



40 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR

Gimena Albarenga¹

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
(Uruguay)

Nahuel Roel²

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
(Uruguay)

Gonzalo Puig Lombardi³

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
(Uruguay)

Resumen:

Este artículo analiza los principales cambios que se han dado en materia de descentralización en El Salvador desde la transición democrática hasta el presente. En un continente históricamente centralizado, revisamos los orígenes del gobierno local a través de las diferentes reformas institucionales que han buscado otorgar mayor autonomía al

¹ gimenalbarenga@gmail.com

² nahuel.roel@cienciassociales.edu.uy

³ gonzalo.puig@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 31/07/2026

Aceptado: 11/09/2026

Publicado en línea: 15/10/2026





primer nivel de gobierno. A pesar de los avances normativos y políticos, persisten desafíos importantes, destacando con especial énfasis en el proceso de recentralización llevado adelante por la administración Bukele.

Palabras clave:

Municipios, El Salvador, Descentralización, Recentralización, Bukele.

Abstract:

This article analyzes the main changes in decentralization in El Salvador from the democratic transition to the present. In a historically centralized region, we review the origins of local government through various institutional reforms aimed at granting greater autonomy to the first level of government. Despite normative and political advances, significant challenges remain, with particular emphasis on the recent recentralization process led by the Bukele administration.

Key words:

El Salvador, local governments, decentralization, recentralization, Bukele.



Sumario del Trabajo

- I. *Introducción*
- II. *Resumen sociodemográfico y político de El Salvador*
- III. *La institucionalidad de los gobiernos locales*
- IV. *Origen y evolución histórica del proceso descentralizador*
- V. *Evolución de los estudios municipalistas en el país*
- VI. *Participación ciudadana*
- VII. *Políticas de acción afirmativa y participación de las mujeres en la política local*
- VIII. *Competencias*
- IX. *Financiación local*
- X. *Garantías de la autonomía local*
- XI. *Asociacionismo intermunicipal*
- XII. *La recentralización durante los gobiernos de Bukele*
- XIII. *Conclusiones*
- XIV. *Referencias bibliográficas*



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Octubre 2026. N°25. Volumen III

I. INTRODUCCIÓN

La República de El Salvador es uno de los países más pequeños de la región latinoamericana, ubicado en las costas del Océano Pacífico en vecindad con Honduras y Guatemala. Quizás es más conocido hoy en día por la adopción del Bitcoin como moneda de curso legal junto a la controversial popularidad de su presidente, Nayib Bukele, que por haber sido uno de los bipartidismos más longevos y programáticos de la región (Azpuru, 2010; Moraes y Béjar, 2023; Luján y Puig, 2024).

El propósito de este capítulo es describir y analizar el proceso de descentralización en El Salvador, un proceso que prácticamente ha acompañado la gestación del país como Estado independiente. No obstante, el énfasis estará puesto en la evolución ocurrida en los últimos 40 años, que es un horizonte temporal que además coincide con la democratización del país. Este proceso no se ha sucedido sin vaivenes y reformas, que serán el motivo de la primera mitad del trabajo, que tendrá como cierre el reciente proceso recentralizador iniciado desde la primera administración de Bukele y profundizado en su segundo mandato. Actualmente, El Salvador asiste a una reversión que lo constituye en el principal caso de estudio de recentralización en la región hoy en día.

Este capítulo está organizado en doce secciones, además de las conclusiones. En las primeras secciones, se contextualiza el caso y se analiza la evolución del proceso de descentralización en el país, con foco en los hitos más significativos de su evolución institucional. En segundo término, se abordarán aspectos puntuales como la autonomía, las competencias, el financiamiento y el asociativismo de los gobiernos locales y la presencia de las mujeres en la política local. En último término, se abordará en profundidad los cambios introducidos a partir del proceso de recentralización actual, así como sus potenciales impactos, y las conclusiones finales del trabajo.

II. RESUMEN SOCIODEMOGRÁFICO Y POLÍTICO DE EL SALVADOR

Con la menor superficie de los países latinoamericanos (21.040 km²) aunque con una población que supera los 6 millones de habitantes, El Salvador es el país más densamente poblado de toda América Latina continental (Tabla 2.1). Este país en el cual, a pesar de su alta densidad poblacional, casi un 40% de su población reside en áreas rurales (Chamorro, 2015; CEPAL, s. f.), tiene un producto bruto per cápita (PBI) de 5.767 dólares americanos, tasas de desempleo bajas y un índice de desarrollo humano entre los más

bajos de la región (UNDP, 2025). En sintonía con lo anterior, es pertinente destacar cómo las remesas provenientes del exterior representan más de un cuarto de su PIB. Finalmente, es posible afirmar que se trata de uno de los países de la región que más ha sufrido a causa de la inseguridad y la violencia en los últimos 10 años, aun cuando se trata de un fenómeno cuya prevalencia actual es disputada y su abordaje se ha constituido en la política pública más controversial de los últimos años (Meléndez, 2021; El Faro, 2023; FUSADES, 2019).

Tabla 2.1 Indicadores demográficos, económicos y sociales seleccionados de El Salvador.

Indicador	Valor
PIB per cápita (USD)	5767
Tasa de desempleo (%)	6,5
Inflación anual (%)	0,3
Remesas familiares (% del PIB)	27,5
Índice GINI	39.8
Índice de desarrollo humano (IDH)	0,674 (PNUD 2025)
Esperanza de vida al nacer	72
Población	6.365.503
Densidad de población	303 hab/km ²

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2026)

Institucionalmente, el país se organiza como un Estado unitario, con un sistema de gobierno presidencialista y un poder legislativo unicameral. Su sistema electoral se caracteriza por la separación de las elecciones presidenciales del resto de los comicios, que se encuentra desvinculada y no son concurrentes no solo respecto a las legislativas sino también a las municipales. La elección presidencial se celebra cada cinco años, mientras que las elecciones legislativas y municipales ocurren cada tres años⁴.

El sistema político salvadoreño estuvo dominado durante gran parte de su historia reciente por dos partidos tradicionales: la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundada en 1981, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se constituyó como partido político en 1992 tras los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el ascenso de Nayib Bukele y su partido Nuevas Ideas en 2019, en alianza con GANA (Gran

⁴ Esto implica que es posible la coincidencia de los tres ciclos de elecciones, como ocurrió en el año 2024.

Alianza por la Unidad Nacional), reconfiguró el sistema político. Tanto es así que en las elecciones legislativas y municipales de 2021 resultaría el triunfador avasallante con su partido Nuevas Ideas sin necesidad de alianzas, así como de la controversial elección de 2024.

Tabla 2.2 Principales partidos políticos en El Salvador

Partido	Año de fundación	Principal período de éxito electoral	Presencia Subnacional
ARENA (Alianza Republicana Nacionalista)	1981	1989-2009	SI
FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)	1992	2009-2019	SI
GAN (Gran Alianza por la Unidad Nacional)	2010	Alianza con Bukele en 2019	SI
Nuevas Ideas	2018	2019, 2021, 2024	SI

Fuente: Elaboración propia.

El repentino triunfo electoral de Bukele implicó una ruptura con las adhesiones partidarias tradicionales, reflejando el deterioro del sistema de partidos salvadoreño (Meléndez 2021; Luján y Puig, 2024). En un artículo sobre descentralización y municipalismo no es posible omitir los orígenes de Bukele en la política local, ya que su primer cargo como representante político lo desempeñó como alcalde de Nuevo Cuscatlán en 2012 y posteriormente como alcalde del principal municipio del país: su capital San Salvador. En ambos casos como miembro del FMLN. Por otra parte, tampoco se puede obviar que su llegada al gobierno nacional se tradujo en múltiples modificaciones a la arquitectura de los gobiernos locales en El Salvador, tal como se observará a lo largo del capítulo.

III. LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El cronograma electoral presentado anteriormente nos adelanta una característica de la organización subnacional del país: que las autoridades municipales son las únicas de carácter electivo a nivel subnacional. Hasta la última reforma impulsada por el gobierno de Bukele en 2023 la organización subnacional del país era la siguiente: 14 departamentos y 262 municipalidades (actualmente 44). Los primeros tienen el cometido de ser el lazo coordinador entre el gobierno central y las municipalidades, sus autoridades son delegadas y sus competencias son meramente administrativas. Por lo tanto, analizar la descentralización en El Salvador implica centrarse en los municipios, que se constituyen en el primer nivel de gobierno descentralizado propiamente dicho.

Tabla 3.1. Resumen de los niveles de gobierno en El Salvador

Nivel	Nomenclatura	Autoridad Principal	Competencias
Nacional	Gobierno Central	Presidente de la República y Asamblea Legislativa	Administración pública y políticas nacionales
Departamental	Gobernaciones Departamentales	Gobernador Departamental (nombrado por el Presidente)	Coordinación administrativa entre el gobierno central y los municipios
Municipal	Municipios	Alcalde y Concejo Municipal	Gestión de servicios públicos locales, proyectos de desarrollo local, administración de recursos municipales.

Fuente: Elaboración propia

Los municipios son definidos en el Código Municipal como “la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio” (Art.2). El órgano de gobierno local es el Concejo Municipal compuesto por un cargo de alcalde/sa, uno de síndico/a y como mínimo dos concejales/as o regidores/as titulares. El número de cargos de regidor varía según el tamaño del municipio: dos en los municipios de hasta 10.000 habitantes, cuatro en los que tengan entre 10.001 y 20.000 pobladores, seis en los casos con 20.001 y 50.000 habitantes, ocho regidores hasta los 100.000 habitantes y diez cuando se trate de municipios con una población mayor a 100.000 (Art. 24 - Código Municipal).

La asignación de los cargos municipales sigue una regla mixta, que atenúa la representación proporcional pura. Bajo este sistema el partido que obtiene una mayoría simple de los votos válidos se le asigna el cargo de alcalde/sa, síndico/a y el número de regidores necesarios para asegurarle una mayoría en el Concejo. Para asegurar esta mayoría se establece que en caso de que el partido ganador no obtenga más del 50% de los votos igual se le debe asignar el número de regidores que le permitan alcanzar la mayoría, mientras que en caso de obtener la mayoría de los votos estos cargos se asignan de forma proporcional. Independientemente de la forma en que se realice esta primera asignación, el resto de los cargos se distribuyen de forma proporcional entre los partidos de la oposición (Art. 219 - Código Electoral). Más allá de los cuestionamientos en términos de representación que se puedan hacer a esta forma de distribución de cargos, la misma constituyó un avance en el país. Hasta 2013 los Concejos eran elegidos bajo una circunscripción uninominal, lo que significaba que con la obtención de la mayoría simple el partido ganador obtenía todos los cargos que los componen.

Los votantes salvadoreños tienen la posibilidad del denominado “voto cruzado”, es decir, que pueden votar por candidatos de distinto partido político para el nivel municipal, el legislativo nacional y las elecciones presidenciales -en los años en que se superponen. En las elecciones municipales las listas son cerradas y bloqueadas.

Los municipios salvadoreños son muy heterogéneos en cuanto a su población, hasta la reforma de junio de 2023 (Decreto Legislativo No. 762) tenía una población promedio de 24890 habitantes, pero este promedio esconde una gran variación como podemos observar en las Tablas 3.2-3.3 que comparan entre los 10 municipios más poblados y los menos poblados evidencian esta heterogeneidad. Existían al menos nueve municipios que no cumplían con lo determinado en artículo 20 del Código Municipal respecto a que como mínimo para constituirse como tales debían tener 50.000 habitantes -tal como se verá más adelante - ese hecho fue una de las motivaciones esgrimidas por Bukele para la reforma.

Tabla 3.2. Los 10 Municipios más poblados de El Salvador (previo a la reforma de 2024)

Municipio	Población	Diferencia con el promedio
San Salvador	333.648	308758
Soyapango	290.412	265522
Santa Ana	264.091	239201
San Miguel	247.119	222229
Apopa	217.528	192638
Ilopango	188.741	163851
Delgado	164.648	139758
Mejicanos	158.179	133289
Santa Tecla	139.222	114332
Ahuachapán	121.796	96906

Tabla 3.3. Los 10 Municipios menos poblados de El Salvador (previo a la reforma de 2024)

Municipio	Población	Diferencia con el promedio
Nahuizalco	52.787	27.897
Panchimalco	47.799	22.909
Sensuntepeque	44.389	19.499
Tecoluca	38.613	13.723
La Libertad	38.849	13.959
Nejapa	37.999	13.109
La Unión	34.705	9.815
Zaragoza	30.808	5.918
Chalatenango	30.671	5.781
Santo Tomás	25.841	951

Fuente de las tablas 3.2 y 3.3: Elaboración propia en base a los datos de la ex Dirección General de Estadística y Censos ahora Oficina Nacional de Estadísticas y Censos

El Salvador era el país con menor cantidad de habitantes por municipio de la región centroamericana que se redujo la cantidad de municipios se redujo radicalmente en 2023. Evidentemente, esta primera comparación se realizó previo a la reforma ocurrida en el último acto electoral, que de todas formas es incorporada en la Tabla 3.4 para mostrarnos cómo el país pasa de liderar en ese indicador en la región situándose hoy en día en la retaguardia regional.

**Tabla 3.4 Comparativo municipios y población en Centroamérica
(cifras regionales 2022 y reforma El Salvador 2024)**

País	Población (en miles)	Q. Municipios	Promedio hab./Municipio
Costa Rica	5.163	84	61.488
El Salvador	6.521	262	24.890
Guatemala	19.243	340	56.597
Honduras	10.278	298	34.497
Nicaragua	6.948	153	45.403
Panamá	4.517	81	55.777
Centroamérica	52.670	1.218	43.225
El Salvador 2024	6.521	44	148.209

Fuente: Elaboración propia basado en la actualización de los datos de Chamorro 2015 p.299

IV. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

La descentralización puede ser entendida como un proceso de reforma del Estado, en el cual se transfieren hacia los gobiernos locales potestades administrativas, fiscales y/o políticas. El componente administrativo refiere al traspaso de la gestión e implementación de políticas públicas hacia el nivel local; la descentralización fiscal habilita la recaudación de recursos de forma autónoma y el componente político refiere al carácter electivo de las autoridades locales con la correspondiente transferencia de autoridad política. En el entendido de que se trata de un proceso, estos atributos pueden ser descentralizados en distintos momentos históricos o incluso nunca ser abordados en su totalidad (Falleti, 2005). Por ejemplo, en algunos casos se ha delegado en los gobiernos locales la gestión de políticas definidas por los niveles superiores de gobierno sin otorgarles poder de decisión sobre las mismas. En estos casos estamos ante una descentralización meramente operativa o desconcentración (Carrión, 2004; Finot, 2001). Es decir, que la diada centralización/descentralización no debe entenderse como una dicotomía, sino como un continuo de tipos ideales, donde difícilmente existan casos puros (Falleti, 2005).

Entre los atributos de la descentralización, la literatura ha destacado su incidencia sobre la eficacia, eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno a las diferentes demandas ciudadanas (Oates, 1972). Esto se plantea bajo el entendido de que las autoridades elegidas de forma territorialmente descentralizada por su cercanía con los ciudadanos tienen un mejor conocimiento de las preferencias territoriales (Oates, 1972, Dillinger et al, 1999).

Por otra parte, la descentralización, es entendida por la literatura como una suerte de correspondencia en cuanto a la representación entre autoridad y responsabilidad, implica una transformación profunda en la estructura de gobernanza en América Latina, en la que ha persistido una tradición más bien centralista (Boisier 2004; Cravacuore 2014). Desde los años ochenta, casi todos los países de la región han experimentado procesos descentralizadores, que en muchos casos se iniciaron con avances en materia de descentralización política al ampliar el carácter electivo a las autoridades locales (Dillinger et al., 1999; Jordana, 2001).

En el caso salvadoreño es posible encontrar la génesis del municipalismo y el gobierno local durante el proceso colonial y su posterior independencia. En esa época los gobiernos locales eran las instituciones políticas que mediaban entre las autoridades coloniales y la población originaria (Orellana & Córdova, 2001; Mejía, 2014). La Corona española llevó adelante una política de fundación de pueblos como método de ocupación territorial, así como para fijar los límites geográficos; siendo el municipio de San Salvador el primero en ser fundado bajo esa naturaleza en 1525 (Mejía, 2014; Chamorro, 2015). En la primera Constitución de El Salvador (1824), en ese entonces como parte de la República Federal de Centroamérica, ya se reconocía la existencia de pueblos y se determinaba que serían dirigidos por alcaldes electivos. Sin embargo, en el marco de su construcción como Estado Nación tras la ruptura de la Federación, el país no escapó a la tradición centralista de la región (Boisier 2004; Orellana y Córdova 2001; Chamorro 2015)

Si bien, en la Constitución de 1824 y las subsecuentes cartas, desde la primera como Estado independiente en 1841 hasta la Constitución de 1983 vigente actualmente, el municipio fue reconocido como parte importante de la estructura política y territorial del país, lo hizo con distintos grados de autonomía y competencias. Fue a partir de la Constitución de 1864 que se comenzó a hablar formalmente de “Gobierno Local”,



dotando a los municipios de independencia económica y administrativa. No obstante, aun cuando desde las cartas fundacionales se ha intentado que los municipios sean auténticos centros de convivencia social y política, el centralismo ha prevalecido desde los primeros años del Estado salvadoreño (Chamorro, 2015; Mejía, 2014).

Ejemplo de ello es que la autonomía política fue eliminada con la Constitución de 1939, que dispuso que los miembros de los concejos municipales serían designados por el ejecutivo nacional. El carácter electivo se restauró en 1945, pero se mantuvo cierta vigilancia local por parte del nivel central. En 1950 se explicitó, al menos en lo normativo, el carácter autónomo de los gobiernos locales, pero sería en 1983 cuando se profundizará en la construcción de garantías en ese sentido, tal como se analizará en la Sección X (Chamorro, 2015; Mejía 2014).

La última Constitución de 1983 y el Código Municipal aprobado en 1986 constituyeron un avance significativo en términos normativos. Estas normas reforzaron el rol de los municipios como gobiernos locales autónomos, tanto en lo normativo como en la generación de mecanismos que garanticen su autonomía real. En este sentido, fue fundamental la inclusión de una disposición institucional que instó a la creación de un fondo para el desarrollo económico y social de los gobiernos locales (Art. 207). La cual daría lugar a la creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal en 1987, cuyo objetivo era proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a los gobiernos locales. Además de gestionar el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), creado en 1988 siguiendo la disposición constitucional y financiado con las arcas del gobierno central.

No obstante, los avances más importantes tuvieron que esperar hasta el final del conflicto armado en la década de los 90. En 1990 se creó el Fondo de Inversión Social (FIS), que pasó a llamarse Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) en 1996, con el fin de destinar recursos a proyectos de infraestructura en las comunidades y abordar la pobreza. A su vez, durante estos años se desarrollaron una serie de experiencias de desconcentración de funciones hacia el nivel local, como ser la presentación de servicios de agua potable en algunos municipios, para la que se optó por la creación de empresas intermunicipales con participación del nivel central y del sector privado. Es decir, que este proceso de transferencia de funciones hacia el nivel local se



dio en paralelo con ciertas tendencias privatizadoras y de reducción del Estado, en un contexto de expansión regional del neoliberalismo (Orellana, 1998).

Es decir, que durante los años noventa se impulsaron múltiples iniciativas para avanzar en el proceso descentralizador, aunque no todas prosperaron. Este proceso se encuentra estrechamente ligado con la forma en que la descentralización fue entendida tras los Acuerdos de Paz: como un mecanismo para potenciar la democratización y abordar las desigualdades estructurales, que había constituido en el pasado el fermento del conflicto armado.

En 2005 se dio un nuevo impulso descentralizador con la introducción de una serie de modificaciones al Código Municipal. Estas reformas implicaron la jerarquización de la participación ciudadana, la instauración de mecanismos de transparencia y la generación de disposiciones tendientes a limitar el uso de recursos municipales para fines partidarios. En este periodo se avanzó también en la reglamentación de la carrera funcional local, a partir de la aprobación en 2006 de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, y se buscó abordar el creciente endeudamiento municipal en 2005 con la aprobación de una norma al respecto.

Se puede ubicar el último hito de este periodo de descentralizador, en el año 2013 cuando se aprobaron reformas al Código Electoral y se crearon los Concejos Municipales Plurales, como resultado de un largo proceso iniciado en 1994. Este proceso implicó la reforma del mecanismo electoral de asignación de los cargos que componen los Concejos Municipales, a fin de garantizar la representación de la oposición. En el sistema anterior el partido político que obtenía la mayoría simple de votos ocupaba todos los cargos del Concejo, lo que tenía claras consecuencias sobre el ejercicio democrático.

Sin embargo, en el siglo XXI las capacidades de los gobiernos locales continúan siendo limitadas, a la vez que el vínculo con el gobierno central no estaba libre de tensiones. Entre las principales fuentes de conflicto intergubernamental se encuentra el financiamiento. Estas tensiones se incrementaron, en lo que se podría definir como el último periodo de reformas del régimen de gobierno local que inició en 2021, bajo el gobierno de Bukele, en este caso con una tendencia recentralizadora.



V. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS MUNICIPALISTAS EN EL PAÍS

Los estudios municipalistas en El Salvador surgen en vinculación con el proceso de redemocratización y optimización del Estado, pero sobre todo con un énfasis importante en la democracia, dado el contexto del país que comenzaba a cerrar el ciclo del conflicto armado. Tal como fue mencionado, la descentralización como instrumento y mecanismo para el fortalecimiento de las municipalidades cobra relevancia tras la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992, debido a que uno de los principales postulados de estos acuerdos de paz fue resolver la desigualdad territorial en el país. En un país que contaba con una fuerte tradición centralista las políticas de descentralización surgieron como proyecto privilegiado.

A partir de los años 90, los estudios sobre el municipalismo y descentralización comenzaron a expandirse de la mano de las políticas gubernamentales, dedicándose sobre todo a los temas referentes al desarrollo económico y territorial, la reversión de la pobreza y la participación ciudadana. La naturaleza de estas investigaciones era predominantemente en la forma de informes auspiciados por las diferentes agencias de cooperación multilaterales: CEPAL, USAID, Banco Mundial, BID, entre otras. Nuevamente, en sintonía con la posición de las mismas con respecto a los beneficios de la descentralización: el rol municipios podían contribuir a la gobernanza democrática, la cohesión social y el desarrollo económico (Dillinger et al, 1999; Jordana, 2001, Boisier, 2004).

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las garantías normativas a la participación ciudadana están reglamentadas en distintas normas generales del país: la Constitución, la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana, la Ley de Desarrollo y Protección Social, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo territorial (FUNDE, 2021). A la vez que el nivel local cuenta con una reglamentación específica en el Código Municipal, en el que se incorporó un módulo sobre participación ciudadana tras las reformas de 2005 (Sección 5). En dicha sección se estableció que los gobiernos locales tenían la obligación de promover la participación ciudadana, se ampliaron los mecanismos posibles para canalizarla y se reglamentaron garantías para la iniciativa ciudadana.



Entre los mecanismos incorporados, que no son obligatorios sino que constituyen un espectro sobre el que los Concejos Municipales pueden optar, se incluyeron: sesiones públicas del Concejo, audiencia pública y cabildos abiertos orientados a la rendición de cuentas sobre la gestión municipal; consulta popular para la toma de decisiones sobre temas específicos de interés público que puede ser convocada por el Concejo Municipal o por el 40% de los ciudadanos del municipio, consulta vecinal y sectorial para que los vecinos tomen decisiones sobre asuntos que les afectan directamente; planes y presupuestos de inversión participativos a través de los cuales la comunidad pueda decidir sobre la inversión de un porcentaje del presupuesto municipal, Concejos de Seguridad Ciudadana orientados a tratar temas específicos de inseguridad y Comités de Desarrollo Local (Arts. 115 y 117 - Código Municipal). También se introdujo un capítulo que habilita la creación de asociaciones comunales (ADESCOS), que se deben registrar en el municipio para tener el derecho a reunirse periódicamente con el gobierno local para analizar problemas y formular conjuntamente obras de diversa naturaleza (FUNDE, 2021).

La génesis de esta reforma se vincula a su vez con la propia participación ciudadana dado que la sociedad civil tuvo un rol importante para su impulso. Sin embargo, las propuestas ciudadanas sufrieron una serie de restricciones que pueden afectar el correcto ejercicio del derecho a la participación. A modo de ejemplo, desde la sociedad se propuso que la consulta popular pudiera ser convocada por el 10% de los ciudadanos, pero a solicitud de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador este porcentaje se subió al 40%. Por otra parte, también fueron insumos para esta reforma experiencias ya existentes en algunos municipios del país, como ser los Concejos de Desarrollo Local, que cuentan con ejemplos que datan de 1994 (RDL, 2005).

En general la preocupación por la inclusión de la comunidad local ha tenido una relevancia importante en El Salvador sobre todo en base a su potencial democratizador. No obstante, no todos los municipios han implementado los mecanismos de participación definidos en el Código Municipal y los gobiernos locales se encuentran entre las instituciones del Estado peor evaluadas en términos de transparencia (EUROSocial, 2021). Esto puede responder, por un lado, al margen que deja el Código Municipal para la discrecionalidad de los gobiernos locales al no establecer mecanismos obligatorios, por otro lado, al hecho de que el vaciamiento de los espacios por parte de las autoridades



municipales es un riesgo latente, fundamentalmente en un contexto en el que los recursos son escasos.

VII. POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

En el año 2013 se avanzó en el país en materia de políticas de acción afirmativa al hacerse obligatoria, a través del artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, la inclusión de un 30% de mujeres en las hojas de votación para la elección de la Asamblea General, el Parlamento Centroamericano y los Concejos Municipales. La cuota en principio es temporal y estará en vigencia hasta las elecciones legislativas de 2027.

No obstante, su efectividad para aumentar la participación de las mujeres en los cargos de representación política es limitada. Esto se debe, por un lado, a que el 30% de mujeres deben incluirse en el total de la lista, contabilizando candidaturas titulares y suplentes, por lo que ese porcentaje podría ser cubierto solo con cargos suplentes. Por otro lado, no se establecen restricciones al ordenamiento de las candidaturas, esto tiene relación con el hecho de que las listas a la Asamblea Legislativa son abiertas. Sin embargo, en el caso de los Concejo Municipales con listas cerradas y bloqueadas, este tipo de restricciones podría mejorar los impactos de la política. En último término, como barrera se encuentran las resistencias de los partidos políticos para aplicar esta medida. En la práctica se ha hecho una aplicación minimalista de la cuota, es decir que en general el 30% de candidatas mujeres se ha tornado en un techo y no en un piso (Rivas, 2022).

En el nivel local esta política no ha implicado un aumento en la elección de mujeres como alcaldesas, en el año directamente anterior a la aplicación de la cuota (2012) las alcaldesas representaban el 10,7% y en 2021 el 11%. Tampoco ha tenido efectos significativos en la participación de las mujeres como regidoras, que en las elecciones de 2021 fueron el 29.7% del total de titulares. Esto se relaciona con la tendencia de los partidos políticos a cubrir la cuota del 30% con lugares no salibles de las listas, que bajo el sistema electoral existente es imposible que se traduzcan en el acceso a una banca (Rivas, 2022). Luego de las elecciones de marzo de 2024, que fueron los primeros comicios tras el proceso de recentralización, tan solo ocho de las cuarenta y cuatro municipalidades serán lideradas por una alcaldesa (18%) y la participación femenina en los cargos de regidores titulares se mantuvo estable (30%) (Siliézar y Recinos, 2024). Si bien, el porcentaje de alcaldesas



electas muestra una mejora respecto a las elecciones anteriores, la participación femenina aún continúa siendo minoritaria.

El objetivo de este artículo no es analizar en profundidad si este aumento tiene relación con un proceso de consolidación de la política de cuotas, pero sí es posible ensayar al menos una explicación que no tiene relación con esta. Lo esperable sería que la reducción de la cantidad de municipios, con un consiguiente aumento de la competitividad, se tradujera en una disminución de las posibilidades de las mujeres para encabezar las listas municipales (única forma en que podrían ser electas como alcaldesas). No obstante, un escenario de baja competencia electoral interpartidaria y un marcado desplazamiento de los partidos tradicionales, como el que existe en el país actualmente, puede ser una de las explicaciones al aumento de alcaldesas electas en términos porcentuales.

En otro orden de acciones, en 2021 se incorporó una sección sobre violencia política (inciso d, capítulo 10) en la Ley de violencia hacia las mujeres, aprobada en 2010. También en 2023 el Supremo Tribunal Electoral aprobó un Protocolo para la Prevención y Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia Política, incluyendo una serie de mecanismos sancionatorios para la violencia en el periodo electoral⁵. Si bien, el análisis de este tipo de violencia es reciente y poco extendido, diversos estudios sobre El Salvador indican la existencia de manifestaciones de la violencia psicológica, simbólica, económica, sexual y física hacia las mujeres políticas, tanto en los partidos políticos como en los órganos de gobierno, el ámbito comunitario como las redes sociales (ANDRYSAS, 2024; Herrera et al, 2011; NDI, 2022). Es decir, que a pesar de la existencia de mecanismos de abordaje, la violencia continúa limitando el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, tanto en el nivel nacional como en el local.

VIII. COMPETENCIAS

Tal como lo promulga la normativa, tanto constitucional como el Código Municipal, los municipios son la unidad más descentralizada del Estado salvadoreño y tienen la potestad de gestionar libremente sus competencias. La normativa es específica respecto a las funciones que les competen a los gobiernos locales (Arts. 3 y 4 del Código Municipal).

⁵ Disponible en: https://tse.gob.sv/laip_tse/documentos/leyes/protocolo/protocolo-para-la-prevencion-y-atencion-de-las-mujeres-victimas-de-violencia-politica-en-el-salvador.pdf

Tienen responsabilidades en la elaboración, aprobación y ejecución de sus respectivos planes de desarrollo local, orientados a la mejora integral del municipio. El fomento de la participación ciudadana en el involucramiento de los asuntos locales, con el fin último de fortalecer la conciencia cívica y democrática de la población. Además de ser responsables de impulsar programas de salud que incluyan el saneamiento ambiental, la prevención de enfermedades y el combate de problemas sanitarios. También quedan a cargo de la promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios, facilitando la formación laboral y estimulando la generación de empleo en coordinación con las instituciones competentes del Estado. En relación con este punto y la cuestión ambiental deben regular y desarrollar planes y programas para la preservación y mejoramiento de los recursos naturales.

Otras competencias municipales se refieren al transporte local: su regulación junto con la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y el transporte de pasajeros y carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte. Tienen bajo su responsabilidad la tarea de regular un número de establecimientos comerciales locales como: “las farmacias y negocios similares en beneficio de la comunidad”, de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos de este tipo. Son responsables de la formación del registro del estado familiar y cualquier otro registro público que les sea encomendado por la ley.

Asimismo, promueven y financian la construcción o reparación de viviendas de interés social, siempre que cuenten con la capacidad financiera y se justifique la necesidad de los beneficiarios. Deben promover la organización de ferias y festividades populares. Incluso, los municipios están encargados de prestar el servicio de Policía Municipal, por lo tanto, se les encomienda parte del orden público.

A su vez, se les otorgan competencias tradicionales a estos niveles de gobierno como el desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público, la prestación del servicio de aseo, el barrido de calles, la recolección, el tratamiento y la disposición final de basuras. Además de la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes dentro de la comunidad. Asimismo, deben colaborar con la Defensoría del Consumidor en la protección de los intereses de la ciudadanía, conforme a la normativa vigente. Regulan y supervisan los espectáculos públicos y la publicidad comercial, en la



medida en que afecten los intereses municipales. También impulsan el turismo, tanto interno como externo, y regulan el uso y la explotación turística y deportiva de su territorio. Además, prestan servicios de cementerios y funerarios, y supervisan los cementerios y servicios funerarios gestionados por particulares.

Finalmente, es oportuno agregar una competencia que les fue retirada por decreto legislativo al ser declarado inconstitucional en 1999 y en posteriores revisiones al Código Municipal, la de autorizar y explotar juegos de azar en casinos, máquinas tragamonedas, veintiuno bancado, ruletas y dados. No obstante, retuvieron la posibilidad de autorizar y regular el funcionamiento de loterías, rifas.

En suma, podemos ver que al nivel de gobierno local se le han otorgado una extensa gama de competencias, no obstante, es ineludible precisar que requiere de su correspondiente financiamiento y que éste no está asegurado. Por lo tanto, el ejercicio efectivo de las competencias que se le atribuyen se ve seriamente limitado.

IX. FINANCIACIÓN LOCAL

Los municipios tienen la potestad de aplicar tasas y contribuciones por la prestación de servicios, rentas por el usufructo de patrimonio municipal, la aplicación de multas, el cobro de intereses por créditos municipales, recibir donaciones y proponer impuestos locales. Las fuentes de financiamiento municipal se encuentran detalladas en el Código Municipal (Art. 63) y en la Ley Tributaria Municipal. Sin embargo, este margen fiscal no compensa sustancialmente su dependencia respecto a las transferencias centrales, que afecta particularmente a los municipios rurales y pequeños con una menor capacidad de recaudación de ingresos a partir de tasas locales.

Un cambio sustancial en las finanzas municipales se dio con la creación del FODES en 1988, que inicialmente representaba una pequeña proporción de los ingresos corrientes netos del Estado. Pero posteriormente fue incrementándose gradualmente como resultado fundamentalmente de presiones por parte de los gobiernos locales, en coordinación con organizaciones no gubernamentales preocupadas por la descentralización y el desarrollo territorial. Sin embargo, en noviembre de 2021 se redujeron drásticamente las transferencias del fondo, que pasaron de representar el 10% de los ingresos corrientes del



Estado a el 1,5%. Esta reducción y estos datos se presentaron por parte del gobierno como una forma de abordar el endeudamiento y la corrupción a nivel municipal⁶.

A inicios de siglo el endeudamiento municipal ya constituía un problema relevante en el país, por lo que en 2005 se aprobó una Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal. Sin embargo, el endeudamiento continuó creciendo significativamente en los años posteriores: en 2018 la deuda municipal ascendía al 2.9% del PBI. Esto se debió en parte a que muchos municipios utilizaron al FODES como garantía para la obtención de préstamos (FUSADES, 2019).

En el marco de la reforma que redujo el FODES también se eliminó el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), que lo gestionaba, y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL),⁷ enfocado en el desarrollo de proyectos de inversión productiva, social y económica a nivel local para el abordaje de la pobreza. En su lugar, se creó la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) como organismo central cuya dirección fue designada por el Poder Ejecutivo, que asumió la responsabilidad de aprobar y ejecutar proyectos de inversión pública en todo el territorio nacional.⁸

Esta reforma representó un retroceso en la autonomía financiera de los municipios, dado que por la vía de los hechos la eliminación de las partidas del FODES limitó sus posibilidades de generar obra pública autónomamente. A la vez que con la DOM únicamente se dio un marco a la inversión en infraestructura pública, sin asignar recursos a políticas públicas de otra índole, como ser programas sociales, deportivos y/o culturales, que compensen la ausencia de las partidas del FODES.

X. GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL.

El concepto de autonomía de los gobiernos municipales como tal se introdujo explícitamente en la reforma constitucional de 1950 (Art. 105). Esta inclusión vino a reafirmar, al menos en lo normativo, la independencia de los gobiernos locales a la que

⁶ Ley Especial para la Reestructuración Municipal (2023) y Ley Especial de Transición para la Reestructuración Municipal (2024).

⁷ Su precursor fue el Fondo de Inversión Social (FIS) creado en 1990.

⁸ Ley de creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales: <https://sv.vlex.com/vid/decreto-no-210-ley-929083959>

ya hacían referencia las Constituciones anteriores de forma implícita. Si bien, dichas cartas introducían nociones en este sentido, a la vez atribuían a las gobernaciones departamentales funciones de vigilancia sobre el nivel local. (Chamorro, 2015). Esto ocurría incluso siendo estos últimos de carácter electivo dado que, con la salvedad del período 1939-1945, la autonomía política de este nivel de gobierno se introdujo desde el inicio de la vida independiente de El Salvador. No obstante, sería con la aprobación de la Constitución de 1983 y el Código Municipal en 1986 que lo normativo avanzaría de forma sustantiva al respecto.

En esta última Constitución se buscó garantizar el principio de autonomía económica, técnica y administrativa de los gobiernos municipales (Art. 203). En lo referente a la definición de garantías se prohibió la aprobación de leyes que eximan del pago de tasas o contribuciones municipales, la centralización de fondos municipales en las arcas centrales del Estado o su uso para fines ajenos al ámbito municipal, y la obligación de las instituciones estatales de colaborar con los planes de desarrollo local que sean aprobados por los Concejos Municipales (Arts. 205, 206, 207).

Estos aspectos son reforzados por el Código Municipal, que además de incorporar a la autonomía como principio, derogó dos leyes⁹ que la contradecían al habilitar la dependencia jerárquica del nivel local respecto a los niveles de gobierno superiores. Además, se incorporaron artículos tendientes a regular la intervención de otras instituciones estatales en las competencias municipales: *“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); *“Las autoridades nacionales, regionales y departamentales, deberán comunicar a los Municipios respectivos los planes que se propongan ejecutar a corto, mediano y largo plazo, a efecto de evitar la creación de servicios paralelos, duplicidad de servicios o contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la Administración”* (Art. 156).

⁹ Ley del Régimen Político (1879) y Ley del Ramo Municipal (1908).

Bajo este marco, en lo normativo los gobiernos locales poseen autonomía política, tienen personería jurídica, competencias específicas, la potestad de aprobar reglamentaciones de alcance local e independencia para administrar sus recursos humanos. En ese sentido, en las diversas estrategias de descentralización impulsadas por los gobiernos nacionales de turno y la normativa aprobada, se ha dado un lugar relevante a la capacitación y el asesoramiento técnico a los municipios, que puede ser una forma de reforzar la autonomía local. El ISDEM, que tal como se mencionó anteriormente fue disuelto en 2021, desde su creación ocupó un rol fundamental en este aspecto.

Por otra parte, si bien, los municipios tienen la potestad de aplicar tasas y contribuciones a nivel local, su principal fuente de financiamiento son las transferencias nacionales, tal como se mencionó en el capítulo anterior. En un contexto de escasez de recursos la autonomía se ve seriamente restringida en los hechos, quedando supeditada en buena medida a los márgenes y las decisiones del gobierno central. Situación que compromete seriamente la autonomía efectiva de los gobiernos municipales, a la vez que demuestra que incluso cuando existen garantías constitucionales se puede lesionar la autonomía local vaciando los instrumentos tendientes a protegerla. Ejemplo de ello es el FODES que fue creado constitucionalmente, pero cuyo presupuesto puede ser modificado por el gobierno central.

XI. ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL.

El asociativismo municipal y la posibilidad de aprobar convenios entre municipios para la prestación de servicios o construcción de obras están garantizados por la Constitución de 1983 (Art. 207). Estos derechos también son reglamentados por el Código Municipal en mayor profundidad a partir de las reformas de 2005, en las que se incluyó una sección específica al respecto (Arts. 11 al 15). Otra normativa de referencia en esta materia es la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial aprobada en 2011, en la que se define que el ámbito local está compuesto, además de por los municipios, por las microrregiones que se pueden conformar a partir de la asociación libre entre estos (Arts. 9, 10 y 19).

Estas iniciativas legislativas se dieron en un contexto en el que ya existían asociaciones intermunicipales, cuya existencia probablemente explica el impulso legislativo. Las primeras experiencias de asociacionismo local en el país datan de los años ochenta, aunque esta práctica se generalizó en los noventa (Enríquez, 2008).



En cuanto al tipo de asociación, existen tanto de carácter gremial como orientadas al desarrollo, de estas últimas algunas son exclusivamente gubernamentales mientras que otras incluyen a actores sociales y empresariales. Siguiendo la clasificación de Cravacuore (2016), respecto a este último tipo existen organizaciones mancomunales, que se enfocan en la provisión conjunta de servicio o en la solución de problemas concretos, y asociaciones comarcales que buscan abordar el desarrollo local en sus múltiples dimensiones.

La primera experiencia mancomunal fue el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) creado en 1987. El cual surgió como un espacio cuyo principal objetivo era atender las consecuencias del terremoto de 1986, pero posteriormente fue ampliando sus competencias a cuestiones referentes a la planificación y desarrollo. Según el último registro del ISDEM existían un total veinticuatro asociaciones municipales en el país. Mientras que, en base a datos de la también disuelta Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), en 2018 había cerca de treinta asociaciones (USAID, 2018).

En el marco del presente estudio no ha sido posible acceder a información actualizada, ni realizar una trazabilidad que permita identificar si estas diferencias se deben al año de registro o al tipo de asociaciones registradas. No obstante, es posible hipotetizar que la reforma recentralizadora que se puso en marcha en este periodo de gobierno impactará en la asociatividad municipal. Sea porque los socios de las diferentes asociaciones hayan sido agrupados en el mismo municipio -lo que es menos riesgoso para su continuidad- o, por el contrario, hayan sido separados en distintos municipios sin que se considere la experiencia conjunta previa.

La Ley de Reestructuración Municipal no hace mención al destino de las asociaciones ni los proyectos que desarrollaban y en el proceso de su elaboración no se realizaron consultas a las asociaciones municipales. Respecto a esto, tanto expertos como representantes de la oposición, han planteado su preocupación en los impactos que el proceso recentralizador puede tener en la provisión de servicios, el desarrollo de los proyectos en curso, la pérdida de los recursos técnicos y aprendizajes organizacionales.



En cuanto al otro tipo de asociaciones, las gremiales, que tienen como objetivo representar los intereses de sus asociados, resalta la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Se trata de la primera experiencia de asociación municipal en el país, tiene carácter nacional y fue creada en 1941 por el Ejecutivo, pero reactivada por los municipios en el marco de la aprobación del Código Municipal. Su objetivo es defender y fortalecer la autonomía y competencias municipales, promover reformas para profundizar la descentralización y la actualización permanente del marco jurídico municipal. Ha tenido en el pasado un rol clave en el cabildeo para la obtención de aumentos en el FODES y, particularmente en el último periodo de gobierno, realizó diversas acciones en reclamo del pago de partidas atrasadas de dicho fondo.

XII. LA RECENTRALIZACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DE BUKELE

En esta sección final se aborda el hito más importante en la evolución reciente de la descentralización salvadoreña, hito que irónicamente implica un movimiento opuesto: un proceso de recentralización. Estas transformaciones institucionales, como hemos adelantado en secciones anteriores, comenzaron con una erosión de la autonomía a partir de la reducción del financiamiento local durante el primer mandato de Bukele y tuvieron su punto cumbre en las reformas de reestructuración institucional promulgadas en 2023 y 2024, durante su segundo gobierno.

La dinámica de estos cambios erosiona dos de los pilares de las políticas de descentralización, a saber: su vinculación con la democracia y su carácter procesual. El dinamismo de la descentralización, nos recuerda que la organización del Estado es susceptible de cambios y modificaciones, incluso en países con una larga trayectoria en materia de gobiernos locales como El Salvador. La arquitectura institucional puede transformarse hasta el punto en que es posible la ocurrencia de un nuevo ciclo centralizador, capaz de revertir el empoderamiento municipal desarrollado durante décadas (Cravacuore, 2014:67). Los cambios referentes al sistema de partidos y el sistema político salvadoreño, brevemente presentados en la Sección II, son relevantes para entender este proceso; que presenta similitudes con otros casos de recentralización en la región, como el venezolano (Mascareño, 2007).

Por recentralización se entiende la eliminación progresiva de las reivindicaciones territoriales obtenidas (Mascareño, 2007), por ende, una retracción de cualquiera de los tres tipos de autonomía, ya mencionados. Este tipo de procesos en la región ha tenido



como prelude la reducción de las transferencias regulares a los gobiernos locales, a pesar de un aumento de los ingresos nacionales, junto con un aumento de la asignación de recursos extraordinarios de manera discrecional (Cravacuore, 2014). Asimismo, la recentralización se ha justificado bajo dos consignas: el alivio en el costo fiscal que implicaba la descentralización para las cuentas públicas y combatir la desigualdad entre los gobiernos subnacionales (Cravacuore, 2014). Por su parte, en un trabajo mucho más centrado en los efectos de la democracia que en las causas de la recentralización Mascareño (2007) añade otro motivo: la profundización de las autonomías estatales y locales es pasible de entrar en conflicto con un régimen crecientemente autoritario.

El éxito electoral de Nayib Bukele no fue tan sólo nacional, sino que en su primera victoria en 2019 logró triunfar en casi el 80% de los municipios del país. Aunque su desempeño electoral en las elecciones legislativas y locales de 2021 no alcanzó guarismos tan altos como en el nivel nacional –logró controlar el 51% de las municipalidades frente a más de dos tercios de la Asamblea Legislativa. Los temores sobre una posible arremetida contra la descentralización (BBC News Mundo 2023; El Faro 2023) encontrarían fundamento con un anuncio, vía la plataforma X como es usual en el mandatario, en diciembre de 2022. *“El Salvador debería estar dividido en 50 municipios, máximo. Es absurdo que 21,000kms2 estén divididos en 262 alcaldías”*, tuiteó Bukele avizorando un proceso de recentralización que se gestaría durante el año próximo y se concretaría en el ciclo electoral de 2024. Si bien, son múltiples las voces que manifiestan su desacuerdo con esta reforma y particularmente con la forma verticalista en que se realizó, la cuestión de la atomización municipal en El Salvador desató múltiples debates a lo largo de la historia del país.

Este hito es resultado de un proceso impulsado por la administración de Bukele desde su ascenso en 2019, que implicó la erosión de los pilares de la autonomía local mediante diferentes leyes, algunas de las cuales ya fueron mencionadas: la eliminación de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETPLAN) pero sobre todo del ISDEM, la reestructuración del FODES y la creación de la DOM. A estas reformas se suma la Creación de la Autoridad del Centro Histórico de El Salvador que afectaba la autonomía del principal municipio del país.



Este proceso tendría su ápice el 14 de junio de 2023 con la aprobación de la Ley Especial para la Reestructuración Municipal. A partir de la misma el panorama municipal construido desde el retorno a la democracia sería transformado en su totalidad, destacándose por sobre todo la reagrupación de los 262 municipios existentes históricamente en 44 municipios (una reducción del 83%).

La reforma se justifica, en la exposición de motivos incluida en el documento enviado por el Ejecutivo¹⁰, a partir de múltiples acusaciones hacia la gobernanza local del país, teniendo como eje de las críticas el objetivo de garantizar un gobierno eficiente y el combate de la corrupción. Para ello se retoma el argumento de la atomización municipal, presente durante décadas en el país, planteando que el número de municipios imposibilita la participación ciudadana, limita los recursos y afecta la correcta prestación de servicios públicos.

Una de las principales razones expuestas se relaciona con el tamaño de los municipios y la escasa población de la gran mayoría, que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Municipal. En palabras textuales: “solamente treinta y uno cumplen con el requisito de tener una población de más de cincuenta mil personas, y los restantes en su gran mayoría, tampoco reúnen el requisito de tener un centro poblacional de más de veinte mil habitantes” (numeral V). A continuación, se esgrime una justificación fiscal referente a la falta de recursos propios de la mayoría de las municipalidades, sobre la cual se agrega la siguiente acusación a la propia Asamblea Legislativa “este órgano del gobierno, ha abusado de forma histórica, sistemática y continuada de su facultad y libertad de configuración normativa [...] para satisfacer intereses partidarios e individuales” (numeral VI). La justificación fiscal deviene, a su vez, en un argumento anticorrupción, ya que el decreto acusa lapidariamente al nivel local y al uso dado al FODES de “concretizar el aprovechamiento ilegítimo y el saqueo de las finanzas del Estado” (numeral VIII). Finalmente, las justificaciones de la reforma argumentan que esta se realiza en pos de reducir la desigualdad y asegurar una mejor prestación de obras sociales hacia la ciudadanía.

¹⁰ Ver Ley: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4FA37028-862A-4843-B744-CF7DD36ACAE5.pdf>

En suma, la reforma se sustenta en argumentos demográficos, pero sobre todo económicos y políticos, como lo son el endeudamiento municipal, la lucha contra la corrupción de los partidos tradicionales y la alteración de la organización territorial del país mediante la creación discrecional de municipios con fines electorales (*gerrymandering*).

Esta transformación entendida por parte del gobierno como “imperiosa e impostergable”, al igual que en otros casos de la región, consume una recentralización drástica del panorama subnacional del país, que rompe fuertemente con la trayectoria del proceso de descentralización previo. Por un lado, afecta la representación política ya que reduce el número de representantes electivos en el nivel local: pasando de casi 3 mil previos a la reforma, al número de 460 en la actualidad. Por otro lado, estos cambios se parecen más a la estrategia de *gerrymandering* que dicen combatir, o al menos se debe plantear la hipótesis de que puedan implicar una manipulación de los distritos en ventaja de un partido mayoritario, en este caso Nuevas Ideas. No obstante, el resultado no es claro, por esa razón se considera más oportuno hablar de un proceso de recentralización que busca reducir sobre todo la autonomía previamente otorgada al nivel inferior, sin necesariamente tener un incentivo electoral por parte del gobierno central sino más bien el de obtener un mayor control sobre lo previamente descentralizado.

XIII. CONCLUSIONES

La definición de descentralización usualmente utilizada nos obliga a prestar atención a sus tres componentes -administrativo, político y fiscal- y a la distinción entre los conceptos de descentralización y desconcentración, que fueron mencionados en la Sección IV. Habiendo revisado la evolución de la descentralización salvadoreña desde el retorno a la democracia, es posible concluir que el componente menos cuestionado ha sido el político. Prácticamente, durante toda la historia de El Salvador como Estado independiente los gobiernos locales han sido electivos, con una breve regresión de seis años (1939-1945). Sin embargo, la electividad de las autoridades locales no garantiza por sí sola la democratización del nivel local, en este sentido un avance relevante fue la incorporación de Concejos Municipales plurales en 2013 y un posible retroceso puede asociarse al contexto autoritario que presenta el país actualmente en términos generales.



Respecto a los otros dos componentes de la descentralización, el administrativo y el fiscal, se identifica la existencia de un amplio espectro de competencias a nivel municipal que, sin embargo, no es compensado con los recursos necesarios para su desarrollo. La descentralización fiscal y las fuentes de financiamiento han constituido históricamente uno de los nudos críticos del proceso descentralizador en El Salvador, lo que se ha acrecentado en el momento actual. Esto pone en jaque las posibilidades reales de los gobiernos locales para el desarrollo de sus funciones en contexto de escasez de recursos.

Los cambios sucedidos a partir de 2021, bajo el proceso recentralizador llevado adelante por la administración de Bukele, con la consecuente reducción de las transferencias nacionales tienen claras consecuencias en este sentido. Los limitados recursos de los que los gobiernos locales disponen para gestionar autónomamente para cumplir con sus competencias, puede desplazar el proceso descentralizador salvadoreño hacia la mera desconcentración. La descentralización es un proceso susceptible a retroceso, que puede ser entendido como un continuo entre desconcentración y descentralización absoluta, en el que los movimientos a lo largo de este eje dependen del nivel de autonomía y poder delegado a los niveles inferiores. En ese marco, la reducción de las partidas nacionales puede ser calificada como un retroceso hacia la desconcentración, dado que limita la autonomía municipal para el cumplimiento de sus competencias.

Finalmente, la agrupación de los 262 municipios existentes tradicionalmente en 44 gobiernos locales pone en cuestión la potencialidad de la descentralización para acercar el Estado a las demandas de la ciudadanía y su potencial impacto en la calidad de las políticas implementadas. Aun cuando la reducción de los municipios puede ser entendida como necesaria por otros actores, dada la atomización territorial que ha sido problematizada en diversos momentos históricos, la magnitud en que se dio esta reducción implica ciertos riesgos en este sentido. Por lo reciente de estos cambios, de momento no es posible sacar mayores conclusiones respecto a sus consecuencias sobre la descentralización y la calidad democrática del país.



XIV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas - ANDRYSAS (2024). "Informe de resultados Observación de violencia a mujeres políticamente activas en las elecciones internas en 2023". Disponible 21/10/2024 en: https://andrysas.org.sv/wp-content/uploads/2024/02/Informe_Violencia_politica.pdf
- Azpuru, D. (2010). The salience of ideology: Fifteen years of presidential elections in El Salvador. *Latin American Politics and Society*, 52(2)
- Banco Mundial. (s. f.). Datos. El Salvador. Recuperado 15 de Julio de 2026, de <https://datos.bancomundial.org/pais/el-salvador>
- BBC News Mundo. (2023, Junio 15). Bukele: Qué busca el presidente de El Salvador con la reducción de 262 a 44 municipios (y por qué causa polémica). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65911008>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30(90)
- Carrión, F. (2004). "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa". *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, N° 8, 19 - 33.
- CEPAL. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7251-politicas-instituciones-desarrollo-economico-territorial-caso-salvador>
- CEPAL. (s. f.). Estadísticas e indicadores—CEPALSTAT Bases de Datos. Recuperado 21 de septiembre de 2024, de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=4163&area_id=779&lang=es
- Chamorro Tobar, R. (2015). Descentralización territorial del Estado, gobiernos locales y desarrollo social. Limitantes y expectativas. El caso particular de El Salvador. Tesis Doctoral en Derecho por la Universidad de Salamanca. España.
- Cravacuore, D. (2014), "La recentralización emergente en América Latina", en Fidel, C. & Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes.

- Cravacuore, D. (2016). “El asociativismo intermunicipal” en El asociativismo intermunicipal en América Latina, Cravacuore y Chacon (Eds). Grafhika. Santiago de Chile.
- Dillinger, W; Burki, S. J., Perry, G., & (1999). Beyond the Center: Decentralizing the State. World Bank Publications.
- Enríquez Villacorta, A. (1998) Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Algier’s Impresores.
- Enríquez Villacorta, A. (2008) “Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio”. Prisma 22, pp 149 - 166.
- El Faro. (2023, Junio 2). Bukele reducirá los municipios de El Salvador a 44 y los diputados a 60. Bukele Reducirá Los Municipios de El Salvador a 44 y Los Diputados a 60. https://elfaro.net/es/202306/el_salvador/26871/bukele-reducira-los-municipios-de-el-salvador-a-44-y-los-diputados-a-60
- EUROSocial (2021). “La transparencia y la participación ciudadana en El Salvador”. Herramienta Programa EUROsociAL N° 67, Madrid. Disponible 22/10/2024 en: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/08/HERRAMIENTA_67-1.pdf
- Falleti, T. (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". American Political Science Review Vol. 99 N°3, 327 - 346.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública Nro. 12. ILPES-CEPAL, 11- 42.
- Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE (2021). Participación ciudadana en El Salvador. Mayo 2021, San Salvador. Disponible en: <https://repo.funde.org/1802/1/HER-OCIU.pdf>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES (2019). “Análisis Político-Evaluación de la seguridad pública 2014-2019”. Departamento de Estudios Políticos). <https://fusades.org/publicaciones/el-salvador-ano-politico-junio-2018-a-mayo-2019>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES (2019) “Inconvenientes de aprobar incrementos al FODES en este momento”. Documento N° 84, Departamento de Estudios Económicos, FUSADES. Disponible en: <https://fusades.org/publicaciones/posicion-institucional-no-84-inconvenientes-de-aprobar-incrementos-al-fodes-en-este-momento>

- Galdámez, E. (1993). El programa de ajuste estructural en El Salvador: Algunos indicadores de sus resultados económicos. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Herrera, M; Arias, M & García, S. (2011). "Hostilidad y Violencia Política: Develando Realidades de Mujeres Autoridades Municipales. Sistematización de experiencias de violencia política que viven mujeres electas en Gobiernos Municipales en El Salvador". ONU MUJERES. Disponible 21/10/2024 en:
https://iknowpolitics.org/sites/default/files/hostilidad_y_violencia_politica_el_salvador_0.pdf
- Instituto Nacional Demócrata - NDI (2022) "Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos de El Salvador." NDI, San Salvador. Disponible en:
<https://andrysas.org/sv/wp-content/uploads/2023/09/InformeViolenciaPolitica.pdf>
- Jordana, J. (2001). La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina. Ponencia Presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Luján, D., & Puig Lombardi, G. (2024). El encanto del personalismo: Explicando el ascenso de Nayib Bukele en El Salvador. América Latina Hoy, 94.
<https://doi.org/10.14201/alh.31891>
- Mascareño, C. (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. Provincia, 17, 11–22.
- Mejía, H. (2014). Los servicios públicos municipales en El Salvador. AIDA-Opera Prima de Derecho Administrativo, 15, 159–171.
- Meléndez-Sánchez, M. (2021). Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. Journal of Democracy, 32(3)
- Mendez, J. M. (1990). Historia constitucional de El Salvador. Tomo primero. Universidad Tecnológica de El Salvador.
- Mondragón, L. (2023), “Reducción municipal: ¿Qué sucederá con las mancomunidades?”, La Prensa Gráfica, 12/11/2023. Disponible en:
<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Reduccion-municipal-Que-sucedera-con-las-mancomunidades-20231111-0002.html>
- Moraes, J. A., & Béjar, S. (2023). Electoral volatility and political polarization in developing democracies: Evidence from Latin America, 1993–2016. Party Politics, 29(4), 636–647.
- Oates, W. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

- Orellana, A. (1998) “Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador”. Proyecto América Central: descentralización y fortalecimiento municipal. FLACSO Programa El Salvador.
- Orellana, A., & Córdova, R. (2001). Cultura política, gobierno local y descentralización, El Salvador. FLACSO - Programa El Salvador.
- Pleitez, Córdova, Quiñónez, Vásquez, Rodríguez, Huevo Mixco. (2009). Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009. PNUD.
- Red para el Desarrollo Local - RDL (2005) “El Salvador, Desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos”. Informe Red para el Desarrollo Local Ene 2003- Dic 2005
- Rivas, L. (2022). “Participación política igualitaria, una contribución al desarrollo sostenible. Diagnóstico para El Salvador de Índice de Paridad Política”. Atenea. ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. Disponible 21/10/2024 en: <https://ateneaesparidad.com/wp-content/uploads/2023/05/Atenea-Version-Final-Diagnostico.pdf>
- Siliézar, D. & Recinos, A. (2024) “Análisis de los resultados de las elecciones municipales 2024”. Acción Ciudadana - Centro de Monitoreo Político. San Salvador. Disponible 21/10/2024 en: <https://accion-ciudadana.org/informes/informe.-analisis-de-los-resultados-de-las-elecciones-municipales-202.-accion-ciudadana.-2024.pdf>
- USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2018). Informe Tipología de Mancomunidades de El Salvador. Proyecto USAID Gobernabilidad Municipal. Disponible 04/09/2024 en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XGZN.pdf
- United Nations Development Programme. (2024). Human Development Report 2023-24. En Human Development Reports (Human Development Report). United Nations. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>

Fuentes legislativas

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley Tributaria Municipal: <https://elsalvador.eregulations.org/media/LEY%20GENERAL%20TRIBUTARIA%20MUNICIPAL.pdf>



Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley Especial Integral para una vida libre de violencia hacia las mujeres. Disponible en:

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/376CCF05-00E1-4883-A091-246334827B12.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley de Partido Políticos:

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1794E65B-265A-45C5-91B7-62B7EAF6C460.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Código Municipal. Disponible en:

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/08565212-D48D-4F13-B03E-71272EE79D64.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador de 1983. Disponible en:

https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto 1004. Ley especial de transición para la reestructuración municipal.

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1AA580D8-1590-435D-A7F9-70B3C1BB2B2F.pdf>

Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto 762. Ley especial para la reestructuración municipal.

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4FA37028-862A-4843-B744-CF7DD36ACAE5.pdf>

COMURES (2008). “Estatuto de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador”. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/alc-chilanga/documents/367523/download>

ISDEM. “Directorio de asociaciones, mancomunidades y microrregiones de El Salvador”. Disponible en:

<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isdem/documents/139798/download>