999 Decentralization and Accountability of the Public Sector : Proceedings of a Conference Held in San Salvador, El Salvador." World Bank.
- World Bank, *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, Published for the World Bank, Oxford University Press, New York, 1991.

- . , *World Development Report, 1992: Development and the Environment*. Oxford University Press for the World Bank, Oxford, 1992.
- . , *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*., The World Bank: Oxford University Press;, Oxford, 1994.
- . , *World Development Report. 1997, State in a Changing World*. Oxford University Press, New York; Oxford, 1997.
- . , *World Development Report 1999*, Oxford University Press, New York (NY), 2000.
- . , *World Development Report, 1999/2000: Entering the 21st Century - Development*. Oxford University Press, New York; Oxford, 1998.
- . , Part III Empowerment - Chapter 6 Making State Institutions More Responsive to Poor People - How can decentralization be made pro-poor? (2001). *World development report*, 106.
- . , *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean - 1999 Proceedings Decentralization and Accountability of the Public Sector*, The World Bank, Washington, D.C, 2000.
- WORTMAN, Miles L., *Gobierno y Sociedad En Centroamérica: 1680-1840*, Banco Centroamericano de Integración Económica, [San José, Costa Rica], 1991.
- ZAMORA RIVAS, Ángela, United Nations Development Programme - Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), *Directorio y Análisis De Agrupamientos Municipales En El Salvador: Estudio FUNDE-PNUD*, PNUD-FUNDE, El Salvador, 2004.
- ZÁRATE ARDELA, Patricia, *Participación Ciudadana y Democracia: Perspectivas Críticas y Análisis De Experiencias Locales*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005.
- ZAS FRIZ BURGA, Johnny, *El Sueño Obcecado: La Descentralización Política En La América Andina*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001.
- ZIBLATT, Daniel, *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton University Press, Princeton; Woodstock, 2006.
- ZIMMERMAN, Joseph F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, 1ª ed., Praeger, Westport Connecticut, 1992.
- ZUAZO OBLITAS, Moira,, Faguet, Jean-Paul,,Bonifaz Moreno, Gustavo,, *Descentralización y democratización En Bolivia : La Historia Del Estado débil, La*

*Sociedad Rebelde y El Anheló De Democracia*, Friedrich Ebert Stiftung (Editor),  
Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, 2012.



## NOTAS