

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración de Empresas



LOS SISTEMAS LOCALES COMO INSTRUMENTOS EN LA CONSTRUCCION DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL/LOCAL, EN LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION DE LA GESTION PUBLICA Y PARTICIPACION CIUDADANA. EL CASO CHALATENANGO.

Trabajo de Graduación Presentado por:

Juan José Ortiz.

Para Optar al Grado de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS.

Diciembre de 2002.

San Salvador,

El Salvador,

Centro América.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rectora : Dra. María Isabel Rodríguez.

Secretario General : Licda. Lidia Margarita Muñoz Vela.

Decano de la Facultad
de Ciencias Económicas : Msc. Roberto Enrique Mena.

Asesores : Ing. y Msc. Herbert Erick Solís
Ing. Gilberto Figueroa Trejo.

Tribunal Examinador : Lic. Arístides Campos.
Ing. Gilberto Figueroa.
Ing. Mauricio Rivas.

Diciembre de 2002.

San Salvador,

El Salvador,

Centro América.

INDICE.

	Página.
Resumen ejecutivo.	i
Introducción	iv
CAPITULO I.	
DESCENTRALIZACION, DESARROLLO Y GESTION LOCAL EN AMERICA LATINA.	1
1. El proceso de producción de la política local en el marco de la reestructuración del Estado.	2
1.1 La política Estatal.	2
1.2 La construcción de la política local.	4
1.3 La relación Estado (poder central) – Municipalidad.	6
1.4 El Estado social y la descentralización.	8
1.5 La descentralización como formula política de reestructuración de la espacialidad del Estado.	11
2. La reestructuración del Estado y la gestión local en América Latina.	18
2.1 La crisis del Estado centralizado y los movimientos populares por la descentralización.	19
2.2 La descentralización como parte de las propuestas gubernamentales de reforma del Estado.	21
2.3 El ajuste estructural, las políticas de compensación social y la nueva puesta en escena de los municipios.	26
2.4 Modalidades de gestión local en América Latina.	27
3. Origen, evolución y desarrollo del municipio en El Salvador.	29
3.1 Contexto político institucional de El Salvador.	29
3.2 Evolución histórica del municipio en El Salvador.	31
4. La descentralización en El Salvador.	34
4.1 Antecedentes.	34
4.2 La descentralización en los años ochenta.	36
4.3 La descentralización en los años noventa.	38
4.4 Escenario estratégico del desarrollo descentralizado.	41
5. Delimitación conceptual del desarrollo regional/local.	42
5.1 Hacia una delimitación conceptual.	42
5.2 Desarrollo multidimensional y política mesoeconómica.	47
5.3 Algunos componentes claves en una estrategia de desarrollo regional/local.	48
5.4 Voluntad, realismo e imaginación.	56
5.5 Enfoques y experiencias de investigaciones anteriores sobre desarrollo local en El Salvador.	57

CAPITULO II.

LOS SISTEMAS LOCALES DE DESARROLLO EN CHALATENANGO.	61
1. Antecedentes del Departamento de Chalatenango.	61
2. Experiencias de concertación en Chalatenango.	64
3. Hacia el desarrollo humano nivel local: el esfuerzo de PRODERE en el Departamento de Chalatenango.	65
4. Los primeros Sistemas Locales: Los Poderes Populares Locales en El Salvador	67
5. Agentes locales, motores de la concertación para el desarrollo.	70
6. Los Sistemas Locales de Desarrollo en Chalatenango.	71
6.1 La Agencia para el Desarrollo Económico Local ADEL: instrumento y espacio de concertación económica.	73
6.2 Los Sistemas Locales de Salud SILOS: instrumentos de concertación para la Salud.	78
6.3 Sistema Local de Educación SILED: instrumentos de concertación para la Educación.	85
6.4 Sistema Local de Protección de los Derechos humanos SIPRODEH: concertando en materia de Derechos Humanos.	95
6.5 Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango CODDICH: una estrategia de desarrollo local/regional.	100
6.6 Comité Ambiental de Chalatenango CACH: concertación por el Medio Ambiente.	108
6.7 Asociación de Municipalidades Mancomunidad de la Montañona: estrategia de desarrollo local/regional.	110

CAPITULO III.

DIAGNOSTICO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE DESARROLLO (SILDES) EN EL DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO”.	113
1. Planteamiento del problema.	113
1.1 Delimitación de la investigación.	113
1.2 Antecedentes del problema.	116
1.3 Formulación o planteamiento propio del problema en la investigación.	122
2. Justificación de la investigación.	118
3. Objetivos de la investigación.	121
3.1 Objetivo General.	121
3.2 Objetivos Específicos.	121
4. Planteamiento o formulación de hipótesis para la investigación.	122
4.1 Hipótesis General	122
4.2 Hipótesis Específicas.	122
5. Métodos y técnicas de investigación	123

	Página
5.1 Metodología de la investigación	123
6. Diagnostico de los mecanismos de concertación presentes en el Departamento.	124

CAPITULO IV.

LINEAMIENTOS A CONSIDERAR EN UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL/LOCAL A

PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE CHALATENANGO.

Introducción	140
1. Políticas nacionales y locales para impulsar el desarrollo regional/local en Chalatenango como parte del desarrollo del país	141
1.1 Promover un proceso de descentralización del Estado.	143
1.2 Institucionalización de la participación de la sociedad civil en el impulso del desarrollo local.	145
1.3 Promover la representación proporcional en los gobiernos municipales.	147
1.4 Iniciar de manera gradual una profunda reorganización territorial y político administrativo del país	147
1.5 Estructurar una nueva política fiscal y financiera.	149
1.6 Fomentar la inversión publica y privada para el desarrollo de procesos locales y regionales.	150
1.7 Estimular y apoyar una administración municipal eficiente.	151
1.8 Democratización y reestructuración del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM).	152
1.9 Crear modernos y eficientes Sistemas de Información regional/local.	154
1.10 Intercambio sistemático de experiencias a nivel centroamericano y continental.	154
2. Posibles escenarios de regionalización.	155
2.1 Agrupamiento de departamentos.	156
2.2 Los departamentos.	156
2.3 Reducción de municipios.	157
2.4 Agrupamientos de municipios.	157
2.5 Criterios de regionalización.	162
3. Herramientas de apoyo para la promoción del desarrollo local.	163
3.1 La Planificación Estratégica Local.	163
3.2 Los Sistemas de Información Local.	165
3.3 La asociación de municipios en Mancomunidades o en Microregiones.	166
3.4 La pedagogía como una herramienta estratégica de educación para la participación.	167

	Página
3.5 La reforma del Estado y la construcción de nuevas formas de gestión de lo público.	169
4. Los grandes desafíos del desarrollo local y la descentralización del Estado.	170
4.1 Descentralización de atribuciones y servicios del Estado.	170
4.2 Una nueva política fiscal y financiera para los municipios.	170
4.3 El reconocimiento e institucionalización de los mecanismos de concertación surgidos o creados por la sociedad civil en el territorio.	171
Conclusiones y Recomendaciones	172
Bibliografía	179
ANEXOS	184
1. Propuestas para la descentralización del Estado.	
2. Datos sobre el Departamento de Chalatenango.	
3. PRODERE y las Organizaciones no Gubernamentales.	
4. Unidades de Planificación Local UPL.	
5. La experiencia de PRODERE en Centroamérica: sus resultados y la puesta en marcha de la ejecución local para alcanzar el desarrollo sostenible.	
6. Agencia de Desarrollo Económico Local.	
7. Los miembros de la ADEL.	
8. Sistemas Locales de Salud.	
9. Sistemas Locales de Educación.	
10. Mecanismos Locales de Protección de los Derechos.	
11. Las Microregiones de Chalatenango.	
12. CACH. Normatividad.	
13. Comité Ambiental de Chalatenango.	
14. Unidades Ambientales de Producción y Manejo sostenible UAPM.	
15. Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.	
16. Asociación de Municipalidades Mancomunidad la Montañona	
17. Mancomunidades Municipales y Microregiones que han sido implementadas en el departamento de Chalatenango y en otros departamentos del país.	
18. Institucionalización de los mecanismos de concertación y participación ciudadana en Chalatenango.	
19. Listado de personas en su calidad de ciudadanos y actores locales e institucionales y el papel que juegan o han jugado en el departamento de Chalatenango.	

DEDICATORIA.

Dedico este triunfo en primer lugar a mis dos Madres: BLANCA REINA ORTIZ Y ROMELIA HERRERA VDA. DE ORTIZ, por haberme traído al mundo, por darme amor, educarme y hacerme un hombre de bien. Deseo que este logro sea sólo el primero de muchas satisfacciones que espero darles para compensar todo el amor y comprensión que me han dado y por el sacrificio y apoyo humano, material y emocional que me han brindado siempre para salir adelante. Infinitas gracias, son lo más importante de mi vida. ¡Las Amo!

A mis amigas y amigos de la Universidad: Mariela Aguilar, Alicia Menjivar, Gracinha Hernández, Haydee Vaquerano, Gladis del Carmen Bolaños, y a cada una de sus respectivas familias; A Ena Morales, Ing. Joaquín Vanegas, Ing. Francisco Alarcón Lic. Mario Portillo y Lic. Raúl Chavarría; por estar conmigo en los momentos más difíciles de mi vida y mi carrera, por escucharme, creer y confiar en mí, por su apoyo incondicional, porque nunca me abandonaron, por brindarme su amistad y por enseñarme a ser cada día mejor persona. A Lucrecia Arana y Guillermo Menjivar (Q.E.P.D.): por ser las personas que más influyeron en mi vida de universitario; al igual que mis amigos fueron un soporte emocional muy fuerte en mi vida, y a pesar que ya no están físicamente conmigo, espero algún día encontrarme con ellos en los más profundo del amor y la conciencia humana. No los olvidaré!

A mis compañeros: Elías Omar Presa, Juan Pablo Alas, David Sánchez y Alfredo Ayala por ser los mejores compañeros de promoción. Gracias por aguantarme y por haber formado conmigo los mejores grupos de trabajo. Agradecimiento a David Sánchez, y Marcela Portillo, por su incalculable e invaluable colaboración y apoyo en la elaboración y presentación de esta investigación. Agradecimiento a las Licenciadas Claudia de Zambrana, Marlene Lozano y Morena de Saade por todo el apoyo legal y moral que me brindaron en los momentos difíciles.

Especial agradecimiento al Ing. Herberth Solís, por ser la persona que más me ha enseñado y ayudado a crecer y desarrollarme profesionalmente, por ser quien me dio la oportunidad de involucrarme en la dinámica del desarrollo local; gracias por sus consejos, por ser mi Asesor Especialista en esta investigación y que la misma sea un reconocimiento a su capacidad, talento e inteligencia. Gracias por ser mi maestro, mi asesor, pero fundamentalmente por ser un gran Amigo.

A todos aquellos “Docentes y Autoridades” que quisieron eliminarme física, académica e institucionalmente de la Universidad, muchísimas gracias ya que con sus cobardes e impunes acciones contra mi persona, **REFORZARON MI CONVICCIÓN DE QUE SE PUEDE CAMINAR EN LA VIDA CON LA FRENTE Y LA DIGNIDAD EN ALTO.** Y como dice Silvio Rodríguez en su canción El Necio “me vinieron a convidar a arrepentirme, me vinieron a convidar a que no pierda, me vinieron a convidar a indefinirme, me vinieron a convidar a tanta mierda”... y decidí asumir al enemigo, **“CON LA NECEDAD DE VIVIR SIN TENER PRECIO”.**

RESUMEN.

El desarrollo local, la crisis del Estado centralizado en muchos países del mundo y en especial América Latina, su correspondiente reforma, la descentralización, la participación ciudadana y el diseño de nuevas formas de agrupación y asociación así como nuevas figuras o modalidades de gestión de lo público, son temas de actualidad en la gran mayoría de gobiernos latinoamericanos.

En El Salvador, desde hace un buen tiempo se vienen discutiendo estos y otros temas de interés con el objeto de lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública. Como resultado de esas discusiones, se han ido conformando y estructurando diversos mecanismos en el esfuerzo de corresponder desde lo local a una verdadera reforma del Estado Salvadoreño. Es así como existen experiencias de desarrollo local muy interesantes en muchos departamentos y municipios como los casos de Nejapa, Acajutla, Suchitoto, Tecoluca, así como experiencias de mecanismos locales de desarrollo en Morazán, Cabañas, Cuscatlán y Chalatenango. Precisamente en este departamento es donde se dan las primeras experiencias en materia de mecanismos locales de concertación y desarrollo local en El Salvador.

Esta investigación tiene como objetivos fundamentales: describir, analizar y sistematizar la experiencia que en materia de Sistemas Locales de Desarrollo se ha llevado a cabo, acumulado y consolidado en el departamento de Chalatenango, experiencia que se le propone a la institucionalidad del resto del país como modelo a tomar en cuenta como instrumentos hacia el desarrollo local y participación ciudadana, y que a partir de la misma se puedan plantear una serie de lineamientos que deben ser considerados en una propuesta de descentralización y desarrollo regional/local, así como identificar los posibles escenarios o dimensiones (local, territorial, microregional y regional) en las que se puede ejecutar dicha propuesta; escenarios que son identificados por los propios actores locales, a partir de un diagnóstico de los mecanismos abordados en esta investigación.

Dado el contenido de la investigación, se considera que no es posible realizar un estudio documental-bibliográfico, y una investigación de campo aisladas entre sí. Por lo tanto, la metodología de investigación que se utilizó fue de carácter mixto (documental-bibliográfico y de campo a la vez) y de tipo descriptiva.

Las principales conclusiones y recomendaciones que se plasman en esta investigación son el resultado de un diagnóstico a los mecanismos locales de concertación estudiados en el departamento de Chalatenango, entre las que se destacan las siguientes:

En lo referente a definir una figura territorial: ninguno de los actores locales abordados se atreve a inclinarse por una figura territorial o una dimensión territorial específica para iniciar un esfuerzo por la construcción de estrategias de desarrollo para el Departamento. Son de la idea que ninguna figura puede desecharse y que por el contrario, deben complementarse unas con otras en tiempo y espacio; coinciden junto con otros actores locales e institucionales que en el marco de la planificación territorial, es la Mancomunidad la figura más idónea para iniciar un proceso de desarrollo local de corto y mediano plazo, pero que si se quiere profundizar en auténticas estrategias de desarrollo regional/local, es la Microregión la figura que más se adaptaría a las condiciones de Chalatenango; concluyen que la Mancomunidad Municipal constituye una estrategia de desarrollo local/regional ya que la visualizan como una transición de lo local (Mancomunidad Municipal) a lo regional (Microregión) en un marco de complementariedad y horizontalidad institucional. En esa misma dirección, visualizan al CACH y los demás mecanismos estudiados (SILDES), como estrategias de desarrollo sectorial que puede articularse a una estrategia de desarrollo departamental mucho más amplia y representativa como la CODDICH y que esta puede llegar a constituirse en la instancia intermedia o el interlocutor entre el gobierno central y el gobierno local; y en el mecanismo de consulta y propuesta para la construcción de la estrategia de desarrollo local para el Departamento en el largo plazo.

Concluyen que la creación y consolidación de estos mecanismos ha contribuido y constituido la base para la implementación de estrategias de desarrollo concertadas y participativas en el esfuerzo de corresponder a una política de descentralización eficiente y eficaz en el manejo de la gestión pública, encaminada a la creación y definición de estrategias de desarrollo local y regional en el Departamento; se concluye que el Sistema Local de Desarrollo (SILDE) aún no está completo, que se va por buen camino pero que debe de seguirse construyendo ese sistema; se debe madurar y reflexionar sobre lo hecho hasta el momento, corregir las situaciones que han provocado debilidades institucionales y perdida de credibilidad en algunos momentos ya que sólo de esta manera se podrá consolidar en el mediano y largo plazo un auténtico Sistema Local de Desarrollo en el departamento de Chalatenango.

Finalmente, en base al diagnostico presentado, se recomienda a los mecanismos estudiados retomar las observaciones plasmadas en él, tanto de cara a las fortalezas y oportunidades detectadas como aquellas áreas donde fueron identificadas situaciones de debilidades y potenciales amenazas institucionales. A partir de lo acumulado y realizado a la fecha en materia de Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES) en el Departamento, se recomienda retomar y discutir los lineamientos propuestos en esta investigación, como un aporte complementario a fortalecer la experiencia local en Chalatenango, indicando que no es una propuesta terminada y cerrada a la inclusión de otros puntos trascendentales para el departamento y para el país; continuar profundizando la temática, particularmente en lo referente a la reforma del Estado, la descentralización y a la conformación de nuevas figuras de administración para volver eficiente y eficaz los procesos de desarrollo local y territorial.

INTRODUCCION.

Con la elaboración y presentación de esta investigación se pretende describir, documentar y sistematizar la experiencia que en materia de Sistemas Locales de Desarrollo se ha llevado a cabo en el departamento de Chalatenango; experiencia que sirve de punto de partida o marco de referencia para hacer un abordaje sobre el diseño de formas embrionarias pero novedosas y genuinas de administración pública, como instrumentos de concertación en la búsqueda de construir estrategias de desarrollo regional/local enmarcadas dentro de la política de descentralización y participación ciudadana.

En el primer capítulo se hace un abordaje sobre lo local, el proceso de producción de la política local, la crisis del Estado centralizado en el marco de la reestructuración del mismo, y la gestión local en América Latina. Posteriormente, se hace una descripción del municipio, entendido éste como el único instrumento jurídico-administrativo-territorial en la actualidad para llevar a cabo una eficiente y eficaz política de descentralización con participación ciudadana; se hace un recorrido por sus orígenes, sus antecedentes legales y político-económicos, así como su contexto actual. En tercer lugar se aborda la descentralización, como una fórmula política de reestructuración de la espacialidad del Estado y como parte de las propuestas gubernamentales de reforma de éste; sus antecedentes, su desarrollo evolutivo en las décadas de 1,980 y 1,990 en El Salvador, teorías o enfoques y como ésta se vuelve un imperativo en la política local y regional.

Finalmente, en este primer capítulo, se profundiza en la dimensión regional/local. Para comprender la dimensión regional, fue necesario hacer un abordaje previo del desarrollo local. Se hace un análisis de la necesidad de dimensionar lo local a regional/local, la necesidad de construir mecanismos que constituyan estrategias de desarrollo local y regional así como algunos componentes claves para llevar a cabo esa estrategia.

En el segundo capítulo, se presenta el estudio de caso: Chalatenango, sus antecedentes, el surgimiento de las primeras experiencias locales, así como un recorrido cronológico y sistemático sobre el surgimiento de los Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES), la descripción de cada uno de estos mecanismos, su conformación, misión, visión, operatividad, etc. De igual manera, la evolución y consolidación de los mismos, hasta la creación de mecanismos más consolidados y articulados que constituyen hasta hoy día, auténticas experiencias de desarrollo local y regional no sólo en el departamento sino en el país.

En el tercer capítulo se presenta el enfoque teórico metodológico utilizado para la investigación y el diagnóstico de los SILDES. El contenido de este capítulo, comprende la metodología de la investigación: planteamiento del problema, justificación, objetivos e hipótesis de análisis de la investigación. Asimismo, un diagnóstico de cada uno de los mecanismos sujetos de análisis en la investigación; en éste diagnóstico se plasma información valiosa por parte de los actores locales del departamento de cómo se encuentra cada uno de los mecanismos descritos en el capítulo anterior.

En el cuarto y último capítulo se presenta una serie de lineamientos que deben ser considerados en una propuesta de descentralización y desarrollo regional/local. Estos lineamientos se proponen a partir de dos criterios: el primero, sustentado en la experiencia construida, acumulada y consolidada a partir de los SILDES y otras experiencias y estrategias de desarrollo local y regional en el Departamento; el segundo, de recuperar aquellos elementos que ya han sido plasmados en diversas propuestas de reforma del Estado, descentralización, desarrollo local y regionalización, hechas por ONG's, organismos nacionales e internacionales e incluso el gobierno central; y que pueden ser aplicados y ejecutados en el departamento de Chalatenango y en gran parte del país, como criterios indispensables para llevar a cabo una eficiente y eficaz política de descentralización que incorpore la participación ciudadana en la toma de decisiones determinantes para alcanzar un desarrollo regional /local de largo plazo en El Salvador.

CAPITULO I

DESCENTRALIZACION, DESARROLLO Y GESTION LOCAL EN AMERICA LATINA.

A pesar del apogeo que ha tenido la cuestión local, en los últimos años, y de la importancia política que ha adquirido en América Latina, no se encuentran suficientes elaboraciones teóricas que den cuenta, de modo integral, de la relación entre el Estado y la localidad, ni entre el municipio (expresión mínima del Estado) y la democracia local, y que además puedan ser utilizadas para el análisis de los casos latinoamericanos. Tampoco se localizan estudios con perspectiva regional, que puedan servir de base para el análisis de casos particulares, lo cual lleva a que en cada país se analicen las situaciones de manera separada y sin considerar las experiencias de otros países.

Otro problema que se identifica en la mayor parte de los trabajos recientes sobre este tema (desarrollo regional/local) es la confusión de dimensiones, de niveles e incluso de términos. Considerando lo anterior, se plantea un abordaje sobre lo local, el proceso de producción de la política local en el marco de la reestructuración del Estado, la reestructuración del mismo y la gestión local en América Latina, las crisis de los Estados centralizados; todo esto de manera muy global, enfocado hacia América Latina. Este apartado se enfoca así porque hay que conocer y comprender la dimensión general del desarrollo local en América Latina para luego aterrizar en el análisis singular (El Salvador), y luego en el análisis específico o particular (Chalatenango).

Para ello se considera importante, por un lado, delimitar conceptualmente lo que se va a entender por política local, y por el otro, descifrar las distintas formulaciones de la descentralización, en el entendido de que ésta supone una modificación de la política local.

1. EL PROCESO DE PRODUCCION DE LA POLITICA LOCAL EN EL MARCO DE LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO.

1.1 LA POLITICA ESTATAL.

Antes de entrar a perfilar conceptualmente la política local, es útil demarcar lo que se va a entender por política estatal.

“La política estatal es una dimensión del proceso de racionalización de la acción social. Esta racionalización del mundo de la vida, se apoya y da base a una estructura de significaciones más compleja, que hace posible una diferenciación sistemática de estructuras sociales: económicas, políticas, administrativas, organizacionales, etc., que permiten afrontar de manera mucho más eficaz las tareas de producción y organización materiales de la sociedad compleja”.¹

En este sentido se dice que la diferenciación sistemática (en la política estatal) tiene como objetivo coordinar, planificar y programar las diferentes funciones sociales. La diferenciación sistemática es una forma de disminuir la complejidad social y de ese modo, procurar la integración social. Con esto, lo que se quiere decir, es que las acciones estatales suponen un conjunto de relaciones sociales que son las que en definitiva le dan orientación a la política. Esto ha sido bien resumido por Jacques Lagroye cuando señala que “toda acción colectiva asimilable a una política pública resulta de la interacción de varios actores (grupos, organizaciones, asociaciones, aparatos políticos y administrativos) que buscan obtener un máximo de beneficio con su intervención, para lo cual movilizan los recursos de que disponen en esa acción particular, y despliegan estrategias (o líneas de acción) acordes a su posición en el juego”.²

¹ Beriain Josexto. Estado de bienestar, planificación e ideología. Página 33. Madrid, 1,990, en Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.17.Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica,1996

² Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.18.Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1,996.

Esto conlleva a establecer dos asertos: primero, la racionalización de la acción social, y específicamente, la racionalización sistemática, no supone la sumatoria de todas las voluntades individuales, y segundo, las cuestiones sociales son tematizadas por los actores sociales de diferente manera.

1.1.1 ¿Cuáles son los aspectos que delimitan una política estatal?.

Se puede hablar de política estatal o pública cuando³:

- a) El resultado de la interacción es presentado como un programa coherente que responde a objetivos deseables de los cuales se podrán beneficiar ciertos grupos.
- b) La autoridad pública (Gobierno, Ministerio, Administración, etc.) es tenida por responsable de las decisiones tomadas y se compromete a hacerlas respetar.

1.1.2 Política estatal: imagen y simbolismo.

De acuerdo con Jobert y Muller, “la política pública se presenta bajo dos aspectos principales: primero, como imagen social, como una representación (vaga o pormenorizada) del sistema sobre el cual se quiere intervenir; segundo, como un conjunto de medios o instrumentos organizacionales, financieros, administrativos, jurídicos, humanos, o mejor dicho como una serie de procedimientos, de técnicas, de relaciones de poder; es decir, todo eso que hace que una política no sea solamente un proceso intelectual sino un proceso social concreto”.⁴

Así el crédito, la agricultura, la asistencia social, la salud, la vivienda, etc. Estos ámbitos referenciales de las acciones de políticos y equipos tecnoburocráticos, no siempre son coincidentes con categorías empíricas de la realidad social y más bien, constituyen representaciones imaginarias en las cuales enmarcan tales actores sus actividades.

³ Ibid. Pág.22

⁴ Jobert Bruno, Muller Pierre. L’Etat en Accion. Pag 52. PUF, Paris, 1987. En Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.23. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1,996.

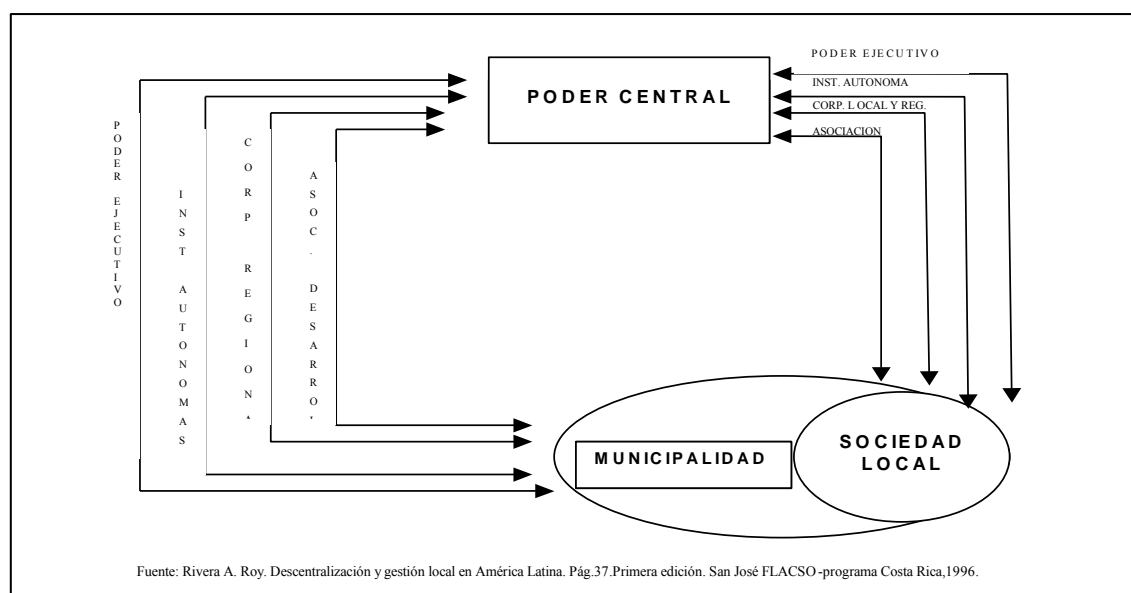
Por ejemplo, el Sector Salud no tiene identidad propia es una construcción de los actores estatales que es incorporada al discurso de las políticas. Sin embargo, estas configuraciones imaginarias se vuelven el referente real de la práctica de los tecnócratas y las poblaciones potencialmente afectadas se subordinan a esta dinámica de relación y de intercambio simbólico.

1.2 LA CONSTRUCCION DE LA POLITICA LOCAL.

Se puede decir que la política local es aquella serie de acciones que son dirigidas, por el Estado, hacia la localidad. Pero más que eso, es la expresión institucional de la relación entre el Estado y la localidad. La forma como el Estado (y sobre todo, su aparato técnico-planificador, de manera a veces global y otras sectorial) procesa las demandas locales, a partir de operaciones de desplazamiento, anticipación, sustitución o respuesta parcial o total de las mismas.

El proceso general de producción de la política local puede representarse así:

Figura No 1: EL PROCESO DE PRODUCCION DE LA POLITICA LOCAL



En realidad la política local tiene una matriz central siendo sobre todo los ministerios, las instituciones autónomas y semiautónomas y los órganos estatales especializados en la coordinación y elaboración de los proyectos o programas locales, los que la definen; las municipalidades, salvo raras excepciones, se supeditan a tales determinaciones y cumplen, en términos generales, una tarea marginal en el proceso de construcción de “lo local”.

En consecuencia, estudiar la construcción de la política local significa situarse en el campo de análisis de la relación entre el Estado y la sociedad civil local y, más específicamente, del nexo entre el Estado y los movimientos sociales, ya sean estos locales o nacionales, pero que dentro de sus planteamientos incorporan las reformas político-territoriales o la organización de la espacialidad del poder, la concentración del poder o la descentralización político-administrativa.

1.2.1 ¿Podemos hablar de una política local?.

Cuando se hace referencia a la política local, inequívocamente, los autores hacen referencia a la política municipal. Sin embargo, en el contexto de países altamente centralizados como El Salvador, reducir la política local a la política municipal es dejar fuera una enorme porción del proceso de tratamiento estatal de lo local.

El poder local, no se circunscribe a la municipalidad y ni tan siquiera a las distintas formas institucionales en que se manifiesta el Estado en la localidad, ya que existen otras formas reales de poder local como las asociaciones de campesinos, de usuarios de servicios, sindicatos, comunidades eclesiales de base y otros tipos de organización popular que constituyen verdaderas expresiones de poder local y que no poseen una matriz estatal. Cuando se habla de política local indiscutiblemente se hace referencia al nexo Estado (aparato institucional-localidad), y al vínculo existente entre dos partes del engranaje político institucional: el Poder Central y la Municipalidad.

Dentro de esta concepción de “lo local” que el Estado produce, la municipalidad es presentada como objeto integrador en lo político o como ejecutor de las políticas denominadas de desarrollo, aunque se les vacía de potencialidad al negárseles presupuestos para llevar a cabo la gestión, y autonomía para definir prioridades.

1.3 LA RELACION ESTADO (PODER CENTRAL) – MUNICIPALIDAD.

La noción de poder central hace referencia al conjunto de instituciones que conforman el aparato centralizado de Estado. Este es el nivel más elevado de definición de la política y constituye el centro de organización de los procesos de gobernabilidad y de activación de las funciones de integración social. Es el lugar en el cual los partidos políticos buscan posicionar sus mejores piezas y es el núcleo de poder que éstos, con su visión centralista, buscan copar.

En cuanto a la municipalidad, un punto de partida es el reconocimiento de que ésta es la expresión local del Estado, y en sentido amplio, la forma territorializada de la acción hegemónica del mismo.

El municipio típico constituye una reproducción en pequeña escala del Estado, en ese sentido cuenta con una espacialidad de referencia, generalmente delimita una población que tiene algún nivel de identidad y un sentimiento de reconocimiento hacia adentro. Por otra parte, no cabe duda de que al ser el municipio una reproducción del Estado, también, representa ciertos intereses que, generalmente resultan excluyentes respecto a las clases populares locales; sin embargo, en ese nivel los mecanismos de reafirmación hegemónica no suelen ser tan fuertes y efectivos como los que forman parte del aparato centralizado del Estado, entre otras cosas por la escasez de recursos y por estar en manos, generalmente, de funcionarios políticos de segunda y tercera categoría.

Esta primera apreciación de la municipalidad como extensión del Estado, no debe llevar a concluir que las relaciones que internamente establecen ambas instancias de poder institucionalizado son del todo armoniosas.

La municipalidad, en tanto espacio institucional, sostiene conflicto con los encargados del aparato de Estado por el margen de maniobra que posee y el que quisiera poseer. Buena parte de las energías de su gestión están destinadas a regatear al Poder Central los espacios y los recursos necesarios para realizar una política local.

“Las contradicciones existentes entre el Estado y las colectividades locales giran, generalmente, alrededor de la demanda de servicios sociales básicos, las exigencias de mayor autonomía en la gestión municipal o las reivindicaciones de democratización o reestructuración del Estado (descentralización, reformas municipales, reestructuración político-administrativa)”.⁵

Al manifestar que la municipalidad, es de cierta manera la prolongación del Estado (aparato), no se quiere, tampoco, decir que sea la única forma en que éste se presenta en las localidades, ni tan siquiera se podría decir que es la más importante; sin embargo, se puede aducir que la municipalidad es la instancia históricamente privilegiada en el proceso de construcción de lo local. En otras palabras, se puede decir que la municipalidad es un órgano estatal que constituye el referente político-administrativo de la localidad y es la forma institucional privilegiada de poder local.

Todo en conjunto ofrece un cuadro en el cual la municipalidad se presenta como una forma de dominación hegemónica –constantemente en conflicto- pero también, como un núcleo de poder institucionalizado más accesible a las clases populares y con mayor vocación para permearse de sus intereses.

Castells, refiriéndose a esta característica de la municipalidad, ha manifestado que éste “constituye el nivel más descentralizado del Estado, el más accesible a los gobernados y el más directamente vinculado a la vida cotidiana de las masas populares.”⁶

⁵ Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.34. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

⁶ Castells Manuel. Crisis Urbana y Cambio Social. Pág. 300. Siglo XXI, 1985.

El problema de cómo democratizar el municipio podría hacer perder de vista una serie de dificultades previas a la optimización del municipio; en este caso, incluso, tendría que comenzar preguntándose de dónde viene la legalidad de la municipalidad y por qué reproducirla o restaurarla y de dónde le viene la ilegalidad a las otras formas de poder local y por qué no favorecer su reproducción. Sobre todo, si se toma en consideración que en muchos sentidos estas formas de poder local extramunicipales han asumido tareas propias del municipio en la animación e impulso de proyectos concretos de desarrollo local y constituyen una innegable fuerza política. También valdría la pena preguntarse si es el municipio el mejor indicador de la democracia local o si es un simple indicador de la estatalización de la sociedad local.

1.4 EL ESTADO SOCIAL Y LA DESCENTRALIZACION.

1.4.1 Características del Estado centralizado.

El surgimiento del Estado social, sobre todo en América Latina, fue acompañado de un proceso simultáneo de centralización político-administrativa.

Desde el punto de vista político, se puede apreciar que todos o la mayoría de los recursos de gobierno se concentran en las capitales, despojando a las otras formaciones subnacionales de gobierno de los medios necesarios para desarrollar una política a escala territorial, dejándolas sin ninguna oportunidad de participación en la política nacional.

Por otra parte, los requerimientos de desarrollo funcional del Estado, mediante la creación de áreas de actividad especializadas, terminan de perfilar un Estado que pierde sus referentes territoriales y que aleja de las colectividades locales y regionales la administración y el poder.

El Estado de los países subdesarrollados posee una estructura atomizada que encuentra su base de cohesión en la acción centralizadora que realiza. El modelo nacional-estatal que se ha promovido en las últimas tres décadas en América Latina, si bien ha

perfilado la nación, ha afectado al total de los agregados territoriales no permitiendo a las localidades preservar niveles adecuados de autonomía ni ha garantizado la participación de la ciudadanía en la gestión.

El Estado centralizado ha significado en América Latina la expropiación política de las colectividades locales. El proceso centralizador que se ha dado en los diversos Estados implicó una pérdida de representatividad de los entes locales y una sectorialización de la administración pública, en donde los distintos órganos no están sujetos a la autoridad local.

1.4.2 ¿A qué referencia la noción de descentralización del Estado?.

La crisis del Estado social ha llevado por un lado, a los sectores antiestatistas a formular como medida la “desestructuración” de dicho Estado. La descentralización administrativa, la reubicación administrativa y la delegación son formas de refuncionalización de la política estatal y surgen como respuestas a la concentración, que no obedecen, siempre a impulsos o causas idénticas y que pueden ubicarse en diferentes órdenes.

En primer lugar, encontramos que algunos autores e instituciones entienden por descentralización del Estado, por ejemplo, la delegación de una función administrativa que es definida e impulsada por un órgano del poder central a una oficina regional o local y que de ningún modo incide en el nivel de determinación de la política. Se trata de extensiones de las instituciones centrales que, a lo sumo, pueden introducir variantes en la forma de otorgamiento del servicio o, en general de la ejecución de la política, pero que se mantienen dependientes del poder central.

En realidad este tipo de ordenamiento, no desdice el sentido centralizado del Estado y más bien, refuerza la tendencia a la centralización de la política estatal, al no admitir la posibilidad de diseño y determinación de parte de los entes subnacionales.

A este tipo de organización del aparato administrativo para la gestión de una política estatal se le ha denominado desconcentración. La desconcentración no supone una modificación en el ordenamiento político, como en el caso de la descentralización; simplemente, “representa un reacomodo o desagregación funcional del aparato administrativo que, no afecta en modo alguno la estructuración del aparato estatal ni contraría el modo centralista en que se produce la política estatal”.⁷

“Descentralizar, por su parte, no puede reducirse a una simple desconcentración. Aún cuando los entes técnico-planificacionistas y los políticos normalmente no establecen con claridad las disimilitudes entre ambos tipos de reformulación de la política estatal, podría decirse que la distinción, tradicionalmente, se ha hecho recaer en un criterio jurídico, según el cual la descentralización viene a ser la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a otras personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales), mientras que por desconcentración se entiende la transferencia de competencias entre partes de una misma persona jurídica”.⁸

En resumen, se dice que hay descentralización cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del estado a los órganos subnacionales (locales o regionales) dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permite asumir buena parte de las funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un estado unitario; y por desconcentración se entiende la transferencia de una competencia a una unidad u órgano situado dentro del mismo sistema administrativo.

Aún habiendo aceptado la diferencia existente entre la desconcentración de la política estatal y la descentralización, se hace necesaria una nueva precisión respecto a los tipos de descentralización que es posible identificar dentro de las propuestas y experiencias

⁷ Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.61, Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1,996.

⁸ Palma E, Ruffián Dolores. Descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina. Pág. 12 Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social. Costa Rica.

que se formulan actualmente; aquí es importante distinguir la descentralización administrativa de la descentralización política.

Un Estado con descentralización administrativa es aquel que posee un solo centro de impulso político y un aparato institucional único que realiza todas las funciones estatales: “Un único titular del poder político, pero una pluralidad de órganos que lo ejercen”. El caso más emblemático es el de Cuba. En los Estados con descentralización política se superponen dos autoridades: la del Estado y la de los entes autónomos; existen diversos ordenamientos y poder para crearlos y ejecutarlos. Las experiencias más desarrolladas en esta dirección son las de Canadá y España.

1.5 LA DESCENTRALIZACION COMO FORMULA POLITICA DE REESTRUCTURACION DE LA ESPACIALIDAD DEL ESTADO.

La descentralización que hoy es impulsada por los sectores gobernantes debe ser entendida, por un lado, como un intento por frenar y corregir los excesos burocráticos y la inoperancia institucional propia del Estado; y por otro, como una forma de reconstruir la espacialidad del Estado, recomponiendo sus diversos niveles y la relación de éstos con la sociedad civil, ya sea en el ámbito de la región, de la localidad, del cantón o del barrio.

En este contexto, “la descentralización es sinónimo de reforzamiento de los intereses territoriales frente a la burocracia funcional. La restitución del poder a las instancias regionales y locales sería la solución ideal para luchar contra las dificultades económicas, sociales y políticas del momento”.⁹

“La descentralización, es sobre todo un proceso político, con el cual se pretende recompensar las solidaridades territoriales y reestructurar “lo social”, es decir refuncionalizar las partes del aparato de bienestar del Estado, en niveles más desagregados

⁹ Benz Arthur “La décentralisation en Republique Federal d’Allemagne. Un exemple d’adaptation pragmatique” 1987. En Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.64. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

(región, departamento, municipio), de modo tal que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y la optimización de los cuerpos técnico-burocráticos”.¹⁰

La descentralización supone la asunción de parte de la región o del municipio, según el caso, de la construcción de “lo local”, por supuesto sin dejar de atender los lineamientos del aparato centralizado del Estado. Lo cual no significa, claro está, que éstos no puedan desarrollar una gestión con un sentido distinto o incluso opuesto al que se promueve desde el centro o cerebro del Estado.

1.5.1 Distintas concepciones de la descentralización.

Se pueden identificar tres grandes tendencias conceptuales: la estatista, incluida la variante pluralista, la neoliberal o desestatista y la de la izquierda de América Latina.

1.5.1.1 La concepción estatista de la descentralización.

El crecimiento desmedido del aparato de estado, la disfuncionalidad operacional del sistema administrativo, y la incapacidad material para satisfacer la creciente demanda social, todo lo cual se traduce en una crisis de legitimidad, han llevado a los sectores estatistas a replantear la forma de Estado. La tesis de la disminución del gobierno, que la corriente neoliberal ha utilizado para realizar su crítica antiestatista, con la profundización de la crisis, ha debido ser reconsiderada por los sectores estatistas. Hoy, la propuesta neoliberal de desmontar el Estado para resolver la crisis, lejos de ser soslayada y desechada, como sucedió en el período de auge del Estado social, ha tenido que ser procesada y reelaborada por las mismas corrientes estatistas, sobre todo socialdemócratas, como única posibilidad de viabilizar sus proyectos.

¹⁰ Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.65. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

“La conciliación de la tesis de que el Estado debe cumplir una “función social” con una estrategia de disminución del aparato del Estado parecen marcar este viraje doctrinario...”¹¹

“Si ayer ambas tesis fueron consideradas antitéticas, hoy el reconocimiento de parte de tales corrientes, de los límites materiales del Estado social, les ha llevado a proponer y a propulsar un proceso de deskeynesización gradual que no elimine, en términos absolutos, su orientación social”.¹²

Como parte de estas operaciones de adelgazamiento paulatino surgen las propuestas de reestructuración del aparato de Estado y de racionalización de la política estatal.

En algunas de las propuestas de descentralización que se realizan en América Latina, se puede identificar la influencia de la teoría pluralista, la cual ocupó un lugar dominante en el pensamiento político de los Estados Unidos, durante los años de 1950 y 1960 y en la actualidad sigue teniendo una marcada influencia sobre ciertos sectores políticos de nuestros países. Robert Dahl, posiblemente, el más destacado exponente, en la actualidad de la teoría pluralista, define la centralización y la descentralización de la siguiente manera: “Si las organizaciones son los subsistemas de algún sistema de control más vasto, este sistema más inclusivo es descentralizado en la medida que sus subsistemas sean autónomos”.

Resumiendo: la tesis pluralista parte de la necesidad de realizar un reparto funcional del poder entre los distintos subsistemas, pero reconociendo al mismo tiempo la inevitabilidad de que exista un centro ordenador, un subsistema en el cual se concentran los controles que evitan el acaparamiento desmedido de poder en los otros sistemas y permitan el equilibrio poliárquico.

¹¹ Rivera Roy, Guendell Ludwig. Hacia la construcción de un enfoque alternativo de la política social. Pág. 15. Cuadernos de investigación del CSUCA No 31, San José, 1988.

¹² Ibid.

1.5.1.2 La descentralización como forma de desestatización: la fórmula neoliberal.

El diagnóstico de los liberales se apoya en dos aspectos centrales: la sobrecarga de demanda social, la ampliación desmesurada del aparato de estado y la pérdida de libertad que ocasiona la invasión del Estado en la sociedad y en consecuencia en la vida de los ciudadanos.

“Para resolver tal disfunción de la sociedad, los neoliberales, apoyados en un superlativo antikeynesianismo y un marcado antiolectivismo, proponen una terapia que propulsa la desestructuración radical del aparato de bienestar, la reconceptualización de la democracia, de la comunidad y la política y la reimposición simultánea del mercado como mecanismo de resolución de la crisis. Como elementos correctivos de la estructura macrocefálica del Estado, los liberales proponen la absorción progresiva de éste por parte del mercado”¹³.

El esfuerzo de los neoliberales está orientado a reducir las dimensiones del Estado, mediante un modelo que tiende a transferir del aparato institucional a la sociedad la responsabilidad de la producción de lo social. Desde esta perspectiva, la comunidad debe encargarse de auto proveerse de buena parte de los servicios sociales, dejando en el Estado, únicamente la función de inspección y control. No obstante, no se trata de asignarle a la comunidad un papel protagónico en la gestión social, pues no se prevé su participación en la determinación de las políticas, sino de encomendarle la labor silenciosa y resignada de ejecutar las políticas que el Estado ha definido.

Puede decirse que los neoliberales proponen un proyecto de sociedad en el que el Estado se encargue de proporcionar las condiciones básicas de funcionamiento del capitalismo, combinado con una integración social sin erogación estatal (y por tanto sin sobrecargas fiscales para los empresarios) y un modelo de participación política según el

¹³ Rivera Roy, Guendell Ludwig. Orden y política social en Costa Rica. Ponencia presentada al Taller Regional “Crisis y política social en Centro América”. Consejo Superior Universitario, El Salvador, 1988.

cual las clases subalternas jugarían el papel de soportes de las decisiones que han sido tomadas en lo alto de la escala social jerárquica.

Dentro del proceso simultáneo de pérdida de posiciones del Estado social y avance del proyecto neoliberal, los temas de la descentralización y la reforma municipal han alcanzado una enorme importancia, primero, porque aluden, de modo directo, los modos de ordenamiento formal del poder estatal y segundo, porque se inscriben como punto fundamental dentro de la crítica que los neoliberales formulan al desarrollo anacrónico del aparato institucional del Estado.

La estrategia del Estado mínimo, junto a la pérdida de credibilidad del pueblo en un modelo estatista de gestión societal, han permitido que las propuestas o acciones concretas de reducción del Estado calen cada vez mas hondos. Desde ésta perspectiva, la descentralización es presentada como una posibilidad de desburocratización, de disminución del gasto público y de refuncionalización del Estado.

1.5.1.3 La izquierda y la problemática de la descentralización.

La problemática de la descentralización, exceptuando el caso peruano, no empieza a ser considerada, seriamente, por la izquierda de América Latina sino hasta la década del 80. Mientras en Europa la izquierda vanguardizaba los movimientos por las reestructuración democrática del referente espacial del Estado, se consolidaba en la experimentación con modelos de municipio socialista e incluso caía, posteriormente, en una crisis de hegemonía local, en América Latina la preocupación principal era la de apoderarse del Estado, pensado éste desde una perspectiva tan o más centralista que la que poseían los partidos de derecha.

Borja ha hecho ver muy acertadamente la perspectiva centralizadora que demostraron poseer los partidos de izquierda cuando apunta que “los partidos políticos populares también han sido agentes centralizadores. Han intentado estar presentes, a nivel político, sobre todo en el Parlamento, para promover cambios legales que dieran a la

izquierda, a las organizaciones sociales y en general a las clases populares, más derechos. Muchas veces han desconfiado o menospreciado a los poderes locales considerándolos fácilmente manipulables por los caciques o, en todo caso, poco adecuados para proporcionar instrumentos de poder a la izquierda. En general, han identificado el proceso de cambio con la acción del Estado central, considerando incluso que el proceso de concentración burocrática y de centralización se acercaba o creaba condiciones más favorables para el socialismo”.¹⁴

La forma reduccionista en que era concebido el poder, el Estado y la democracia, llevó con mucha frecuencia a la izquierda a descalificar o ignorar los poderes municipales y a menospreciar las propuestas de reforma político-administrativa que hacían otros sectores de la sociedad. La visión instrumentalista del Estado y reduccionista de la democracia, más una pobre historia municipal, no permitieron a la izquierda, durante largos años, plantearse la cuestión de la democracia local o en sentido más amplio, la relación Estado-localidad.

Es muy atinado el señalamiento de Borja, cuando hace aparecer también “como responsables del predominio de un modelo centralizado de Estado a las organizaciones populares”¹⁵, puesto que éstas no fueron capaces de descodificar “lo estatal” de manera que plantearan reivindicaciones más horizontales y descentralizadas en el espacio, o mejor dicho, que fueran de acuerdo con las necesidades de las colectividades locales. Podríamos decir, que los partidos de izquierda y las organizaciones populares le hicieron, durante largo tiempo, el juego al centralismo estatal al orientar sus demandas siempre hacia el centro del Estado y al diseñar sus acciones de frente a éste.

Sin embargo, no es sino hasta en la década de los 80 que se observa un viraje en las posiciones de la izquierda. Así, lo local, la democracia, lo urbano y la política estatal empezaron a ser incorporados dentro de las reflexiones de ciertas organizaciones y aunque todavía no existan grandes sistematizaciones de las nuevas prácticas, sí es un hecho que

¹⁴ Borja Jordi. “Sobre la Izquierda y la hegemonía en los países de Europa del Sur. Pág. 24. En *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Siglo XXI, México, 1,985.

¹⁵ *Ibid.*

éstas se han multiplicado. La relación de la izquierda y la Iglesia popular con los movimientos barriales, regionales, ambientales, etc. han llevado a nuevas formas de pensamiento del conflicto y a la invención de formas de auto prestación de servicios y de auto-organización.

Fals Borda resume de manera clara esta nueva orientación, cuando manifiesta que “los movimientos populares, en la búsqueda de alternativas en el marco de una redefinición de la política, dentro de los espacios que presenta la sociedad civil, configuran estructuras paralelas de poder (poder popular). Estas reflejan los intereses de los sectores subordinados y marginados del Estado y están relacionadas, generalmente, con la idea del espacio o la regionalidad”.¹⁶

El nuevo enfoque otorga un papel fundamental a los movimientos regionales y locales y se plantea el problema del poder y de la reconstrucción de la sociedad en espacios mucho más delimitados (región y municipio) y fuera de los controles hegemónicos del Gobierno Central.

Algunos autores consideran que la izquierda puede encontrar en la descentralización y en la tematización de “lo local”, posibilidades y espacio para rediseñar sus prácticas y para tener acceso a los instrumentos de ejercicio del poder.

Por su parte, Jordi Borja considera que “a la izquierda le conviene un Estado descentralizado, pues en la política local y regional encontrará posibilidades de construir mayorías y desarrollar un política de gobierno; y a las clases subalternas por que les proporciona mayores posibilidades de acceder a él”.¹⁷

¹⁶ Fals Borda Orlando. “El Nuevo despertar de los movimientos sociales”. En Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.80. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

¹⁷ Borja Jordi. “Descentralización del Estado y democracia local”. En Jordi Borja (coordinador) Manual de gestión municipal democrática. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-Barcelona, 1987.

2. LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA GESTION LOCAL EN AMERICA LATINA.

América Latina muestra, ciertamente, características socioeconómicas y político-administrativas muy diversas, razón por la cual resulta difícil hablar de comportamientos o modelos latinoamericanos, sin embargo hay que reconocer varios rasgos comunes: el déficit de legitimidad (crisis de la forma de Estado) de los Estados nacionales, la alta concentración y centralización de lo estatal, la crisis de gobierno de las expectativas y la explosividad de los movimientos generados en la sociedad civil.

Estos rasgos compartidos son los que permiten de algún modo explicar la preocupación que la gran mayoría de los gobiernos han tenido de reestructurar el Estado y la necesidad que han tenido las organizaciones y movimientos populares, sobre todo urbanos, de casi todos los países de la región, de erigir la descentralización del Estado y la democratización del municipio en dos reivindicaciones fundamentales.

En efecto, el centralismo tradicional de los Estados de América Latina se encuentra atravesado por dos tipos de fuerzas: el de los actores que operan en el aparato de Estado, alrededor de la producción de una normatividad política adecuada y una gestión administrativa modernizada y optimizada, para lo cual proponen la descentralización (frecuentemente administrativa); y el de las colectividades territorializadas y los movimientos sociales urbanos, los cuales demandan la descentralización política y el autogobierno o por lo menos un margen aceptable de autonomía para las municipalidades o los gobiernos regionales.

Estos tipos de iniciativas descentralizadoras, como bien lo ha recalcado Sergio Boisier, no se cruzan, "...se plantean en dos planos distintos en los cuales el lenguaje tiene diferente significado real: bajo un mismo término (descentralización) la demanda está referida al plano de lo administrativo. Posibilitar la solución de esta ecuación, es decir, encontrar un punto de equilibrio entre la descentralización y la desconcentración en

términos territoriales (regiones, Estados, provincias, departamentos, municipios, etc.) constituye un desafío para políticos y técnicos”.¹⁸

2.1 LA CRISIS DEL ESTADO CENTRALIZADO Y LOS MOVIMIENTOS POPULARES POR LA DESCENTRALIZACION.

Indiscutiblemente, la importancia que actualmente se le concede a la cuestión municipal y en sentido más extenso a la descentralización político-territorial, no podría comprenderse sin tomar en consideración, por un lado, la crisis del Estado, pero más específicamente, la crisis de procesamiento de las demandas sociales y por otro, las reacciones, operaciones y movimientos llevados a cabo por las masas sociales, con el fin de exigir la preservación de la forma de construcción de lo social (la política social).

2.1.1 La incapacidad del Estado centralizado para procesar la demanda social.

La crisis económica que vive América Latina, ha tenido como una de sus manifestaciones la “desindustrialización”, lo cual ha provocado el aumento de la población informal y la exclusión social.

En casi ninguna parte del planeta, como han afirmado Gunder Frank y Fuentes, el poder del Estado es “un instrumento adecuado para satisfacer las necesidades populares, lo cual indica que la crisis económica mundial ha erosionado la confianza popular en el estado nacional y en sus instituciones políticas tradicionales como defensoras y promotoras de los intereses de pueblo. Por esta razón la gente se organiza en movimientos fuera del Estado para procurarse lo que éste en su comportamiento cotidiano no les proporciona y para reorganizar la vida social y redefinir la vida política”.¹⁹

¹⁸ Boisier Sergio. Centralización y Descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público. ILPES, (mimeo), s.f.

¹⁹ Gunder Frank André, Fuentes Marta. “Diez tesis de los movimientos sociales”, en Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.88.Primer edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

Las municipalidades, como componentes del Estado, que no cuentan ni con las mismas condiciones materiales que el poder central ni con el mismo poder decisivo, ven aumentada su impotencia para otorgar algún nivel de satisfacción a las demandas sociales planteadas localmente. Por otra parte, los municipios han contado con un aparato burocrático desproporcionadamente más disminuido y desmejorado en términos de calidad técnica que el del poder central.

El menor tamaño de la mayoría de las burocracias municipales en comparación con las del aparato Central, lejos de constituir una ventaja para la realización de la gestión local, se ha convertido en un franco límite para el impulso de estrategias de desarrollo a ese nivel territorial.

2.1.2 Los movimientos por la recomposición de las solidaridades territoriales y la reconstrucción de “lo social”.

La década del ochenta (1980) fue un período de grandes transformaciones sociopolíticas en Latinoamérica. La profunda crisis atravesada por el Estado, el resquebrajamiento de los modelos autoritarios y democrático-liberales, llevaron por un lado, a una modificación en la relación entre el Estado y la sociedad civil o más específicamente, entre el Estado y el movimiento popular, y por otro, a una reformulación de los patrones de acción (confrontación, demanda, presiones) de las clases subalternas y a una remodelación de su vínculo con el Estado, con la municipalidad, con las organizaciones populares y con las ONG's.

De frente a la crisis, por un lado del Estado y por el otro de la izquierda y de las formas tradicionales de organización, el movimiento popular se recompone, experimenta nuevas formas de manifestación, reconfigura sus modalidades de interacción (confrontación, negociación, demanda) con el Estado en sus distintos niveles (aparato central, municipios) y modifica sus patrones de auto-organización y de demanda.

Ante esta incapacidad del Estado para proveer los servicios sociales y el acceso a los bienes estatales, los ciudadanos han reaccionado organizándose, a nivel vecinal o local y articulándose, a veces, a las municipalidades para protestar y demandar. En este sentido, pareciera que la crisis, de algún modo, ha favorecido las tendencias descentralizadoras, ya que ante un Estado devaluado, como lo ha llamado Martínez Assad, “se ha tenido que revalorar el papel de las colectividades locales y los órganos locales en la consecución de la satisfacción de sus necesidades”.²⁰

En pocas palabras, se puede decir, que el proceso de centralización que surge con el Estado social en América Latina, inhibe la participación de la población en los procesos de toma de decisión. A más desarrollo del Estado social más centralización de los instrumentos y tecnologías del poder institucional. De ese modo el Estado centralizador e intervencionista, contribuye a reducir la participación de los habitantes de la ciudad en la vida pública y al mismo tiempo debilita la autonomía de las colectividades urbanas.

2.2 LA DESCENTRALIZACION COMO PARTE DE LAS PROPUESTAS GUBERNAMENTALES DE REFORMA DEL ESTADO.

La década del ochenta (1980) pareciera ser el periodo de arranque de los procesos de descentralización y de reforma local en América Latina.

La configuración de grandes aglomeraciones urbanas, la acentuada crisis del Estado y el deterioro de los servicios, las reacciones y movimientos desplegados contra la y consolidación de movimientos no corporativos incrustados en la sociedad civil, llevan a distintos gobiernos a plantear o poner en marcha diversas modalidades de descentralización.

²⁰ Martínez Assad Carlos. “El poder local, pilar de la democracia”. En Cuadernos Americanos (nueva época). No 23, septiembre-octubre de 1990.

Sin duda alguna, hay una preocupación generalizada entre las clases gobernantes de América Latina, por encontrar una salida adecuada a la crisis de legitimidad y de gestión del Estado centralizado; mas lo cierto, es que todas ellas, como ya se ha dicho, no tienen un mismo signo, ni tampoco un efecto necesariamente positivo para las colectividades regionales o locales. En unos casos se trata de una simple búsqueda de la optimización y refuncionalización del aparato administrativo del Estado, en otros, de una moderada redistribución de algunas áreas de decisión y ejecución política y en muy pocos, se aprecia, realmente, un intento de democratización del Estado y de pluralización de la gestión.

2.2.1 La descentralización en América Latina: imperativo político.

Aun cuando las propuestas de descentralización hayan podido estar asociadas con ciertos propósitos de tipo económico, es innegable que, en la mayoría de los casos, su principal finalidad ha sido política.

Esto pareciera quedar claro en diversas propuestas de descentralización tales como la colombiana, la mexicana y la venezolana. En el primer caso, Virgilio Barco, quien fue presidente de Colombia en el período 1986-1990, manifestaba abiertamente que las reformas producidas en el esquema municipal tenían un claro contenido político, admitiendo que sin un cambio político no se podía obtener un cambio social y económico.

En el caso mexicano, por ejemplo, el objetivo político fue explícito: el Gobierno Priista (PRI: Partido Revolucionario Institucional) manifestaba que lo que se pretendía con la descentralización era “enriquecer nuestra democracia y ampliar la legitimidad del régimen”, asimismo se definía como una fórmula para reorientar las fuerzas políticas en torno a un proyecto común.

En el caso venezolano, también se plantea abiertamente la descentralización como una medida política que constituye uno de los ejes principales de la reforma integral del Estado que se proponía. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, que fue

creada mediante el Decreto 403 del 17 de diciembre de 1984, con el fin de elaborar un proyecto de Reforma Integral del Estado, manifestaba que: “La descentralización tiene que ser entendida, básicamente, como un proceso político con una expresión territorial del poder, lo cual implica que algunos sectores del núcleo de dirección político-económico van a perder o ver disminuido su papel, mientras que otros, en regiones y planos institucionales diferentes, encontrarán mejores condiciones para desarrollar su influencia y capacidad dirigente, para descongestionar al Estado y permitir su eficiencia”.

Ciertamente la descentralización no es una redistribución del poder, sino de los lugares del poder, una suerte de reestructuración topográfica del mismo. Ello quiere decir, que si bien representa una reestructuración del aparato institucional y de los espacios de resolución y ejecución de la política estatal, no en todos los casos va acompañada de una verdadera distribución horizontal del poder.

Por otra parte, las propuestas de descentralización que se realizan teniendo como marco o como fuerza impulsora el ajuste estructural, si bien tienen un propósito político explícito, enfatizan más en la reducción del gasto y en la promoción de procesos de privatización que en la distribución real del poder estatal.

También, se localizan casos, como el guatemalteco y el salvadoreño, en los cuales, a pesar de que se ha promovido una serie de medidas tendientes a fortalecer los gobiernos locales, éstas no tienen plena realización, debido a las tendencias antidemocráticas que presenta el sistema político y a las obstrucciones prácticas que impone a la dinámica local la tutela militar.

2.2.2 El consenso sobre la necesidad de la descentralización.

Tanto las fuerzas políticas estatistas como las antiestatistas y, en ocasiones, la misma izquierda, muestran, en general, complacencia por las propuestas de reestructuración de un Estado, que al menos para el caso de América Latina, es concebido como

descompuesto y atrofiado por un exagerado centralismo y un extremado burocratismo. Donde se presentan las controversias, a veces irresolubles, es en el plano de los contenidos de esas propuestas, sobre todo en cuanto a los mecanismos que serían empleados para impulsar la descentralización.

Enrique Provencio, refiriéndose a lo anterior ha dicho que: “El acuerdo no es homogéneo, por supuesto, y existen percepciones diferentes según la forma en que los grupos se ven afectados por el proceso, pero en todo caso las divergencias no cuestionan la necesidad de descentralizar. No deja de haber confusiones al respecto, sobre todo porque no siempre se precisa acerca de lo que se está hablando cuando se hace referencia a los efectos políticos de la descentralización, ya que desde el gobierno se engloba en ella el fortalecimiento municipal y estatal, la política de desarrollo regional (y en ocasiones la de desarrollo rural) y la simplificación y descentralización administrativas”.²¹

Se puede decir que, en América Latina se ha empezado a imponer, cada vez con mayor fuerza, la idea de descentralización, al punto de que se puede decir que se está configurando una “cultura de descentralización” que involucra las voluntades de sectores hegemónicos, sectores del aparato burocrático-administrativo y a considerables contingentes de las clases subalternas que ven con buenos ojos la reestructuración del Estado.

2.2.3 Descentralización y participación.

Desde el punto de vista de la participación de la comunidad en las municipalidades, se debe indicar que, en la mayoría de los casos, ha sido prácticamente inexistente, puesto que éstas funcionan, en gran medida alrededor de los imperativos del poder central y de los impulsos o determinaciones provenientes de los partidos políticos.

²¹ Provencio Enrique. “Participación, democracia y descentralización (1983-1987). En Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Pág.113. Primera edición. San José FLACSO-programa Costa Rica, 1996.

Esta doble problemática es la que hace que tanto en las agendas de los partidos políticos y en los planes de los cuadros burocrático-administrativos del Gobierno, como en las organizaciones y movimientos populares, la descentralización y la refuncionalización de la municipalidad hayan pasado a ocupar un lugar preponderante.

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) de Venezuela, en 1998; en un informe manifiesta que “Descentralizar o desconcentrar funciones que actualmente son ejercidas por el Estado central, tiene el objetivo de fomentar la participación de las comunidades en las decisiones de su interés, y en el correspondiente ámbito de actuación pública”.

En Perú, se crean los Consejos de Desarrollo Microregional, según el Decreto Supremo N° 073-85-PMC (05-09-85), como órganos de participación y concertación conformados por los alcaldes, delegados de comunidades campesinas y nativas, así como organizaciones representativas de las actividades de la microregión.

Es claro que las concepciones de participación que manejan los gobernantes, y aún las mismas que manejan las organizaciones populares, no poseen idénticos contenidos. Sin embargo, no se va a desarrollar acá una discusión exhaustiva sobre las bases teóricas de la participación, bastará con consignar primero, que existen diversas concepciones de la participación que pasan por la definición operativa de las estrategias y proyectos de los actores sociales, y segundo, que éstos despliegan prácticas particulares de participación que con frecuencia suelen ser diferentes y a veces antagónicas, pero que no excluyen, del todo, ciertos puntos de encuentro y algunos niveles de convergencia discursiva.

En consecuencia, la descentralización o la reforma municipal, normalmente son asociadas con la participación. En la medida en que la descentralización procura la disminución del gasto social o la profundización de la democracia, según la concepción a la que se eche mano, enfoca directamente el problema de la participación.

Al fin y al cabo, tanto desde la perspectiva de los sectores hegemónicos que controlan el Estado, como desde la de las organizaciones y movimientos de clase popular, la participación es un aspecto central.

2.3 EL AJUSTE ESTRUCTURAL, LAS POLITICAS DE COMPENSACION SOCIAL Y LA NUEVA PUESTA EN ESCENA DE LOS MUNICIPIOS.

El ajuste estructural pareciera concederle a las problemáticas de la descentralización y de gestión de lo local una connotación especial.

Los procesos de reestructuración del Estado que se vienen dando y la propuesta de una forma institucional distinta de tratar lo social, que sobrepase el burocratismo, el centralismo y la falta de agilidad en la entrega de los servicios, al mismo tiempo que se atienden los efectos del ajuste estructural, parecieran ofrecerle al municipio una opción de entrar con algunas posibilidades materiales a la escena local. En otras palabras, el municipio empieza a aparecer como un actor con mayor posibilidad de acción en la gestión de la política social.

Con la proposición que se hace dentro de las políticas de ajuste estructural, de crear Fondos de Compensación Social que atiendan focalizadamente los efectos de dicho proceso, se abre una posibilidad para que “lo local” pueda ser retomado por la vía de los municipios o por la vía de las ONG’s.

Esta estrategia de creación de los Fondos de Inversión Social o de Emergencia Social, expresa el reconocimiento de parte de gobernantes y organismos internacionales, primero, de la disfuncionalidad del Estado centralizado y la fuerza que ha ganado la idea de vigorizar el municipio, y segundo, del innegable rol que juegan actualmente en América Latina las ONG’s en la gestión de “lo público” y su centralidad en la escena local.

En efecto, los Fondos son entes con un aparato institucional muy reducido que pretenden ser más operativos que cualquier órgano de la Administración Pública. Son una forma institucional paralela al aparato tradicional del Estado que se basa en el ideal de la focalización de los servicios, la descentralización y el reforzamiento de la participación de los órganos y colectividades locales en la gestión, la flexibilización de la administración de la política estatal y la articulación entre lo público y lo privado, lo gubernamental y lo no gubernamental.

Los organismos financieros internacionales, en coincidencia con los sectores de las clases gobernantes de nuestros países que propugnan por la puesta en marcha de la descentralización y con las demandas anticentralistas de diversos segmentos de la sociedad civil, han propuesto que se les otorgue más recursos y atribuciones a las municipalidades. “La descentralización debe acompañarse de un reforzamiento de la capacidad de las municipalidades de mantener, operar, diseñar y ejecutar proyectos”.²²

De acuerdo con el Banco Mundial las comunidades locales han demostrado efectividad en situaciones de catástrofe y al ofrecerles la posibilidad de participación en la formulación y ejecución de los proyectos “se crea una sociedad más participativa e integrada”, en consecuencia, es más efectivo tanto desde el punto de vista de los costos como desde el punto de vista social.

2.4 MODALIDADES DE GESTION LOCAL EN AMERICA LATINA.

En América Latina encontramos formas diversas de estructuración o reestructuración de la relación entre el Estado y la sociedad civil local que van desde la descentralización y la reforma municipal hasta la instauración de instituciones paralelas de poder local fuera del ámbito de acción hegemónica, como en el caso de las denominadas zonas liberadas.

²² Banco Mundial. Inversión social en Guatemala, El Salvador y Honduras. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social. Santiago de Chile, del 7 al 9 de noviembre de 1990.

Esta situación es la que presentan aquellos países en donde la institucionalidad estatal se ve contestada por poblaciones enteras que se alzan en armas, o se ven obligadas a salir de sus lugares de residencia por la persecución del ejército.

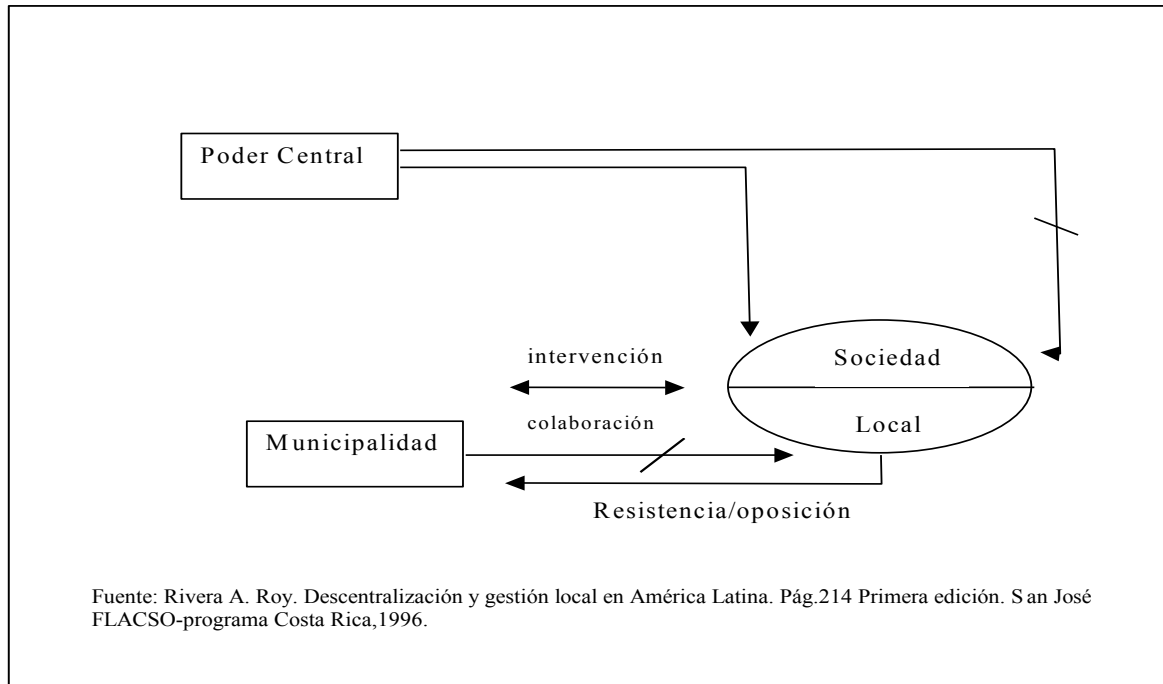
Aquí, partes de la sociedad local se separan del área de influencia de los órganos de poder de matriz estatal y erigen un gobierno distinto, con sus propias leyes, con su propio esquema de ordenamiento sociopolítico, y desarrollan una actividad productiva que gira alrededor de la defensa y la sobrevivencia. De ese modo, el espacio local, en sentido amplio, se ve recortado por dos poderes de diferente signo, que ordenan las respectivas colectividades de acuerdo a legalidades distintas y, generalmente, contrapuestas constituyéndose de hecho en un esquema dual de poder local. En estos casos el territorio se convierte en objeto de confrontación, no tanto por las calidades físicas del mismo sino por lo que representa en términos geopolíticos. Dos países en los cuales se ha dado, de modo claro, este tipo de estructuración del poder local, son Guatemala y El Salvador durante el período de la guerra.

En el primer caso se habla de porciones de territorio nacional que se encuentran, a pesar del acoso del ejército, fuera de su control desde hace algunos años y que son el locus de grupos sociales que se autodenominan Comunidades de Población en Resistencia; el segundo caso corresponde a las formas de auto-organización y de autogobierno que se dan, sobre todo en la década del 80, en las zonas bajo control del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, en las zonas conflictivas, en las cuales el ejército y la guerrilla se disputaban la hegemonía en los territorios de reasentamiento de los repatriados.

Puede decirse que ésta es la forma extrema de un comportamiento reactivo de la colectividad local entre la modalidad hegemónica de organización política, institucional y territorial de la sociedad, tanto a nivel local como a nivel nacional.

Esta situación podemos representarla de la siguiente manera:

Figura No 2: MODALIDADES DE GESTION EN EL SALVADOR EN LA DECADA DE LOS 80's



3. ORIGEN, EVOLUCION Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR.

3.1 CONTEXTO POLITICO INSTITUCIONAL DE EL SALVADOR.

El Salvador es un Estado unitario, cuya tradición se vincula a los orígenes de la República, a la configuración geográfica de su territorio y a la homogeneidad de su población.

De acuerdo a la actual Constitución de la República, el gobierno del Estado está encomendado a los órganos del mismo y la administración del Estado esta encomendado al Órgano Ejecutivo, tanto a nivel nacional como departamental, en tanto que el gobierno y la administración de los municipios esta encomendada a los Concejos Municipales.

La Constitución establece que los municipios, como entes territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, en lo referente a gobernarse por autoridades propias electas por sus habitantes, decretar la normativa local por medio de ordenanzas y reglamentos, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de su ámbito de responsabilidades, con excepción de los impuestos, que están reservados al Órgano Legislativo, a propuesta de los municipios.

No existe en El Salvador un nivel regional o departamental como instancia de gobierno o de administración con jurisdicción y competencias propias, salvo las Cámaras de Segunda Instancias del Órgano Judicial. Algunos ministerios y organismos autónomos han establecido oficinas en los departamentos y en las regiones, que de hecho, han sido demarcadas para efectos de desconcentración administrativa del gobierno central, sin autonomía administrativa alguna. Normalmente y para efectos puramente administrativos se distinguen cuatro regiones: Occidental, Central, Para Central y Oriental, concebidas para desconcentrar la administración.

La delimitación de las regiones en El Salvador, obedece por razones de la conveniencia de desconcentrar administrativamente los ministerios de cobertura nacional. La primera figura organizativa territorial, fue pues, la desconcentración. El Gobernador era el puente entre el ministerio y los servicios sectoriales desconcentrados; el único canal para acceder a la periferia y para canalizar demandas de aquella al centro.

Los departamentos por su parte, tienen su origen en la etapa de formación del Estado nación. El territorio nacional se dividió originalmente en cuatro departamentos (1841) y al frente de cada uno de ellos el Poder Ejecutivo nombró a un Gobernador.

Los departamentos en El Salvador, no pueden considerarse como niveles subnacionales de gobierno, sino como realidades histórico-sociológicas, por haber aglutinado una serie de municipios que a través de los años adquirieron sentido de

pertenencia e identidad cultural más o menos propia. Este sentido de pertenencia o identidad (chalatecos, migueleños, etc.) genera en los ciudadanos, en la actualidad, una preocupación por la superación y desarrollo del departamento sin importar el municipio de origen o domicilio.

La consideración de los departamentos como realidades histórico-sociológicas, debe mantenerse y fomentarse, por ser la base sobre la que pueden funcionar adecuada y eficientemente los Consejos Departamentales de Alcaldes, en sus labores de planificación, y coordinación del desarrollo municipal en forma asociada o cooperativa.

3.2 EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR.²³

3.2.1 Origen del municipio.

En un centro poblado donde no hay gobierno local no puede decirse que hay municipio, por cuanto los elementos necesarios para su existencia son; población, territorio, gobierno y organización jurídica.

El origen de los Municipios no sólo en El Salvador sino en América Latina comienza con la conquista. El modelo municipal que los conquistadores implantaron fue copia fiel del sistema municipal español, el cual estaba constituido por un concejo integrado por alcaldes y regidores que gobernaban la ciudad y su respectivo territorio adyacente. La ciudad se convierte en el núcleo de la vida colonial, sede política, administrativa, eclesiástica, económica y social.

Durante la época colonial la organización del sistema municipal permaneció sin cambios, existiendo siempre alcaldes y regidores que gobernaban en nombre del Rey de España. Posteriormente se dio la independencia política respecto a la Metrópoli (España),

²³ Este apartado constituye un resumen del Capítulo I de la investigación de Díaz de Santamaría, Gloria Emely: "El desarrollo municipal en El Salvador y algunas propuestas para su fortalecimiento". Universidad de El Salvador. Diciembre de 1982.

lo cual afectó las estructuras políticas, económicas y sociales del país, y se pasó de un sistema autocrático a uno republicano. Sin embargo, la organización del municipio permaneció intacta.

En El Salvador el sistema municipal apareció con motivo de la conquista efectuada por Pedro de Alvarado y así se puede decir que los primeros municipios fueron la Villa de San Salvador, fundada el 1° de abril de 1525 y cuyo primer Alcalde fue Don Diego de Oluín; y la Villa de San Miguel que se fundó el 8 de mayo de 1530.

3.2.2 Antecedentes Legales del Municipio.

La Constitución de 1824 y leyes derivadas de ella, estipulaban los límites de los municipios. Se promulgó un decreto en el cual se determinaban la forma de elección de los miembros de la municipalidad y cómo debían ser integrados estos cuerpos municipales. Cada Concejo tenía uno o más alcaldes, síndicos y regidores; el número de miembros era determinado de conformidad a la población existente en cada municipio.

En la Constitución de 1841 y sus leyes secundarias, se establecen funciones a los gobiernos municipales, se faculta para la reglamentación sobre fundación de municipios y funciones para los Concejos y se prohíbe que los gobiernos municipales ejerzan funciones judiciales. En 1879, el país se dividió en catorce departamentos, veintinueve distritos y doscientos treinta y dos municipios clasificados estos como ciudad, villa o pueblo.

En las Constituciones de 1886 y 1945 se establece que el gobierno municipal estará a cargo de las municipalidades, las cuales serán electas en forma popular y directa por los ciudadanos y establecen el número de miembros del Concejo; además se agregan nuevas funciones a los gobiernos municipales, entre ellas muchas de tipo administrativo y que sólo habrá un alcalde para cada municipio. Se les concede a los municipios independencia en el ejercicio de sus funciones, pero al mismo tiempo se les hace responsables de sus actos como personas jurídicas y a las personas naturales integrantes de los concejos.

En las Constituciones de 1950 y 1962 se establece el municipio como división política administrativa, se incorpora el concepto de autonomía municipal y se determina el periodo edilicio de dos años. También Se regula la independencia de los fondos municipales respecto a los del Estado.

En El Salvador se considera que el verdadero proceso de significación del municipio comenzó cuando el Ing. José Napoleón Duarte ganó la Alcaldía de San Salvador y comenzó la batalla por volverla una real Alcaldía con todas las funciones de un municipio moderno pero, el momento culminante del municipalismo se dio cuando en el gobierno nacional estaba el Ing. Duarte y en el gobierno del municipio de San Salvador el Dr. José Antonio Morales Ehrlich (1985-1987) quien impulsó una verdadera reforma municipal, promoviendo un nuevo Código Municipal y creando el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), la Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador (COMURES) y el Fondo de Desarrollo Económico Social de la Municipalidades (FODES); este conjunto de medidas llevaron adelante una verdadera reforma municipal, la cual se mantiene vigente en este momento.

3.2.3 Antecedentes Político-Económicos del Municipio.

Desde la época de la independencia de España, el gobierno del Estado, como representante tradicional de una pequeña oligarquía ha velado siempre por los intereses de ésta, en detrimento de la mayoría de los habitantes.

Lo anterior fue una consecuencia del proceso del fortalecimiento económico de un grupo de empresarios que se enriquecieron primeramente con el cultivo del añil, luego lo hicieron con el café y algodón. Este grupo de poder económico influyó decisivamente al principio para elegir como gobernantes del Estado a representantes de ese grupo dominante.

Así, desde 1931 surgieron los gobiernos militares que gobernaban en representación del grupo económicamente dominante. Esto originó que los alcaldes y demás miembros de los concejos no siempre fueran los verdaderos representantes de la población y por ello carecían de la confianza del pueblo, lo que se agravaba por el poco interés de los mismos en la resolución de los problemas de las comunidades; porque más bien buscaban la satisfacción de los intereses de grupos económicamente poderosos del municipio o región. En el año de 1931, la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez, disuelve las representaciones populares y suprime la autonomía municipal en la Constitución Política de ese periodo y que se prolonga hasta 1945, es en esta Constitución que los Alcaldes pasan a ser nombrados por el Poder Ejecutivo.

La exigua cantidad de fondos municipales así como la ineficiente administración de los mismos en actividades y fines ajenos a los de la municipalidad, trajo como consecuencia pobreza y dependencia del municipio hacia el gobierno central.

Todo lo anterior ha redundado en poca o nula participación de la población en el desarrollo de su municipio. Cabe también destacar que en general, el gobierno central ha utilizado a las municipalidades como un instrumento para controlar el proceso electoral y con ello la dominación del pueblo.

4. LA DESCENTRALIZACION EN EL SALVADOR.

4.1 ANTECEDENTES.

Durante la colonia, se puede observar que la población se distribuyó de acuerdo a las necesidades productivas: la hacienda y la encomienda. La importancia de los municipios, su administración, su gestión, se daban en función de las unidades productivas, no como entes protagónicos sino con funciones necesarias para proveer de los servicios que les eran demandados, para el mejor desarrollo de las unidades productivas.

El municipio en ese momento histórico desarrollaba el rol de “administrador” con el fin de procurar en lo jurídico la interlocución para la Corona Española, de los españoles colonizadores primero, criollos después, ladinos e indígenas por último.

En la época del nacimiento de El Salvador como Estado unitario se dio preeminencia a una administración central fuerte, en detrimento del poder que antes tenían las municipalidades y en su lugar se creó la figura del Gobernador con atribuciones más o menos amplias, con jurisdicción territorial, pero, subordinado al gobierno central. El gobernador como agente de Poder Ejecutivo sustituía y dominaba a los alcaldes, no obstante ser éstos de elección popular. El sistema de distribución de facultades fue el de la desconcentración.

A principios del siglo XX el sistema se agudizó en un estricto centralismo que dejaba a los gobiernos locales el papel de ejercer dominio en sus espacios territoriales, bajo la dirección jerárquica de los gobernadores.

Con la década de los años 1950-1960, se dieron dos fenómenos: los ministerios que por sus atribuciones debían tener cobertura nacional, fueron organizándose horizontalmente y montando dependencias regionales y departamentales. Paralelamente por el descrédito de muchos gobiernos latinoamericanos, los organismos financieros exigieron la creación de entidades autónomas que garantizaran el destino de los créditos y la eficiencia de los servicios que prestaran, tales como agua, energía, etc.

A partir de entonces se puso énfasis en la organización sectorial, en detrimento de la territorial. Los gobernadores dejaron de ser el canal para transmisión de directrices de índole sectorial. Cada ministerio y autónoma lo hacía directamente. Técnicamente funcionó una centralización desconcentrada.

El crecimiento sectorial de los ministerios continuó desordenadamente, sin tomar en cuenta aspectos territoriales. El esquema creó dificultades para la coordinación

interministerial y de estos con las autoridades locales, necesaria para ejecutar planes de desarrollo, volviéndose disfuncional el sistema.

4.2 LA DESCENTRALIZACION EN LOS AÑOS OCHENTA.²⁴

Los gobiernos de la década de 1980 se caracterizan por iniciar un proceso democratizador e introducir reformas que hasta entonces habían sido negadas por las fuerzas políticas, armadas y económicas nacionales y por los centros de poder político y económico externos y dominantes en el área. Así es como en 1980 se comienza las reformas agraria, bancaria y del comercio exterior.

El gobierno de turno debía demostrar al mundo que ejercía el gobierno y nada mejor para lograrlo, que el ejercicio de los gobiernos locales. Inicialmente se consiguió nombrar concejos municipales en todos los municipios del país, que comenzaron ejerciendo sus funciones en sus asentamientos urbanos tradicionales. A medida que las fuerzas insurgentes comprendieron el contenido político de la medida, comenzaron a hostigar el ejercicio del gobierno local de diferentes maneras, recurriendo incluso al asesinato de alcaldes. Fue así como muchos concejos municipales trasladaron sus oficinas a otras ciudades mejor protegidas.

La política de descentralización y fortalecimiento municipal fue concebida para garantizar, en primer lugar, el equilibrio de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales a base de garantizarles a estos últimos el poder, autoridad y autonomía suficientes para que se convirtieran en los coordinadores del desarrollo local.

²⁴ Muchos de los considerandos de este apartado han sido tomados del libro de Morales Ehrlich, José Antonio y Otros. Propuesta de Descentralización para El Salvador. El Salvador, diciembre de 1,995.

En segundo lugar, romper todo nexo jerárquico para con el gobierno central, reduciendo prácticamente a nada las atribuciones del gobernador departamental; determinando claramente que el gobierno central y los gobiernos locales son los únicos gobiernos existentes y que el proceso descentralizador apuesta en buena parte a los municipios y es de carácter político-territorial.

En tercer lugar, fortalecer política, económica, administrativa y socialmente los gobiernos locales para que pudieran cumplir a cabalidad su rol en el equilibrio democrático de fuerzas, convertirlas en polos de desarrollo económico, social y político y desempeñar eficientemente las atribuciones que las leyes ya les señalaban, ampliar la cobertura de las mismas y dar cobertura a otras nuevas, ya fuera por ley, por propia iniciativa o por acuerdos con el gobierno central mediante los cuales les trasladasen competencias.

Ningún gobierno de la década planteó una política o plan de descentralización de sus propias funciones o de competencias sectoriales, como la educación, salud, agua, etc. Sino que se dedicaron a determinar funciones y atribuciones propias de los gobiernos locales y a crear los instrumentos necesarios.

La década de 1980 se caracteriza por el cumplimiento y ejecución de los objetivos y estrategias de la política, así:

- 1) Se incorporaron a la Constitución de la República los principios fundamentales de la política de descentralización, autonomía y fortalecimiento municipal que permitieran el desarrollo e implementación de los instrumentos de la misma.
- 2) Se promulgó el Código Municipal como instrumento jurídico-político de la política.
- 3) Se promulgó la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y se creó el Instituto (ISDEM).
- 4) Se promulgó la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios y se cumplió, transfiriéndose anualmente 25 millones de colones de fondos nacionales a los gobiernos locales.

- 5) Se promulgó la Ley General Tributaria Municipal, que fija las normas generales que deben cumplirse en la creación y administración de impuestos, tasas y contribuciones.
- 6) Se reactivó la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), como gremial municipal.
- 7) Se aparejó a la política de descentralización y desarrollo municipal el programa Municipalidades en Acción, que ha influido decididamente en la capacidad de éstas.

4.3 LA DESCENTRALIZACION EN LOS AÑOS NOVENTA.²⁵

En 1989, por primera vez un gobierno central plasmó expresamente en su plan de gobierno la política de descentralización y fortalecimiento municipal, pero inserta en una serie de temas y problemas económicos y sociales, íntimamente relacionados con la modernización del aparato estatal; todo dentro de la visión del nuevo modelo económico y social que implantaría el nuevo gobierno.

En El Salvador, como resultado de una comisión de expertos internacionales y sustentada en las prioridades del gobierno, (MIPLAN/PNUD-ELS-91-001) se dió inicio al Programa de Modernización del Estado, planteando un conjunto de elementos constitutivos del marco de implementación de dicho proceso, es decir, de la reforma del Estado que comenzaría a regir en 1992. Estos elementos fueron planteados así:

- 1) Limitación de funciones del Estado. Se concibe que el papel del Estado debe ser subsidiario y que sus funciones pueden ser normativas, reguladoras, promotoras y facilitadoras de la actividad privada en los sectores productivos.
- 2) Menor dimensión. Se desea reducir el excedente de personal.
- 3) Ordenamiento institucional. Que resulte en estructuras y procedimientos eficientes y consistentes con el nuevo papel del Estado en la sociedad.

²⁵ Idem.

- 4) Descentralización. Mayor descentralización y desconcentración en la prestación de servicios a la población, contando con el fortalecimiento administrativo y financiero y la ampliación de cobertura de los gobiernos municipales.
- 5) Gerencia eficiente y eficaz.
- 6) Convergencia administrativa. Integración de las tres administraciones públicas existentes en la actualidad, vale decir por presupuesto, ordinarios, extraordinarios y autónomas.

En las estrategias de ejecución del proceso de modernización, y refiriéndose a la descentralización, agrega el documento, que dadas las deficiencias existentes en la capacidad gerencial, administrativa y técnica de los municipios, el proceso de transferencia de funciones del gobierno central a las autoridades locales tiene que ir acompañado de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel local. Según avance ese proceso, será posible ir también incrementando la transferencia de programas y de responsabilidad por la toma de decisiones a entidades locales.

La descentralización es concebida por los gobernantes de la década de 1990 como una parte del programa de modernización del Estado, mediante la cual el gobierno central debe asumir un rol subsidiario, con funciones normativas, promotoras, reguladoras y facilitadoras de la iniciativa privada de los sectores productivos. Para ello debe desprenderse de una serie de servicios públicos, principalmente salud, educación, agua potable, etc., y trasladarlos a la periferia, ya sea por la vía de la desconcentración a niveles inferiores del mismo gobierno o por la vía de la descentralización en la medida en que los municipios estén capacitados para absorberlos.

El fortalecimiento municipal se concibe para preparar a los gobiernos locales a ser receptores válidos de los servicios que el gobierno central decida trasladarles, y no para que comiencen a cumplir sus bastas atribuciones de coordinación del desarrollo local y de búsqueda del bien común local. La descentralización no es un fin sino un medio para conseguir otros fines decididos por el Estado.

La característica de los intentos de descentralización de la década de 1990, es la sectorialidad, dando como resultado la existencia paralela de estructuras administrativas. Algunas medidas han sido impulsadas, pero sin el nivel y la profundidad requeridos, tales como la eliminación de los subsidios generalizados de los que no solo se beneficiaban los pobres, sino los sectores medios y altos; la descentralización de servicios hacia la comunidad y sector privado, ahora con tendencias a canalizarse por medio de ONG's cercanas al gobierno, tal es el caso del programa EDUCO, del Ministerio de Educación, etc.

No obstante lo anterior, la característica fundamental del gobierno salvadoreño en la actualidad es su centralización. No existe un plan de descentralización en El Salvador, sino iniciativas de organismos gubernamentales, en buena parte desestimadas por las máximas autoridades del Organo Ejecutivo.

Es de destacar que para suplir la descoordinación del proceso a nivel departamental, se ha experimentado con la creación y funcionamiento de los Consejos Departamentales de Alcaldes CDA, conformado por todos los alcaldes de cada uno de los Departamentos. Los CDA actúan de hecho, sin constituir legalmente ningún gobierno subnacional, ni tener reconocimiento legal alguno expreso. Se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos (Art. 11 del Código Municipal); los mismos municipios podrán acordar la creación de los CDA como entidades descentralizadas con o sin autonomía para la realización de los fines que dichos Consejos les asignen (Art. 14 del Código Municipal).

Como resultado de todo el proceso de evolución histórica de los municipios y de los diversos intentos y esfuerzos realizados en el ámbito de descentralización político-territorial, se puede recapitular para los años 1980-2000, lo siguiente:

- 1) Se modernizó la legislación municipal dejando atrás el viejo sistema hiperregulado.
- 2) Se han aplicaron nuevas prácticas y metodologías de participación ciudadana.
- 3) Se produjeron cambios en la relación jerárquica gobierno central-municipios.

- 4) Se aportó una concepción nueva que concibe al Municipio como ente territorial y por ello descentralizado, autónomo y con autoridades electas democráticamente.
- 5) Se ha experimentado alguna superación municipal en los campos de la planificación, administración, finanzas, tributación y articulación de la ciudadanía al gobierno local y central, como producto marginal de los programas de compensación social ejecutados desconcentradamente por el gobierno central con participación de los gobiernos locales, y de la capacitación dada por distintas agencias para la ejecución de los mismos.
- 6) No ha habido avance alguno en la ejecución de las estrategias de descentralización, no obstante que con la legislación de los 80 se aportaron los elementos básicos para iniciar en el presente el proceso de descentralización territorial y consolidar la autonomía municipal para ampliar a mediano plazo la transferencia de mayores servicios y recursos.

4.4 ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO DESCENTRALIZADO.

El desarrollo descentralizado se sustenta en la región y el municipio.

En términos generales, a los municipios, son aplicables los principios fundamentales de la regionalización, especialmente cuando por características propias los países no están organizados en regiones y no existen gobiernos de esta índole. El municipio es la menor organización estructurada política y administrativamente y la tendencia moderna es llegar a detenerse en ellas, en el proceso de concreción descentralizadora.

Los municipios pueden asociarse libremente con otros municipios y conformar diversas microregiones de características homogéneas para impulsar el desarrollo de la microregión como un todo y dentro de ella, el de los propios municipios, estas son las conocidas mancomunidades. Nada obstaculiza a que los municipios puedan contractualmente con otros municipios, aledaños o no, e incluso con municipios de otros Estados, acordar procesos de desarrollo descentralizado en el campo económico y social.

5. DELIMITACION CONCEPTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL/LOCAL.

5.1 DELIMITACION CONCEPTUAL.

La necesidad de contar con un marco conceptual mínimo no se refiere, a un esfuerzo por construir o repetir alguna definición académica. Se trata, más bien, de delimitar cuáles son los componentes claves que integran ese desarrollo local que se propone y se quiere impulsar.

El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes (sectores y fuerzas) que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano o ciudadana que viven en ese territorio o localidad.

En esta perspectiva, el desarrollo local no es la simple suma de actividades económicas, sociales o culturales aisladas en un municipio o región. Tampoco cualquier acción que se impulsa en un municipio o región genera desarrollo local o regional, ni se inscribe automáticamente en su lógica.

5.1.1 ¿ Por qué regional/local?.

Es obvio que en el caso de El Salvador, una localidad, un municipio “constituye salvo contadas excepciones, un espacio muy reducido –cuantitativa y cualitativamente- de cara a desplegar un verdadero desarrollo sustentable. Un espacio local o municipal como Nejapa o Tecoluca, es insuficiente para impulsar un desarrollo sustentable. Por eso necesitan ampliarse por la vía de crear verdaderas regiones”²⁶.

²⁶ Enríquez, Alberto: Desarrollo Sustentable y Desarrollo regional/local en El Salvador. Alternativas para el Desarrollo No. 44. FUNDE. El Salvador. Marzo 1997.

Sin embargo, esta percepción no sólo se ha venido abriendo espacio en nuestro país. Por eso, Flora de Grajeda señala que: “la idea de introducir lo regional no surge por una acción voluntarista de la FUNDE”, sino que también “es reflejo de las discusiones teóricas que se realizan en otros países (principalmente los del cono sur)”²⁷.

Un ejemplo de ello es el chileno Sergio Boisier quien afirma que lo local es el “escenario óptimo para la participación individual” pero lo considera “de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva”, por lo cual propone la construcción de regiones como espacio intermedio entre lo local y lo nacional, como un “entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente macro ni completamente micro, de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos”²⁸.

La región “es definida en general como un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad”²⁹.

En ese marco, las alternativas de regionalización en El Salvador pueden ser varias. Sin embargo, hay una que es la que puede adecuarse más a las condiciones del país y es la de las mancomunidades o agrupamientos de municipios.

Las ventajas que tiene la opción de las mancomunidades municipales son varias: Una primera es que “la asociación de municipios aparece consignada tanto en la Constitución Política como en el Código Municipal, lo cual da el espacio legal necesario”³⁰.

²⁷ Grajeda, Flora: “Bases para una Propuesta de Regionalización para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador”. Pág. 11 FUNDE. Mimeo. El Salvador. Noviembre de 1997.

²⁸ Boisier, Sergio: “Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos”. ILPES. Documento 88/02. Serie Ensayos. Santiago de Chile.

²⁹ Grajeda, Flora: Op. Cit. Pág. 18.

³⁰ Ibid. Pág. 47.

Otra es que hay problemáticas municipales que trascienden su espacio y cuyas soluciones por lo tanto, naturalmente “requieren de planteamientos, propuestas y gestión conjunta entre los municipios afectados”³¹.

Una tercera está relacionada con el proceso de descentralización del Estado en el sentido que “dadas las restricciones de muchos municipios, tanto en lo espacial como en los recursos con que cuentan, el agrupamiento de municipios podría facilitar dicho proceso, ya que la dotación de servicios públicos de varias de las instancias gubernamentales supera el ámbito municipal”³².

5.1.2 Desarrollo Local y articulación de las diferencias.

De acuerdo con lo que se viene planteando, es claro que la localidad como la región hacen referencia a dos dimensiones: la especificidad que caracteriza a cada municipio o región y que es una afirmación de las diferencias, y la ineludible necesidad de la articulación de dichas especificidades.

La afirmación de la diferencia vuelve imposible la imposición de una única racionalidad universal de la modernización. En lugar de esta racionalidad, emerge una compleja articulación de especificidades. En esta gestión de las diferencias, una concepción del desarrollo local y regional no localista ni regionalista, puede convertirse en una herramienta importante.

Evidentemente, la iniciativa local por sí sola no es suficiente. Es necesario que exista una política “llevada adelante por las naciones y por los niveles supranacionales, tendiente a tomar en consideración la diferencia. Las reformas descentralizadoras van en el mismo sentido, creando los marcos legales propicios para el desarrollo de las diferencias. Una

³¹ Ibid.

³² Ibid.

cultura de lo singular, de lo múltiple, de lo diverso, del movimiento, se expresa allí donde antes reinaba de manera absoluta lo universal, lo único, lo uniforme, el orden.”³³

5.1.3 Estrategia de desarrollo regional/local.

Con el impulso de procesos de desarrollo regional y local se pretende, por una parte, generar espacios y dinámicas de desarrollo con alta participación de los diversos agentes y sectores desde todos los rincones del país y por otra, recuperar para el país en su conjunto todas las regiones y localidades en calidad de sujetos del desarrollo.

“Las características particulares de una estrategia regional/local de desarrollo dependerán obviamente de las particularidades de cada caso. No obstante, se pueden identificar determinadas condiciones que deben orientar el diseño de estrategias de desarrollo territorial y que adicionalmente contribuyen a señalar los elementos que diferencian una acción de desarrollo local de una acción que no lo es. La primera y más fundamental es que debe ser un proceso endógeno, es decir, perteneciente al territorio y asumido plenamente por el tejido social y la institucionalidad local y regional como algo propio.”³⁴

Esto sugiere, como señala Marcos Rodríguez, “que el desarrollo territorial no es una obra ingenieril que pueda ser diseñada por instituciones externas al territorio, sean estas pertenecientes al Estado central, a la sociedad civil o a la cooperación internacional; sino un proceso endógeno que debe pertenecer a los individuos e instituciones del territorio. De ello depende en última instancia definir y llevar adelante la estrategia particular de desarrollo de cada territorio”³⁵.

³³ Arocena, José: “El desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo”. Op. Cit. Pág. 39. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

³⁴ Enríquez Alberto. Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local. En Desarrollo regional local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. Primera edición. FUNDE. El Salvador, agosto de 1997.

³⁵ Rodríguez, Marcos: Desarrollo Local y Cabildeo. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo de 1997. Op. Cit. Pág. 19.

Ahora bien, el hecho de que el desarrollo regional/local sea principalmente una cuestión endógena, no quiere decir que de este proceso deben estar ausentes el gobierno central y las fuerzas o sectores nacionales de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, las diferentes instancias del gobierno central y las organizaciones nacionales y sectoriales deben diseñar e impulsar políticas institucionales que apoyen y fortalezcan el desarrollo regional/local, no con el objetivo de competir o sustituir el protagonismo de los actores territoriales, sino de complementarlo y enriquecerlo, ya que es una pieza cuya importancia se valora cada día más de cara a la construcción del desarrollo sustentable en el marco del acelerado proceso de globalización.

Paradójicamente, “en la fase de globalización, integración mundial y desvanecimiento de fronteras económicas, surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y de permanencia. El valor de concebir los problemas globalmente, en su trascendencia mundial, pero traducirlos en preocupaciones y acciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus desequilibrios y en sus contradicciones”³⁶.

No es una casualidad, que el desarrollo local se haya venido imponiendo como un tema de moda que “tiene la particularidad de reeditar el interés por las estrategias de desarrollo, que habían sido prácticamente abandonadas por los Estados del Continente durante la década de los años 80, a favor de una especie de extensión de las reglas del libre mercado a todos los ámbitos de la vida social”³⁷.

³⁶ Cabrero, Enrique: La Nueva Gestión Municipal en México, Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales. En Villacorta, Alberto Enríquez y Otros. Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. Primera edición. FUNDE. El Salvador; agosto 1997.

³⁷ Rodríguez, Marcos: Desarrollo Local y Cabildeo. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo de 1997.

Además del interés por las estrategias de desarrollo, en América Latina el tema del desarrollo local se ha venido abriendo campo también en tres vertientes: “1) como resultado de la concepción metodológica de trabajo que impulsan organizaciones sociales y ONG’s, que parte de la comunidad para enfrentar los retos planteados por la marginación y la pobreza de crecientes sectores de la población.; 2) como resultado de las transformaciones del Estado Central que comienza a democratizarse, descentralizarse y buscar mecanismos más eficaces y eficientes de combate a la pobreza; y 3) como resultado de los requerimientos que plantea la influyente cooperación internacional, en cuanto que su financiamiento para combatir o compensar la pobreza, se emplee en un marco conceptual y metodológico que promueva la reforma del Estado y la democratización de la sociedad”³⁸.

5.2 DESARROLLO MULTIDIMENSIONAL Y POLITICA MESOECONOMICA.

El desarrollo multidimensional tiene como objetivo básico la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones.

Al igual que la economía, el desarrollo es multidimensional. El crecimiento con equidad no garantiza que se contenga el deterioro del ecosistema, se frene la concentración en los procesos de toma de decisiones, no se continúe degradando la calidad de bienes, servicios y personas, o se evite la marginación de vastos territorios.

“Por eso, se necesita lo que denominamos la política mesoeconómica, que en forma muy sintética la podemos definir como aquella política que es capaz de bajar lo macroeconómico y subir lo microeconómico. Subir lo microeconómico significa potenciar integralmente a los municipios; participación de comunidades y municipios en las políticas nacionales de protección y rescate del medio ambiente, etc.”³⁹.

³⁸ *Ibid.* Op. Cit. Pág. 2.

³⁹ Para una amplia explicación de la política mesoeconómica, ver Rubio, R. y otros. Crecimiento Estéril o Desarrollo. Op. Cit. Págs. 45 a 55.

“Para un latinoamericano el desarrollo significa hoy más que nunca la afirmación de la diferencia. Pero esta diferencia no es la impuesta por un orden mundial que atribuye funciones especializadas a las diversas regiones del mundo, sino aquella generada en el espesor de cada proceso histórico. El desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si se tratara de una realidad homogénea. Incluso, con respecto a cada nación hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso, cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo”⁴⁰.

Lo anterior, por supuesto, es válido para El Salvador. Un desarrollo sustentable jamás se logrará imponiendo modelos construidos en las capitales del mundo o en los edificios de los Organismos Multilaterales. Tienen que estar cimentado en la experiencia de base y en la participación activa (es decir con su pleno involucramiento) de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos económicos sociales y ambientales.

5.3 ALGUNOS COMPONENTES CLAVES EN UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL/LOCAL.⁴¹

A. ¿Quién es el sujeto?.

Cuando nos esforzamos por delimitar el concepto de desarrollo regional/local señalamos como un primer componente la concertación de los agentes locales/regionales. Este es un factor determinante, sin él no hay desarrollo socio-económico.

⁴⁰ Arocena, José: “El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo”. Pág. 37. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.

⁴¹ Muchas ideas de este apartado son tomadas del documento de Alberto Enríquez Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local. En Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. Primera edición. FUNDE. El Salvador, agosto de 1997.

Pero quiénes son esos agentes?. Esta pregunta conlleva a un asunto de mayor importancia en el diseño de estrategias de desarrollo regional/local, como es la definición de quienes son o configuran el sujeto de las mismas. En otras palabras, a quién corresponde llevar el proyecto adelante. La concepción sobre este punto, está íntimamente relacionada con el paradigma sobre cómo concebir las partes integrantes del cuerpo social territorial en el municipio y/o la región y el establecimiento de derechos y deberes que de esto se derivan.

Entiéndase aquí por estrategia, un ejercicio abierto que traza las líneas generales de acción para alcanzar un objetivo común en forma concertada, entre varios actores que tienen intereses distintos y detentan diferentes cuotas de poder.

La concepción de estrategia reconoce que en los municipios y regiones, existen diferentes actores del desarrollo que conforman el tejido socio-institucional del territorio. Y precisamente el sujeto del desarrollo territorial debe ser ese tejido socio-institucional de la localidad o región, pero convertido en comunidad territorial. El concepto de comunidad territorial (sea ésta municipal o regional) implica niveles de concertación institucional en torno a una visión y lineamientos estratégicos comunes.

Desde este enfoque, el sujeto de la estrategia de desarrollo regional/local no existe con anterioridad a ella; su diseño concreto es justamente la metodología que abre la posibilidad de construirlo.

Es pertinente dejar asentado que esa concertación estratégica no implica que los diferentes actores renuncien a sus propios intereses y proyectos institucionales. La construcción de un proyecto común busca servir, en primera instancia a los intereses generales del territorio y de la sociedad territorial, pero el desarrollo del municipio o región incluye beneficios para los intereses particulares de cada uno de los agentes.

Ahora bien, podemos señalar tres agentes principales: el gobierno municipal, la sociedad civil y las instancias del gobierno central involucradas en el municipio o la región. Sin embargo, a partir de las actuales condiciones del país, no es posible pensar en la construcción de esas comunidades municipales y regionales si estos agentes no se transforman profundamente.

1. Gobierno Municipal de Nuevo Tipo.

En el caso salvadoreño el gobierno municipal es la instancia gubernamental más cercana a la sociedad civil y la institución local con mayor poder de representación política frente al gobierno central. No existe, además, gobiernos regionales o departamentales. Los gobernadores departamentales no ejercen verdaderas funciones de gobierno. Por ello, al hablar de desarrollo local y regional, el rol de los gobiernos municipales es fundamental e insustituible.

Sin embargo, el desarrollo sustentable exige un nuevo tipo de gobierno municipal que rompa con el que se ha conocido en lo que va del presente siglo en el país. Entre algunas de sus características principales deberán ser:

- Promotor y coordinador del desarrollo del municipio y la región en que éste se circunscribe.
- Promotor de la democracia, de la participación ciudadana en las decisiones más importantes y facilitador de la concertación entre gobierno municipal, sociedad civil local, gobierno central y agentes regionales, nacionales e internacionales.
- Generador de servicios públicos de alta calidad y gestor de fondos para el desarrollo, administrador y gerente colegiado, eficiente, eficaz y transparente.
- Factor de fortalecimiento de una verdadera autonomía municipal, descentralización del Estado y de una relación constructiva y complementaria con el gobierno central y sus diferentes instancias.

- Motor de la conformación de una “región para el desarrollo” a través de la formación y consolidación de una Mancomunidad, una Microregión u otra forma.
- Flexible y abierto a los cambios, para lo cual debe promover mucho intercambio con gobiernos locales del país, de Centro América y el resto del mundo.

En diversas partes del país ha comenzado a realizarse experiencias innovadoras y dichas experiencias demuestran que los gobiernos municipales que han jugado estos roles, lejos de haber debilitado su autoridad y prestigio se han fortalecido. En estos casos, las articulaciones interinstitucionales horizontales han permitido a los gobiernos locales que las han promovido mayor respaldo político frente al gobierno central, la canalización de mayores recursos para la realización de obras en sus territorios y el fortalecimiento de su imagen democrática frente a los electores.

2. Sociedad Civil de Nuevo Tipo.

De nada serviría un Gobierno municipal que haga todo lo anterior, si la sociedad civil no juega el papel que le corresponde: convertirse en el principal protagonista del desarrollo. Para ello, es necesario recordar que la sociedad civil no es algo homogéneo, uniforme, sino todo lo contrario. La sociedad civil está formada por sectores y comunidades que tienen intereses comunes y distintos que incluso pueden llegar a ser contradictorios.

Esto demanda a cada organización e institución definir bien su naturaleza propia, su misión, sus objetivos y su papel, de manera que su trabajo ofrezca un aporte específico, que se pueda ver y medir y que sea complementario con los aportes de los demás. Además, debe ser capaz, desde su diversidad y heterogeneidad, de concertar y trabajar conjuntamente con el gobierno local y con el Estado Nacional.

- **¿Quiénes constituyen en el municipio y la región los agentes principales de la sociedad civil?. ¿Acaso tienen todos el mismo peso e importancia?.**

Las comunidades son, como señala Marcos Rodríguez, “el agrupamiento social más amplio de los territorios, los principales demandantes de servicios por parte del gobierno municipal, y el canal organizativo más importante para impulsar la participación activa de la población en el desarrollo local. Su articulación con los otros agentes del desarrollo les posibilitaría pasar del predominante papel de demandantes que tienen hasta el momento a jugar un rol de mayor peso en el diseño de las estrategias de desarrollo local”⁴²

En los municipios y regiones existen también otras organizaciones sociales, como agrupaciones de mujeres y jóvenes, asociaciones religiosas, grupos ambientalistas, etc., que tienen menor amplitud que las organizaciones comunales. Sin embargo, “juegan un papel cualitativo importante en la formación de opinión de la población. Los procesos de concertación local posibilitan a estos agrupamientos una mayor influencia en la inclusión de sus áreas de interés a las estrategias territoriales, así como el eventual acceso a respaldo técnico y financiero para el desarrollo de sus labores”⁴³.

Las empresas son uno de los más heterogéneos agentes locales y regionales. Sus dimensiones y características son muy diversas; van desde la micro a la gran empresa, de la empresa agropecuaria a la que produce manufacturas en la ciudad, de la propiedad familiar a la cooperativa, etc. Sin embargo, su importancia es vital dado que constituyen en su conjunto el aparato generador de la riqueza del territorio. Del tipo y nivel de desarrollo empresarial existente en el municipio, en la ciudad o en la región, dependerá, en buena medida, la calidad de vida de la población. En forma inversa, la articulación de las empresas con los otros agentes territoriales permite a éstas contar con un ambiente más positivo para el despliegue de sus capacidades competitivas.

⁴² Rodríguez, Marcos: Desarrollo Local y Cabildeo. Op.Cit.Pág.25. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo de 1997.

⁴³ Ibid.

Finalmente, no se puede olvidar a los Organismos no Gubernamentales (ONG's), que desde los años de 1970 se han venido multiplicando en El Salvador y tienen presencia en la mayoría de municipios y regiones. Estos pueden jugar un importante papel como apoyo técnico, promotores organizacionales y canalizadores de recursos hacia municipios y /o regiones. Su carácter no lucrativo y la explícita vocación por el desarrollo de muchos de ellos, los hace protagonistas en este proceso.

Sin embargo, es necesario tener presente que para muchas ONG's "la articulación territorial de sus proyectos implica romper con la visión tradicionalmente vertical de los mismos, donde solo se establece una relación donante –ONG-Beneficiario, para dar lugar al establecimiento de compromisos horizontales con otros agentes de desarrollo. En compensación, esta nueva forma de articulación les posibilita optimizar el empleo de los recursos, especializar su acción, incrementar el impacto de sus proyectos y fortalecer el respaldo político a su gestión financiera"⁴⁴.

3. Los entes del Gobierno Central presentes en el territorio.

Diversas son las entidades del gobierno central que juegan un rol concreto en los municipios, y seguirán haciéndolo aún en un Estado totalmente descentralizado. Algunos ejemplos se tienen en los Ministerios de Salud, Educación u Obras Públicas, las Casa de la Cultura, la Policía Nacional Civil, etc. Sin embargo, es urgente redefinir sus roles a través del proceso de descentralización del Estado. No se puede pensar en transferir a los municipios poder, funciones y recursos sin replantearse los roles y atribuciones de las instancias centrales de gobierno.

Se trata, por una parte, de que contribuyan desde su misión y carácter nacional al proceso de desarrollo regional/local de una manera sistemática y coordinada. Todo esto fortalecería, por supuesto, el rol regulador y articulador del gobierno central convirtiéndolo

⁴⁴ Ibid. Op.Cit.Pag.26.

al mismo tiempo en un agente que refuerza y enriquece los procesos y estrategias de desarrollo regional/local, dándoles un marco y un sentido nacional.

B. Conocimiento profundo, dinámico y actualizado de la realidad.

A la base y a lo largo de cualquier estrategia exitosa debe haber un buen diagnóstico. Una estrategia de desarrollo regional/local exige por parte del sujeto de la misma, es decir, de los agentes en proceso de concertación, un conocimiento profundo y dinámico de la localidad, del municipio, de su entorno, de sus tendencias, sus restricciones, amenazas y oportunidades, fortalezas y debilidades.

C. Capacidad de Construir Regiones.

Ha quedado claramente establecida la necesidad de que la localidad trascienda su espacio. Aquí sólo se quiere insistir en que esa capacidad de los municipios para construir regiones no debe ser algo impuesto o ficticio, sino debe partir de las dinámicas reales, económicas, ecológicas, sociales, políticas y culturales, de manera que la región no sólo potencie a las localidades sino genere capacidades cualitativamente superiores y se convierta en un eslabón entre lo nacional y lo local.

D. Integración al país.

No puede haber desarrollo sustentable aislado de la dinámica nacional, sino solamente como parte de la misma. Se necesitan recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) que no hay en la localidad ni en la región por grande y rica en recursos que sea. Se necesita del Estado y de la sociedad civil en términos nacionales. Ahora bien, el país también necesita de cada una de sus regiones y localidades y de los recursos que ellas pueden generarle. Se trata, no sólo de establecer relación con el país o con sus instancias centrales, sino de ser verdadera parte integral de su desarrollo. De ser un engranaje que encuentra su razón de ser en algo mayor, en algo más amplio: el desarrollo nacional.

E. Conectarse con el Mundo.

En un mundo que se globaliza aceleradamente, que multiplica sus mecanismos de comunicación e información ya no se puede estar aislado. Una localidad y región que quiera sostener una dinámica de desarrollo sustentable, debe establecer vínculos directos con el mundo. Y esto en todos los campos: inversión, producción, comercialización, tecnología, información, capacitación, educación. Una relación creadora y fecunda con otros países y regiones del mundo puede convertirse sin duda, en fuente de enriquecimiento, innovación, y ampliación del desarrollo.

F. Construcción y consolidación de Instrumentos adecuados.

Un último aspecto al que hay que referirse, es a la necesidad de que la región o el municipio vayan construyendo instrumentos adecuados que les permitan avanzar, sostener los logros y dar seguimiento a todo el proceso de desarrollo.

Estos instrumentos pueden ser muy variados y de diverso tipo. Algunos ejemplos:

De tipo organizativo: como la creación de Consejos de Desarrollo Municipal, Consejos Microregionales de Desarrollo, organismos ciudadanos consultivos u organismos profesionales especializados que jueguen un papel asesor.

De tipo operacional: como Planes y Programas de Desarrollo, teniendo en cuenta que no se trata de la elaboración de documentos ni principalmente de un trabajo técnico. Se trata de diseñar cómo ejecutar y evaluar un proyecto político de desarrollo. No debemos menospreciar la parte técnica ni el papel de los profesionales, los técnicos y los expertos. Pero lo más determinante es la decisión política, el compromiso de los agentes sociales. Sin esto, lo técnico no tiene el menor sentido.

De tipo técnico/administrativo: aquí entran todos los aspectos gerenciales, administrativos y financieros, que deben ponerse al día e incorporar los métodos más modernos y eficaces.

De proyección y cabildeo: Cuando un municipio o región está impulsando un proyecto de desarrollo, debe implementar políticas de comunicación. Debe ser capaz de “vender” su proyecto (marketing), con el objeto de ganarle reconocimiento y apoyo de otras regiones, del país en su conjunto, de organismos multilaterales, de empresas internacionales, de otros países.

5.4 VOLUNTAD, REALISMO E IMAGINACION.

La aventura del desarrollo multidimensional no es fácil y menos en un país como El Salvador donde, no sólo se cuenta con pocos recursos y una situación en que grandes contingentes de la población viven en extrema pobreza, sino donde los espacios democráticos y la verdadera participación ciudadana son aún muy restringidos.

El desarrollo regional/local, es un camino para responder con éxito a dicho desafío y le sale al paso a dos peligros que son claros en América Latina. Uno es la inmovilidad como producto de un razonamiento simplista y mecánico, según el cual las grandes decisiones sobre el rumbo y el desarrollo de países como El Salvador se toman en las sedes de los organismos multilaterales como El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo o en las capitales del mundo como Washington y por tanto, poco o nada puede hacerse desde nuestras naciones y menos desde una región o municipio. Otro es la fantasía que lleva a la frustración porque absolutiza el municipio como la solución a todos los problemas, atribuyéndole dimensiones y capacidades que no posee.

En El Salvador, es impostergable concertar una agenda nacional de desarrollo sustentable que debe incluir entre sus puntos prioritarios el desarrollo regional/local. Incluirlo implica la decisión de caminar hacia un país capaz de recuperar sus regiones y

localidades como sujetos del desarrollo y la democracia, lo que a su vez exige profundas transformaciones, tanto en el terreno económico y social como en el político y cultural.

5.5 ENFOQUES Y EXPERIENCIAS DE INVESTIGACIONES ANTERIORES SOBRE DESARROLLO LOCAL EN EL SALVADOR.

Se ha mencionado que en nuestro país son pocas las organizaciones que han tratado la cuestión del desarrollo local, dentro de estas organizaciones se encuentra la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

La FUNDE concibe el desarrollo local como "un proceso endógeno, territorialmente localizado y multidimensional de crecimiento, acumulación, sostenibilidad, participación, calidad y equilibrio espacial del territorio cuyo objetivo ultimo es la producción de riqueza y bienestar para la comunidad territorial como un todo y cada individuo residente en ella"⁴⁵

Dentro de este concepto es necesario comentar algunos aspectos como: "un proceso endógeno", el cual se refiere a que dicho proceso debe desarrollarse al interior de cada localidad o municipio del país. La parte "multidimensional", que consiste en un proceso de producción de desarrollo en el que participan como insumos factores de diversa índole (Capital: Humano, natural, cultural, financiero, físico, tecnológico y socio-institucional); y se obtiene como resultado final diferentes productos (crecimiento y acumulación sostenidos y equilibrados; desarrollo participativo, económicamente sustentable, cualitativo, territorializado y vital) que en su conjunto contribuyen a la realización humana.

Es importante señalar que el aspecto "territorio" (localidad) debería verse como un concepto mucho mas amplio que una simple localización geográfica (oriente, occidente o zona norte del país) o políticamente administrativa (municipio), ya que alude al espacio donde las personas particulares actúan para buscar solución a sus problemas de producción

⁴⁵ Rodríguez Marcos. El fortalecimiento Socio Institucional del territorio como metodología del desarrollo local. Caso Nejapa, Pág. 120, agosto de 1,997.

social, económica y cultural; y donde las empresas encuentran el ámbito que condiciona sus capacidades competitivas.

FUNDE, desde su nacimiento en 1992, ha venido impulsando una propuesta alternativa de desarrollo, la cual esta basada en los conceptos de Desarrollo Multidimensional y Política Meso-económica.

5.5.1 Propuesta de desarrollo local por Corporación de Municipalidades de El Salvador COMURES.

La propuesta de la COMURES pone de relieve el nuevo rol que tienen los gobiernos municipales en el desarrollo local y la necesidad de mejorar la capacidad técnico-administrativa y financiera de las municipalidades considerando lo siguiente: componentes, marco institucional y proponer diferentes formas de financiamiento del desarrollo local.

Dentro de los componentes a que se hace referencia en el párrafo anterior, se tienen los siguientes:

- a) Desarrollo Socioeconómico Local.
- b) Fortalecimiento Municipal.
- c) Descentralización y
- d) Participación ciudadana.

Para COMURES el desarrollo socioeconómico local, se constituye en la base de la construcción de un nuevo El Salvador, enmarcado dentro de las políticas gubernamentales de carácter nacional considerando que es necesario fomentar la construcción de una infraestructura social como base para el desarrollo humano, y otra de apoyo al desarrollo de la iniciativa privada local, que genere las condiciones necesarias para la sustentabilidad económica de los municipios.

El fortalecimiento municipal, constituye el segundo componente de la propuesta, ya que actualmente existen varios gobiernos municipales débiles que necesitan ser fortalecidos y otros con capacidad de hacerle frente a los retos de la descentralización, por ello, a los gobiernos locales no se les puede considerar como un bloque homogéneo, si no que se debe considerar cada uno con sus propias características y particularidades.

La descentralización, que es el tercer componente dentro de esta propuesta, constituye un reto y una necesidad. Por descentralización se entiende que: "Es el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político desde el Gobierno Central a instancias del Estado (regional, departamental, municipal, etc.), cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa; así como la legitimidad propia, a fin de que con la participación ciudadana y en su beneficio se mejore la producción de bienes y servicios"⁴⁶.

Como cuarto y último componente tenemos, la participación ciudadana, este es importante dentro del proceso de desarrollo local, descentralización, democratización y consolidación de la paz.

5.5.2 Otros enfoques de organismos internacionales.

El planteamiento del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), se fundamenta principalmente en promover la concepción de Desarrollo Sostenible, para lo cual define la búsqueda del equilibrio entre los procesos de desarrollo considerando los componentes de lo económico, ecológico y social, para poder llegar a categorizar el desarrollo sostenible como "la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas"⁴⁷.

⁴⁶ Rodríguez Marcos. Desarrollo Local y Cabildeo. FUNDE. Documento de trabajo No 87. Op. Cit. Pág. 10. San Salvador, El Salvador, mayo de 1,997.

⁴⁷ COMURES. XII Congreso Nacional de Alcaldes. Revista Proyección Social Municipal No 15, San Salvador, El Salvador. Pág. 24.

Finalmente el PNUD considera que "la clave del desarrollo Humano sostenible está en que se logren armonizar las variables Económicas, políticas, ecológicas y sociales, por lo que, la planificación local participativa y el ordenamiento territorial se convierten en los instrumentos mas apropiados, para que los lugareños construyan una visión común de desarrollo... "48.

Por otra parte, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), concibe la alternativa de que los procesos de desarrollo económico y social pueden lograrse impulsando el desarrollo municipal, por lo que es necesario fortalecer el papel de lo que considera son tres actores claves en el proceso de desarrollo: Gobiernos Locales electos, instancias del Gobierno Central y la Sociedad Civil.

También existen otros planteamientos de organismos como El Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, con la asistencia técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (PROMUDE/GTZ), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y la Unión Europea (UE) , cuya participación en materia de desarrollo local en el país, está orientada a darle apoyo financiero y asesoramiento técnico a los planes y programas que actualmente impulsa el gobierno en turno.

Finalmente, en el anexo No. 1 aparece un recuadro conteniendo de forma muy sintética las propuestas para la descentralización del Estado desde otras perspectivas institucionales y un resumen concentrado de algunas de las propuestas de los organismos descritos en este capítulo.

⁴⁸ Ibid. Pág. 25

CAPITULO II.

LOS SISTEMAS LOCALES DE DESARROLLO EN CHALATENANGO.

1. ANTECEDENTES DEL DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO.

Chalatenango ha sido en El Salvador símbolo de pobreza, marginación y guerra, visibilizado en el país y en el mundo durante las gloriosas épocas del añil a costa de la sobre-explotación de su fuerza de trabajo indígena. Su pobreza lo colocó desde principios de siglo, como uno de los departamentos más importantes en expulsar mano de obra barata para las cortas de café, caña de azúcar y algodón, y durante la guerra, en la década de 1980, como expulsor de población hacia distintos refugios en el interior del país.

Chalatenango también fue cuna del movimiento popular y foco de organización social en los años de 1970, que posteriormente conformó parte de la base social del movimiento insurgente. Así, después del añil, la guerra volvió a hacer visible a Chalatenango, conocido en esos años como una de las principales “zonas conflictivas”. La guerra dejó en el Departamento uno de sus recursos actuales más preciados: la organización de la población. Se trata de un capital humano con enorme experiencia organizativa para enfrentar problemas de diversa índole y con gran voluntad para continuar generando cambios.

Los suelos chalatecos, sin vocación agrícola, colocan a sus productores en un nivel de subsistencia y han reducido al máximo las posibilidades de atraer inversión estatal o privada, de inversión que valdría la pena no sólo por el hecho de que en Chalatenango se encuentra el río más importante del país, el Río Lempa, cuyo cauce alimenta dos de las presas hidroeléctricas (5 de Noviembre y el Cerrón Grande), de mayor importancia en el país.

En sus zonas boscosas nacen gran cantidad de ríos que desembocan en el Lempa, asegurándose con ello la captación de aguas para las presas y el abastecimiento de agua para consumo humano a nivel nacional. Sin embargo, a pesar de la importancia que estos recursos representan para el desarrollo del país, Chalatenango ha sido históricamente marginado de las políticas nacionales.

“El departamento de Chalatenango se ha caracterizado históricamente por ser uno de los más pobres del país: el 60% de los recursos naturales se encuentra en situación de deterioro; el sector agrícola (36% PIB) está caracterizado por una agricultura más que todo de subsistencia, típicamente minifundista, predominando la organización individual para la producción”.⁴⁷

Los productos más importantes con los que el Departamento contribuye a la producción nacional son arroz y los lácteos, explotándose además los granos básicos, la ganadería, la caña de azúcar, las frutas y las hortalizas. La producción pesquera ha llegado a constituir el 16% de la producción nacional (1987), siendo el embalse del Cerrón Grande el principal potencial productivo.

“El índice de pobreza es del 70%; y el de extrema pobreza es del 40% de la población total. De cada 100 hogares en extrema pobreza, 70 son hogares rurales”.⁴⁸

La deforestación debida a las prácticas agrícolas y para la obtención de madera y leña, la ausencia de prácticas de conservación de suelos, aguas, etc. ha provocado un elevado nivel de erosión de los suelos, con enormes pérdidas del mismo, además de alteraciones en el aspecto hidrográfico del territorio.

⁴⁷ PRODERE/PNUD. Chalatenango: Los Sistemas Locales de Desarrollo. Página 8. PRODERE-PNUD-UNOPS sub. programa El Salvador. El Salvador, sin fecha edición

⁴⁸ Idem.

Amplios grupos de población se desplazaron en el mismo Departamento o fuera de él, refugiándose en países cercanos (Honduras especialmente). Los territorios que eran dejados por la población eran los de mayor conflictividad, y en ellos las instituciones públicas prestadoras de servicios básicos para la población (salud, educación) se retiraron totalmente, de modo que se vinieron estructurando claramente dos zonas. La primera, el sector Nor-Oriental del Departamento, en la cual las ONG's y las organizaciones comunales y populares cubrieron la demanda de servicios de la población. En la otra zona (central y occidental) del Departamento, la demanda fue cubierta por el Estado, a través de Ministerios, instituciones autónomas y programas como la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA), la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO), etc.

En esta situación, tanto el Estado a través de sus instituciones, como las ONG's y las organizaciones comunales y populares, presentaban dificultades en la capacidad de propuestas y de gestión. La sociedad se encontraba en una situación de alta polarización, que no permitía concertar acciones a favor del desarrollo del Departamento. Cada sector actuaba en forma aislada, duplicando esfuerzos y sub-utilizando los recursos disponibles. Tampoco los gobiernos locales estaban en condiciones de tomar la iniciativa en los procesos de desarrollo, ya que el 48.5 % de las alcaldías se encontraba en el exilio, y las restantes carecían de los recursos necesarios para la prestación de los servicios municipales. El resultado fue, en ambas zonas, el surgimiento de iniciativas y proyectos dispersos de tipo asistencial. Esta breve descripción, evidencia las condiciones estructuralmente críticas de Chalatenango, las que, debido al conflicto armado que caracterizó una década de la historia del país, acentuaron la pobreza del Departamento, tanto desde el punto de vista de su población como de su territorio.

Para una mayor ampliación sobre datos del Departamento, en el anexo No.2 se presenta información sobre su ubicación y su distribución territorial y administrativa, entre otros.

2. EXPERIENCIAS DE CONCERTACION EN CHALATENANGO.

Durante la guerra y al finalizar ésta, en Chalatenango ha existido una variedad y una gran cantidad de agentes de diferente naturaleza: instituciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos y programas internacionales, organizaciones gremiales, organizaciones comunales, cooperativas, fundaciones, universidades, partidos políticos, iglesias y sectores no organizados como comerciantes, artesanos, transportistas, pequeños productores, ganaderos, etc. Había más de 60 organizaciones e instituciones trabajando en diferentes áreas como salud, educación, apoyo técnico productivo, créditos, comercialización, capacitación, mujeres, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, cultura, etc. Todas ellas conformando un tejido socio-institucional con suficiente energía cinética para generar procesos que conduzcan a mejorar la calidad de vida de la población. Este tejido socio-institucional, tiene entonces una gran potencialidad para jugar el rol de “Agente de Desarrollo” y ha comenzado a caminar en esa dirección.

Con ese tejido institucional el Departamento inicia su fase de posguerra, con la limitante de que todos actuaban en forma aislada y dispersa, y con el agravante de una enorme desconfianza existente entre la mayoría de organizaciones e instituciones no gubernamentales y las instituciones del Estado. Los agentes tenían poco conocimiento sobre sí mismos, no había información sistematizada de quiénes estaban, qué hacían y dónde trabajaban.

En 1991, surgen iniciativas locales para promover la planificación de acciones comunes concertadas. Se inicia un acercamiento entre alcaldes y comunidades, se abren espacios en áreas como educación y salud en torno a la resolución de problemas concretos como el caso del reconocimiento oficial de los maestros populares y la acreditación de alumnos y promotores comunitarios. Así se inicia la estructuración de instancias de concertación sectorial como los Sistemas Locales de Salud (SILOS), el Sistema de Protección de Derechos Humanos (SIPRODEH) y los Sistemas Locales de Educación (SILED), permitiendo a instituciones gubernamentales y no gubernamentales iniciar un

acercamiento en torno a políticas de trabajo. A la par, empieza a gestarse otro esfuerzo de cara al desarrollo económico: la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL); así como el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH); muy recientemente la Asociación de Mancomunidades La Montañona; y, finalmente en la búsqueda de maximizar los recursos y ordenar los esfuerzos de distintos agentes, se crea un amplia instancia de concertación que involucra a todos los actores del Departamento: la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH).

3. HACIA EL DESARROLLO HUMANO A NIVEL LOCAL: EL ESFUERZO DE PRODERE EN EL DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO.

Las condiciones que caracterizaban el Departamento en 1989, año en el cual PRODERE (Programa de Desarrollo para Repatriados y Refugiados en Centroamérica) empezó sus actividades a nivel nacional, permitieron exclusivamente acciones puntuales, limitadas a algunas comunidades.

Las actividades de PRODERE en un principio bilaterales, por un lado con las instituciones gubernamentales y por el otro lado con las ONG's, empezaron a generar una cierta credibilidad del programa en un contexto de extrema polarización política. A través de esta credibilidad se abrió el espacio para iniciar el debate con los diferentes actores locales alrededor de las perspectivas de desarrollo del Departamento. Se trataba de apoyar la construcción permanente de consensos, permitiendo la actuación concertada entre Estado y sociedad civil en un territorio determinado.

En este sentido, “desde 1991 se empieza a trabajar alrededor de la perspectiva de promover el desarrollo local, y se plantea la necesidad de dimensionar un territorio de acción que permitiera aprovechar los recursos humanos y financieros disponibles, valorizando las potencialidades locales e involucrando a toda la población en el proceso”.⁴⁹

⁴⁹ Idem, Pág. 9.

Con este propósito, PRODERE realizó un trabajo de reforzamiento tanto de las instituciones gubernamentales como las no gubernamentales. En el anexo No. 3 se describe con mayor detalle la relación de PRODERE y las Organizaciones no Gubernamentales.

Paralelamente se emprendió una importante acción de fortalecimiento de la sociedad civil, a través de actividades de capacitación, de formación de comités sectoriales, buscando potenciar la participación e iniciar un proceso de desarrollo. Desde el punto de vista metodológico, se implementan las Iniciativas Locales de Desarrollo (ILDES) que fueron un modelo de metodología participativa en la definición, gestión y toma de decisiones relativas a las acciones del desarrollo.

“Desde la ILDES surgió un esfuerzo de organización de las instancias locales a un nivel municipal, ya que el municipio es la unidad político-administrativa primaria que goza de autonomía normada constitucionalmente y por un Código Municipal. Dicho esfuerzo llevó a la constitución de las Directivas Locales de Desarrollo (DILOS), como expresión municipal de la planificación estratégica”.⁵⁰

Durante el proceso de consolidación de las ILDES, se evidenció que las unidades municipales tenían que integrarse en un contexto territorial más amplio que permitiera dar respuestas eficaces en términos de servicios básicos proporcionados a la población (salud, educación), planificación económica y estratégica de territorio. Es decir, se buscaba la posibilidad de llegar a un efectivo ordenamiento territorial, y la base mínima para realizarlo fue identificada en el Departamento; se definió una estrategia caracterizada por hacer una distribución territorial del mismo que fuera funcional a la operativización de las acciones y por concretizar una metodología de planificación local, que llevó a la conformación de las Unidades de Planificación Local (UPL). La UPL, es un equipo técnico que opera en el marco de las instituciones del poder local (Concejos Municipales, Comités Interinstitucionales).

⁵⁰ Idem, Pág. 10.

El anexo No.4 presenta una descripción más amplia de lo que es una unidad de planificación local (UPL), las funciones que realiza así como los objetivos que persigue.

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1992, abre nuevas oportunidades para la construcción del desarrollo humano local. Los esfuerzos se concentraron en la búsqueda de la concertación a través de mecanismos o instrumentos técnicos que agruparan todos los actores sociales para iniciar un proceso de desarrollo, y se intensificaron las acciones de fortalecimiento de la institucionalidad local.

La evolución del proceso ha llevado a la definición de la estrategia “De la pacificación al Desarrollo Humano Sostenible: una estrategia local en la dimensión nacional”, cuyos tres ejes fundamentales son: impulsar los procesos de transformación productiva sustentable en capital humano y medio ambiente; apoyar las dinámicas de democratización y descentralización; y fortalecer la institucionalidad departamental.

Desde este planteamiento estratégico, se han identificado las base para desarrollar una planificación microregional, es decir, una división territorial del Departamento, funcional al desarrollo de zonas potencialmente dotadas de características favorables a un despegue económico, e identificar programas y proyectos de inversión a nivel microregional y departamental. Dicho planteamiento ha sido asumido como una propuesta operativa de la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH).

4. LOS PRIMEROS SISTEMAS LOCALES: LOS PODERES POPULARES LOCALES EN EL SALVADOR.

La guerra que se vivió en El Salvador por varios años y que alcanzó mayor intensidad en la década de 1,980, produjo una fragmentación espacial del poder y una forma de relación poderes locales-territorio, que cercenó de modo indiscutible la figura del Estado-nación y reconfiguró la relación entre éste y las colectividades locales.

El afán del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) por desestructurar los mecanismos de control territorial del Gobierno, pero sobre todo, del ejército salvadoreño y la necesidad de deslindar y simbolizar en el espacio su control y su poderío militar; al mismo tiempo, que el ejército desarrollaba diferentes estrategias con el fin de reinstalarse en los territorios “controlados” y de recuperar para su causa las poblaciones que constituían la base social de la guerrilla, llevaron a que en la práctica se estableciera de manera nítida un esquema dual de poder.

“En el marco de la guerra, el FMLN intentó quebrar el binomio territorio-poder hegemónico y producir nuevas formas de gestión del territorio, mediante, la recomposición de la relación Estado-localidad. En efecto, la construcción de la retaguardia por parte del FMLN, en el contexto de la guerra, llevó entre 1980 y 1983 a la ruptura del control territorial”.⁵¹

Se crean de esa manera las bases para que en aquellos espacios del territorio salvadoreño que habían sido segregados por el FMLN, o que estaban en disputa, se establecieran los Poderes Populares Locales (PPL). Estos órganos, que empezaron a tener sus primeras manifestaciones en 1982, se encontraban distribuidos por todo el país y tenían una base de apoyo que podía estar constituida por un poblado, por un cantón o incluso podía extenderse a ciertos lugares a nivel municipal. Al respecto, Mario Lungo ha señalado que: “la organización del poder local llegó a controlar y administrar, ante la mirada impotente del ejército gubernamental, hasta poblados de varios miles de habitantes, y prácticamente ha controlado en algunos momentos numerosos municipios del país. Ya no se trataba de restringidos grupos poblacionales orillados y confinados a sus zonas de control, de las cuales debía a menudo salir huyendo, sino de una nueva legalidad ganada con la lucha y el sacrificio, y que ha adquirido nuevas formas que preludian, incipientemente una nueva organización política social”.⁵²

⁵¹ Lungo, Mario. El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y Revolución. Op.Cit. Página 43. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, editorial Universitaria Centroamericana. 1,990.

⁵² Idem. Pág. 45.

En 1981, el FMLN llegó a controlar un cuarto del territorio salvadoreño (Chalatenango, San Vicente, Morazán, Cuscatlán, Usulután, Cabañas) y estableció gobiernos locales en diferentes regiones, particularmente en Chalatenango. En las regiones controladas por la guerrilla, todas las tareas propias de un gobierno local eran ejercidas por los Poderes Populares Locales. La población escogía a sus representantes a partir de una Asamblea de base y los nombraba por un período de 6 meses.

En un determinado momento del conflicto armado, los PPL en Chalatenango, llegaron a gobernar hasta 26 municipios de 33 que conforman el Departamento, lo que comprueba que el tejido social y popular de masas en Chalatenango, configuró una nueva estructura político-administrativa de ejercicio y administración de la cosa pública, como ningún otro mecanismo local, sectorial o territorial, no solo en Chalatenango, sino también en el contexto del país. Indudablemente, la actividad que ordenaba el comportamiento de estas colectividades era la guerra, pero también se tomaban medidas con el fin de satisfacer necesidades básicas de la población en materia de salud, educación y alimentación.

Esta dinámica de reconfiguración del proceso de producción de lo local sobre un espacio externo a la esfera de acción del gobierno, no se limitó a una sola forma ni se redujo a microámbitos restringidos y aislados; contrario a ello, el Poder Local Popular, tal y como se ha hecho ver, asumió distintas formas y denominaciones (tales como Consejos Farabundistas), desbordando en algunas oportunidades, las mismas zonas controladas.

Puede decirse que el proceso de construcción de una nueva hegemonía territorial que promueve la guerrilla, en un contexto de guerra, lleva a la recomposición de la relación Estado-colectividades locales y a la invención de nuevas formas de organización social, política y económica, en donde las alcaldías llegaron a constituirse, en el eje de lucha geopolítica.

A pesar de que las modalidades de confrontación y de gestión de la guerrilla parecen haberse modificado con el tiempo y de que hubo una tendencia a desarrollar mayor

capacidad de movilización en el territorio, la experiencia de los Poderes Locales Populares parece haber marcado la forma de estructuración del poder y de organización social de las colectividades en Chalatenango y en otros territorios del país.

5. AGENTES LOCALES, MOTORES DE LA CONCERTACION PARA EL DESARROLLO.

Para emplear adecuadamente los recursos locales como base para el desarrollo de un territorio, se necesita cierta dosis de iniciativa y movilización del conjunto de actores locales; por lo que la iniciativa individual o de grupo es el signo inequívoco de la existencia del actor local.

“Actor local es todo aquel que, en el campo político, económico, social y cultural, es portador de propuestas tendientes a capitalizar las potencialidades locales y a buscar un mayor aprovechamiento de sus recursos. Por tanto, un actor es un agente de desarrollo local”.⁵³

Articular actores locales y sus iniciativas, demanda a su vez, la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco para la negociación, el debate y el consenso, es decir, se requiere de instancias de concertación inter-institucionales.

En Chalatenango, en el esfuerzo por construir un nuevo tipo de desarrollo que sea humano y sustentable, han venido surgiendo instancias de concertación como respuesta a la necesidad de fortalecer la capacidad propositiva y de incidencia política de los actores locales, tanto a nivel nacional como regional, territorial y local. En la óptica de atención territorial surgen los Sistemas Locales de Desarrollo, cuya constitución pasó por amplios procesos de discusión con los actores del Departamento que tienen vínculos con el sector al que cada Sistema responde.

⁵³ Arocena José. “El desarrollo local, un desafío contemporáneo”. Pág.21. Primera Edición. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

6. LOS SISTEMAS LOCALES DE DESARROLLO EN CHALATENANGO.

Se puede afirmar que la consolidación de los Sistemas Locales de Desarrollo en Chalatenango, es el resultado de la evolución de la metodología ILDES (Iniciativas Locales de Desarrollo) que se dio en condiciones propicias para el diálogo a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz.

“Los Sistemas Locales se conciben como mecanismos delimitados territorial y sectorialmente, que articulan el Estado con la sociedad civil y las autoridades locales, y que pueden convertirse de instituciones con una función de planificación y programación a organismos con función de manejo de las inversiones en el territorio que les corresponde”.⁵⁴

En general, los Sistemas responden a cuatro puntos fundamentales:⁵⁵

1. Fortalecimiento de la relación entre la sociedad civil y el Estado. Los sistemas fomentan el diálogo entre las dos estructuras, por un lado insertándose en el proceso de autonomía y fortalecimiento de los poderes municipales y, apoyando el proceso de descentralización del Estado; por otro lado, fomentando y fortaleciendo la participación de la sociedad civil al proceso de desarrollo.
2. Planificación participativa. Los sistemas fortalecen la participación amplia de actores en el proceso de desarrollo, dándole eficacia a través de la planificación concertada. En un proceso de planificación local, los sistemas son el espacio en el cual se concretiza el acercamiento de la población al proceso mismo. Las comunidades, las diferentes instituciones, se vuelven actores del proceso, protagonistas y propositivos, asumiendo responsabilidades en virtud del derecho a participar.

⁵⁴PRODERE/PNUD. Chalatenango: Los Sistemas Locales de Desarrollo. Pág. 12. PRODERE-PNUD-UNOPS Sub programa El Salvador. El Salvador, sin fecha edición.

⁵⁵ Idem.

3. Integralidad de las acciones. Los sistemas evidencian que la sectorialización de los problemas es funcional para poder abordarlos, pero también que la realidad problemática es una y que la atención a un solo sector no lleva a modificarla. Por lo tanto, los Sistemas fomentan la intersectorialidad en un contexto de planificación departamental concertada.
4. Territorialidad. La operatividad de los Sistemas, evidencia la necesidad de definir un territorio específico, para llevar a cabo la planificación del desarrollo y las acciones.

El concepto de Sistema Local deriva de avances conceptuales generados en el Sistema de Naciones Unidas, especialmente en la Organización Mundial de la Salud (OMS), durante los años de 1980, para dar integralidad a las iniciativas que se venían impulsando en el campo de la salud; es así como surgen los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

En diferentes situaciones Latino-Americanas se han impulsado o implementado Sistemas locales con diversidades metodológicas o estructurales. El aporte de PRODERE (en el caso de El Salvador y Centroamérica) a la estructuración de estos sistemas ha sido fundamentalmente haberlos utilizado como instrumento. En el anexo No. 5 se presenta la experiencia de PRODERE y su aporte a la construcción de sistemas locales en Centroamérica.

Así es como se impulsa por parte de los actores locales del Departamento, la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL), los Sistemas Locales de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Educación (SILED), el Sistema de Protección de los Derechos Humanos (SIPRODEH) y la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH). Adicionalmente se crea el Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) y la Mancomunidad de La Montañona.

6.1 LA AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL ADEL: INSTRUMENTO Y ESPACIO DE CONCERTACION ECONOMICA.

6.1.1 ADEL (Ambito de acción: departamental).

La ADEL es una estrategia de concertación cuyo propósito consiste en promover acciones dirigidas a crear y fortalecer empresa locales rentables; gestionar y canalizar recursos para la realización de proyectos de desarrollo económico.

6.1.2 Hacia la constitución de la ADEL.

Durante las primeras fases de la presencia de PRODERE en Chalatenango, las potencialidades del Departamento en términos económico-productivos se encontraban fuertemente limitadas. Las primeras intervenciones fueron dirigidas más que todo a un reforzamiento de las instituciones locales de servicio para el sector productivo: agencias de extensión y centros de capacitación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); cooperativas y asociaciones de productores; ONG's y comunidades. Con cada uno de ellos, como actores locales que recibieron apoyo directo por parte del Programa, se estableció un diálogo bilateral para resolver problemas inmediatos.

Lo anterior permitió tener un cuadro inicial de la situación del Departamento en cuanto a posibilidad de desarrollo económico-productivo. Las principales limitantes identificadas fueron una escasa capacidad de absorción de la inversión, por tener una gran dispersión de micro unidades productivas caracterizadas por baja eficiencia debido a la pobreza de la población y a la falta de recursos económicos, técnicos y naturales; las limitaciones para insertar a la población desplazada y repatriada en el contexto socio-económico-laboral del territorio; la falta de un sistema de información sobre la situación del territorio en los factores relacionados con el desarrollo económico (tenencia de la tierra, régimen de propiedad, acceso al crédito, comercialización, etc.).

Se reconoce que la fragmentación de los actores locales y la falta de coordinación entre los niveles centrales y las estructuras territoriales son unas de las causas principales de la ineficacia; además, la debilidad técnica y financiera de los actores no permite el protagonismo local en el proceso de desarrollo del Departamento.

A finales de 1992, como resultado de los eventos de discusión que se venían dando sobre las condiciones para el despegue del desarrollo económico local, se llegó a algunas conclusiones:

- Las oportunidades de empleo e ingresos permanentes se pueden mejorar si se estructura un sistema productivo que parta de criterios de empresarialidad y autosostenibilidad tanto en lo económico como en la preservación y recuperación del medio ambiente.
- Es necesario que a nivel local se movilice la mayoría de actores sociales posibles, para que las iniciativas de desarrollo sean el resultado de la articulación y concertación entre las fuerzas vivas del territorio.

6.1.3 La ADEL Chalatenango. Estatus jurídico y actores integrantes.

La Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango (ADEL), nace el 16 de marzo de 1993 a iniciativa del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE), quien durante 1992, se acercó a instancias del gobierno central y local, a organizaciones no gubernamentales, empresas, gremios y organismos comunales para promover la idea. El anexo No. 6 amplía lo que es una ADEL, desde la perspectiva de PRODERE.

“La ADEL, es concebida como un instrumento concertado y constituido por diferentes actores locales que trabajan en actividades económicas para contribuir a potenciar el desarrollo económico autogestionario del departamento de Chalatenango integrado a las políticas nacionales”.⁵⁶

⁵⁶ ADEL: Perfil de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango. Marzo de 1,993.

Una ADEL en Chalatenango podría ser “un instrumento para potenciar el desarrollo del departamento a través de proyectos productivos de impacto económico en términos de ingreso, empleo, replicabilidad y eficiencia en la utilización de los recursos técnicos y financieros”.⁵⁷

La ADEL Chalatenango es una institución de carácter privado, apolítica y sin fines de lucro. Su estatus jurídico es el de Fundación, integrada hasta hoy por 18 instancias con carácter de socio y 4 como miembros de un comité consultivo.

Los participantes de la ADEL pertenecen a los sectores: Gubernamental (Ministerios, dependencias estatales, Alcaldías, Gobernación Departamental), No Gubernamental (ONG’s), Gremial-comunal (gremios, Asociaciones comunales), Privado (Cooperativa, empresas locales). En el anexo No. 7 se presenta un listado detallado de los miembros de la ADEL.

Los Ministerios, así como las administraciones locales (Alcaldías) y la gobernación, en cuanto organismos del Estado, no pueden según las leyes nacionales ser socios de ninguna empresa, o institución, por lo tanto se encontró en la figura de un comité consultivo gerencial la manera de que el gobierno participase con voz y voto. De modo que son tres los sectores que se cuentan como socios: privado, no gubernamental y gremial-comunal. El reconocimiento jurídico de la ADEL se obtuvo por decreto ejecutivo en 1994 y fue publicado en el Diario Oficial en diciembre del mismo año.

El papel de la ADEL, y en general de las diversas ADEL, es caracterizado como “dinamizador de iniciativas económicas locales, basándose en un diagnóstico de las potencialidades del área. La idea detrás de este instrumento es apoyar aquellos proyectos que mejor se vinculan con el potencial económico del área, utilizando recursos endógenos o proveyendo productos o servicios necesarios para su desarrollo productivo”.⁵⁸

⁵⁷ ADEL; perfil de la Agencia... Op.Cit.

⁵⁸ Martens y Boekel: las Agencias de Desarrollo Económico Local, el caso de Centroamérica.

La ADEL considera la necesidad de crear un vínculo entre lo local y su contexto socio-económico, integrando los intereses estatales con los locales en función del desarrollo local; siendo su misión la de “promover el desarrollo humano con perspectiva de género en armonía con su medio ambiente a través de la creación y fortalecimiento de empresas autogestionarias, sostenibles, de la población prioritariamente la de menores ingresos en el departamento”.⁵⁹

La ADEL participa en diferentes mecanismos de concertación y coordinación a nivel departamental, es miembro de la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango CODDICH, el Comité Ambiental de Chalatenango CACH y el Consejo de Desarrollo sostenible CDS de Nueva Concepción. Además, es miembro de la red de las ADEL a nivel nacional y centroamericano para fortalecer la cooperación entre ellas y cumplir mejor sus objetivos.

6.1.4 Objetivos y estrategia de la ADEL.

La ADEL no debe ser vista como un instrumento directo y específico para lograr el desarrollo económico, sino que es una propuesta estratégica que busca abrir oportunidades para que los actores locales puedan tener más oportunidades de inversión, desarrollando su propia capacidad de iniciativa productiva, teniendo facilidades para acceder a la información, recursos técnicos y económicos.

Los servicios que ofrece la ADEL responden a tres objetivos básicos:

- Promoción de empresas. Es ésta la función básica de la ADEL, que consiste en fortalecer las empresas locales ya existentes, y promover la constitución de nuevas, mediante actividades de movilización del ambiente económico (divulgación de las oportunidades de inversión, realización de talleres sobre gestión y desarrollo empresarial y sobre otros temas que sean necesidad de las empresas), la formulación de

⁵⁹ ADEL. Plan anual operativo para 1,997.

proyectos de carácter empresarial (rol de la Unidad de Planificación y Proyectos) es otra función de la ADEL para promover el desarrollo de las empresas, y dicha actividad es siempre acompañada por los programas de capacitación pre y post-inversión, así como de la asistencia técnica debida.

- Soporte al desarrollo empresarial, que se realiza mediante la gestión de la información a través de recopilación y/o realización de estudios, diagnósticos, manejo de bancos de información, divulgación de la información, etc.
- Mejoramiento del entorno económico-ambiental en el cual opera la ADEL, es decir, se favorecen las actividades de coordinación con organismos y programas que puedan contribuir a mejorar las condiciones necesarias al desarrollo de las actividades empresariales en el territorio de impacto de la ADEL; se participa en los procesos de planificación territorial para facilitar técnicamente la expresión de los actores locales en cuanto a su desarrollo económico. En este sentido, el contexto es tanto local, como nacional y centroamericano, favoreciendo la cooperación horizontal que consolide y potencialice a las empresas.

El cumplimiento de los objetivos se da a través de una estrategia de intervención que abarca dos niveles que interactúan: el nivel macroeconómico y el microeconómico. En el nivel macro, la estrategia es que la ADEL promueva a nivel local todas las actividades necesarias para que los actores puedan planificar el desarrollo económico concertado del Departamento. Es decir, se crean las condiciones exógenas necesarias para el cumplimiento del plan de desarrollo departamental.

En el nivel microeconómico, la estrategia consiste en potenciar las condiciones endógenas necesarias para el cumplimiento del plan de desarrollo, es decir, consiste en potenciar, modernizar, reconvertir las empresas locales y fomentar la creación de nuevas, de modo que se enmarquen en el proceso de desarrollo y lo impulsen.

Para Walter Urbina⁶⁰, ex Director de PRODERE en Chalatenango, el éxito de la ADEL se debe a:

- a) El empuje de agentes locales claves.
- b) La inclusión de instancias estatales.
- c) El abordaje de problemas comunes e inmediatos.
- d) El hecho de contar con recursos financieros.
- e) Abrió espacio de diálogo entre derecha e izquierda.

El logro más importante es que este espacio de concertación aún continúa y PRODERE ya no está en Chalatenango. Se logró establecer relación entre la izquierda y la derecha; ambos se dieron cuenta de que aunque son diferentes tienen algo en común: Chalatenango. Una muestra de esto fue la iniciativa conjunta de 7 alcaldes de FMLN y ARENA para solicitar financiamiento para la construcción de la carretera de la zona nororiente del Departamento.

6.2 LOS SISTEMAS LOCALES DE SALUD SILOS: INSTRUMENTOS DE CONCERTACION PARA LA SALUD.

6.2.1 SILOS (Ambito de acción: local).

Un sistema local de salud tiene el objetivo de articular los recursos de un área geográfica, de modo que se utilicen más eficazmente respecto a las necesidades de la realidad local. El SILOS fomenta la activa participación de la comunidad en la promoción de la salud.

Un elemento básico dinamizador del SILOS es la Programación Local, es decir, un método que pretende mejorar y extender la cobertura del servicio de salud llevando el nivel de decisión más cerca de la comunidad, necesitando, por lo tanto, un suficiente grado de descentralización y desconcentración técnico-administrativa que cuente con oportunas

⁶⁰ Walter Urbina, ex Director de PRODERE Chalatenango. Entrevista realizada en 1,997. Urbina es actual consultor del Programa de Naciones Unidas para los Proyectos UNOPS, en Mozambique, África.

normas y procedimientos y que esté garantizado por una política nacional de salud coherente con estos propósitos.

6.2.2 Antecedentes: la situación de la oferta del servicio de salud en el Departamento de Chalatenango, antes de la intervención de PRODERE.

La intervención de PRODERE en el Departamento en lo que concierne al sector salud, comienza a concretarse a partir de 1991. Es en esta fecha que el Programa apoya e impulsa junto a las instituciones locales la estrategia SILOS.

Hasta este entonces, la gestión de la salud en el Departamento estaba casi exclusivamente en manos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPYAS). La institución intervenía en el área a través de la Región Central, con su oficina departamental en Chalatenango (sub-sede Regional de Salud). En ese entonces, la sub-sede no cubría todo el Departamento, ya que en la zona Nor-Oriente (el área de más alta conflictividad) el servicio público no podía responder a la demanda de la población.

“La problemática del Departamento era común a otras áreas del país, así como de otros países en vía de desarrollo, en los cuales estaba en acto el debate sobre las posibilidades de aplicación de la estrategia SILOS. Dicha estrategia contribuye a optimizar los recursos existentes a nivel del territorio y evita la duplicación de esfuerzos, alcanzándose una mayor eficiencia y eficacia del servicio con el propósito de garantizar su equidad y democratización”.⁶¹

6.2.3 La implementación de los SILOS en Chalatenango.

Los esfuerzos de PRODERE con respecto a la constitución de los SILOS, han permitido que se consolidaran:

⁶¹ PRODERE/PNUD. Chalatenango: Los Sistemas Locales de Desarrollo. Pág. 37. PRODERE-PNUD-UNOPS sub programa El Salvador. El Salvador, sin fecha edición.

- El SILOS Nueva Concepción.
- El SILOS La Palma.
- El SILOS Zona Nor-Oriente.
- El SILOS Interfronterizo El Salvador – Honduras.

Los primeros dos SILOS tienen características muy similares, ya que originariamente eran uno sólo, y fueron divididos con el propósito de racionalizar la intervención.

El SILOS de la Zona Nor-Oriente abarca los Municipios de una de las zonas ex conflictivas: Arcatao, Nueva Trinidad, San José Las Flores, San Antonio Los Ranchos, San Isidro Labrador, Las Vueltas y Ojos de Agua.

El SILOS Interfronterizo se consolida sobre la base de un convenio que la Región Central del MSPYAS y la Región 5 de Salud de Honduras firmaron en 1994, para unificar esfuerzos en la búsqueda de acciones que incrementaran la cobertura de atención en salud en áreas desprotegidas. Con el afán de aprovechar experiencias positivas y recursos por lo que concierne eficacia, eficiencia y equidad del servicio de salud, las dos Regiones consideraron oportuno fortalecer la concertación de un trabajo integral en salud dentro del marco estratégico de los SILOS.

Para describir la acción de PRODERE con respecto a los SILOS, se presenta la experiencia del SILOS Nueva Concepción, por ser la acción que más permanencia y continuidad ha tenido en el Departamento. Además, El anexo No.8 detalla las acciones de PRODERE en la conformación de los SILOS.

6.2.3.1 El SILOS Nueva Concepción.

En mayo de 1992, en el municipio de Nueva Concepción, el MSPYAS oficializa el primer SILOS a nivel nacional. La oficialización del mecanismo permite otorgar a los

SILOS credibilidad y legitimidad desde el punto de vista institucional, de cara al nivel central del MSPYAS así como a nivel centroamericano frente de los demás Ministerios de Salud.

6.2.3.2 ¿Por qué Nueva Concepción?.

Fundamentalmente son cuatro los criterios establecidos para escoger el Municipio de Nueva Concepción como la sede del SILOS: Un primer criterio responde a la importancia que reviste el municipio para todo el Departamento, en tanto es el que tiene mayor extensión territorial y mayor número de habitantes; el segundo criterio responde a la eficacia de la estrategia en el territorio debido a la presencia de toda una red de servicios de salud así como el abordaje de la salud a través de primeros y segundos niveles de atención, todo lo que permite una capacidad resolutive adecuada al SILOS y garantiza reunir las condiciones mínimas para la implementación de la estrategia; el tercer criterio es relativo a la capacidad de manejo administrativo que existe en Nueva Concepción y que está a la disposición del SILOS. Finalmente, se ha tomado en cuenta el criterio de la incidencia epidemiológica en el territorio, ya que la zona aledaña al municipio es de alto riesgo, concentrándose la demanda de salud especialmente en mujeres y niños.

6.2.3.3 La definición territorial y demográfica.

El SILOS abarcaba en un principio 7 municipios: Nueva Concepción, Agua Caliente, La Reina, Tejutla, La Palma, San Ignacio y Citalá, extendiéndose sobre una superficie de aproximadamente 978 km².

La excesiva amplitud del territorio de influencia del SILOS implicó dificultades para la efectiva coordinación entre los actores sociales involucrados, así como para la elaboración de planes de salud concertados. Lo anterior llevó a determinar una división del SILOS en dos nuevos territorios: SILOS La Palma, que incluye los municipios de La Palma, San Ignacio y Citalá; y, SILOS Nueva Concepción, que comprende los municipios de Nueva Concepción, Agua Caliente, La Reina y Tejutla.

El proceso que se describe en este capítulo, concierne específicamente al SILOS Nueva Concepción, quedando claro que muchas actividades son similares e involucran al SILOS La Palma, ya que la división ha respondido solamente a un problema de eficiencia territorial.

La población atendida por el SILOS Nueva Concepción es de aproximadamente 60,000 personas, de las cuales el 60% son mujeres y niños y el restante 40% son hombres.

6.2.3.4 Los actores que integran el SILOS.

El instrumento que ha permitido identificar el real potencial de recursos y actores sociales que operan activamente en el campo de la salud, ha sido la Programación Local, elemento fundamental para dar al proceso de operativización del SILOS la naturaleza de concertación e integralidad.

A través de la Programación Local las comunidades han elaborado diagnósticos participativos de salud mediante los cuales se han identificado los problemas y los recursos disponibles para elaborar una estrategia de solución. Es a partir de tal identificación de recursos que aparecen las fuerzas sociales o actores que pueden ser protagonistas activos del proceso de búsqueda de soluciones a los problemas de salud en la comunidad.

Entre estos actores, las comunidades, el MSPYAS, las Alcaldías, las ONG's, las Iglesias, las Escuelas, son los que cubren un rol fundamental y predominante, ya que a través de una red de promotores y personal técnico tienen asignadas zonas de trabajo previamente concertadas con el MSPYAS. Sin embargo, el proceso de participación en la gestión local de la salud amplía la gama de actores que es posible involucrar en el proceso para tener una mayor disponibilidad de recursos y una mejor eficacia en la utilización de los mismos.

6.2.3.5 La estructura funcional y organizacional del SILOS.

Los actores sociales están incorporados en tres niveles organizativos y funcionales, que corresponden a estructuras idóneas para dar al trabajo en salud una mayor integralidad (ver anexo No.8: estructura de un SILOS).

Dichos niveles corresponden a la división político-administrativa del país y cada uno se caracteriza por tener una capacidad de planificación, coordinación y ejecución de acciones, así como por ser independientes en lo que concierne a los procesos de gestión y resolución de la problemática.

El nivel básico operativo del SILOS comprende los cantones y caseríos, es en ellos donde la actividad comunitaria de diagnóstico permite determinar las problemáticas de salud a través de la identificación de los factores de riesgo, en cuanto causas de los problemas específicos. En el proceso de operativización del SILOS, el primer paso fue, precisamente, identificar la estructura idónea a este nivel básico para volver funcional la estrategia SILOS. Dicha estructura es el Comité de Apoyo Local (CAL), que está integrado por los representantes de la comunidad organizada (líderes de directivas comunales, club de padres de familia, etc.), promotores de salud del Ministerio y de las ONG's activas en la zona, representantes de instituciones públicas o privadas activas que estén relacionados con la problemática de la salud (maestros, personal técnico de ANDA, etc.), además del médico responsable del establecimiento de salud correspondiente a la zona.

El segundo nivel constituido está representado por los Comités Intersectoriales Municipales (CIM), cuya unidad territorial es el municipio. En los CIM participan los actores sociales activos del municipio: el Alcalde, los responsables de las ONG's involucradas en los CAL, los representantes a nivel municipal de las demás instituciones (directores de escuelas, etc.), los representantes de los CAL y los directores de los establecimientos de salud existentes en el municipio.

En la actualidad los CAL y los CIM son los niveles que funcionan efectivamente, mientras está en proceso la conformación de una Unidad Conductora del SILOS (UCS), cuya unidad territorial es de carácter intermunicipal y se ubica en la sede del SILOS. En la UCS se integran los representantes de los diferentes CIM y técnicos del MSPYAS con responsabilidades administrativas en el territorio para asesorar el proceso de planificación, incluyendo un médico supervisor. Las UCS tienen un referente técnico del MSPYAS que opera a nivel regional, bajo la figura de Unidad Técnica de Control Local (UTCL), integrada por un equipo de profesionales y técnicos en salud.

En los CAL, la comunicación entre los actores, la intersectorialidad e interinstitucionalidad son garantizadas por reuniones frecuentes (por lo menos cada 15 días), en las cuales se identificaran los problemas y factores de riesgo, se definen las estrategias de abordaje para los problemas de salud y se elaboran los planes de trabajo para el control de los problemas. El CAL se coordina técnicamente con el CIM correspondiente para la búsqueda de recursos y para la solución de aquellos problemas que no pueden resolverse con los medios a su disposición.

La definición de los miembros del CAL que se integran al CIM se hace consensualmente, a partir de establecer quién representa de mejor forma la comunidad y puede mantener la constante comunicación y coordinación con los demás niveles organizativos del SILOS y de la comunidad. De forma análoga, los CIM se reúnen con periodicidad frecuente para analizar la problemática precedente de los CAL, apoyando económicamente o gestionando en este sentido proyectos o programas cuando sea necesario (es decir cuando el CAL no tiene los recursos propios para satisfacer la necesidad), y en términos generales aportando elementos de coordinación técnica.

Como ya se ha explicado, los diferentes niveles son interdependientes para la coordinación técnica de las actividades, para la aplicación de políticas de salud a nivel local; pero, son recíprocamente autónomos en cuanto a la resolución de sus problemas.

El MSPYAS mantiene la coordinación técnica de las iniciativas y actividades del SILOS, siendo su rol específico la asesoría sectorial, ya que el nivel decisonal recae en el conjunto de la sociedad civil.

6.3 SISTEMA LOCAL DE EDUCACION SILED: INSTRUMENTOS DE CONCERTACION PARA LA EDUCACION.

6.3.1 SILED (Ambito de acción: local).

El SILED es una estrategia que organiza, coordina y cohesiona diferentes acciones e iniciativas dirigidas al mejoramiento de la calidad, eficiencia y cobertura del servicio educativo.

Un SILED enfatiza su acción en el apoyo a la modernización del servicio público; favorece el desarrollo de un servicio educativo integral que aproveche los recursos locales y las diferentes experiencias educativas; fomenta, apoya y organiza la participación de la Sociedad Civil en la gestión del servicio educativo y, favorece el mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio.

6.3.2 Antecedentes: la situación de la oferta del servicio educativo en el Departamento de Chalatenango.

6.3.2.1 La oferta pública.

El esquema de la oferta educativa del Ministerio de Educación (MINED) se divide en tres regiones: Occidental, Oriental y Central, y a ésta última pertenece Chalatenango.

En el Departamento, existen tres Direcciones Departamentales y una Coordinación, responsables de la conducción técnica de las actividades educativas:

- Dirección de Educación de Adultos: opera con cuatro programas dirigidos a los adultos que incluyen su alfabetización y su escolarización.
- Dirección de Educación Básica: es la de mayor cobertura e incluye todos los centros escolares, desde parvularia hasta noveno grado.
- Dirección de Educación Media: comprende todos los institutos responsables de la enseñanza del bachillerato.
- Coordinación de Educación Parvularia: forma parte de la Dirección de Educación Básica y comprende los kindergarten.

En el caso del sistema educativo no formal, la oferta del Estado consiste en la educación de adultos, especialmente la alfabetización.

En el departamento de Chalatenango, la oferta técnica de educación formal del Ministerio llega hasta la educación media. A finales de 1991, la Dirección de Adultos, además de los círculos de alfabetización, estaba implementando las escuelas nocturnas, que buscaban desarrollar con los adultos una educación de tipo formal, acomodándose a sus dificultades de horarios y lugares. Otra iniciativa de menor cobertura fue la educación a distancia, ideada para flexibilizar el acceso a la educación; el alumno estudiaba en su casa, recibiendo periódicamente orientación por parte de un responsable asignado.

A partir del mes de marzo de 1995, el trabajo del MINED en Chalatenango adquiere la figura de “Dirección Departamental”, lo que constituye un paso importante hacia la descentralización y desconcentración.

6.3.2.2 La oferta privada.

En el sector educativo del departamento de Chalatenango, la oferta privada más significativa ha sido el desarrollo del Sistema de Educación Popular de la zona Nor-Oriental.

El origen de este sistema se ubica durante el período de conflicto bélico, cuando gran parte de la población del Departamento abandona sus zonas de residencia y se refugia en países cercanos (Honduras especialmente). En los refugios, los niños no recibían ninguna educación escolar, y es así como la Iglesia y otras instituciones humanitarias decidieron apoyar a los refugiados para que los niños tuvieran acceso al aprendizaje básico, esencialmente mediante programas de alfabetización y principios básicos de matemáticas. En los municipios de la zona Nor-Oriental (Arcatao, Nueva Trinidad, San José Las Flores, San Antonio Los Ranchos, San Isidro Labrador, Las Vueltas y Ojos de Agua) en los cuales se establecen los repatriados en 1986 y 1987, el problema educativo era sumamente agudo aún antes de la guerra, incluso en muchos de ellos no existían escuelas, y con motivo del conflicto permanecieron cerradas 86.

En este marco y ampliando la experiencia llevada a cabo en los refugios, se crea la figura de las Escuelas Populares, es decir se organiza un sistema escolar propiamente dicho, lo que fue facilitado por la mayor permanencia de la población en el territorio y por su adscripción a la organización gremial de la zona denominada Coordinadora de Comunidades en Desarrollo (CCR). Según datos de 1,993 proporcionados por CCR, en la zona Nor-Oriental existen 33 escuelas populares, 224 maestros y alrededor de 4,000 alumnos.

El sistema educativo popular está organizado en cuatro regiones, cada una cuenta con un responsable regional y un consejo que incluye los maestros coordinadores y los responsables de finanzas, equipo técnico y preescolar. Los responsables regionales integran, junto con el secretario de educación de la CCR, la estructura de dirección del sistema, la cual cuenta con una unidad técnica denominada Centro Zonal Dinamizador. Los maestros populares en su mayoría no han tenido formación académica, se han venido preparando técnicamente sobre la base de la práctica y a través de algunos programas de formación para su nivelación académica y la cualificación docente, de modo que en 1994 se contaba con 25 maestros diplomados bachilleres y 117 estudiando bachillerato. El 77% de los maestros populares son mujeres y en su mayoría menores de 25 años (el 78% del total).

6.3.3 La gestión de la información.

Uno de los obstáculos que se encuentran para enfrentar adecuadamente la problemática educativa y buscar soluciones, radica en la debilidad del sistema informativo. Esta deficiencia dificulta tener indicadores específicos para la situación local ya que generalmente se ha recurrido a los indicadores construidos a nivel nacional. La falta de un sistema informativo específico y confiable, no permite conocer las particularidades de la problemática del Departamento; por lo tanto la planificación de la oferta educativa no se basa en una situación real y característica de la zona.

6.3.4 Hacia la constitución del SILED.

6.3.4.1 El debate alrededor de la problemática educativa.

Al igual que la salud, la educación se encontraba, al finalizar el conflicto armado, en situación sumamente crítica, sobre todo en el nor-oriental del Departamento por ser la zona más afectada por la guerra. Durante los años más difíciles el gobierno cerró 86 escuelas; la falta de éstas motivó la aparición de escuelas populares, es decir, educación informal impartida por maestros populares no acreditados por el Ministerio de Educación. Este tipo de educación llegó a ser una sensible contribución a la solución de los problemas educativos, ofreciendo servicios de educación parvularia, básica y alfabetización de adultos.

“El Sistema de Educación popular, enfrentó serios problemas como el no reconocimiento de los maestros populares y de los estudios de los alumnos por parte del MINED, la falta de nivelación académica de los maestros y la falta de recursos económicos. Fueron estos problemas los que motivaron el primer intento de concertación en 1992, donde padres de familia y maestros solicitaron al Ministerio de Educación la integración del Subsistema Educativo de Chalatenango al Sistema Educativo Nacional”.⁶²

⁶² CCR-CIDEP. La educación popular en Chalatenango: un diagnóstico. 1,993. Pág.86.

El SILED no es visto sólo en la perspectiva de llevar a cabo una propuesta que aumente la cobertura del servicio educativo, sino, esencialmente para mejorar las condiciones en las cuales se administra y se planifica el servicio. Un paso fundamental en este sentido ha sido reconocer la existencia de muchas instancias que en forma dispersa ofertan servicio a nivel del Departamento y que, a su interior, tienen muchas deficiencias en cuanto cobertura, calidad de servicio y manejo de la información.

La actual calidad de la educación no responde a la posibilidad de formar un recurso humano con la capacidad de insertarse en un proceso productivo que puede mejorar sus condiciones de vida y contribuir a mejorar también las de su comunidad.

El debate que PRODERE promovió durante los últimos tres años con los diferentes interlocutores del sector educativo, se orientó especialmente alrededor de la problemática de la calidad y de la eficiencia del servicio educativo en el Departamento. Sobre el problema de la calidad, se identificaron tres problemas fundamentales que urgen de una rápida atención.

El primero es alrededor de los currícula escolares, que no están adaptados a generar el objetivo básico de la educación, que es convertir al niño en un sujeto crítico, capaz de desarrollarse económica, social, política y culturalmente en su medio, lo que dificulta que el sujeto que pasa por la institución educativa (niño, adulto) se inserte en su medio local y lo trascienda.

El segundo problema concierne a los agentes educativos, tanto los maestros oficiales, como los maestros populares, los alfabetizadores, y otros, adolecen de deficiencias en sus conocimientos pedagógicos y didácticos.

El tercer problema tiene que ver con las condiciones de apoyo al proceso educativo, de ellas, las más problemáticas son dos: una en relación a la disponibilidad de recursos didácticos para los procesos de instrucción (libros, equipo, materiales de apoyo, etc.); y la

otra está en relación a las condiciones físicas en las cuales se desarrolla el proceso de instrucción (infraestructura inadecuada).

En cuanto al tema de la eficiencia del sistema educativo, el principal problema se encuentra en la débil capacidad de administrar los recursos, lo que se agrava por la insuficiencia de instrumentos como el diagnóstico y la planificación local.

6.3.4.2 El apoyo de PRODERE a la conformación de una oferta.

La mayoría de las acciones iniciales se concentraron en la capacitación de los agentes educativos, en la dotación de recursos didácticos y en la ejecución de algunas obras de infraestructura.

A mediados del año 1992, PRODERE inicia un esfuerzo de convocatoria de los actores involucrados en la temática educativa, para la discusión alrededor de la problemática del sector, sin tenerse aún la idea del SILED.

Debido a la polarización política existente, no era posible realizar un diálogo conjunto con todas las instancias educativas presentes en el Departamento, de ahí que el primer paso consistió en un diálogo bilateral con cada actor.

Es importante señalar que la labor de discusión fue llevada a cabo primeramente con los niveles departamentales, desde los cuales surgió la propuesta para la conformación y desarrollo de los SILED (finales de 1992, principio de 1993). Los mismos niveles departamentales fueron los que trasladaron a nivel local el debate, preparando el terreno para la operativización de los SILED.

Surgen así los Sistemas Locales de Educación (SILED) con una participación de fuerzas locales que realizan tareas de educación, con el objetivo de generar propuestas de desarrollo educativo a nivel local: directivas comunales, directores, maestros, ONG's,

municipalidades, Ministerio de Educación, Iglesia, etc., promoviendo cuatro componentes: educación formal y no formal, educación en salud, actividades culturales y deportivas y formación técnica.

6.3.5 Territorialidad del SILED.

Desde el punto de vista organizativo, se constituyen núcleos que operan a nivel local. Los criterios establecidos para definir la territorialidad de los SILED fueron:

1. Asumir una estructura territorial que respete las dos figuras administrativas del Departamento que tienen relación directa con la educación, es decir los municipios (administración del Estado) y los distritos escolares (administración del Ministerio de Educación).
2. Presencia de ofertas educativas diversas.
3. Homogeneidad de las características sociales, económicas, culturales y políticas.
4. Tamaño y características de la población.

También se tomó en cuenta, como acuerdo entre las partes, respetar las experiencias educativas en marcha en el territorio, ya que el proceso SILED se fundamenta en ella, fortaleciéndolas, sin distorsionarlas.

Sobre la base de estos criterios, se proyectaron, en un primer momento, siete SILED que incluían 2 distritos escolares cada uno, y un número variable de municipios. Sucesivamente, para dar mayor viabilidad al proceso y como consecuencia de una serie de reajustes al planteamiento territorial, se decidió concentrar primeramente los esfuerzos en dos SILED-piloto, uno situado en el municipio de Nueva Concepción y otro en la zona Nor-Oriental, incluyendo este último 6 municipios.

6.3.6 Estructura y operatividad del SILED.

Cada SILED está constituido por una Asamblea General, un Comité Educativo y Comisiones de Trabajo o Secretarías. Las funciones de la Asamblea son definir las políticas, objetivos y estrategias de operación; aprobar los planes de trabajo; elegir el Comité Educativo Local; aprobar normas de funcionamiento y definir las estructuras organizativas. El Comité Educativo Local, es la instancia ejecutiva, mientras las Comisiones de Trabajo constituyen el nivel más operativo. En cada SILED, de acuerdo a las necesidades y prioridades, se define cuantas y cuáles secretarías o comisiones deben funcionar.

La operatividad de cada SILED supone el fortalecimiento de la capacidad de los diferentes actores que lo integran para conducir procesos de planificación sectorial territorial. Por esta razón el actual plan global de acción de los SILED es de corto plazo y busca incrementar la capacidad de planificación, gestión y acción; consolidar las condiciones para que puedan tomarse las decisiones estratégicas; y la adopción cultural del SILED por parte de la población. Las acciones realizadas hasta el momento como parte del plan de trabajo, responden a tres objetivos:

1. Consolidar el SILED y la participación de sus integrantes. En este sentido, maestros, directores de escuelas y personal de base de otras instituciones integrantes del SILED, han sido ampliamente capacitados sobre la funcionalidad del mecanismo, sus objetivos e intereses y sobre los propósitos de participación en el mismo, con el objetivo de fortalecer su integración.
2. Establecer el diagnóstico de la situación educativa del territorio de cada SILED. Los propósitos del diagnóstico son conocer la realidad específica del territorio, facilitar una planificación basada en las potencialidades y limitaciones reales y, definir indicadores que permitan monitorear el accionar del SILED.
3. Incorporar a la población en las actividades del SILED.

6.3.7 El Concejo Educativo Departamental (CED).

Cada SILED cuenta con una autonomía, que le deriva de la especificidad de sus condiciones locales, en lo concerniente a la operatividad, la planificación, la estructura organizativa, etc., que deben ser funcionales a las necesidades y características específicas del territorio de intervención.

Para dar integración al esfuerzo de los diferentes SILED implementados o por implementar, y para garantizar el impacto y la coherencia departamental, se ha constituido una unidad técnica de asistencia para los SILED. Esta instancia contribuye al funcionamiento del mecanismo, al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores educativos, a la concertación entre las instancias que realizan la labor educativa en el Departamento, a la participación de la sociedad en el proceso educativo y a la búsqueda de recursos necesarios para sostener las actividades. Dicha instancia es el Concejo Educativo Departamental (CED).

6.3.8 Logros y proyecciones.

Uno de los resultados más importantes de la experiencia de constitución de los SILED, es la concertación y cooperación que ha venido estableciéndose, a nivel del Departamento, entre los sectores que han manejado la oferta de servicio educativo, es decir el Estado, las ONG's y las comunidades.

Ya se ha evidenciado como los SILED pueden ser instrumentos que apoyen el proceso de modernización del Estado mediante la descentralización de los servicios; sin embargo, el Estado ha institucionalizado el proceso hasta el nivel departamental, sin contemplar figuras de orden menor. Esto quiere decir que no se prevé en un futuro inmediato la posibilidad de que el Estado asigne fondos a los SILED como tales, sin embargo será posible, gracias a un acuerdo ya establecido con el Ministerio, que se integren

a programas ministeriales específicos (Programas EDUCO, Fondos Educativos Distritales – FED, Centros Educativos de Capacitación – CEC) que operan a nivel local y que implican el manejo de recursos.

Existen otras fuentes de financiamiento que pueden apoyar el funcionamiento de los SILED y del CED, como es el caso de la Cooperación Externa, pero ésta se ha caracterizado por realizar una baja inversión en el sector educativo y, en la mayoría de los casos, sus recursos se destinan a la infraestructura.

Un amplio debate se generó en PRODERE y entre los actores con respecto a la institucionalización del SILED. Tradicionalmente se habla de institucionalizar a través de la obtención de la personalidad jurídica, pero en el caso del SILED (así como de los demás sistemas) ésta no puede obtenerse, por razones jurídicas, si participan instituciones del Estado y no puede desnaturalizarse el significado del Sistema eliminando la participación pública sólo para conseguir el reconocimiento jurídico. Sin embargo, al no disponerse de personalidad jurídica se tienen limitaciones para la canalización de recursos financieros.

Por lo tanto, se considera que el SILED debe concentrar sus esfuerzos para que los diferentes actores que lo integran lo institucionalicen como metodología de trabajo, es decir se apropien del Sistema y lo asuman. En este sentido hay clara manifestaciones de voluntad por parte de las instituciones, tanto de asumir el proceso, como de racionalizar el uso de los recursos propios para mantenerlo.

Finalmente, en el anexo No.9 se plasma la definición, la idea y objetivos que PRODERE percibía a la hora de implementar los SILED, así como una estructura teórica concebida para su implementación.

6.4 SISTEMA LOCAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

SIPRODEH: CONCERTANDO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

El SIPRODEH constituye una estrategia que promueve la concertación en el campo de la promoción y protección de los derechos humanos en un ámbito territorial local. Es una instancia en la cual convergen actores locales gubernamentales, no gubernamentales y comunales que trabajan en el sector, con el objetivo de llevar a cabo un trabajo coordinado que permita enfrentar conjuntamente la solución de problemáticas legales y asegurar la sostenibilidad de los programas de defensa de los derechos humanos.

6.4.1 Antecedentes.

A raíz del conflicto bélico, el departamento de Chalatenango constituyó una de las áreas más afectadas por el fenómeno del desplazamiento interno y externo de la población; posteriormente, fue uno de los lugares de mayor asentamiento de población repatriada.

Once de las treinta y tres alcaldías del Departamento estuvieron en el exilio y sus respectivos registros civiles fueron destruidos, por lo que dejaron de prestar los servicios que a estas instituciones corresponden.

En este sentido, uno de los fenómenos que más afectó a las poblaciones de estos lugares fue la falta de documentación personal que, además de privar al ciudadano de su estatus como tal, lo marginaba también de la posibilidad de realizar cualquier tipo de actividad que significara una transacción legal.

El trabajo desarrollado por PRODERE, siempre dio relevancia a la protección de los derechos humanos y dependiendo de los momentos socio-políticos que vivía el país y el Departamento, se dieron diferentes énfasis.

Se consideró el desarrollo de la Comunidad como un derecho de la población, en un primer momento (fase de emergencia) partiendo de un ámbito de acción limitado, para

luego extenderse territorialmente y modificarse conceptualmente (fases de post-emergencia y desarrollo). Los derechos sociales y económicos ocuparon una posición privilegiada en el marco de las actividades del Programa en el área.

Desde 1992, PRODERE estructura la intervención y las actividades dirigidas a la protección de los derechos humanos, y es así como se crea un componente específico para tal fin.

6.4.2 Las acciones de PRODERE después de la firma de los Acuerdos de Paz.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, así como sucedió en los demás sectores, se abre la posibilidad de desarrollar una nueva concepción de trabajo en el componente protección de derechos. Una de las tareas que PRODERE asumió fue apoyar la reconstrucción del tejido social. La falta de documentación personal era el problema más grave, especialmente de cara a la cercanía del proceso electoral de 1994, ya que la obtención del carnet electoral presumía la identificación personal.

En el componente de protección de derechos, el programa decidió concentrar los esfuerzos en cuatro áreas de intervención: legalización de bienes y personas, como paso fundamental y previo a cualquier otro tipo de actividad; fomento de la concertación social y de una cultura del derecho; fortalecimiento de la sociedad civil para sustentar su rol participativo en el control de la aplicación de los derechos; y fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En el caso de la legalización, se llevó a cabo una importante experiencia en coordinación con el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), que llevó a la creación de la “Casa de la Documentación”, la cual permitió documentar alrededor de 32,000 personas en el Departamento.

Al mismo tiempo, se legalizaba un gran número de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), lo que daba a las organizaciones comunales, y por tanto a la sociedad civil, una participación de derecho en el desarrollo.

Mediante un convenio realizado con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se apoya tanto su instalación en el Departamento como la difusión de sus servicios y, conjuntamente, se implementa un programa para la formación de promotores legales comunitarios.

En relación a los gobiernos municipales se realizaron actividades de capacitación en relación al conocimiento y uso del Código Municipal, y se apoyó el retorno de las Alcaldías que operaban fuera de sus territorios.

Para una mayor ampliación, en el anexo No. 10 se plasma el aporte y acciones de PRODERE en la conformación de mecanismos locales de protección de derechos.

6.4.3 La constitución del SIPRODEH y su estructura funcional.

El SIPRODEH se constituyó en 1,994 como una instancia en la que convergen diferentes actores locales, públicos y privados, que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel del Departamento, coordinando sus acciones para enfrentar de forma conjunta la problemática de la población en este campo y obteniendo, de esta colaboración recíproca, un fortalecimiento institucional que permite optimizar los recursos disponibles. La Casa de la Documentación fue la infraestructura inicial que dio soporte al surgimiento del Sistema.

Las primeras instituciones que integraron el SIPRODEH fueron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES) y los treinta y tres alcaldes a través del Concejo Departamental de Alcaldías. Tanto la PDDH como el IEJES son instancias especializadas en el campo y

promoción de los derechos humanos y tienen impacto a nivel nacional. Sucesivamente se integraron al SIPRODEH otras instancias, como la Dirección de Desarrollo Comunal del Ministerio del Interior (DIDECO), la Policía Nacional Civil a través de su responsable jurídico, el Tribunal de Familia y el Tribunal de Menores, estos últimos dos representados por el Juez respectivo.

Funcionalmente, el SIPRODEH es un mecanismo departamental, que opera mediante una estructura de dirección que es la Asamblea General, integrada por los representantes de los diferentes actores locales. Dicha instancia define y aprueba las políticas, estrategias, objetivos y prioridades del SIPRODEH.

De la Asamblea deriva un Consejo Directivo, integrado por Secretarías (general, de organización y capacitación, de finanzas, de actas y proyectos) que operativizan el trabajo del mecanismo.

6.4.4 La operatividad.

Las primeras actividades del SIPRODEH estuvieron orientadas a la definición de los objetivos del sistema y su estrategia de intervención. A partir del objetivo fundamental, que es el fortalecimiento de los procesos de participación y concertación del sistema para que amplíe su cobertura e integrantes, derivan los objetivos dirigidos a la población, en el sentido de convertirla en garante de los derechos, un proceso que supone el conocimiento, la exigibilidad y defensa de los mismos.

Sobre la base de la información de las instituciones que integraron inicialmente el SIPRODEH, se establecieron las necesidades prioritarias del Departamento y se elaboró un plan de trabajo concertado que se enfocó a tres campos de acción básicos: asistencia legal; formación jurídica básica; y, fortalecimiento de los gobiernos locales y sociedad civil.

El primer campo interesa a personas naturales, comunidades y asociaciones diversas, para responder a las problemáticas de documentación y reconocimiento legal (personería jurídica, etc.), así como para buscar respuestas a la falta de atención y orientación a los casos judiciales de personas de escasos recursos económicos.

En el campo de la formación jurídica, las actividades se dirigen a los actores locales integrantes del SIPRODEH y a la población en general, para difundir el conocimiento de los derechos humanos y las normas de su cumplimiento.

En el caso del fortalecimiento institucional, se trata de realizar actividades técnicas para que las instituciones locales puedan cumplir sus mandatos de forma eficiente, sirviendo de garantes de la promoción y protección de los derechos humanos de la población.

Por tanto, las actividades se han orientado principalmente a la constitución y legalización de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO); a la planificación y realización de cursos de formación de promotores legales comunitarios; a la continuidad de los esfuerzos de documentación de personas; al fortalecimiento de la institucionalidad local; a la difusión de la legislación (Código de Familia, nuevas leyes, etc.); a la capacitación en gestión municipal de las alcaldías del Departamento.

6.4.5 Consideraciones.

Chalatenango, por su historia social, política y económica, es un territorio que puede proponerse como “piloto” para el restablecimiento de la vigilancia del derecho como base imprescindible para el Desarrollo Humano.

El SIPRODEH puede ser gestor de este proceso y, en este sentido, los actores actualmente involucrados están conscientes de la responsabilidad que tienen, de las

potencialidades de su trabajo, de la fuerza que debe y puede asumir la sociedad civil, pero también de sus limitaciones.

Un factor que puede limitar la eficacia del trabajo del SIPRODEH es el desconocimiento que hay en la población acerca de la existencia de dicha instancia. Es importante, por lo tanto, involucrar más actores en el sistema para que capitalicen todas las experiencias que el Departamento tiene en materia de derechos humanos y, por otro lado, es necesaria la acción de divulgación en la población, especialmente realizable a través de la satisfacción de sus necesidades.

Para lograr estos aspectos el SIPRODEH debe contar con una sostenibilidad tanto económica como técnica. En este sentido, tiene el mismo tipo de problemática que caracteriza todos los sistemas, en cuanto a ser asumido como metodología de trabajo por parte de las instituciones que lo integren, y a ser reconocido por el Estado como referente departamental.

6.5 CORPORACION DEPARTAMENTAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE CHALATENANGO CODDICH: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL/LOCAL.

6.5.1 CODDICH (Ambito de acción: departamental).

La Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango CODDICH es una estrategia departamental, autónoma, descentralizada, de concertación política, planificación local, coordinación y complementariedad institucional de todas las fuerzas y sectores sociales del Departamento cuyo principal objetivo es diseñar políticas y estrategias de desarrollo departamental que respondan a un ordenamiento territorial, a las potencialidades de desarrollo del territorio y a las necesidades de la población.

6.5.2 Antecedentes.

El proceso que ha llevado al surgimiento de la Corporación Departamental, y que constituye su antecedente inmediato, es la consolidación de los Sistemas Locales de Desarrollo (SILOS, SILED, ADEL, SIPRODEH). La característica fundamental de estos sistemas ha sido y es la de buscar una concertación técnica, social y política alrededor de un sector específico (salud, educación, producción, promoción de los derechos) y como se ha tratado anteriormente, cada uno ha seguido pasos diferentes para su constitución, formación y organización territorial, además se encuentran en momentos diferentes de consolidación.

Tanto a nivel de los Sistemas, como por parte de PRODERE, se ha evidenciado que la eficacia de los éstos en lo que se refiere a la sectorialidad específica, debe ser aumentada a través de la integralidad de las acciones y la coordinación hacia un objetivo común, por lo que la consolidación de la intersectorialidad constituye un aspecto fundamental para la implementación de una política local de desarrollo integral.

Esta reflexión, llevó a la consideración de que se hace necesario establecer una estrategia de coordinación entre los diferentes sectores en un ámbito departamental. Al mismo tiempo, se identificó la necesidad de la existencia de una instancia que representara al Departamento frente al Gobierno Central y frente a los Organismos de Cooperación Internacional, y que dicha representación fuera de tipo político concertado, orientada a conseguir acuerdos básicos entre los diferentes actores del Departamento.

Así, empezó a configurarse una instancia que permitiera facilitar la complementariedad entre los esfuerzos sectoriales, que apoyara la concertación política entre la institucionalidad del Departamento frente a objetivos comunes y que impulsara la planificación territorial como estrategia fundamentada en la disponibilidad de recursos a nivel local.

Todo lo anterior posibilitó que a finales de 1,994 surgiera la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH), como una instancia de concertación para fortalecer las capacidades locales de planificación, gestión y ejecución a nivel departamental, generar propuestas para el desarrollo de Chalatenango a nivel nacional y regional, y ser un interlocutor del gobierno central y la cooperación externa en su calidad de representante de la institucionalidad del departamento.

6.5.3 Objetivos de la CODDICH.⁶³

- Constituirse como instancia descentralizada y autónoma de concertación, propuesta y gestión a nivel departamental.
- Posibilitar la comunicación, coordinación y complementariedad entre los diversos actores locales.
- Fortalecer las capacidades locales de planificación, gestión y ejecución.
- Reorientar la institucionalidad del Departamento hacia la consecución del desarrollo humano integral.
- Generar propuestas estratégicas para el desarrollo de Chalatenango en su dimensión nacional y regional.
- Corresponder desde el nivel local al proceso de descentralización que impulsa el Estado.
- Constituirse en legítimo interlocutor departamental, del gobierno central y la cooperación externa, en su calidad de representante de la institucionalidad local y de mecanismos de participación y planificación concertada.
- Asumir la planificación territorial como instrumento para el desarrollo, formulando políticas descentralizadas, programas y proyectos integrales, para enfrentar los problemas más graves del Departamento: pobreza, exclusión, degradación ambiental, inadecuada organización para la producción y escaso desarrollo tecnológico.

⁶³ CODDICH. Documento divulgativo de propuesta de la CODDICH, a los candidatos para alcaldes y diputados del Departamento, Chalatenango, marzo de 1,997.

6.5.4 La Representatividad de la CODDICH.

Orgánicamente, la CODDICH está constituida por el Gobernador Político Departamental, la Agencia para el desarrollo Económico local (ADEL), el Consejo Educativo Departamental (CED), el Sistema Local de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Educación (SILED), el Sistema de Protección de Derechos Humanos (SIPRODEH), la Coordinadora Departamental de Mujeres, el Consejo Departamental de la Juventud, la Coordinadora Departamental de Cooperativas.

En el caso de la incorporación de los sectores de educación y salud, tanto los SILED como los SILOS habían ya desarrollado un mecanismo de coordinación sectorial departamental, por lo tanto se han incorporado a la CODDICH los respectivos representantes de las instancias departamentales.

Pero además de la representatividad sectorial, en la CODDICH se encuentran representados los Comités Microregionales de Desarrollo que son estructuras organizativas intermunicipales que integran expresiones sectoriales locales.

El sector político está representado por los tres diputados que el Departamento tiene a nivel de la Asamblea Nacional Legislativa, que en la actualidad corresponden a los partidos políticos ARENA, PCN y FMLN. La función de los diputados es trasladar al nivel político las decisiones de la CODDICH. Es importante subrayar que la presencia de los diputados que pertenecen a fracciones políticas diferentes contrapuestas, es de gran relevancia para consolidar la concertación entre fuerzas sociales y organismos que hasta hace muy poco tiempo estaban en relaciones extremadamente polarizadas.

Los gobiernos locales participan también a través de su expresión departamental que es el Concejo Departamental de Alcaldes. Desde esta instancia, los alcaldes han elegido a sus representantes frente a la CODDICH, función que recae en el presidente del Concejo. Actualmente, dicho cargo recae en el Alcalde Municipal de la Ciudad de Chalatenango.

6.5.5 Estructura del mecanismo.

“La base de la CODDICH la constituyen las Asambleas Departamentales Sectoriales (las cuales representan respectivamente los sectores salud, educación, mujer, etc.) y los Concejos Microregionales. Cada Asamblea Sectorial y cada Concejo Microregional elige a un representante, que entra a ser parte de la Asamblea de Representantes. Esta a su vez elige una Junta Directiva”.⁶⁴

El gobierno de la Corporación se ejerce a través de dos órganos: la Asamblea Departamental, que es la máxima autoridad constituida por todos los representantes de las instancias que lo integran, y la Junta de Directores integrada por personas electas en Asamblea General, quienes fungen por un periodo de dos años.

6.5.6 La operatividad.

El aspecto principal de la operatividad del mecanismo es la articulación del Departamento al desarrollo nacional, ya que a partir de una estrategia local, la CODDICH propone a la institucionalidad central puntos de la agenda de desarrollo nacional, y genera una movilización social al respecto, creando demandas y al mismo tiempo, canales para la satisfacción de las mismas. En el marco de las actividades de la CODDICH en la planificación territorial, se ha diseñado un planteamiento estratégico para el desarrollo del Departamento, denominado “De la pacificación al desarrollo: una estrategia local de la dimensión nacional”, que se fundamenta en cuatro ejes:⁶⁵

1. La transformación productiva con énfasis en la inversión en capital humano.
2. La descentralización democrática.
3. El fortalecimiento de la capacidad institucional local.
4. El diseño de la estrategia de cobertura social.

⁶⁴ PRODERE/PNUD. Chalatenango: Los Sistemas Locales de Desarrollo. Página 71. PRODERE-PNUD-UNOPS Subprograma El Salvador. El Salvador, sin fecha edición.

⁶⁵ Idem. Pág. 72.

Estos ejes son el marco en el cual se inscriben las políticas, los programas y los proyectos que se pretenden ejecutar para alcanzar el desarrollo del Departamento.

Los espacios geográficos en donde se operativiza el proceso de desarrollo en todos sus componentes y aspectos lo constituyen las microregiones, es decir unidades básicas de planificación territorial cuya dimensión definida y limitada posibilita el fortalecimiento de una institucionalidad que esté de cara al proceso, con todos los actores que se puedan involucrar y que oriente su trabajo en términos de objetivos de desarrollo humano sostenible. La coherencia de propósitos, criterios y metodologías de planificación, la proporciona la estrecha relación de dichas dimensiones locales con la CODDICH, mientras que desde el punto de vista de las especificaciones técnicas están las estructuras departamentales de los mecanismos sectoriales.

1.5.7 Las Microregiones como instrumentos de desarrollo.

El impulso de un proceso descentralizador que apunte los esfuerzos hacia la plena democratización y un desarrollo sostenible en El Salvador es uno de los principales desafíos que enfrenta no solo Chalatenango, sino el país en su conjunto. Ello va unido a los procesos de planificación territorial, los cuales forman parte de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido, si bien se ha avanzado en la descentralización a nivel municipal, no puede decirse lo mismo a nivel Departamental. La CODDICH constituye un esfuerzo importante. Sin embargo, se hace necesario un esfuerzo paralelo de planificación y ordenamiento territorial, y en este aspecto destaca la importante iniciativa de la CODDICH al establecer el primer esquema de integración de municipios en microregiones.

En El Salvador (y el Departamento de Chalatenango no es la excepción), uno de los principales obstáculos que enfrenta el proceso de descentralización es la existencia de un gran número de municipios con núcleos poblacionales muy reducidos, que dificultan la

conformación de gobiernos municipales provistos de la capacidad administrativa y financiera requerida para planificar y coordinar la ejecución de estrategias de desarrollo local.

Una alternativa a este estado de situación viene dada por la conformación de microregiones, mediante el agrupamiento de municipios que por sus características demográficas, las demandas socioeconómicas insatisfechas de su población, su dotación de recursos naturales, su historia, sus manifestaciones culturales y la disponibilidad o falta de infraestructura pueden operar como unidades geográficas provistas de objetivos comunes.

La definición de las microregiones ha sido realizada en base a los siguientes criterios:⁶⁶

1. Diferenciación natural de cuencas y microcuencas.
2. La presencia de municipios, como unidades administrativas primarias de relación entre el Estado y la sociedad civil.
3. El potencial productivo en un marco de sostenibilidad.
4. Los asentamientos humanos y sus organizaciones e institucionalidad.
5. El nivel de acumulación existente en sus fuerzas productivas.
6. El ambiente físico, socioeconómico y cultural de cada municipio agrupado en la microregión respectiva.

Entre algunos de los objetivos que se buscan con la microregionalización están:

1. Promover y fortalecer la creación de instancias intermedias entre lo nacional, lo departamental y lo municipal, que permiten reivindicar con más eficacia los intereses de los habitantes de las distintas zonas del Departamento.

⁶⁶ Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH), “Microregiones de Chalatenango como Instrumento de Desarrollo”, Documento de discusión, Microregión II, septiembre de 1,996.

2. Promover la integración de municipalidades y la definición de objetivos y expectativas de desarrollo económico y social comunes, compartiendo recursos potenciales comunes y venciendo obstáculos comunes.
3. Estimular la participación organizada de grupos de comunidades en la búsqueda de soluciones a sus problemas.
4. Precisar proyectos y programas de alcance extramunicipal, contribuyendo al alcance de rendimientos de escala.

De este modo, se han diferenciado 6 microregiones, y cada una de ellas tiene su Consejo Microregional de Desarrollo. El anexo No.11 Presenta la distribución de municipios del departamento (33 en total), agrupados en estas seis microregiones así como un mapa territorial de dicha distribución.

6.5.8 Consideraciones.

Con respecto a las funciones de enlace que la CODDICH ejerce entre el Departamento y las diferentes instancias nacionales e internacionales, se han llevado a cabo gestiones con el gobierno central para obtener un reconocimiento formal de la representatividad y del trabajo del mecanismo.

El resultado de estas gestiones es el inicio de una etapa de colaboración técnica, que se está concretizando en la elaboración de estudios microregionales, que pretenden desembocar en planes microregionales de desarrollo. Dichos planes derivan de la colaboración de dichas instancias y agencias descentralizadas con la CODDICH, a través de asistencia técnica, asesoría y participación directa.

6.6 COMITE AMBIENTAL DE CHALATENANGO CACH: CONCERTACION POR EL MEDIO AMBIENTE.

Adicionalmente a las experiencias anteriores, vale la pena mencionar al Comité Ambiental de Chalatenango (CACH), como un esfuerzo de coordinación y concertación de acciones por el desarrollo ambiental.

Empezó en 1995 como una iniciativa del Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para las Areas Afectadas por el Conflicto en el Departamento de Chalatenango (PROCHALATE), quien convocó a 28 instituciones que desarrollan actividades para la protección del medio ambiente. Con esa convocatoria nació un proceso de concertación que tiene en su conducción a un equipo conformado por CORDES, ADEL, Ministerio de Educación y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR).

El eje central de esta experiencia de concertación es el medio ambiente, por la importancia que los recursos hídricos de Chalatenango representan para el país.

En cuanto a la naturaleza, propósitos, Objetivos (generales y específicos), funcionamiento, membresía y otras disposiciones generales, el CACH cuenta con un documento normativo en el que se detallan estos considerándos; Dicho normativo se puede observar en el anexo No 12.

En el CACH confluyen instituciones que pretenden evitar la dispersión, la duplicidad y saturación de acciones encaminadas a revertir el deterioro ambiental y procurar su recuperación. Todas las entidades comparten el propósito de establecer condiciones para transformar la lógica cortoplacista de explotación de los recursos, que ha propiciado la destrucción de los bosques, la degradación de las tierras, ha reducido la biodiversidad y disminuido la calidad y cantidad de los recursos hídricos.

El CACH abriga un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sectoriales, comunales y organismos internacionales. En el anexo No. 13 se presenta un listado con todas las instituciones que participan en el CACH, así como las áreas de trabajo y su estructura organizacional.⁶⁷

Todos los actores elaboraron el Plan de Desarrollo Medio Ambiental del Departamento (PADEMA) 1996-2000, para promover el buen uso de los recursos naturales en el Desarrollo Humano Sostenible del Departamento; las Unidades Ambientales de Producción y Manejo Sostenible (UAPM), son las encargadas de ejecutar dicho plan. En el anexo No.14 se amplía con más detalle, que son las UAPM.

A juicio del Lic. Paz Narváez⁶⁸, entre los principales logros de esta Alianza se pueden citar:

1. La confluencia de una gran cantidad de actores interesados en un objetivo común: protección del medio ambiente.
2. Reunir en un solo plan las acciones, antes dispersas, de 40 actores en torno al medio ambiente; logró gestionar el proyecto de recuperación ambiental de la Montañona, mismo que será ejecutado por varias instituciones miembro de CACH, promover la gestión ambiental desde los municipios que rodean la Montañona, campañas por el agua, contra las quemadas, etc.
3. Cambios en la actitud de la gente, se logró voluntad de cooperación y coordinación entre las entidades ambientalistas; conocer quienes estaban haciendo qué y dónde. Ha beneficiado a entidades que trabajan con cobertura departamental y local en el sentido que les permitió obtener información para su propio trabajo cumpliendo sus misiones.

⁶⁷ Comité Ambiental de Chalatenango CACH. Tríptico de difusión. En dicho tríptico no aparecen los nombres de las instituciones participantes, sólo sus siglas; para mayor información, visitar www.elcach.net

⁶⁸ Rafael Paz Narváez. Comité Ambiental de Chalatenango CACH. Estudio de caso. San Salvador, El Salvador junio de 1,997.

Finalmente, y siendo coherente con el apoyo y fortalecimiento de los sistemas, en el anexo No.15 se plasma la visión y estrategia así como las acciones que PRODERE promovió en el Istmo en materia de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

6.7 ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES MANCOMUNIDAD DE LA MONTAÑONA: ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL/REGIONAL.

Partiendo de las necesidades de unir esfuerzos para superar problemas de común interés, siete municipios con patrones similares en el departamento de Chalatenango, iniciaron en el año de 1,998 un proceso de acercamiento con el fin de establecer un mecanismo permanente de coordinación y cooperación.

Esta visión de trabajo microregional, ha llevado a los gobiernos locales de estos siete municipios a la creación de la Asociación de Municipalidades Mancomunidad la Montañona. Dicha mancomunidad la conforman los municipios de Chalatenango, Concepción Quezaltepeque, Comalapa, La Laguna, El Carrizal, Las vueltas y Ojos de Agua. En el anexo No.16 se detallan la visión, los objetivos, los métodos de participación, el territorio de acción y una breve descripción de cada uno de los municipios miembros.

La Mancomunidad surge a partir del interés de estos siete municipios en un accidente geográfico conocido como La Montaña, la cual alcanza una altitud de 1,648 metros sobre el nivel del mar y constituye una zona boscosa de recarga acuífera que es compartida por los municipios en mención.

La Mancomunidad se creó formalmente el 21 de octubre de 1,999 y logró su constitución legal el 21 de julio de 2,000, con la publicación de sus estatutos en el Diario Oficial.

6.7.1 Finalidades de la Mancomunidad.

Entre algunas de las finalidades están:

- Asistir a los municipios asociados en la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo local.
- La planificación y control de la circunscripción territorial de los municipios asociados, a fin de utilizar de forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo de la región.
- Desarrollar una estrategia de gestión a nivel nacional e internacional y de ejecución de proyectos en la circunscripción de los municipios asociados, en beneficio del desarrollo sostenible de los mismos.
- Procurar entre sus miembros, la promoción y desarrollo de planes de educación, salud, saneamiento ambiental, incremento y protección de recursos renovables y no renovables.
- Promover en la circunscripción territorial de los municipios miembros de la mancomunidad, la participación ciudadana responsable en la solución de problemas locales.

6.7.2 Gobierno y administración de la mancomunidad.

El gobierno de la Mancomunidad es ejercido por dos órganos a saber:

1. La Asamblea General: la cual esta formada por todos los miembros de los municipios asociados los cuales están representados por sus respectivos Alcaldes propietarios y dos miembros de cada Concejo Municipal.
2. La Junta Directiva: es el órgano encargado de la dirección de la Mancomunidad y de la administración de su patrimonio; esta integrada por un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario y tres directores propietarios y cuyos cargos recae en los Alcaldes de cada uno de los municipios miembros.

En la actualidad el cargo de presidente y de representante legal de la Mancomunidad recae en el Alcalde municipal de Chalatenango, Lic. Cesar Bladimir Serrano. Dicha alcaldía es administrada y gobernada en la actualidad por el FMLN.

Es de destacar, que a la fecha, debido a que la Mancomunidad se encuentra en la etapa de consolidación, difusión de sus objetivos y en busca de reconocimiento institucional en el gobierno y ante la comunidad internacional, así como de los ciudadanos de cada uno de los municipios participantes, no existen estudios y elaboraciones teóricas y documentales que permitan hacer un estudio a profundidad sobre la Mancomunidad.

Finalmente, vale la pena mencionar que este esfuerzo de concertación local/regional, tiene un soporte político que ningún otro mecanismo (a excepción de la CODDICH) en el país cuenta, el cual es la conformación de siete gobiernos municipales, gobernados y administrados por Partidos Políticos distintos, lo que vuelve a la Mancomunidad en un organismo de concertación, complementariedad institucional, y participación no solo ciudadana, sino política, en el marco de la política de descentralización que se quiere impulsar no solo de parte del gobierno central, sino de ONG's, gobiernos locales y la sociedad civil en el Departamento.

CAPITULO III.

DIAGNOSTICO DE LOS SISTEMAS LOCALES DE DESARROLLO EN EL DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1 DELIMITACION DE LA INVESTIGACION.

1.1.1 Ubicación espacial: El departamento de Chalatenango.

Se delimita espacialmente la investigación en el departamento de Chalatenango, debido a que si bien el desarrollo regional/local es un tema de moda y está siendo abordado desde varias perspectivas tanto por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, el gobierno central, así como por las municipalidades en todo el país; es precisamente en este Departamento donde se dan las primeras experiencias en materia de desarrollo local en El Salvador.

En la actualidad, existen experiencias de desarrollo local muy interesantes como los casos de las municipalidades de Nejapa y Suchitoto o Tecoluca; de igual manera, existen otras experiencias en los departamentos de la zona norte del país como Morazán, Cabañas y Cuscatlán. Pero cabe hacer mención que dichas experiencias se han implementado o reproducido en gran medida, a partir de la experiencia que en materia de desarrollo local y participación ciudadana se ha acumulado y consolidado en el departamento de Chalatenango.

El departamento de Chalatenango fue uno de los escenarios o territorios de mayor conflictividad durante la pasada guerra civil en el país. El grave deterioro sufrido no sólo a nivel económico, sino político y social (tejido institucional y población), provocó que en la mayoría de municipalidades bajo control político-militar del Frente Farabundo Martí para

la Liberación Nacional (FMLN), el aparato institucional del gobierno central y municipal desapareciera o se desplazara hacia la cabecera departamental, obligando a las comunidades de dichas municipalidades a crear y desarrollar nuevas formas de agrupación y asociación así como nuevas formas de gestión del poder, para hacer frente a las necesidades básicas de sus conciudadanos.

Con el apareamiento del Programa para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE), y su puesta en ejecución en el Departamento en el año de 1,988, se identifica en Chalatenango, un enorme potencial social para ir configurando nuevos instrumentos y formas de organización social, político y económico-productivo. Dichos instrumentos y formas de organización cobran mayor relevancia y legitimidad a partir de los acuerdos de paz firmados en 1,992 entre el FMLN y el Gobierno Central en turno.

En esta dirección, surgen los primeros esfuerzos en 1,993, con la creación de iniciativas locales, orientadas a la recuperación y demanda de aquellas necesidades básicas que no habían sido cubiertas por las estructuras del Estado tanto a nivel central como municipal y sectorial; necesidades de salud, educación, medio ambiente, derechos humanos, necesidades de potenciar el componente productivo en el Departamento.

Surgen así, en 1,993, las Iniciativas Locales de Desarrollo (ILDES), iniciativas que constituyen en Chalatenango los primeros esfuerzos por redimensionar el concepto de desarrollo local con participación de la población en la toma de decisiones para su desarrollo y bienestar.

En la óptica de atención territorial surgen a finales de 1,994, los Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES), cuya constitución pasó por amplios procesos de discusión con los actores del Departamento que tienen vínculos con el sector al que cada Sistema responde.

A partir de toda la experiencia descrita anteriormente, y del valioso aporte que PRODERE heredó en Chalatenango, se comenzó a reproducir por parte de ONG's, gobierno municipal y central, la creación de esfuerzos de la misma naturaleza en distintas zonas del país, especialmente en Morazán; precisamente esta es la razón por la cual se circunscribe la delimitación espacial al departamento de Chalatenango, por ser el Departamento pionero en materia de construcción de iniciativas de concertación con un enfoque de desarrollo regional/local tales como los SILDES.

1.1.2 Ubicación temporal: de 1980 a la fecha.

Como se ha mencionado, los Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES) surgen en Chalatenango a partir de 1,994, pero se ha querido delimitar en el tiempo a partir del año 1,980, debido a que los primeros iniciativas locales como tales en El Salvador y particularmente en Chalatenango surgen en la década de 1,980, con la conformación de los Poderes Populares Locales, estructuras político-militares-administrativas que se configuran ante la ausencia de los mecanismos tradicionales político-administrativos del Gobierno (Alcaldías, y dependencias de Ministerios e Instituciones Autónomas) en las zonas o territorios de control del FMLN.

En el año 1,980, a lo largo de todo el territorio del país, estalla el conflicto armado, y Chalatenango no fue la excepción. Muchas municipalidades del Departamento (particularmente en la zona nor-oriental del mismo: Arcatao, San José Las Flores, Las Vueltas, Nueva Trinidad, etc.) tuvieron que funcionar en el exilio, trasladándose a la cabecera departamental; esto condujo a una total ausencia de la municipalidad en las zonas bajo control del FMLN, y el ejercicio de toma de decisiones municipales fue sustituido por estructuras de masas organizadas, las cuales fueron denominadas por las Fuerzas Populares de Liberación, FPL (Brazo Armado del FMLN que controlaba Chalatenango), como Poderes Populares Locales(PPL).

A partir de 1,980 con los PPL; en 1994 que surgen los SILDES, hasta hoy día, se hace un recorrido cronológico de cómo los mecanismos de participación ciudadana y de concertación han ido evolucionando hasta llegar a constituir verdaderas estrategias de desarrollo local en el marco de la descentralización que pretende impulsarse no sólo en el Departamento sino en el país en general.

1.2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.

El desarrollo regional/local en Chalatenango plantea muchos desafíos e interrogantes propios de un proyecto social en construcción, que involucra actores sociales, políticos y económicos de distintas fuerzas del Departamento.

Por todo lo expuesto con anterioridad, y dadas las condiciones en que se inician las primeras experiencias de desarrollo en Chalatenango, es de esperar que sea un proceso lento, pausado e incierto; mas, tratándose de un departamento completamente postergado y abandonado por los gobiernos en turno y que sólo constituyó una prioridad en la medida que fue uno de los territorios mas conflictivos del país. Asimismo, su tejido institucional constituye uno de los más polarizados, dado el nivel de desconfianza que existe entre sus protagonistas. A pesar de todo, existe una enorme voluntad por insertar al Departamento en una nueva dinámica social y económica; de despegue y recuperación de todo lo perdido en 20 años de conflicto armado. Se va por buen camino, la creación de los SILDES como instrumentos en la construcción de estrategias concertadas de desarrollo, así lo demuestran.

1.2.1 Situación actual.

En Chalatenango se han creado cinco Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES): La Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH), la Agencia para el Desarrollo Económico Local (ADEL), los Sistemas Locales de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Educación (SILED), el Sistema de Protección de Derechos Humanos (SIPRODEH); pero el fortalecimiento y consolidación de los anteriores

sistemas, ha desencadenado en el aparecimiento de dos mecanismos o estrategias de desarrollo adicionales: El Comité Ambiental de Chalatenango CACH, y la Mancomunidad La Montañona.

En la actualidad todos los mecanismos intervienen en el territorio del Departamento, unos con mayor presencia e impacto que otros. Es más, a veces interactúan ocasionando duplicidad de esfuerzos, funciones y recursos, lo que produce bajos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, no sólo a nivel organizativo, sino en el manejo y aprovechamiento de los pocos recursos existentes en Chalatenango. Dichos mecanismos, han sido descritos a profundidad en el capítulo anterior, en cuanto a componentes fundamentalmente organizativos y administrativos ya que son los elementos que nos permitirán definir la validez o no de los mismos en cuanto a ser expresiones auténticas que puedan ir configurando un nuevo escenario institucional hacia la descentralización y el desarrollo local.

1.3 FORMULACION O PLANTEAMIENTO PROPIO DEL PROBLEMA EN LA INVESTIGACION:

¿En qué medida, los Sistemas Locales de Desarrollo constituyen formas embrionarias pero novedosas y genuinas de administración pública, como instrumentos de concertación en la búsqueda de construir estrategias de desarrollo regional/local enmarcadas dentro de la política de descentralización y participación ciudadana en Chalatenango?.

2. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION.

La justificación de la investigación tiene cuatro vertientes distintas pero que guardan relación entre ellas y con la investigación como tal.

1. La investigación se justifica en la medida que en ella se hace abordaje de uno de los componentes que debe ser integrado a una nueva teoría del proceso administrativo: la Descentralización.

Tradicionalmente se conoce que el proceso administrativo consiste en prever, planear, organizar, coordinar, ejecutar y controlar, una actividad, recurso humano o financiero con el objeto de alcanzar un objetivo, propósito o meta. Hasta nuestros días, son muy pocos los autores que incluyen a la descentralización como elemento del proceso administrativo; siempre ha sido considerado (al igual que la centralización) como uno de los principios de la etapa de la organización.

La Administración pública, sea central, municipal e incluso sectorial, siempre había considerado a las etapas tradicionales de la administración como suficientes para el manejo de la gestión pública. Sin embargo la descentralización, ha venido a revolucionar el concepto de la administración del Estado, constituyéndose en un instrumento valioso para el abordaje del manejo y reestructuración de la administración centralizada o estatista y el manejo de la administración territorial y regional/local; además porque incluye la dimensión territorial en el estudio de la misma.

En síntesis, se justifica la investigación en la medida que el desarrollo local y la construcción de nuevos instrumentos institucionales para llevarlo a cabo, desde la óptica de la administración pública, obliga necesariamente a romper esquemas tradicionales en el abordaje de la gestión pública e introducir a la descentralización como parte de una teoría de proceso administrativo renovada que responda a los retos que en la actualidad exige la construcción de estrategias de desarrollo local y regional, sostenidas y sustentables.

De igual forma, se justifica porque la teoría administrativa y la Administración Pública tradicional no pueden explicar y desconocen la existencia de éstos procesos.

- 2. Se justifica en la medida que el desarrollo local y regional, así como el diseño y puesta en marcha de los SILDES en Chalatenango tienen como objetivo la conformación de nuevas figuras administrativas para intentar descentralizar y desconcentrar las funciones del Estado; y para desmitificar al Gobierno Municipal como el único instrumento o interlocutor de concertación local y territorial en la construcción de una política de descentralización en el manejo eficiente y eficaz de la gestión pública.**

En la actualidad, la única figura administrativa-territorial existente y que ha sido tomada en cuenta para desconcentrar responsabilidades del gobierno es el municipio. El abordaje de la Mancomunidad La Montañona y la planificación microregional de la CODDICH, permiten a través de la experiencia concreta plantear a las microregiones y a las mancomunidades municipales como nuevas figuras territoriales alternas para descentralizar funciones concentradas en el gobierno central.

En esa dirección, la investigación se justifica en la medida de desmentir que el desarrollo regional/local y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo son un área de abordaje exclusivamente municipal, de economistas o de los políticos, y que sólo los componentes de estas disciplinas son claves, olvidando por completo que existen instrumentos territoriales alternos como los Departamentos, las microregiones y las Asociaciones de Municipios (Mancomunidades), que abordados desde una perspectiva de Administración general y pública, pueden coadyuvar a la búsqueda de una mejor alternativa para impulsar un proceso de descentralización y desarrollo local más integral.

3. Por el fuerte componente Administrativo que conlleva la creación de nuevas formas de agrupamiento del tejido institucional en Chalatenango.

La conformación de los SILDES, y otras formas de organización con el objeto de impulsar el desarrollo regional/local, además de llevar implícito el componente organizativo; el desarrollo de los mismos obliga también al abordaje de situaciones eminentemente administrativas y públicas como la naturaleza, misión, visión, objetivos, estructura orgánica, planes, políticas, acciones y proyectos a ejecutar, participación, toma de decisiones, inversión, ordenamiento territorial, activos del Estado, etc., de cada uno de los sistemas locales a estudiar.

4. Finalmente se justifica la investigación en cuanto a importancia, utilidad, factibilidad y originalidad.

El abordaje del desarrollo local desde una perspectiva del manejo de la gestión pública cobra una gran importancia en la actualidad, ya que se están llevando o ejecutando iniciativas que tienen por objeto la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos y la administración de los mismos desde esfuerzos locales que tienen por finalidad la creación de nuevos mecanismos de coordinación, complementariedad institucional y planificación concertada entre actores locales y las autoridades municipales y centrales.

La documentación de experiencias en desarrollo local es de gran utilidad en la actualidad ya que como se ha mencionado, el desarrollo local y regional es un tema de moda y de gran importancia en estos momentos no sólo en Chalatenango sino en todo el territorio del país y América Latina. Asimismo, la investigación viene a constituirse en una iniciativa original no sólo por la naturaleza del mismo estudio, sino por el abordaje administrativo (desde la óptica de la descentralización y una nueva teoría de proceso administrativo que la incluye) que se le ha dado al manejo de la gestión pública en el estudio, por parte del investigador.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

3.1 OBJETIVO GENERAL.

Establecer la relación descentralización-desarrollo local-modalidades de gestión pública, a partir de la experiencia que en materia de sistemas locales se ha llevado a cabo en Chalatenango, como instrumentos hacia la construcción de estrategias de desarrollo regional/local y que pueden ser reproducidas por actores locales de distintas partes del territorio salvadoreño para llevar a cabo una eficiente y eficaz política de descentralización del Estado.

3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Describir, analizar y sistematizar la experiencia de los Sistemas Locales de Desarrollo ADEL, SILOS, SILED y SIPRODEH, como mecanismos de concertación y participación ciudadana en el marco de la relación descentralización-desarrollo local-modalidades de gestión pública, en los componentes productivo, salud pública y asistencia social, educación y derechos humanos respectivamente, en el Departamento de Chalatenango.
- Describir, analizar y proponer a la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango CODDICH, a la Asociación de Municipalidades Mancomunidad la Montañona y al Comité Ambiental de Chalatenango CACH como estrategias novedosas de desarrollo regional/local en el Departamento de Chalatenango.
- Identificar los posibles escenarios o dimensiones (local, territorial, microregional y regional) en las que se puede ejecutar una propuesta de descentralización bajo un énfasis administrativo de eficiencia y eficacia.
- Presentar al tejido institucional de Chalatenango, un diagnóstico situacional de los mecanismos territoriales estudiados, identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que permitan evaluar de mejor manera si se les considera instrumentos donde los actores locales pueden construir estrategias de desarrollo local concertadas,

de cara a la inserción de Chalatenango en la agenda de desarrollo nacional, en el mediano y largo plazo.

- Proponer una serie de lineamientos a considerar en una propuesta de descentralización y de desarrollo regional/local, a partir de las experiencias existentes en materia de desarrollo local en Chalatenango, tratando de recuperar los elementos más indispensables, para llevar a cabo una eficiente y eficaz política de participación ciudadana y desarrollo regional/local en otros territorios del país, a partir de lo acumulado en el Departamento.

4. PLANTEAMIENTO O FORMULACION DE HIPOTESIS PARA LA INVESTIGACION.

4.1 HIPOTESIS GENERAL:

- La creación y consolidación de nuevas formas de asociación y organización del tejido social, actores locales y políticos (como el caso de los SILDES), en el Departamento de Chalatenango constituyen la base para la creación de estrategias de desarrollo concertadas y participativas en el esfuerzo de corresponder a una política de descentralización eficiente y eficaz en el manejo de la gestión pública, encaminada a la creación y definición de un autentico desarrollo regional/local en el Departamento.

4.2 HIPOTESIS ESPECIFICAS.

- La CODDICH, La Mancomunidad La Montañona y El CACH, constituyen auténticas estrategias de desarrollo regional/local en el departamento de Chalatenango.
- La dimensión microregional, es, en términos territoriales, la figura que más se adapta a las condiciones del departamento de Chalatenango en el esfuerzo de construir una estrategia de desarrollo regional/local en el marco de la descentralización de la gestión pública y al participación ciudadana.

5. METODOS Y TECNICAS DE INVESTIGACION.

5.1 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Dado el contenido de la investigación, y que el desarrollo local es un tema amplio y que debe ser tratado y abordado desde su conceptualización como desde la operatividad territorial del mismo en el Departamento; se considera que no es posible realizar un estudio documental-bibliográfico, y una investigación de campo aisladas entre sí. Por lo tanto, la metodología de investigación será de carácter mixto (documental-bibliográfico y de campo a la vez) y de tipo descriptiva. En un estudio descriptivo se seleccionan una serie de variables y se mide cada una de ellas independientemente de las otras. Es decir, el estudio descriptivo sirve primordialmente para analizar el todo, tanto como cada una de sus partes.

La parte de la investigación documental-bibliográfica, nos permite adquirir los elementos teóricos y conceptuales para hacer una mejor descripción e interpretación del fenómeno en estudio. La investigación de campo, se realizó en base a la valiosa información que proporcionó la investigación descriptiva, las técnicas de observación, evaluación y entrevistas con diferentes actores locales involucrados en la dinámica local y regional, así como el uso de una guía didáctica-metodológica con preguntas orientadas a la obtención de información sobre los ejes que trata la investigación; como un instrumento básico para efectuar la recolección y análisis de los datos y variables en forma ordenada, fácil y concreta.

El desarrollo local, el proceso de descentralización y participación ciudadana y la dimensión territorial donde se llevan a cabo, dependen exclusivamente de las personas (actores locales), del tejido social e institucional, “del pueblo”. La guía didáctica metodológica va dirigida precisamente a ellos, ya que son los potenciales y futuros beneficiarios así como los co-responsables de la implementación de estrategias de desarrollo local en el Departamento.

6. DIAGNOSTICO DE LOS MECANISMOS DE CONCERTACION PRESENTES EN EL DEPARTAMENTO.

En el Departamento de Chalatenango se identifican tres tipos de acciones institucionales o grupos de iniciativas locales:

1. Iniciativas de acción local, enfocadas en grupos o temáticas sectoriales. En este tipo de acciones se inscriben la mayoría de proyectos que se han desarrollado desde los años de la década de 1,980 y que aún se ejecutan por parte de las ONG's, las organizaciones sociales y económicas locales, las acciones locales propiciadas por entes del gobierno central (el FISDL, los Ministerios de Salud, Educación, etc.), así como algunos proyectos impulsados por agencias internacionales. En esta categoría se incluyen también los proyectos que realizan las municipalidades por medio de cabildos abiertos.
2. Iniciativas de articulación a nivel departamental o regional propiciadas por macroproyectos de la Cooperación Internacional. En este tipo de iniciativas, desarrolladas a partir de la finalización del conflicto armado (1,991), se inscriben algunos proyectos como la ADEL, las Corporaciones de Desarrollo Departamental, propiciadas por PRODERE, UNOPS y la Cooperación Italiana; y los Sistemas Locales de Salud (SILOS), impulsados por la Organización Panamericana de la Salud, entre otros.
3. Iniciativas de articulación municipal propiciadas por la iniciativa local. Este tipo de experiencias, desarrolladas con mayor intensidad a partir de las elecciones municipales de 1,994, se han desarrollado con mayor o menor fuerza en la mayoría de los Municipios gobernados por el FMLN.

A continuación se presenta el diagnóstico de cada uno de los mecanismos de concertación abordados en la investigación. En este diagnóstico, a pesar que no son parte de los mecanismos en estudio, se hace mención especial a la municipalidad de Chalatenango y

los diputados del Departamento, por el peso político que como actores locales ejercen en Chalatenango y por la relación institucional que estos actores guardan con el resto de los mecanismos.

AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL (ADEL).

El mayor soporte de la ADEL lo constituye el ser el mecanismo más antiguo, consolidado y el de mayor éxito en cuanto su implementación y ejecución, promoviendo acciones dirigidas a crear y fortalecer empresas locales, la gestión y canalización de recursos para la realización de proyectos de desarrollo económico.

La ADEL desde sus inicios estuvo acompañado de una fuerte inyección de recursos económicos ya que contó con el apoyo financiero de PRODERE, (constituyendo esto su mayor fortaleza), alrededor de los cuales se configuró una gigantesca estructura técnica operativa que permitió la ejecución y acompañamiento de proyectos de gran importancia a nivel productivo.

Paradójicamente en la ADEL, el personal técnico y administrativo, ha sido recurso humano calificado pero provenientes de la periferia del Departamento, particularmente de San Salvador, con honorarios muy altos, y en la medida que el apoyo financiero ha ido disminuyendo por parte de los cooperantes, el éxodo de este recurso humano cualificado no se ha hecho esperar, dejando en una situación de desventaja a la institución ya que en casi diez años de existencia, el personal local que se ha capacitado es muy poco en comparación de las actividades que realiza la ADEL.

Al ser la ADEL una iniciativa diseñada desde instancias externas al Departamento, es lógico esperar que su debilidad institucional es que no ha logrado cohesionarse y ser asumida por los actores locales y económicos del Departamento. Es más, los actores que representan a los miembros de la ADEL generalmente han sido agentes institucionales externos que no residen en Chalatenango.

Como consecuencia de lo anterior, en la ADEL se ha dado una fragmentación, ruptura y desvinculamiento con las comunidades, las organizaciones populares y locales tales como CORDES y la CCR, que de no revertirse, se estaría cayendo en el peligro que la ADEL se desnaturalice aún más como mecanismo y que se de una virtual posibilidad de desaparecer, constituyendo esto la mayor amenaza institucional.

Una limitante o desventaja para que ADEL sea asumido como un mecanismo de coordinación, propuesta y representación ante la institucionalidad del Estado, es la nula presencia de instancias del gobierno central en el mecanismo, debido a que no existe un marco jurídico que permita la presencia de las instancias del Estado en mecanismos sectoriales como la ADEL, esto vulnerabiliza un mecanismo de concertación porque no se puede tener una personería mixta: o se es privado o público.

En este momento, la ADEL ha entrado en una etapa o fase de recomposición, de revisión de su naturaleza institucional, de sus objetivos, estrategias e intereses, constituyendo una oportunidad de cara a corregir las debilidades y potenciales amenazas e iniciar un nuevo despegue y genuino deseo de impulsar el desarrollo económico productivo del Departamento.

SISTEMAS LOCALES DE SALUD (SILOS).

Los SILOS nacen como una propuesta metodológica en la temática de la salud por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), lo que le permitió consolidarse como un proyecto fuerte y con credibilidad ante las instituciones, ONG's y actores locales en el Departamento, para descentralizar los servicios de salud en el mismo.

A excepción del resto de mecanismos en estudio, los SILOS son el único instrumento asumido por el Gobierno como una estrategia para aumentar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud; constituyendo este acontecimiento, uno de los soportes

importantes del mecanismo. Cabe hacer mención, que dicho apoderamiento obedece, más, a las relaciones institucionales entre los organismos internacionales mencionados y el gobierno central en el marco de la colaboración y cooperación bilateral, y bajo ninguna circunstancia obedece a considerar verdaderamente la participación de la población en la programación local, ejecución y control de los programas de prevención y atención de la salud en el territorio.

En la medida que los SILOS han sido asumidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPYAS) como una de sus políticas institucionales, cuenta con un nivel de recursos financieros y humanos aceptables para la programación y ejecución de sus actividades en el Departamento.

Una situación muy sensible que adolece el mecanismo en este momento, lo constituye la ausencia de los actores locales, dirigentes y representantes de las comunidades en la elaboración de los planes operativos, en la programación, priorización, ejecución y asignación de recursos financieros, en contraposición a sus orígenes que era todo lo contrario. Esto debido a que como se mencionó, el SILOS ha sido asumido como una política del MSPYAS y la planificación de todas sus actividades es realizada por los promotores y trabajadores del mismo, excluyendo de este ejercicio, la participación de actores locales e instituciones y ONG's vinculadas al tema de la salud.

El SILOS ha dado una evolución o metamorfosis a lo que hoy en día se denomina Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), dicha evolución presenta cambios sustantivos con respecto al planteamiento original del SILOS, ya que en sus comienzos, en el SILOS participaban todos aquellos que tenían que ver de una u otra manera con el área de salud, existía un mayor vínculo con las comunidades y la toma de decisiones era concertada; en cambio, en la metodología SIBASI, dichas actividades las realiza exclusivamente el MSPYAS, constituyendo esto una seria debilidad de cara a coordinar esfuerzos con otras instituciones en el área de salud y que de no corregirse a tiempo constituiría una seria amenaza en el fortalecimiento de políticas sociales en el Departamento, ya que el SIBASI

es visto como una política del Gobierno con una firme disposición a la privatización y concesión de los servicios de salud y no como un mecanismo concertado y participativo para abordar la problemática de salud existente.

El SILOS, si bien constituye un mecanismo de concertación para abordar la problemática de salud en el Departamento, no pasa de ser una estrategia externa, impuesta por los organismos multilaterales de cooperación con el gobierno y en la medida que no nace y es asumida por las comunidades y actores locales no es de extrañarse el porqué de sus debilidades. En este sentido se presenta una oportunidad por reorientar el mecanismo; que sea un instrumento de concertación y discusión de la problemática, y que en ella se inserten la mayor cantidad posible de actores, incluido el MSPYAS como ente representante del gobierno, con el objeto de que el SILOS sea asimilado y apoderado por la población y que ésta sea incluida en la priorización, participación y toma de decisiones para su beneficio.

SISTEMAS LOCALES DE EDUCACION (SILED).

La gran fortaleza que goza el SILED es la herencia dejada por PRODERE, ya que fue éste quien junto a la participación de fuerzas locales que realizaban tareas de educación con el objetivo de generar propuestas de desarrollo educativo a nivel local (directivas comunales, directores, maestros, ONG's, municipalidades, Ministerio de Educación, iglesia, etc.), promovieron cuatro componentes: educación formal y no formal, educación en salud, actividades culturales y deportivas, y formación técnica. La intervención del Ministerio de Educación (MINED) en el mecanismo ha permitido al SILED disponer de recursos económicos para la ejecución de sus componentes.

Uno de los grandes soportes institucionales del SILED fue el asumir una estructura territorial que respetó las dos figuras administrativas del Departamento que tienen relación directa con la educación: los municipios (administración del Estado) y los distritos escolares (administración del MINED); de igual forma respetó la presencia de ofertas educativas distintas y en territorios distintos (escuelas y maestros populares).

Una de las grandes preocupaciones por parte de la población, es que el mecanismo en los últimos cinco años ha potenciado la transferencia de responsabilidades a la comunidad en materia de contratación y pago de docentes, compra de equipo, etc.; responsabilidades que deben y tienen que ser asumidas por el gobierno central dado su rol de garantizador de la educación. Es de destacar que la transferencia de responsabilidades es más de tipo económica y no en la decisión de la comunidad en la contratación del personal.

Al igual que los SILOS, paulatinamente el SILED esta siendo asumido como una política gubernamental y poco a poco van perdiendo representatividad en el mecanismo las comunidades, actores locales, maestros populares y ONG's vinculadas al sector, ya que el CED que es el mecanismo de coordinación esta conformado por personeros del gobierno, lo que viene a constituirse en una debilidad institucional que de no corregirse, vendría a deslegitimar al mecanismo y llevarlo a su desaparición como mecanismo de concertación y coordinación en el área educativa.

SISTEMA DE PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS (SIPRODEH).

La casa de la Documentación fue la infraestructura inicial con la que se inició el SIPRODEH, ya que en el Departamento originalmente no existían mecanismos de concertación en la promoción de derechos humanos.

El mayor esfuerzo que apoyó el Sistema, fue la instalación en la cabecera departamental de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDHS), este apoyo se realizó mediante un convenio que permitió la difusión de los servicios de la Procuraduría, y en coordinación con PRODERE se implementó un programa para la formación de promotores legales comunitarios.

En sus inicios, una de las actividades brindadas por el SIPRODEH a la ciudadanía de escasos recursos, fue el apoyo y acompañamiento en la legalización de un gran número de

Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), lo que le permitió a la población y a las organizaciones comunales, una participación activa en su desarrollo.

El SIPRODEH mantenía una relación institucional con otras instituciones y actores locales pero en materia de derechos humanos; no existía un vínculo con otros mecanismos sectoriales, excepto con las municipalidades, fundamentalmente en la promoción y educación en derechos, garantizando que las municipalidades no cometieran violaciones a derechos civiles.

En correspondencia con lo anterior, una debilidad del Sistema fue que las instituciones que lo conformaban, nunca coordinaron esfuerzos institucionales; lo que había era esfuerzos aislados, cada quien tenía una agenda propia pero nunca hubo un esfuerzo de concertación y complementariedad institucional. De igual forma, la relación institucional con la iglesia Católica a través de la diócesis ha sido nula no sólo con el Sistema, sino que con instancias como la PDHS, lo que le ha restado fortaleza al mecanismo.

Los obstáculos que ha tenido el SIPRODEH en materia de derechos humanos han sido de tipo político ideológico, ya que el tema de derechos humanos siempre ha sido asociado con la izquierda, y en la medida que los mayores violadores de derechos humanos (en los últimos 15 años) y civiles han sido las instituciones del Estado (particularmente el ejército), dominadas tradicionalmente por la derecha, ésta le ha restado importancia al tema de los derechos, particularmente a los sociales y económicos.

El reto para el SIPRODEH en el mediano y largo plazo, es mejorar la situación de derechos, particularmente los sociales y económicos ya que en términos generales, los derechos humanos básicos (derecho a la vida, a la libre opinión de ideas, etc) de los ciudadanos en Chalatenango es aceptable. La asignatura pendiente siguen siendo los derechos sociales y económicos, particularmente en la zona nor-oriental del Departamento.

Con el liderazgo institucional que ejerce la PDDH, se puede reiniciar desde la misma, un esfuerzo por aglutinar y reorientar el papel que el SIPRODEH ha jugado en materia de derechos humanos en Chalatenango, revertir las debilidades y el bajo perfil mostrado por las instituciones que la conforman, con el propósito de garantizar los derechos no sólo civiles sino los sociales (salud, educación, etc.) y económicos en el Departamento.

CORPORACION DEPARTAMENTAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE CHALATENANGO (Coddich).

La Coddich es una instancia de concertación política; en ella participan los actores locales embestidos con mayor poder político de decisión como los tres diputados del Departamento, representantes de los Partidos Políticos, el Gobernador Político Departamental y el Presidente del Consejo Departamental de Alcaldes, en representación de los 33 Alcaldes Municipales del Departamento.

La Coddich ha logrado configurarse como una instancia intermedia entre el gobierno central y el Departamento. Ha jugado el papel de interlocutor entre el gobierno y la sociedad civil articulada en mecanismos sectoriales (ADEL, SILOS, SILED, SIPRODEH, etc.) vinculados con la temática que impulsan; igual papel ha jugado con la cooperación internacional; ha sido el espacio donde confluyen los distintos actores locales en la búsqueda de consensos de cara a la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo del Departamento. La Coddich ha jugado el papel de instancia de coordinación entre los diferentes sectores en un ámbito departamental, posibilitando la comunicación, coordinación y complementariedad institucional entre los diversos actores locales.

A fin de no transformarse en una ONG más, la CODICH ha apoyado y acompañado la gestión y ejecución de proyectos por parte de los sectores o mecanismos miembros, pero no realiza gestión ni ejecuta proyectos propios de desarrollo, aunque sí cuenta con un presupuesto para su propio funcionamiento. A pesar de esto último, los recursos con que

cuenta son insuficientes para poder suplir los requerimientos que un mecanismo como éste realiza.

La CODDICH ha establecido en El Salvador el primer ejercicio o esquema de integración de municipios en Microregiones en todo el país, este aporte constituye una de sus mayores fortalezas institucionales hacia dentro del Departamento como fuera de él. Este planteamiento ha desencadenado la conformación de seis Consejos Microregionales de Desarrollo (COMIDES).

La CODDICH ha asumido la planificación territorial como un instrumento para el desarrollo, correspondiendo desde el nivel local al proceso de descentralización que impulsa el Estado; ha logrado fortalecer las capacidades locales de planificación, gestión, ejecución y capacidad de propuesta frente al gobierno central.

En la actualidad, la CODDICH ha sufrido un debilitamiento institucional como producto de:

1. La poca capacidad que ha mostrado en los dos últimos años para movilizar recursos al departamento dado que el gobierno centralizó la cooperación y sus propios recursos en las zonas afectadas por los terremotos del 2001.
2. Las ONG's, cuyo interés en participar en la CODDICH parecería que estaba en función de su participación en la administración de los recursos que la CODDICH gestionaba.
3. La poca capacidad de convocatoria de los mecanismos que aglutina, esto debido a la falta de comprensión y asimilación del mecanismo de parte de los actores locales que participan en él. Al ser una instancia de concertación con soporte político, muchos de los actores locales, especialmente aquellos identificados con la oposición, no alcanzan a vislumbrar las dimensiones de la CODDICH y la ven como un esfuerzo aislado, vinculado con el Gobierno y con poca representatividad de la población civil.

En correspondencia con lo anterior, la mayor amenaza para la CODDICH, lo constituye el debilitamiento de cada uno de los mecanismos sectoriales que le dan soporte, ya que en la medida que sus miembros institucionales se fortalecen o se debilitan individualmente, la CODDICH se ve fortalecida o disminuida institucionalmente.

Una debilidad institucional identificada, lo constituye su personal técnico, no porque no se cuenten con las capacidades y habilidades técnicas y profesionales, sino por su número limitado para las múltiples funciones y responsabilidades en la planificación, asistencia y acompañamiento de los COMIDES y de los mecanismos sectoriales que la conforman.

La CODDICH ha entrado en una etapa transitoria, de replanteamiento, como resultado del próximo proceso electoral que se avecina en marzo del año 2003, ya que del resultado de éste, se presenta la oportunidad de relanzar y fortalecer la CODDICH como un mecanismo de concertación política, ya que lo que le ha faltado a la Corporación es el decidido apoyo, la voluntad y el compromiso político de las fuerzas sociales, partidarias y actores locales para consolidarla y convertirla en legítima interlocutora de las demandas sociales y económicas del Departamento.

COMITE AMBIENTAL DE CHALATENANGO (CACH).

El CACH es percibido como un mecanismo concertado y democrático que goza de una credibilidad con la institucionalidad local (Alcaldías, ONG's, y mecanismos e instituciones con los que se ha complementado y han hecho trabajo en conjunto) y con la cooperación externa.

Es una instancia de amplia representatividad ya que en ella confluyen una serie de instituciones de diversa naturaleza institucional que intervienen de una u otra manera en la problemática ambiental del Departamento.

Asumen el principio de horizontalidad a la hora de la participación y toma de decisiones al interior del mecanismo, lo que a su vez facilita amplios procesos de organización y concertación con los miembros que componen el CACH.

Internamente, su unidad técnica constituye uno de los mayores soportes, ya que al contar con recurso humano cualificado y con experiencia en la rama medioambiental, se le brinda el soporte institucional al CACH y a sus miembros, aumentando su capacidad de propuesta y gestión hacia fuera.

Vislumbran en el apoyo externo que la institucionalidad local puede ofrecerle al CACH, la mayor oportunidad, en la medida que la incorporación de nuevos miembros al mecanismo lo potenciaría y fortalecería de cara a la cooperación externa, lo que propiciaría unificar esfuerzos concertados para atraer recursos financieros exógenos.

Una situación muy sentida, es la falta de presencia institucional en algunas áreas geográficas del Departamento, esto se debe a la falta de recursos financieros suficientes para poder tener una cobertura completa del Departamento.

En correspondencia con lo anterior, la falta de recursos financieros tanto internos como externos es una debilidad que el CACH adolece, ya que incluso se tiene que competir con otras instituciones (no sólo medioambientales) en la consecución de los mismos, lo que provoca duplicidad de esfuerzos, falta de coordinación y complementariedad institucional entre los actores que tienen que ver con el componente ambiental.

Los miembros del CACH (en algunas ocasiones y a título personal) adquieren compromisos que no trascienden a lo institucional, se asumen de manera individual, a veces con desconocimiento y con poco grado de involucramiento de los mismos en el CACH.

Paradójicamente, una amenaza institucional del CACH lo constituye el aglutinar más y nuevos miembros de naturaleza institucional distinta a éste, ya que el CACH se define

como un foro de concertación por el medio ambiente y muchos de sus actuales y potenciales nuevos miembros, en su naturaleza y razón institucional no se identifican como instancias que promueven y protegen el medio ambiente.

MANCOMUNIDAD DE LA MONTAÑONA.

La Mancomunidad es una decisión concertada, con soporte político, nace de la convicción interna de las municipalidades miembros; originalmente con un desconocimiento del alcance del mecanismo, pero convencidos que solo uniendo esfuerzos, concertando y complementándose institucionalmente, se puede hacer frente a la problemática de la exclusión y la pobreza estructural y territorial que han adolecido históricamente las municipalidades del departamento de Chalatenango. La instancia es asimilada como un proceso interno, resultado de la decisión política de siete municipalidades que en forma concertada y participativa toman el acuerdo de conformar la Mancomunidad.

Una situación que amerita mencionar como importante es que su personal técnico y administrativo son recursos humanos del mismo Departamento, lo que viene a contribuir en el fomento y fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas de los habitantes de Chalatenango.

A pesar de ser un mecanismo institucional de muy reciente formación, ha alcanzado un nivel de credibilidad a nivel local, nacional e internacional, lo que la ha valido el reconocimiento y apoyo de la Comunidad Internacional que lo ve con muy buenos ojos, constituyendo esto, además de una fortaleza institucional, una nueva oportunidad para llamar la atención de la Unión Europea en un esfuerzo porque ésta brinde recursos económicos y asistencia técnica.

Una de las grandes oportunidades que se vislumbran, es el apoyo decidido del gobierno central en la figura de la Mancomunidad, a través de sus instancias autónomas y descentralizadas en materia de desarrollo local y municipal como el ISDEM, el FISDL y

COMURES; probablemente, más como resultado de la presión internacional hacia el gobierno por apoyar y fortalecer a los gobiernos municipales que por un profundo y real convencimiento de fortalecerlos y hacerlos más eficientes y eficaces en su gestión. De igual manera existen esfuerzos concertados con IBIS Dinamarca, con organismos similares (a la Mancomunidad) en México, Nicaragua y Honduras, de cara a fortalecer la Mancomunidad en el apoyo técnico y financiero de la misma.

El próximo período electoral constituye la oportunidad para el fortalecimiento y consolidación de la Asociación de Municipios, ya que este ejercicio democrático se presenta como la prueba de fuego para que los municipios miembros de la Mancomunidad, independientemente el partido político que resulte electo en los comicios electorales del 2003, le de un decidido apoyo institucional al mecanismo al margen de la identidad partidaria a la que representan.

Los recursos económicos (al igual que en todos los mecanismos), constituyen una debilidad ya que no se disponen de recursos a gran escala para poder ejecutar muchos de los proyectos y necesidades de los miembros de la Mancomunidad. La capacidad de recursos propios de que dispone cada una de las municipalidades, no les permite hacer contribuciones fuertes que tengan por objeto la creación de un fondo mancomunado para la ejecución de sus proyectos.

La ausencia de la sociedad civil en los mecanismos de dirección es otra debilidad. Es cierto que los ediles representan a la población de cada municipio, pero no a la totalidad por el esquema unipartidista de cada municipalidad. Debería haber presencia de actores locales en el mecanismo de conducción y no sólo alcaldes.

La unidad técnica no responde a los requerimientos técnicos ni a las expectativas propias de un mecanismo de las dimensiones de la Mancomunidad. Si bien hay un esfuerzo por potenciar las capacidades humanas e incorporar recurso humano del Departamento en las actividades y funciones de la unidad técnica, no se cuenta con personal calificado y

especializado en materia de planificación local y ordenamiento territorial, expertos en municipalismo, en políticas públicas, formulación y evaluación de proyectos, etc.

Una interrogante planteada es el horizonte de la Mancomunidad, ya que por ser un esfuerzo concertado de distintas municipalidades gobernadas por distintos partidos políticos confrontados antagónicamente, no permite identificar en el corto y mediano plazo la continuidad en el esfuerzo institucional, debido a los intereses partidarios y políticos de las cúpulas que dirigen estos institutos.

Institucionalmente, se presentan dificultades de asimilación del proceso de parte de muchos de los actores locales miembros de la Mancomunidad, probablemente por el hecho que siempre los Concejos Municipales habían seguido un lineamiento partidario o del gobierno central a la hora de tomar decisiones en materia de sus respectivos municipios, y ahora la dinámica de concertar con municipalidades gobernadas por la oposición no es asimilada de una forma inmediata, sino que debe ser un proceso gradual que requiere mucha madurez política por parte de los actores municipales de cada uno de los miembros de la Mancomunidad.

No existe una relación directa y fluida por parte de la Mancomunidad con todos los actores locales presentes en el Departamento; aunque hay un esfuerzo de acercamiento y relaciones institucionales a partir de una propuesta de consulta sobre reordenamiento territorial, dicha propuesta de consulta tiene por objeto identificar y establecer un marco de relaciones inter-institucionales con los actores del Departamento.

Una debilidad conceptual que se identifica en la constitución de la Mancomunidad, es que, en su estatuto de constitución queda abierta la posibilidad para que otras municipalidades puedan irse integrando como miembros de la Mancomunidad, lo que en el mediano y largo plazo no parece viable ya que la asociatividad municipal debe estar en función de objetivos, recursos, problemáticas y patrones culturales y sociales comunes. De igual manera, el involucramiento de los miembros de la Mancomunidad la Montañona en otros esfuerzos de

la misma naturaleza (creación de otras Mancomunidades municipales) en el Departamento, debilita el mecanismo ya que como se mencionó, la asociatividad municipal debe darse en base a los criterios arriba mencionados y no por voluntad y espontaneidad de las municipalidades.

Otra de las debilidades y dificultades que perciben los miembros de la Mancomunidad y en particular los Ediles que la conforman, es el periodo de administración de la gestión municipal, ya que consideran que tres años es un período muy corto para el ejercicio de la planificación local y territorial, y que limita o dificulta poder echar andar proyectos o megaproyectos que beneficien no sólo a sus respectivos municipios sino a la Mancomunidad en general.

Adicionalmente al diagnóstico de los mecanismos anteriores, dos de los actores locales con mayor presencia y peso político que están estrechamente vinculados a los mecanismos de concertación en estudio son la Alcaldía Municipal de Chalatenango y los diputados que representan al Departamento en la Asamblea Legislativa.

En el caso de los diputados, son actores locales circunscritos a la acción de un territorio y a pesar que constitucionalmente no tienen funciones de actor local, tratan de adecuar su papel y funciones en el territorio. Hacen trabajo local en el acompañamiento de iniciativas provenientes de los actores locales del Departamento.

Sostienen que la Asamblea Legislativa tiene su propio proceso de descentralización en el Departamento ya que cuentan con una Oficina Departamental Legislativa, desde donde mantienen un nivel de vinculación con mecanismos como la ADEL, CACH, CODDICH, Mancomunidades Municipales, etc.

De igual forma, la Alcaldía Municipal de Chalatenango, participa en la mayoría de mecanismos de concertación existentes. Reconocen que ha habido poco esfuerzo de parte

de la municipalidad con los actores locales y con los mecanismos de concertación local en el Departamento y en el municipio; ha habido esfuerzos mas de acercamiento con las municipalidades y las instancias del Estado presentes en el Departamento.

Son de la idea que en el Departamento se está llevando a cabo un proceso de desconcentración y no de descentralización ya que se están transfiriendo responsabilidades y probablemente algunos recursos pero el nivel de decisión y manejo discrecional de los mismos sigue estando en manos de los organismos autónomos como el ISDEM.

Están haciendo un esfuerzo por constituirse en el referente local y tratar de ser el facilitador y articulador de la dinámica local. Identifican como una de sus fortalezas el hecho de estar abriendo espacios para que la gente tenga capacidad de incidencia y toma de decisiones en los programas de la municipalidad.

Reconocen debilidades en aspectos técnicos y operativos como el poco aporte y el papel que han jugado los concejales en cuanto a asumir protagonismos como representantes del poder local. Al interior de la municipalidad, ha habido un proceso de modernización de tipo administrativa pero no ha habido un ejercicio de descentralización del Concejo Municipal ya que a nivel de representación institucional en otros mecanismos de concertación, toda la responsabilidad y representatividad recae en el Alcalde Municipal.

Sostienen que en este momento, las condiciones jurídicas facilitan y facultan a los municipios y la asociatividad de éstos como la figura territorial para promover el desarrollo local, pero que en el largo plazo, la dimensión Microregional es más completa y articuladora de las demandas no sólo municipales sino sectoriales del Departamento.

CAPITULO IV

LINEAMIENTOS A CONSIDERAR EN UNA PROPUESTA ESTRATEGICA DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL/LOCAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE CHALATENANGO.

INTRODUCCION.

En este último capítulo se presenta una serie de lineamientos a considerar en una propuesta de descentralización y desarrollo regional/local a partir de dos criterios: el primero, sustentado en la experiencia construida, acumulada y consolidada a partir de los SILDES y otras experiencias y estrategias de desarrollo en el Departamento; el segundo, de recuperar aquellos elementos que ya han sido plasmados en diversas propuestas de descentralización, desarrollo local y regionalización, hechas por ONG's, organismos nacionales e internacionales e incluso el gobierno y que pueden ser aplicados y ejecutados en el Departamento de Chalatenango y probablemente en gran parte del país, ya que a pesar que no es posible implementar uniformemente esta propuesta en todo el territorio nacional debido a que cada uno de los municipios y departamentos posee características heterogéneas, también es necesario recordar que El Salvador es un país pequeño y que los grandes problemas que adolecen sus municipios son comunes: desechos sólidos, agua potable, deforestación, pobreza, marginalidad y abandono, exclusión social, etc., y que su tratamiento y posibles soluciones requiere de un abordaje nacional, departamental, regional, microregional, municipal o sectorial según sea el caso.

La propuesta consta de cuatro grandes áreas de abordaje: políticas nacionales para impulsar el desarrollo regional/local; los posibles escenarios o dimensiones territoriales y los criterios para llevar a cabo una propuesta de regionalización; las herramientas de apoyo para la promoción del desarrollo local y regional; y los retos que enfrenta este proceso.

Antes de comenzar al abordaje de la temática es necesario aclarar tres situaciones: primero, en este documento, el municipio debe ser entendido como un territorio geográfico y no como la instancia administrativa del gobierno municipal; segundo, el poder local no debe ser interpretado como gestión o gobierno municipal, ya que el desarrollo local o regional es mucho más que la intervención del gobierno municipal; probablemente éste sea el actor local embestido de mayor poder institucional pero no es el único actor válido y representativo para impulsar un proceso de descentralización y participación en la construcción de una estrategia de desarrollo; y tercero, el término región en esta propuesta es muy amplia y puede comprender a un barrio, un municipio, a una microregión o al Departamento.

1. POLITICAS NACIONALES Y LOCALES PARA IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL/LOCAL EN CHALATENANGO COMO PARTE DEL DESARROLLO DEL PAIS.

Resulta evidente por lo expuesto en los capítulos anteriores, que el desarrollo regional/local no se puede reducir a un simple ámbito que se está redescubriendo en el país; y que puede abordarse desde diferentes enfoques, ángulos y puntos de vista. Tampoco puede reducirse a un componente del desarrollo social para combatir la pobreza y la extrema pobreza. Es mucho más que una suma de estrategias, con el objetivo de orientar y activar procesos que incrementen las capacidades internas de cada territorio, sean éstos localidades o regiones; y es también mucho más que una plataforma para pelear por la autonomía de los municipios y un mayor protagonismo de los mismos en la vida nacional.

El desarrollo regional/local incluye y trasciende todo lo anterior y se convierte en una condición de posibilidad de la construcción democrática del desarrollo sustentable en El Salvador. Desde otra perspectiva, la incorporación del país al mundo global debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades de cada uno de sus territorios para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que esta situación plantea, de lo

contrario, la apertura económica que supone la incorporación del país a la globalización, podría acarrear las siguientes consecuencias negativas⁶⁹:

- La profundización de los ya marcados desequilibrios territoriales, debido a la marginación de aquellas regiones, ciudades o localidades que dejan de ser o no llegan a ser necesarias o relevantes para la economía global.
- Una integración subordinada y dependiente de actores globales externos, que como las maquilas, no sólo son volátiles debido a su escaso arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local.
- Mayor vulnerabilidad de estos territorios a crisis ambientales, debido a que su escaso poder de negociación no les permite rechazar un modelo de desarrollo no sustentable.
- La fragmentación, y la desintegración económica y social de las regiones o ciudades que se inscriben fraccionalmente en el sistema global.

En términos positivos se puede afirmar que una estrategia de desarrollo nacional necesita del aporte de cada uno de sus municipios y regiones y que el desarrollo de éstos necesita del apoyo articulador del país, generando una dinámica en la que ambas dimensiones se complementan sin sustituirse.

En esa lógica, el desarrollo regional/local es una tarea estratégica nacional, inseparable además de la transformación y fortalecimiento municipal y la descentralización del Estado. Se está frente a un proceso que exige la plena participación del gobierno y la sociedad civil, de las instancias gubernamentales centrales y los gobiernos municipales, así como de las múltiples organizaciones e instituciones ciudadanas. De allí que la implementación efectiva de políticas de Estado para el desarrollo de las localidades y regiones, sea un componente imprescindible para garantizar los procesos territoriales.

⁶⁹ Rodríguez Marcos. “Desarrollo local y cabildeo”, FUNDE. Doc. De trabajo No 87. San Salvador, mayo de 1,997.

A continuación se presentan las políticas nacionales que son necesarias para impulsar un proceso de desarrollo regional/local no sólo en el Departamento de Chalatenango, sino, probablemente en todo el país.

1.1 PROMOVER UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO.

Como un instrumento necesario, se considera la creación de una Ley Especial de Descentralización para definir algunos lineamientos estratégicos generales del proceso descentralizador no sólo en el Departamento de Chalatenango, sino en el país. Dada la complejidad inherente en el impulso de un proceso de descentralización en el país, este proceso en sí mismo da para el planteamiento de una agenda de dicho proceso; la cual debería contener los puntos que se dejan señalados a continuación:

- Naturaleza de la descentralización.
- Objetivos.
- Principios.
- Principales obstáculos y resistencias.
- Necesidad de un anteproyecto para la creación de la Ley Especial de Descentralización.
- Aspectos institucionales y transferencias de competencias.
- Aspectos fiscales y financieros.
- Democracia participativa a nivel municipal y regional.
- Gestión y administración municipal eficiente.
- Revisión, fortalecimiento y armonización del marco jurídico-legal.
- Sistemas de Información Geográfico a nivel local y regional.
- Experiencias piloto.
- Participación en esfuerzo centroamericano e intercambio sistemático de experiencias a nivel continental.

Dentro de los puntos de la agenda de descentralización mencionados, se encuentran presentes aspectos referidos tanto a las políticas nacionales como a la gestión local.

Con la descentralización hay, por tanto, una apuesta a las fuerzas internas de cada Departamento y municipio como factor determinante de su propio desarrollo. Pero sin que ello implique que cada una quede a la deriva o desligada del resto del país, ni que sea autosuficiente.

Aquí se ubica una interrogante que ha comenzado a debatirse en el país: ¿Es posible un proceso de descentralización sin iniciar simultáneamente un proceso de superación de la fragmentación municipal existente? y éste ¿hacia dónde debe ir?. Aunque se ha ido gestando un consenso en cuanto a que la atomización de los municipios es obstáculo para impulsar una verdadera descentralización, se considera que no es necesario resolver primero esa atomización y hasta entonces iniciar la descentralización. Lo que sí es importante es impulsar esos dos procesos simultáneamente: descentralizar y superar la atomización municipal.

La argumentación para considerar la descentralización como uno de los temas centrales dentro de la agenda de desarrollo es la siguiente:

- Se está frente a un Estado centralizado, que mantiene altos niveles de ineficiencia y es aún poco democrático. La centralización ha mostrado que contribuye muy poco a la eficiencia económica; que dificulta la representatividad del gobierno en lo político y lo hace distante y autoritario; que incrementa las inequidades, excluye y margina. Además, es territorialmente impropia, dado que no permite enfrentar adecuadamente los desequilibrios regionales, urbanos y rurales.
- El gobierno ha mantenido en las dos últimas administraciones (1989-1994 y 1994-1999) una fuerte crítica a los altos niveles de centralización estatal y un planteamiento descentralizador. Pero hasta el momento, esto apenas se ha traducido en algunos tímidos y dispersos esfuerzos de desconcentración de funciones y no responde ni está respaldado por una verdadera estrategia de descentralización.

El proceso de descentralización es, por tanto, de carácter nacional y no sólo gubernamental. Exige el involucramiento de todos los actores del país y un sólido respaldo político; sólo así tendremos resultados en el mediano y largo plazo que aseguren las necesarias y profundas transformaciones en la gestión pública y privada que este proceso demanda. La descentralización no es, por consiguiente, un proceso estrictamente técnico, sino que tiene un profundo sentido político.

1.2 INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL IMPULSO DEL DESARROLLO LOCAL

Teniendo esto en cuenta, es necesario dar a la participación ciudadana un carácter institucionalizado; implica la creación de mecanismos innovadores y permanentes en el ejercicio permanente del poder. Algunas dinámicas que están contribuyendo a la institucionalización de la participación ciudadana y la concertación como elementos centrales del desarrollo local, son: el fortalecimiento de la organización comunitaria y sectorial de la población; la planificación participativa del desarrollo local; la participación ciudadana en la co-administración de proyectos de desarrollo; la construcción de espacios permanentes de participación y concertación para el desarrollo local como los SILDES, La CODDICH, El CACH, y La Mancomunidad La Montañona.

Algunos otros mecanismos que podrían contribuir a ello son:

- Impulsar la participación social mediante el mecanismo de la "tarea" como forma de organización comunal. A veces ya es un mecanismo existente en las comunidades, interiorizado en las costumbres locales. En este caso, lo que debe hacerse es reglamentarlo y formalizarlo.
- Delegados y delegadas al Concejo Municipal electos en cada cantón o grupo poblacional y sectorial para que participen en las sesiones con voz pero sin voto y que mantengan a la población informada de la política local y la involucren en el quehacer municipal.

- Sesiones públicas obligatorias de los Concejos Municipales especialmente aquellas que traten del Presupuesto anual y aspectos financieros.
- Potenciar una entidad intermedia entre el gobierno central y los municipios, sea ésta la región o el departamento.
- Redefinir la figura del gobernador, tanto en sus funciones (de las cuales la principal deberá ser la de coordinador del desarrollo departamental o regional), como en su forma de elección o nombramiento. Esta debería darle mayor legitimidad y apoyo en el ejercicio de sus funciones.
- Políticas de Estado que motiven a que los gobiernos locales promuevan la concertación local con otros agentes de desarrollo, ya sea el sector empresarial o las organizaciones privadas sin fines de lucro presentes en el municipio.
- El reconocimiento legal de las comunidades como estructura básica de los municipios.

En este apartado merece especial atención los mecanismos formados para el fortalecimiento de la organización comunitaria, ya que los demás mecanismos han sido señalados o abordados de una u otra manera en los capítulos anteriores.

- **Fortalecimiento de la organización comunitaria y sectorial de la población.**

Uno de los mecanismos que el Código Municipal establece para facilitar la participación ciudadana es la formación y legalización de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) a través de una ordenanza municipal. La formación y legalización de ADESCOS es una de las bases principales de la participación de la población en asuntos municipales. En muchas localidades, la formación de ADESCOS ha sido complementada por la creación de organizaciones de mujeres, jóvenes, religiosas, de padres y madres de familia, de estudiantes, de promotores comunitarios de salud, de productores y productoras agrícolas y agroindustriales y de otro tipo de empresa privada.

En general, las ADESCO y las organizaciones sectoriales de base han contribuido a la creación del sujeto de desarrollo local, por medio del enriquecimiento del tejido socioinstitucional de muchos territorios.

1.3 PROMOVER LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El actual carácter unipartidista de los gobiernos municipales les resta legitimidad democrática y dificulta la construcción de políticas locales con visión de mediano y largo plazo. Además, en la mayoría de alcaldías tampoco existen otros mecanismos de participación ciudadana que aporten a la democratización de la gestión municipal. De allí que se considera necesario dar el paso hacia la pluralidad de los Concejos Municipales.

La representación proporcional en los Concejos Municipales es indispensable para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad y región. Las ventajas de esta medida son varias:

1. Fortalecería el carácter representativo del gobierno municipal y, por tanto, su legitimidad.
2. Posibilitaría, espacios institucionales que ayudarían a generar una cultura política de concertación y participación.
3. Facilitaría la construcción de políticas municipales con visión y objetivos de mediano y largo plazo.
4. Generaría mejores condiciones para la selección y cualificación de su personal técnico al disminuir el peso de los criterios partidistas para ello.
5. Reduciría los márgenes para la impunidad y la corrupción en la gestión pública.

1.4 INICIAR DE MANERA GRADUAL UNA PROFUNDA REORGANIZACION TERRITORIAL Y POLITICO ADMINISTRATIVA DEL PAIS.

Una de las dificultades que enfrenta la descentralización del Estado es la polarización de la actual estructura político administrativa en dos niveles: el gobierno central, demasiado lejano de las personas y concentrado en San Salvador; y 262 municipalidades, que presentan un escenario excesivamente atomizado, administrativamente débil y

financieramente insostenible para recibir algunas competencias que actualmente maneja el primero.

La incorporación en las estrategias y planes nacionales del desarrollo regional/local, exige en el mediano plazo una reorganización territorial y político-administrativa que le de sustento a su diseño y facilite su implementación.

Repensar los límites territoriales y reestructurarlos de manera que respondan a las nuevas realidades es provocar una auténtica revolución de los sistemas de poder local. Esto no es un asunto de corto plazo. Sin embargo, el hecho de estar frente a procesos de mediano y largo plazo no le resta urgencia a la implementación de políticas y medidas inmediatas.

Se sugieren algunas propuestas que deben comenzar a realizarse en el corto plazo:

1. Crear una Ley de Ordenamiento Territorial para ordenar y regular el uso adecuado y racional del suelo y de los recursos naturales, así como su relación con el desarrollo humano. Esta ley deberá basarse en una clara concepción del territorio y deberá establecer los criterios y parámetros para la elaboración e implementación de planes de desarrollo a nivel municipal y regional, y las formas de ensamblarlos con los planes de nivel departamental y nacional, de modo que también se ordenen y coordinen las inversiones públicas y privadas. Esta legislación sobre ordenamiento territorial debe promover la iniciativa privada bajo control público, indispensable para garantizar el cumplimiento de la normativa y hacer compatible el crecimiento económico con la conservación del medio ambiente, el patrimonio histórico-cultural y el mantenimiento del equilibrio ecológico.
2. Iniciar una reorganización de los municipios a través de la generación de microregiones y mancomunidades municipales que se constituyan en genuinas regiones de desarrollo. Serían instancias político administrativas de segundo nivel, capaces de articular procesos de planificación, gestión y economías de escala. Una mancomunidad de

municipios puede irse proyectando cada vez más como una unidad territorial y sentar bases en el mediano plazo para dar el paso a una reorganización más profunda como la microregionalización y la regionalización del Departamento.

3. Redefinir y reorientar la relación entre las instancias gubernamentales municipales y las centrales. Dentro del proceso de descentralización hay que redefinir las competencias y la jurisdicción que les corresponde a estos diferentes niveles. La descentralización no busca debilitar el Estado ni eliminar las instancias del gobierno central, pero sí obliga a redefinirlas sobre nuevas bases.
4. Institucionalizar y formalizar los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA).

1.5 ESTRUCTURAR UNA NUEVA POLITICA FISCAL Y FINANCIERA.

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, es uno de los cuellos de botella más importantes que inhibe los procesos de descentralización y la generación de dinámicas de desarrollo local y regional. La capacidad de generación de recursos propios es muy baja y las transferencias no ejercen un impacto muy grande sobre los presupuestos municipales debido a que el Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios es muy pequeño. Por esa razón, la descentralización debe estar acompañada de una estrategia de fortalecimiento fiscal de los municipios y las instancias intermedias que se creen, sean estas microregionales o departamentales. Lo anterior implica, entre otras cosas:

1. Incrementar sustancialmente la transferencia de recursos del Estado y mantenerla como una modalidad permanente de financiamiento regional y local. Los criterios para establecer el porcentaje y su progresivo incremento deben establecerse con mucha precisión.

2. Fortalecer la soberanía fiscal como ingrediente fundamental de la autonomía municipal. Para esto, hay que incrementar sustancialmente los recursos propios, por la vía de potenciar un importante poder tributario originario del municipio que implique:
 - Aumentar las tasas y contribuciones (actividades comerciales, industriales, inmuebles urbanos, circulación, etc.).
 - Crear el impuesto predial, pero de forma que no genere para los municipios pequeños una carga excesiva, imposible de llevar adelante. Hay que recordar que este impuesto requiere un catastro y un aparato organizacional adecuado así como una mínima capacidad y dinámica de desarrollo económico. Por ello, las ciudades y municipios más grandes del país tienen posibilidades de implementarlo, pero no así los pueblos pequeños.

3. Crear Fondos de Contrapartida a través del gobierno central, para el desarrollo regional/local: se entregarían a municipios o microregiones en base a la presentación de proyectos y con el compromiso de la municipalidad, la mancomunidad o la microregión de una contrapartida equivalente a un porcentaje determinado del costo del proyecto.

1.6 FOMENTAR LA INVERSION PUBLICA Y PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS LOCALES Y REGIONALES.

En la actualidad, el único fondo que aparece dedicado al desarrollo local es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Sin embargo, éste ha sido pensado bajo una concepción de compensación social. Adicionalmente es muy pequeño y depende totalmente de donaciones o préstamos blandos de los bancos multilaterales. En otras palabras, hace falta reconvertirlo y manejarlo con una concepción diferente.

En otro orden, el gobierno central deberá, a través de una instancia adecuada, promover o realizar estudios microregionales y regionales para identificar necesidades de infraestructura económica mayor como: electrificación, telecomunicaciones, carreteras para

desarrollar producción industrial, agroindustrial, agraria, comercial y turística; identificar inversionistas privados interesados en invertir a nivel local para efectuar un inventario de interés por región; identificar modalidades de negocios que permitan atraer capitales a las diferentes regiones.

1.7 ESTIMULAR Y APOYAR UNA ADMINISTRACION MUNICIPAL EFICIENTE.

En primer lugar, es necesario propiciar a nivel nacional, una radical transformación del perfil del Alcalde y de los Concejos Municipales actuales. Esto implica redefinirlos, pero también crear mecanismos que lo hagan posible, tales como:

- Escuela para candidatos, cursos diseñados para alcaldes y concejales electos así como lineamientos y programas de capacitación para los trabajadores municipales.
- Programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gerencia municipal: organización, planeamiento, dirección y control administrativo, manejo y calificación del recurso humano, procedimientos administrativos, control interno y control de calidad.
- Calidad total en los servicios municipales a la comunidad: La instauración de normas ISO-9000 en los diversos servicios que presta la municipalidad es un aspecto fundamental a considerar, en una administración eficiente.
- Identificación de mecanismos de co-participación y cogestión en el financiamiento de proyectos o inversiones con el sector privado.
- Identificación de modelos de gestión para el manejo de proyectos específicos.

Los servidores públicos capacitados son un capital propio del municipio, y garantía para asegurar la continuidad de los programas; no deben ser separados a pesar de la renovación periódica del personal político de las alcaldías. Esta práctica debe erradicarse si se quiere preservar conocimientos y experiencias acumuladas en largos períodos de práctica y

mediante procesos de formación, capacitación o actualización que inciden en el mejoramiento del gobierno y el municipio.

Esto requiere como base la instauración de la carrera administrativa que propiciará un mejor nivel de preparación y superación del personal, alentado por un adecuado sistema de competencia que reconozca y premie la profesionalización, eficiencia y capacidad. Aquí cabe considerar la necesidad de ir creando vínculos estrechos entre los municipios y algunas universidades del país de cara al perfeccionamiento administrativo y de la función pública.

1.8 DEMOCRATIZACION Y REESTRUCTURACION DEL FONDO DE INVERSION SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (FISDL) Y DEL INSTITUTO SALVADOREÑO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM).

El FISDL y el ISDEM, fueron diseñados en un marco centralista, desde arriba, sin la participación de agentes importantes y activos en el desarrollo territorial como son las municipalidades, las comunidades y las ONG's.

En el actual FISDL, aún no parece existir una metodología de trabajo que lo diferencie sustancialmente del modelo de demanda inducida, empleado por el FIS (anterior) tradicionalmente, que fue efectiva para acelerar las inversiones de compensación social a los Programas de Ajuste Estructural, pero se mostró al mismo tiempo incapaz de generar mecanismos consistentes de participación local, condición inequívoca aunque no suficiente para evidenciar la existencia de procesos de desarrollo local.

También llama la atención que la estructura decisional del FISDL ha sido diseñada con muy escasa participación de los agentes de desarrollo local, lo que supone que, al igual que la extinta Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y el mismo FIS en su último

período, podría transformarse más en un órgano clientelista del gobierno que en un verdadero mecanismo impulsor de procesos de desarrollo territorial.

En consecuencia, es necesario impulsar algunas medidas en el plazo más corto posible para lograr que el FISDL se convierta en verdadero promotor del desarrollo local, democratizándolo, despolitizándolo y convirtiéndolo en un apoyo a la concertación local. Además, es importante que el FISDL promueva y apoye la construcción de mecanismos institucionales de concertación, que es una de las condiciones para la existencia de procesos desarrollo territorial.

Tomando en cuenta que no existe un marco jurídico nacional que permita el otorgamiento de personería jurídica a instituciones que no pertenecen exclusivamente al sector público o privado, hay que tratar que el FISDL implemente criterios de aprobación de proyectos que permitan concretar espacios y procesos de concertación local como los descritos en esta investigación, que contribuya a que dichos espacios y mecanismos sean reconocidos por las instituciones multilaterales que se interesan en el desarrollo territorial pero fundamentalmente por el Estado. Junto a lo anterior, es necesario trabajar por la aprobación de una ley que otorgue personería jurídica a este tipo de instancias y promover de manera sistemática y organizada el aprendizaje y la reproducción de estas experiencias.

El FISDL tiene ahora el desarrollo local como su objetivo fundamental. Esto debe llevarlo a tomar en cuenta que cualquier intervención que se enfoque a reducir el grado de pobreza de la población o a mejorar sus condiciones de vida, tendrá, en la medida en que su aplicación sea local o regionalmente diferenciada, un efecto en las desigualdades entre regiones y localidades. Por eso, la distribución de los recursos del FISDL, debe ser cuidadosamente planificada y buscar un impacto favorable entre la población de manera que contribuya a combatir la pobreza extrema y reducir las desigualdades regionales y locales.

En cuanto al ISDEM, es importante deslindar sus funciones. Habría que estudiar la posibilidad de convertirlo exclusivamente en un instituto de capacitación y asesoría técnica de los gobiernos municipales. Altamente especializado y calificado. Esto implica además, estudiar la conveniencia de que no sea un instituto dependiente del gobierno central o del ejecutivo, sino de COMURES dado que es la representación más calificada de los alcaldes salvadoreños.

1.9 CREAR MODERNOS Y EFICIENTES SISTEMAS DE INFORMACION REGIONAL/LOCAL.

La necesidad de contar con una información básica sobre municipios, microregiones y departamentos es incuestionable a estas alturas de cara tanto al desarrollo como a la misma descentralización.

Se requiere entonces una base de datos que proporcione información a nivel municipal, submunicipal (cantones y caseríos) y supramunicipal (microregiones, departamentos, áreas metropolitanas, mancomunidades municipales) y que contenga como mínimo datos geográficos, demográficos, económicos, fiscales, urbanísticos (vivienda y servicios), sociales (educación, salud), socio-institucionales (organizaciones, instituciones) y electorales.

1.10 INTERCAMBIO SISTEMATICO DE EXPERIENCIAS A NIVEL CENTROAMERICANO Y CONTINENTAL.

Es innegable que a nivel Centroamericano ha venido emergiendo poco a poco la conciencia sobre la necesidad de promover y ampliar políticas de descentralización de los Estados, fortalecimiento municipal y desarrollo local. Así, por ejemplo, en la Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica, hay un compromiso de los Presidentes para definir e impulsar un plan de acción con el propósito expreso de profundizar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del

Estado y fortalecer los aspectos financieros, administrativos y políticos de los gobiernos locales. Lo anterior apareció con fuerza en la posición conjunta de los mandatarios un año después, en 1995, en la Cumbre Social celebrada en Copenhague, Dinamarca, donde la descentralización y el fortalecimiento municipal se plantean como componentes necesarios de las estrategias para combatir la pobreza. En la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), se da un lugar preponderante a la descentralización y desconcentración política, económica y administrativa del Estado al ubicarlas como factores que harán viable el proceso democrático en Centroamérica. En ese marco, se debe también jugar un papel activo y propositivo en la Red Centroamericana por el Fortalecimiento Municipal y la Descentralización, que viene funcionando desde 1994 buscando ser "un mecanismo de convergencia entre los principales actores que intervienen en los procesos de descentralización, dentro de una perspectiva de largo plazo".⁷⁰

Se trata, por lo tanto, no solamente de intercambiar experiencias con los demás países de Centroamérica, sino de ser un motor de ese esfuerzo común para implementar auténticos procesos de desarrollo regional/local y descentralización que fortalezcan las bases para una mejor y más profunda integración del Istmo.

2.0 POSIBLES ESCENARIOS DE REGIONALIZACION.

Se ha estado discutiendo mucho sobre temas como la desconcentración, descentralización y la privatización entre otros, y se exteriorizan diversas posiciones sobre cuál debe ser el espacio o el territorio con capacidad de recibir la descarga de responsabilidad que se avecina una vez redefinido el papel del Estado.

En El Salvador, el municipio es en la gran mayoría de casos, un espacio insuficiente para impulsar un genuino desarrollo sustentable. Esto conlleva a plantear el tema de la regionalización para el desarrollo. A continuación se presentan los posibles escenarios o

⁷⁰ FEMICA: "Segunda Reunión de la Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal". Pág. 5. CEDIGUAT. Guatemala. Julio de 1,995.

dimensiones territoriales existentes; dichos escenarios se enmarcan en las opiniones de los actores locales abordados en el diagnóstico, en el cual ninguno se inclinaba por una figura o una dimensión territorial específica para iniciar un esfuerzo por la construcción de estrategias de desarrollo no sólo para el Departamento, sino, también para el país.

2.1 AGRUPAMIENTO DE DEPARTAMENTOS:

Esta propuesta es conocida como regionalización funcional y ha sido utilizada fundamentalmente por instituciones gubernamentales en función de su trabajo, Así se ubican cuatro regiones: Occidental, Central, Paracentral y Oriental; cada una de las cuales agrupan a un conjunto de departamentos.

El ordenamiento territorial del país podría definir el agrupamiento de departamentos a partir de otras formas de regionalización de tipo horizontal como por ejemplo la región norte, la central, la región sur y la región metropolitana.

2.2 LOS DEPARTAMENTOS:

Esta propuesta considera que cada uno de los catorce departamentos de El Salvador tiene que ser una región. Es una de las que más se menciona por parte de las instancias gubernamentales cuando se habla de desarrollo local, ya que si bien es cierto el planteamiento gira alrededor de los municipios, se están consolidando a su vez nuevas estructuras departamentales como los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA's) y las Corporaciones de Desarrollo Departamental, que dan pie a pensar que los departamentos se están considerando como los espacios estratégicos para el impulso del desarrollo local.

La idea es interesante, ya que se está hablando de espacios legalmente constituidos dentro de la división política administrativa. Pero una de sus debilidades es que no necesariamente todos los municipios que conforman un departamento van a tener las posibilidades de agruparse dentro del mismo, ya que sus posibilidades reales de asociación

son muchas veces más factibles con municipios de los departamentos colindantes; y esto está determinado principalmente por las facilidades o no de acceso entre los municipios a través de las vías de comunicación existentes, así como por la existencia de problemáticas comunes que necesitan ser enfrentados conjuntamente.

2.3 REDUCCION DE MUNICIPIOS.

Esta propuesta plantea que dado que, en el país existe un gran número de municipios que no tendrían que ser considerados como tales, dado su tamaño (extensión territorial) y población, es necesario reducir el número de municipios existentes.

Hay un elemento importante que no se ha tomado en cuenta en esta idea, y es la autopercepción colectiva de pertenencia, que de alguna manera existen en cualquier municipio del país. Al respecto, el ex alcalde de Apopa, Romeo Humberto Gonzáles, señalaba: “lo difícil que sería la fusión de unos municipios con otros, al recordar que las personas poseen un sentimiento de pertenencia que los identifica con determinados lugares”⁷¹.

2.4 AGRUPAMIENTOS DE MUNICIPIOS.

También se conoce como asociación de municipios o mancomunidades; y se basa en que los municipios con problemáticas y características comunes tienen que agruparse en función de buscar soluciones que individualmente no pueden lograr.

Otra forma de agrupar municipios aparece en el esfuerzo hecho en Chalatenango por la CODDICH, en donde a partir de reconocer que la excesiva fragmentación del Departamento en 33 municipios, no es sostenible para el desarrollo desde ningún punto de vista (económico, social, político), se han definido 6 microregiones (cada una de las cuales es una agrupación de municipios) con el objetivo de integrar esfuerzos aislados de los

⁷¹ La Prensa Gráfica, viernes 13 de septiembre de 1,996.

municipios hacia un planteamiento microregional. Cada microregión está articulada en un Consejo Microregional de Desarrollo (COMID). La definición de microregión que manejan es que son “espacios geográficos en que se planifica integradamente acciones sectoriales a partir de los recursos territoriales y humanos existentes en el marco de un plan estratégico de desarrollo departamental”⁷².

A este respecto, a partir de 1,993, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) presenta una idea de lo que pueden ser las formas de relación que asuman en este caso los municipios, y así habla de tres tipos de regiones: las pivotaes, las asociativas y las virtuales:

- **Regiones Pivotaes:** son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura e identidad y flexibilidad. Aquí se estaría hablando de los municipios, aunque no de todos ya que tienen que cumplir con las características mencionadas antes. La idea que se plantea es la de un espacio que sirva como pivote para la asociación.
- **Regiones Asociativas:** Las regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud (regiones asociativas), a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes.
- **Regiones Virtuales:** Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no), entre dos o mas regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.

En todo caso, es importante plantear que a nivel de las asociaciones de municipios pueden darse ciertas variantes por lo que a continuación se presentan, esquemáticamente, las características esenciales de los tres tipos de región que se han planteado: la pivotal, asociativa y virtual.

⁷² Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH), “Microregiones de Chalatenango como Instrumento de Desarrollo”, Documento de discusión, Microregión II, septiembre de 1,996.

- **Características esenciales de los tres tipos de regionalización**⁷³

Región Caracterís.	PIVOTAL	ASOCIATIVA	VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de Planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de Proyecto Regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Continúa	Continúa	Discontinua
Motivación Societal	Autoafirmación	Poder + Desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo Plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + Política	Funcional
Sistema Decisional	(P)	(O + P)	(T + O + P)

Configuración: En el caso de las pivotaes, ésta presenta una configuración histórica, ya que se refiere a territorios que corresponden a la división político-administrativa existentes en el país, que por lo general se han estructurado desde el siglo pasado. En este caso se requiere que sean los territorios de menor tamaño, que se ha dicho pueden ser los municipios, pero estos deben de cumplir con tener cultura, identidad y flexibilidad, aparte de presentar una elevada complejidad estructural. Las regiones asociativas presentan una configuración consensuada, ya que parten de los consensos establecidos entre una región u otra para proceder a la asociación. La región virtual presenta una configuración de tipo contractual, ya que por definición una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual entre regiones, ya sean pivotaes o asociativas. En este sentido, la configuración de esta región responde más bien a intereses de corto plazo, y responden a un objetivo más táctico que estratégico o de gestión.

⁷³Estas características han sido tomados de Bossier, Sergio. "Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales". Serie Ensayos, Documento 93/19, ILPES, 1,993.

Estructura: Una región pivotal posee una estructura compleja. En el caso de las asociativas, la estructura es heterogénea, ya que se está hablando de varios municipios que no tienen que presentar las mismas características de los pivotaes en cuanto a su complejidad. En el caso de las regiones virtuales, su estructura tiene que ser complementaria.

Construcción: Las regiones pivotaes, son regiones autoconstruidas, ya que han ido desarrollando un proceso de construcción propio del entramado capaz de poder generar un proyecto político. En las regiones asociativas, por lo tanto, lo anterior está por ser construido. En las virtuales, por su definición, su construcción es selectiva, dependerá ante todo de las necesidades eventuales de la asociación.

Tipo de planificación: En las pivotaes se habla de una planificación estratégica, de largo plazo en función del desarrollo; en cambio las regiones asociativas presentarán una planificación para la gestión, por lo que se ha dicho anteriormente y en el caso de las virtuales, el tipo de planificación será táctica, o sea, sobre la base de las acciones necesarias para cubrir los requerimientos estratégicos y de gestión.

Tipo de proyecto regional: Relacionado con lo anterior, el tipo de proyecto en las regiones pivotaes es de carácter estratégico, en las regiones asociativas será un tipo de proyecto político, a partir del proyecto estratégico; y en el caso de las virtuales, el tipo de proyecto es coyuntural.

Espacialidad: Esta característica es continua, tanto en las regiones pivotaes como en las asociativas, donde se plantea que siempre debe ser posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región. En el caso de las regiones virtuales, la espacialidad es discontinua, o sea que no necesita cubrir con las características de continuidad.

Motivación societal: En el caso de las regiones pivotaes, ésta es de autoafirmación, ya se ha dicho antes que estas regiones tienen carácter estratégico, por lo que su motivación principal es la de autoafirmación como región. Las asociativas por su parte, tienen una motivación de poder y desarrollo; lógicamente que este tipo de regiones aspiraría a ser regiones complejas y estratégicas, por lo que su motivación está orientada por tener más poder como región y más desarrollo. En el caso de las virtuales, la motivación es de competencia, o sea, una asociación para lograr un objetivo determinado: competir.

Temporalidad: Por lo dicho anteriormente, queda claro que para el caso de las regiones pivotaes, la temporalidad es permanente; en el caso de las asociativas se está hablando de que sea de largo plazo y en el caso de las regiones virtuales, esta es pactada, es decir que llega hasta haber cumplido con el objetivo propuesto.

Descentralización: En este caso, para las regiones pivotaes se habla de una descentralización territorial, dado que son unidades político-administrativas existentes, por lo que la descentralización se haría al interior de su territorio. En el caso de las asociativas, se agrega lo político, ya que estarían en camino de poder constituirse como gobiernos regionales; y en el caso de las virtuales, se plantea la descentralización funcional, este tipo de asociación se pacta para la consecución de un objetivo específico, o sea el cumplimiento de una función concreta.

Sistema decisonal: De acuerdo a este enfoque, en las regiones pivotaes se mantiene un sistema decisonal sobre la base de la Perspectiva Personal (P), en donde la meta es el poder, la influencia, el prestigio y el mantenimiento o mejoramiento de las condiciones sociales de la región. En las regiones asociativas, se plantea que además de la perspectiva personal, también esta presenta la organizacional (O), en donde la meta es la estabilidad y continuidad del proceso, la acción y ejecución. En las regiones virtuales, se agrega la perspectiva técnica (T), en donde la meta es la solución de problemas y obtener un

producto. Esta teoría de las perspectivas plantea que lo óptimo es la combinación de perspectivas, ya que existen limitaciones cuando solo se toma en cuenta una de ellas.⁷⁴

2.5 CRITERIOS DE REGIONALIZACION.⁷⁵

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) menciona algunos criterios que contribuirían a que una propuesta de regionalización sea lógicamente estructurada. Dichos criterios son los matemáticos, geográficos, económicos, administrativos, políticos y sociológicos.

1. Criterios Matemáticos, así llamados porque guardan semejanza con algunos principios de la teoría de conjuntos. Estos criterios establecen que una regionalización debe ser exhaustiva (o sea cubrir todo el territorio del país), exclusiva (o sea, no deben producirse sobreposiciones de regiones) y continua (o sea, que siempre será posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región).
2. Criterios Geográficos, que aluden a la necesidad de definir las regiones de manera que su tamaño geográfico no sea tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella y la necesidad de que toda la región cuente al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de crecimiento.
3. Criterios Económicos, de entre los cuales destacan la necesidad de definir las regiones de manera que tengan un tamaño económico lo suficientemente grande como para sustentar los procesos de crecimiento no subsidiados, la necesidad de que las regiones tengan en lo posible una estructura económica bien diversificada para maximizar los efectos multiplicadores de las inversiones y, la deseabilidad de poseer una pauta de exportaciones también diversificada de manera de minimizar los efectos negativos de los ciclos depresivos causados por bajas en la demanda externa.

⁷⁴ Para mayor amplitud ver Harold A. Linstone “La necesidad de perspectivas múltiples en planificación”, en revista de la CEPAL No 31, abril de 1,987.

⁷⁵ Los primeros seis criterios han sido tomados de Bossier, Sergio “Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional”, Documento 90/7, Serie Ensayos, ILPES, Pág. 6

4. Criterios Administrativos en el sentido de establecer regiones que incluyan “sumas” completas de las unidades de la división político-administrativa vigente y también en el sentido de dotar a las nuevas regiones de la estructura de administración pertinentes.
5. Criterios Políticos, que establecen la ineludible necesidad de dotar a las regiones de una autoridad política y que se refieren a las modalidades alternativas de su generación así como a los efectos de una regionalización sobre el régimen político y electoral.
6. Criterios Sociológicos, listados al final, pero en definitiva los más importantes y que tienen que ver con la autoidentificación de la población con la región. Este es uno de los criterios más importantes, ya que se refiere a esa autopercepción colectiva de pertenencia de la que se ha hablado antes. La autoidentificación de la población con la región es, si se quiere, el primer paso, pero éste debe ser seguido de mecanismos que propicien la participación de la población de la región.
7. Otros criterios que deben considerarse son los criterios naturales: cuencas y micro cuencas como en el caso de Chalatenango; y los criterios culturales, distintos de los sociológicos.

3. HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL.

3.1 LA PLANIFICACION ESTRATEGICA LOCAL.

Por razones de eficiencia y eficacia, es imprescindible propiciar el desarrollo económico local mediante el uso racional de escasos recursos y de uso múltiple. Un método al alcance de los gobiernos locales para enfrentar ese dilema, es la planificación estratégica.

Como tal, es un proceso donde se reconocen las fortalezas y debilidades internas del municipio, así como también las situaciones externas que representan oportunidades o amenazas al logro de los objetivos de desarrollo económico propuestos.

Desde otro ángulo, la planificación estratégica local es una herramienta gerencial caracterizada por un proceso cualitativo de toma de decisiones a nivel intermedio, cuya doble base es el uso de información desagregada y el uso racional de los escasos recursos o potencialidades disponibles.

El proceso de planificación estratégica local, de manera sumamente esquematizada, contempla los siguientes pasos: ⁷⁶

- 1) Perfilación de una panorámica general:
 - Identificación de eventos y tendencias internacionales relevantes.
 - Elaboración del marco político y económico nacional.
- 2) Definir la Misión:
 - Establecer un rumbo hacia dónde se desea enfilear el desarrollo, fundamentado en la realidad económica local.
- 3) Revisión interna detallada:
 - Elaboración de diagnóstico de fortalezas, dotación de recursos, ventajas comparativas y debilidades del municipio.
4. Establecimiento de objetivos, metas y estrategias:
 - Fijación y cuantificación de los logros a alcanzarse.
 - Determinación de acciones y actividades para consecución de objetivos y metas.
5. Implementación del plan:
 - Definición del tipo de organización requerida.
 - Priorización de objetivos.
 - Formulación y ejecución de proyectos.
6. Monitoreo y evaluación del plan:
 - Establecimiento de sistema presupuestario.
 - Establecimiento de sistema de administración de proyectos.

⁷⁶ Este es un resumen del Capítulo 2 de la publicación de la Federación de Municipios de Canadá, “El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local”, Proyecto SACDEL, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), Quito, Ecuador, agosto de 1991, pp. 16-21.

- Sistema de medición de rendimiento y desempeño.

3.2 LOS SISTEMAS DE INFORMACION LOCAL⁷⁷

Los Sistemas de Información Local (SIL) son aquellos conjuntos interrelacionados de medios materiales, organización y recursos humanos dedicados a la recolección, procesamiento e interpretación de datos sobre la realidad de una unidad geográfica-administrativa definida.

Los SIL poseen la gran ventaja de poder integrar datos de diversa clase, bien sean estos visuales, estadísticos o tabulares, combinando en un todo armónico tanto información proveída por medio de la participación de la gente (encuestas, mapas de riesgo, distribución espacial de caseríos, etc.), como de origen convencional (mapas topográficos, encuestas rigurosas, censos, etc).

Por su misma naturaleza, los SIL tienden a ser un instrumento y una condición necesaria para la planificación estratégica del desarrollo local, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial.

Según se ha logrado determinar, en la gran mayoría de municipios se presentan una serie de restricciones informáticas en torno al establecimiento de un SIL:

1. Existen en la actualidad varias fuentes de información inconexas y heterogéneas, con información parcializada y estática, con diferente tipología de datos, de temporalidad variada y dispersas, institucional y sectorialmente.
2. Falta de recursos humanos con la suficiente capacidad técnica en las instituciones locales, para manejar, usar e interpretar la información.

⁷⁷ Una gran proporción de las ideas vertidas en este apartado son el producto de una investigación llevada a cabo durante el periodo comprendido entre el 9 y el 20 de septiembre de 1996, por Ernesto Galdámez y Julio D'Arcy, cuyo objetivo era formular un proyecto sobre "Sistemas de Información Para el Apoyo de la Planificación Local".

3. No existe una cultura de la información en el país. Cuando la hay disponible generalmente es utilizada por niveles centrales.
4. Las bases de datos deberán ser configuradas por municipio individual, pero con la posibilidad de poder ser agregadas a nivel departamental, superando la fragmentación de la información en pedazos municipales.
5. La información debe ser flexible tanto en su estructura como en su contenido, respondiendo primordialmente a las necesidades particulares de información de cada municipio.

3.3 LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS EN MANCOMUNIDADES O EN MICROREGIONES.

Las asociaciones de municipios en mancomunidades y la conformación de microregiones son las expresiones que más se están implementando no sólo en Chalatenango sino en todo el territorio nacional. La conformación de la Mancomunidad La Montañona y el diseño microregional del departamento de Chalatenango (por parte de la CODDICH), han sido el marco de referencia para la conformación de experiencias similares en otros departamentos. En el anexo No. 17 se presentan algunas experiencias que ya han sido implementadas en el Departamento y en otros territorios del país.

De conformidad al modelo de reglamento interno de funcionamiento de los CDA's, éstos tienen la facultad legal para conformarlas y de estimular y coordinar los esfuerzos conjuntos de los gobiernos locales. Ello implica dos cosas, principalmente:

- a) El establecimiento y mejora de los mecanismos de acción conjunta orientados a impulsar procesos de desarrollo local, allende los límites territoriales y geográficos del municipio.
- b) La promoción y coordinación de aquellos proyectos de carácter departamental o intermunicipal cuyo ámbito de acción, costo o magnitud, superen las responsabilidades y posibilidades individuales de cada gobierno local.

De igual manera, los CDA's abren la posibilidad de traer al seno institucional, el abordaje y la discusión de varios tópicos prioritarios entre los actores locales. Uno son las disparidades y asimetrías en el desarrollo de las municipalidades. Otro es que los problemas del municipio no están divorciados ni son ajenos a los experimentados por otros municipios, a los del departamento y a los de la nación, en tanto y en cuanto el funcionamiento de los municipios se inserta en lógicas económicas y sociales de mucha mayor amplitud.

La asociación de municipios en mancomunidades y microregiones deberá ser entendida como una herramienta adicional de soporte a los esfuerzos individuales de cada uno de sus miembros para avanzar en la búsqueda del desarrollo local, pero nunca debiera visualizarse como una alternativa para sustituirlos.

3.4 LA PEDAGOGIA COMO UNA HERRAMIENTA ESTRATEGICA DE EDUCACION PARA LA PARTICIPACION.

Muchas veces la simple creación de los canales, o las resoluciones políticas de descentralización, no crean nueva calidad de participación. Esta calidad de participación, estas nuevas relaciones de la sociedad local con el gobierno, requieren la mediación y la intencionalidad de programas educativos.

El primer reto tiene que ver con la idea de que los procesos participativos y los programas educativos están comprometidos a ayudar con lo que la gente va construyendo: una visión cada vez más global de su región, de su barrio y de la ciudad como un todo.

El segundo gran reto tiene que ver con la idea misma de que todos los procesos participativos de descentralización crean una visión delegativa de poder inculcada por toda tradición elitista y autoritaria de la relación del Estado, hacia una construcción de una conciencia efectiva de ciudadanía; donde a partir de una comprensión de la autonomía de la organización popular frente al Estado, podemos discutir que autonomía no significa ignorar

el papel del Estado; autonomía significa, definir explícitamente las responsabilidades de ambas partes.

El tercer gran reto tiene que ver con la fecundación entre el saber técnico y el saber popular, donde de un lado se desmitificó el carácter muchas veces tecnocrático del saber técnico que venía de los técnicos del gobierno con una actitud muchas veces tradicionalmente arrogante, tradicionalmente sacralizadora de su saber técnico, sin ningún reconocimiento del saber que venía de la gente que vivía los problemas y que tenía soluciones efectivas para ellos. Y del otro lado, se desmitificó muchas veces una comprensión basista y una práctica populista de encontrar que todo lo que venía de la gente del saber popular era por sí sólo bueno o suficiente.

Un cuarto desafío tiene que ver con la pedagogía del conflicto. Generar procesos educativos aportando a procesos participativos necesariamente genera nuevos conflictos y agudizan viejos conflictos. Por tanto, hay la necesidad de pedagogizar los conflictos, hacer de las situaciones conflictivas situaciones de explicación de intereses, de espacios de negociación.

Conviene apuntar, de otra parte, que se han dado una serie de limitaciones al ejercicio efectivo de la participación:

1. La tradición de participar es débil. No basta con que el gobierno abra canales de participación; ésta no es sólo un derecho, sino un “deber” ciudadano y no parece existir suficiente conciencia de que no pueden entenderse los derechos, sin la exigencia de los deberes correlativos. Persiste la actitud de “esperarlo todo del Estado” sin asumir compromisos o con expresiones de apatía y desinterés.
2. Persiste la modalidad de limitar la participación a la elección de representantes en el gobierno, sin olvidar que aún en este terreno la caída es espectacular, dados los altos niveles de abstención que se aprecian en las jornadas electorales.

3. Existen carencias importantes a nivel de identificación y compromiso del ciudadano con instancias locales, como el municipio.
4. La falta de participación está muy conectada con la falta de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones (crisis de legitimidad).
5. Persiste en ciudadanos, clase política, etc, la intolerancia y la falta de respeto por la diferencias.

Son pues, muchos los aspectos que habría que tener en cuenta en una eventual estrategia de educación. En este sentido, el desarrollo del proceso de descentralización, ha llevado aparejado el interés por promover la capacitación y muy especialmente, una “cultura” para la participación y la descentralización. Esto, teniendo en cuenta que, no basta con transmitir conocimientos, sino que es esencial cambiar actitudes tanto en el sector público (políticos y funcionarios) como en el privado (sociedad civil).

3.5 LA REFORMA DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCION DE NUEVAS FORMAS DE GESTION DE LO PUBLICO.

La reforma del Estado, debe entenderse, no tanto como la reversión del deterioro que el aparato estatal ha venido sufriendo en estas últimas décadas; sino, básicamente como la búsqueda de nuevas formas de gestión de lo público, y de nuevas modalidades de acción estatal que sirvan como respuesta adecuadas a los actuales desafíos que enfrenta la sociedad. En este sentido los Sistemas Locales (SILDES) y la articulación de expresiones de la sociedad civil con entidades del Estado en un mismo esfuerzo (como el caso de la CODDICH) constituyen embrionarias pero novedosas formas de ir buscando consensos y construyendo puentes hacia el desarrollo local, microregional y departamental.

4. LOS GRANDES DESAFIOS DEL DESARROLLO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO.

De las distintas propuestas que se han producido en la década de 1,990 para descentralizar el Estado (ver anexo No.1) y promover un desarrollo territorialmente equilibrado es posible extraer un conjunto de desafíos que resultan impostergables, si se quiere avanzar hacia el desarrollo sustentable.

4.1 DESCENTRALIZACION DE ATRIBUCIONES Y SERVICIOS DEL ESTADO.

Existen también atribuciones y servicios que actualmente maneja el gobierno central, cuya desconcentración o descentralización hacia las municipalidades, mancomunidades o espacios microregionales podría contribuir a volverlos más eficaces y a incrementar el capital social en todos los rincones del país.

4.2 UNA NUEVA POLITICA FISCAL Y FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS.

La transferencia del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional a las municipalidades ha sido un importante paso para corregir este problema que, sin embargo, resulta tímido a escala latinoamericana. A modo de comparación, las transferencias del presupuesto nacional a los gobiernos municipales ascienden al 10% en Guatemala, el 20 % en Costa Rica, el 8% en Ecuador, el 15% en Colombia, el 15% en Venezuela; el 12% en Brasil y el 20% en Bolivia (FEMICA, 1995 y Rosenfeld, 1995).

La desconcentración territorial de las actividades del sector público central, generaría dinámicas más equilibradas de distribución de las oportunidades de empleo e ingreso, lo que contribuiría a distribuir la actividad económica y a generar dinámicas demográficas mas equilibradas, con asentamientos humanos manejables y menos vulnerables ante los desastres naturales.

4.3 EL RECONOCIMIENTO E INSTITUCIONALIZACION DE LOS MECANISMOS DE CONCERTACION SURGIDOS O CREADOS POR LA SOCIEDAD CIVIL EN EL TERRITORIO.

Este es el reto más importante que tiene no sólo el gobierno nacional, sino todos los actores y fuerzas sociales, económicas y políticas del departamento de Chalatenango y del resto del país. Ya se ha mencionado que no existe un marco jurídico nacional que permita el otorgamiento y el reconocimiento de personería jurídica a instituciones que no pertenecen exclusivamente al sector público o privado; por lo anterior, es necesario trabajar por la aprobación de una ley que otorgue personería jurídica a este tipo de instancias y promover de manera sistemática y organizada el aprendizaje y la reproducción de estas experiencias.

En un determinado territorio (sea éste el municipio o el departamento), existen las instancias del gobierno embestidas y reconocidas de personería jurídica; de igual forma las instancias civiles (como los SILDES, el CACH y la CODDICH) que no gozan del reconocimiento jurídico de las instancias gubernamentales a pesar de participar en ellas. Pero se les podría institucionalizar y dar reconocimiento a partir de los Consejos Departamentales de Alcaldes o del Gobernador Político Departamental en su calidad de representante del Ejecutivo, ya que ambos participan de estas instancias locales y gozan de ese poder y reconocimiento institucional. Este planteamiento se puede representar esquemáticamente en el Anexo No. 19. De lograrse esto, se estaría posibilitando la creación y consolidación de un auténtico Sistema de Desarrollo Local en el departamento de Chalatenango.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- **CONCLUSIONES.**

En el plano conceptual, se ha elaborado un enfoque de la política local que busca sobrepasar los planteamientos voluntaristas o tecnocráticos que establecen una relación lineal Estado-sociedad local, soslayando la participación de diversos actores sociales, económicos y políticos en la configuración y ejecución de la misma. Además, en el tema referente a la descentralización se ha logrado plasmar una clasificación de las distintas formas y concepciones de abordaje por parte de las corrientes de pensamiento político más relevantes. Se ha hecho un recorrido por los principales países de Latinoamérica tratando de plasmar y recuperar algunas experiencias que permitan fortalecer ese plano conceptual sobre el abordaje de la política local, el desarrollo regional/local y la descentralización.

Desde el punto de vista empírico-descriptivo, se ha podido recopilar y sistematizar la diversidad de formas de gestión de lo local en el departamento de Chalatenango. La configuración y la descripción de los Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES), el CACH y Mancomunidad la Montañona como instrumentos en la construcción de estrategias de desarrollo puede permitir configurar un nuevo espacio o escenario para la descentralización de tal forma que esta pueda llevarse a cabo de una forma eficiente y eficaz para garantizar el impulso de una reforma del Estado con auténtica participación de la población en la toma de decisiones trascendentales para su desarrollo.

Ha quedado evidenciado por la experiencia de Chalatenango, que los procesos de concertación no son procesos lineales que responden a personas en particular o a partidos políticos, sino que tienen su arraigamiento en la población civil, “en el pueblo” y por consecuencia, el diseño de una estrategia de concertación en el departamento debe ser construida y sostenida por sus actores locales, sus ciudadanos y sus autoridades; donde la participación activa y efectiva de los mismos es una condición “sin equa nom” para la

construcción y el diseño de mecanismos locales de concertación como los abordados en esta investigación.

Existe una relación indisoluble entre el desarrollo local, la política de descentralización y las modalidades de gestión pública, en la conformación de mecanismos de concertación que permiten establecer una relación de horizontalidad, complementariedad y fortalecimiento institucional. En ese sentido, forman un triángulo que permite darle soporte político a la reforma del Estado y a la construcción de estrategias de desarrollo regional/local en el departamento, ya que en Chalatenango la sectorialidad ha sido un instrumento válido para abordar la problemática del departamento desde varias perspectivas, pero sin perder de vista que sus grandes problemas sociales, políticos y económicos solo es posible enfrentarlos desde un planteamiento integral de acciones donde la planificación local, la coordinación y fundamentalmente la complementariedad institucional permitan diseñar estrategias de desarrollo departamental que den respuesta a las grandes necesidades de los chalatecos y chalatecas.

Se concluye que la experiencia de Chalatenango en materia de desarrollo local, de conformación de nuevas formas de asociación y organización de su tejido social, ha tenido un impacto a nivel nacional. Impacto que se ve reflejado en la reproducción de algunas de sus experiencias en departamentos como Morazán, Cabañas y Cuscatlán que al igual que Chalatenango han sufrido abandono histórico y exclusión social. De igual forma, se están reproduciendo experiencias en el resto de departamentos del país, particularmente en la conformación de Mancomunidades Municipales y Microregiones, en las cuales la experiencia de Chalatenango ha sido un soporte en la creación de las mismas.

Conclusiones finales del diagnóstico.

Ninguno de los actores locales abordados se atreve a inclinarse por una figura territorial o una dimensión territorial específica para iniciar un esfuerzo por la construcción de estrategias de desarrollo para el Departamento. Son de la idea que ninguna figura puede

desecharse y que por el contrario, deben complementarse unas con otras en tiempo y espacio, ya que en lo inmediato, es el municipio el que debe jugar el papel de promotor del desarrollo local pero que existen muchos problemas que trascienden la frontera del municipio, por lo que la microregión o la asociatividad de municipalidades pueden darle mayor atención e integralidad a esos problemas.

En términos generales, la mayoría de los actores locales entrevistados comparte el criterio que es el Departamento la figura que debe potencializarse en un proceso de descentralización que se impulse desde el gobierno central, pero argumentan que no debe perderse la identidad municipal. Son de la opinión que al interior del Departamento, son los propios actores locales los que deben de definir la figura territorial más idónea y no ser el Gobierno, ONG's, agentes locales externos u organismos internacionales los que decidan por el Departamento.

Coinciden junto con otros actores locales e institucionales que en el marco de la planificación territorial, es la Mancomunidad la figura más idónea para iniciar un proceso de desarrollo local de corto y mediano plazo; pero que si se quiere profundizar en auténticas estrategias de desarrollo regional/local, es la Microregión la figura que más se adaptaría a las condiciones de Chalatenango, y que por supuesto la Mancomunidad puede jugar un papel muy determinante en la construcción en el largo plazo de las mismas, ya que las Asociaciones de Municipios que se han comenzado a ensayar no solo en Chalatenango (La Montañona, La Bola y el Alto, y la del Lempa Sur) sino a nivel nacional, abren el camino para una estructuración de microregiones o regiones asociativas sustentadas en procesos municipales.

Sostienen que la Mancomunidad constituye desde esta perspectiva en una estrategia de desarrollo local/regional ya que la visualizan como una transición de lo local (Mancomunidad Municipal) a lo regional (Microregión) en un marco de complementariedad y horizontalidad institucional. En esa misma dirección, visualizan al CACH y los demás mecanismos estudiados (SILDES), como estrategias de desarrollo

sectorial que puede articularse a una estrategia de desarrollo departamental mucho más amplia y representativa como la CODDICH y que ésta si logra superar las debilidades institucionales y retoma el ser un mecanismo de concertación y de participación real y no formal (sólo funcionarios públicos: Diputados y Alcaldes), de todos los actores, puede llegar a constituirse en la instancia intermedia o el interlocutor entre el gobierno central y el gobierno local; y en el mecanismo de consulta y propuesta para la construcción de la estrategia de desarrollo local para el Departamento en el largo plazo.

Todos, sin excepción, coinciden que a pesar que los Sistemas Locales de Desarrollo SILDES han tenido debilidades institucionales propias de procesos sociales de articulación de actores locales de distinta naturaleza y de pensamiento ideológico heterogéneo y que hay mucho camino por recorrer; concluyen que la creación y consolidación de estos mecanismos ha contribuido y constituido la base para la creación de estrategias de desarrollo concertadas y participativas en el esfuerzo de corresponder a una política de descentralización eficiente y eficaz en el manejo de la gestión pública, encaminada a la creación y definición de estrategias de desarrollo local y regional en el Departamento.

Finalmente, a pesar que se ha avanzado mucho en materia de organización y en la conformación de nuevas formas de expresión local en el departamento de Chalatenango, y que este camino ha tenido dificultades de distinta naturaleza, se concluye que el Sistema Local de Desarrollo (SILDE) aún no está completo; se va por buen camino pero debe de seguirse construyendo ese sistema; se debe madurar y reflexionar sobre lo hecho hasta el momento, corregir las situaciones que han provocado debilidades institucionales y pérdida de credibilidad en algunos momentos ya que sólo de esta manera se podrá consolidar en el mediano y largo plazo un auténtico Sistema Local de Desarrollo en el departamento de Chalatenango.

- **RECOMENDACIONES**

Después de haber hecho un abordaje y descripción de la experiencia de Chalatenango, las recomendaciones de esta investigación son las siguientes:

El desarrollo regional/local además de ser un tema de moda, es una temática muy compleja que contempla una serie de componentes que deben ser abordados y estudiados en su real dimensión, por lo que se recomienda no solo a los actores locales del departamento de Chalatenango sino a cualquier persona interesada, continuar profundizando la temática, particularmente en lo referente a la reforma del Estado, la descentralización y a la conformación de nuevas figuras de administración para volver eficiente y eficaz los procesos de desarrollo local y territorial; profundizar en otras experiencias no solo en el Departamento y el país sino en América Latina y que puedan servir de marco referencia no solo para clarificar conceptos y terminología, sino para reproducir experiencias innovadoras de otras partes que nos permitan alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable para cada una de las regiones que componen El Salvador.

Se recomienda para posteriores investigaciones sobre los Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES) en Chalatenango, abordar algunos aspectos que no fueron considerados en esta investigación. Por ejemplo, los proyectos ejecutados y por ejecutar de cada uno de los mecanismos descritos y el impacto o las expectativas que han generado en los Chalatecos ya que en esta investigación se centró la atención en aspectos de tipo organizativo y administrativos, al diseño y creación de los mecanismos, sus objetivos, su estructura, conformación y operatividad, etc. Además, se recomienda una serie de temáticas asociadas con los mecanismos descritos: el papel de las municipalidades como promotores de desarrollo local, la conformación de mancomunidades o microregiones interfronterizas o regiones virtuales, de las cuales Chalatenango también se está constituyendo en pionera, diagnósticos y estudios sobre cada una de las seis microregiones descritas en esta investigación que puedan desembocar en estudios y proyectos microregionales de desarrollo, la identificación de otras formas de organización que puedan coadyuvar a la

creación y diseño de nuevos instrumentos administrativos que puedan servirle al gobierno central y local a descentralizar funciones y a transferir poder a la ciudadanía.

A la luz del diagnóstico presentado, se recomienda a los mecanismos estudiados retomar las observaciones plasmadas en él, tanto de cara a las fortalezas y oportunidades detectadas como aquellas áreas donde fueron identificadas situaciones de debilidades y potenciales amenazas institucionales. Se recomienda a los mecanismos iniciar un proceso de discusión y abordaje no solo al interior de cada mecanismo sino generar procesos de reuniones conjuntas, talleres de evaluación de las realidades de cada mecanismo, revisar sus procedimientos, sus programas de acción, sus mecanismos de coordinación y comunicación con el resto de instituciones con las que guardan relaciones institucionales, con el objeto de abordar aquellas situaciones que se constituyen en obstáculos para que estos mecanismos puedan articularse y complementarse de mejor forma para llevar a cabo un trabajo de coordinación y cooperación que les permita fortalecerse y superar esas barreras de cara a la integralidad de las acciones, evitando la duplicidad de esfuerzos y a optimizar de mejor manera los recursos con que se cuentan en el departamento.

A partir de lo acumulado y realizado a la fecha en materia de Sistemas Locales de Desarrollo (SILDES) en el Departamento, se recomienda retomar y discutir los lineamientos propuestos en esta investigación, como un aporte complementario a fortalecer la experiencia local en Chalatenango, indicando que no es una propuesta terminada y cerrada a la inclusión de otros puntos trascendentales para el departamento y para el país. Se recomienda no absolutizar este planteamiento ya que no es intención de esta investigación realizar o presentar una estrategia de desarrollo para el Departamento, puesto que esa es una responsabilidad de los actores locales y los ciudadanos de Chalatenango. La intención es aportar a enriquecer la experiencia hasta hoy llevada a cabo y que los lineamientos se sugieren como elementos que deberían ser abordados y discutidos por los Chalatecos de cara a la elaboración de un plan estratégico de descentralización y desarrollo regional/local de largo plazo.

En correspondencia con lo anterior y recordando que la mayoría de municipios y departamentos de El Salvador adolecen problemas muy similares a los de Chalatenango, y que en las soluciones de los mismos se están homogenizando los instrumentos de abordaje (como en el caso de las Mancomunidades Municipales), se recomienda al resto de municipios y departamentos del país considerar los lineamientos presentados en esta investigación, identificar, a partir de sus respectivas experiencias institucionales y locales cuales de ellas pueden ser implementadas en sus respectivos territorios.

Dado que muchas de las experiencias de desarrollo local se están reproduciendo en otros departamentos a partir de la experiencia en el departamento de Chalatenango, se recomienda profundizar y hacer estudios sobre las mismas, con el objeto de poder documentar y sistematizar estas experiencias y realizar estudios comparativos de situaciones similares en territorios completamente distintos pero con problemáticas muy similares, esto permitiría sacar conclusiones de cara a la elaboración de una gran agenda que sienta las bases para un plan de nación, articulando cada una de las zonas del país en una dimensión nacional, insertadas a las políticas nacionales y globales que permitan en el largo plazo generar un autentico proceso democrático, incluyente y generador de posibilidades de desarrollo para el país, para cada uno de sus departamentos, sus municipios y sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA.

TEXTOS

- Arocena, José. “El desarrollo local, un desafío contemporáneo”. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.
- Blandón de Grajeda, Flora. Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador. Primera edición. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. El Salvador, noviembre de 1997.
- Federación de Municipios de Canadá. "El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local". Proyecto SACDEL, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), Quito, Ecuador, agosto de 1991.
- Galdámez, Ernesto. Perfilando el municipio como promotor del desarrollo económico local. Primera edición. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. El Salvador, noviembre de 1997.
- Intendencia de Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional y Comunidad Autónoma de Madrid. Descentralización y Participación Ciudadana. Ediciones Trilce. Montevideo Uruguay, mayo de 1994.
- Lungo, Mario. El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y Revolución. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Editorial Universitaria Centroamericana. El Salvador, 1990.
- Morales Ehrlich, José Antonio y Otros. Propuesta de Descentralización para El Salvador. Edición única. Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos ISED-Fundación Konrad Adenauer. El Salvador, diciembre de 1,995.
- PRODERE/PNUD. Chalatenango: Los Sistemas Locales de Desarrollo. Edición única. PRODERE PNUD-UNOPS Sub programa El Salvador. El Salvador, sin fecha de edición.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2001. Capitulo 6: Desarrollo Local y Descentralización. Páginas 153-179.

- Rivera A. Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. Primera edición. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-programa Costa Rica, enero de 1996.
- Rodríguez Gil, Adolfo: Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Foundation Friedrich Ebert Stiftung. Managua, Nicaragua. Marzo 1992.
- Rubio, Roberto; Arriola y Aguilar: Crecimiento Estéril o Desarrollo. FUNDE. Equipo de Educación Maíz. El Salvador. Mayo de 1,996.
- Sloom, Peter; Engels, Martín; y, Castillo, Víctor: “Desarrollo de un Sistema de Información Local para el Uso de Datos Ecobiofísicos, Socioeconómicos y Culturales”, publicado por el Proyecto CENTA-FAO “Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera”, San Andrés, La Libertad, agosto 1995-mayo 1996.
- Villacorta Enríquez, Alberto y Otros. Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. Primera edición. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. El Salvador, agosto de 1997.
- Villacorta Enríquez, Alberto. Propuesta para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador. Primera edición. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. El Salvador, mayo de 1998.

TESIS

- Díaz de Santamaría, Gloria Emely. El desarrollo municipal en El Salvador y algunas propuestas para su fortalecimiento. Universidad de El Salvador. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Economía. El Salvador, diciembre de 1,982.
- Flores Guevara, Olson Ernesto. Perspectivas del desarrollo económico local, mediante la participación ciudadana y la descentralización municipal. Caso: Nejapa. Universidad de El Salvador. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Economía. El Salvador, junio de 1,999.
- Rivera, Nuria Lissett. La planeación estratégica para el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) de la zona oriente de San Salvador. Una propuesta metodológica. Universidad de El Salvador. Trabajo de graduación para optar al grado de Licenciado en Administración de Empresas. El Salvador, abril de 1997.

DOCUMENTOS

- ADEL, Chalatenango: Perfil de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango. Marzo de 1993.
- ADEL. Plan anual operativo para 1997.
- Borja Jordi. “Sobre la Izquierda y la hegemonía en los países de Europa del Sur. En Hegemonía y alternativas políticas en América Latina. Siglo XXI, México, 1,985.
- Boisier, Sergio “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Documento 88/02. Serie Ensayos. Santiago de Chile. 1991.
- Boisier, Sergio “Post Modernismo territorial y globalización: Regiones Pivotales y Regiones Virtuales” Serie Ensayos, Documento 93/19, ILPES, 1993.
- Boisier, Sergio: Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional. Documento 90/7. Serie Ensayos. ILPES. Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio. “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados cuasi-empresas”. Documento 92/11, Serie Ensayos ILPES.
- Boisier, Sergio. Centralización y Descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público. ILPES, (Mimeo), s.f.
- Boisier, Sergio. La Descentralización, un tema confuso y difuso. Ensayos. ILPES. Santiago de Chile. 1990.
- CCR-CIDEP. La educación popular en Chalatenango: un diagnóstico. El Salvador 1993.
- Comité Organizador de Educación de Nueva Concepción Chalatenango. Propuesta para la constitución de un Sistema Local de Educación. Nueva Concepción , Chalatenango. Mayo 1994.
- Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODDICH). “Microregiones de Chalatenango como instrumentos de desarrollo”. Documento de discusión, Microregión II, septiembre de 1996.
- CODDICH. Documento divulgativo de propuesta de la CODDICH, a los candidatos para alcaldes y diputados del Departamento, Chalatenango, marzo de 1,997.

- CODDICH. De la Pacificación al desarrollo Humano Sostenible: Marco para una Estrategia Local en la Dimensión Nacional. Chalatenango, diciembre de 1994.
- Fundación FES-PRODERE. SILED, Sistemas Locales de Educación, Una Experiencia para la Descentralización y el Mejoramiento Educativo 1992-1994.
- Galilea, Sergio: Los Procesos de Descentralización en América Latina: análisis y perspectivas. Mimeo. Santiago de Chile. 12 de Octubre de 1992.
- Galilea, Sergio: El Proceso de Descentralización en El Salvador. Mimeo. San Salvador, El Salvador. Septiembre 8 de 1992.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Sistematización de la Experiencia de PRODERE en el componente de Protección de los derechos. San José, Costa Rica. Febrero 1995.
- Martens y Boekel: Las Agencias de Desarrollo Económico Local, el caso de Centroamérica. San Salvador, El Salvador.
- Martínez Assad Carlos. “El poder local, pilar de la democracia”. En Cuadernos Americanos (nueva época). No 23, septiembre-octubre de 1990.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Región Central (MSPYAS), Propuesta SILOS Interfronterizo El Salvador-Honduras. junio 1994.
- MSPYAS. Propuesta de estructuración organizativa y funcional SILOS Nueva Concepción y La Palma. El Salvador. Mayo de 1994.
- Paz Narváez, Rafael. Comité Ambiental de Chalatenango CACH. Estudio de caso. San Salvador , El Salvador, junio 1997.
- PRODERE Sub Programa El Salvador-Area Chalatenango-OPS/OMS. Análisis situacional de los SILOS en el departamento de Chalatenango. Chalatenango, febrero 1995.
- PRODERE Sub Programa El Salvador-Area Chalatenango. Memoria del Taller SIPRODEH. Noviembre, 1994.
- Rodríguez, Marcos. Desarrollo Local y Cabildeo. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo de 1997.

- Rodríguez Marcos. El fortalecimiento Socio Institucional del territorio como metodología del desarrollo local. Caso Nejapa. El Salvador, agosto de 1997.

REVISTAS

- Blandón de Grajeda, Flora. Hacia una Nueva Agenda Municipal. Alternativas para el Desarrollo No 46. FUNDE. San Salvador, El Salvador.
- Blandón de Grajeda, Flora y López, Oscar Humberto. El desarrollo económico local: Una aproximación conceptual. Alternativas para el Desarrollo No 46. FUNDE. San Salvador, El Salvador.
- COMURES. XII Congreso Nacional de Alcaldes. Revista Proyección Social Municipal No 15, San Salvador, El Salvador.
- Cummings, Andrew y Rodríguez Marcos. De la acción al Desarrollo Local. Alternativas para el Desarrollo No 51. FUNDE. San Salvador, El Salvador.
- Enríquez, Alberto: Desarrollo Sustentable y Desarrollo Regional/Local en El Salvador. Alternativas para el Desarrollo No. 44. FUNDE. El Salvador, marzo de 1997.
- Enríquez, Alberto y Alvarez, Carmen: Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas. Alternativas para el Desarrollo No. 31. FUNDE. El Salvador. Agosto de 1995.
- FUNDE y otros. El desarrollo local y regional en el plan de desarrollo nacional: una propuesta a la nación. Alternativas para el Desarrollo No 55. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Septiembre-octubre 1998.
- Moreno, Maria Elena y otros. Desarrollo local y descentralización. Alternativas para el Desarrollo No 73. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Octubre-noviembre 2001.
- Rivera Roy, Guendell Ludwig. Hacia la construcción de un enfoque alternativo de la política social. Cuadernos de investigación del CSUCA No 31, San José, 1988.
- Rivera Roy, Guendell Ludwig. Orden y política social en Costa Rica. Ponencia presentada al Taller Regional “Crisis y política social en Centro América”. Consejo Superior Universitario, El Salvador, 1988.

ANEXOS

ANEXO No 1. Propuestas para la descentralización del Estado.

Recuadro 6.1
Propuestas para la descentralización del Estado

Instancia y fecha	Ejes/componentes principales
<p>Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal: "Estrategia de descentralización y desarrollo municipal" y "Estrategia para operativizar el proceso de descentralización y desarrollo municipal", documentos preliminares (1993).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución gradual y por fases de funciones y competencias desde entidades centrales del Gobierno hacia las municipalidades y también entidades desconcentradas del gobierno central, inicialmente bajo la coordinación de unidades ejecutoras formadas por asociaciones de gobiernos municipales al nivel departamental. • Crear alternativas para la participación del sector privado, tanto en la provisión de bienes y servicios básicos como en la promoción de la actividad económica privada. • Redimensionar y fortalecer la capacidad de las entidades del gobierno central en el ejercicio de sus funciones normativas, estratégicas, en la definición de políticas públicas y macrocontrol. • Transferir mayores recursos a las entidades territoriales descentralizadas y readecuar las necesidades financieras de las instituciones públicas nacionales. • Modernización y fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar planes de desarrollo y proyectos productivos, sociales y de infraestructura. • Asignación de recursos financieros adicionales necesarios para la reconstrucción y eliminación de desequilibrios territoriales. • Aumentar la participación ciudadana en el gobierno local.
<p>Plan de Gobierno 1994-1999 (1994).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización territorial para reubicar poblaciones y actividades económicas lejos de grandes concentraciones urbanas. • Descentralización de mercado para que bienes y servicios sean suministrados por entidades privadas y no por decisión gubernamental. • Descentralización administrativa para transferir funciones de planeación, administración, obtención y asignación de recursos del gobierno central a unidades regionales de agencias gubernamentales, entidades autónomas, gobiernos municipales y ONG's bajo las modalidades de desconcentración (transferencia de capacidad decisoria entre niveles de una misma instancia), delegación (delegación total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia otra instancia, pero bajo la responsabilidad o normativa del primero), y devolución (transferencia de poderes para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente del gobierno central, a gobiernos locales).
<p>FUNDE, CDC, CORDES, LAS DIGNAS, FEDECOOPADES, TENDENCIAS: "Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado" (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización debe ser un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión, y recursos financieros, tecnológicos y humanos, desde los organismos centrales del gobierno a entidades territorialmente desagregadas, como municipios, asociaciones de municipios o regiones y departamentos. • Elevar al rango constitucional la característica de Estado descentralizado. • Crear un marco regulatorio para la descentralización del Estado. • Crear una estructura de las finanzas municipales y fortalecer la capacidad técnico administrativa de las municipalidades.

	<ul style="list-style-type: none"> • Crear y fortalecer un sistema nacional de crédito para el fomento municipal y regional. • Representación municipal en los organismos nacionales de crédito, fomento y asistencia técnica municipal. • Crear fondos de contrapartidas para el desarrollo local y regional. • Creación de Sistema Nacional de Información. • Política nacional de regionalización.
<p>COMURES: "Desarrollo local, la descentralización y los gobiernos municipales" (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización implica la transferencia de funciones, recursos y poder de gestión y toma de decisiones desde el gobierno central a instancias del Estado (regional, departamental y/o municipal) cercanas a la población. • En el marco de la descentralización, las municipalidades deben jugar un papel ejecutor y coordinador de los diferentes actores en el desarrollo local para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios necesarios para su desarrollo, directa o indirectamente. • Los consejos departamentales de alcaldes son la instancia adecuada para coordinar, negociar y acordar las acciones entre los gobiernos central y local. • La descentralización es parte integral de la estrategia de desarrollo socioeconómico local. • La participación ciudadana constituye un elemento importante en el proceso de desarrollo local, descentralización y democratización.
<p>Comisión Nacional de Desarrollo: "Acciones Iniciales del Plan de Nación" (1998).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador. • La atomización municipal no es una forma viable de descentralización. • Reorganización territorial de la administración pública para transferir recursos, capacidades y responsabilidades a nuevas formas de asociatividad municipal. • La descentralización es una condición necesaria para el desarrollo regional y la eliminación de desequilibrios territoriales.
<p>Grupo Consultivo/FISDL: "Estrategia Nacional de Desarrollo Local" (1999).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover una transformación en la estructura y el funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz. • Existencia de una política nacional de descentralización. • Formulación de planes de descentralización y desconcentración. • Transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal.
<p>Red para el Desarrollo Local: "Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado" (2000).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Marco para la descentralización. • Creación de comisión o entidad presidencial responsable de impulsar la política de descentralización. • Realización de cambios institucionales, incluyendo la revisión y el replanteamiento del papel de los ministerios, la adecuación del marco reglamentario interno del Ejecutivo, el fortalecimiento de los cuerpos institucionales intermedios y de la capacidad institucional de los gobiernos locales, y la colaboración interadministrativa concertada. • Estímulo y apoyo a la asociación intermunicipal, incluyendo la definición de un fondo para financiar sus proyectos asociativos. • Revisión del marco legal para el desarrollo local.

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
 TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
 79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
 Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501





PUNTOS DE ENCUENTRO

El principal encuentro entre PRODERE y las ONG se establece en el marco de la promoción del Desarrollo Humano Sostenible.

Hay consenso en que los esfuerzos e inversiones se deben orientar a crear condiciones que permitan atacar las causas que han generado los conflictos, profundizar los procesos de democratización, fortalecer los mecanismos de participación y ampliar las oportunidades de acceso a una mejor calidad de vida.

PRODERE reconoce en las ONGs, un rol fundamental en la consecución de la sostenibilidad de los programas, en función del grado de apoyo directo que éstas instituciones brindan a las comunidades locales. Desde esta perspectiva, la labor de las ONG no consiste exclusivamente en ejecutar proyectos, sino también en ser uno de los animadores estratégicos del desarrollo humano a nivel local.

Por esta razón, en todos los territorios en los que actúa PRODERE, promueve la integración de las ONG en las instancias de toma de decisiones locales que formulan las políticas de desarrollo, políticas que se expresan en los planes operativos del área.

UNA COOPERACION CRECIENTE

Durante más de cuatro años (1990-1994), PRODERE ha establecido una creciente relación con Organismos No-Gubernamentales. Esta relación se ha dado en el contexto de la atención a poblaciones desarraigadas por los conflictos de la región Centro-americana y del proceso de construcción de un Desarrollo Humano a Nivel Local.

La filosofía de PRODERE de transferir la responsabilidad de la formulación y ejecución de los programas a instituciones locales (ya sean estatales o de la sociedad civil), ha facilitado y garantizado una importante participación de las ONG en los proyectos que el programa impulsa.

Los aproximadamente 130 convenios con 89 de estas organizaciones en los seis países centroamericanos, por un valor más de US\$5,000,000, reflejan la intensidad de este accionar conjunto.



EL ROL DE LAS ONG EN LAS AREAS DE ACCION DE PRODERE

En aquellas áreas que han estado directamente afectadas por los conflictos, y que presentan altos índices de exclusión social, las ONG pueden desempeñar un importante rol en los procesos de concertación, consolidación de la paz y construcción del desarrollo.

La característica de muchas de ellas de trabajar directamente con la gente, su proximidad a las poblaciones en condiciones de extrema pobreza, los niveles de eficiencia técnica demostrados y sus bajos costos operativos, las convierte en vehículos importantes para el diseño de proyectos y a través de ellas, la canalización de recursos que permitan atender las demandas inmediatas de desmovilizados de guerra, desplazados, repatriados y refugiados.

En la estrategia de PRODERE de crear bases para el desarrollo desde una situación de emergencia, las ONGs han cumplido un papel fundamental, en especial en territorios caracterizados por una escasa presencia de instituciones del Estado y una limitada capacidad de gestión y ejecución de las organizaciones comunales.



COMO APOYA PRODERE A LAS ONG?

En las áreas en las que actúa PRODERE, una de las labores más importantes es la rehabilitación del tejido social y económico. Con este fin, se busca fortalecer la capacidad de gestión y ejecución de las instituciones locales, tanto públicas como privadas.

Las ONGs han sido así beneficiadas con programas específicos para:

- ▲ fortalecer su capacidad técnica-administrativa y mejorar su capacidad de ejecución
- ▲ lograr su reconocimiento ante las instancias gubernamentales.

Estas iniciativas han contribuido en muchos casos a potenciar su inserción en el concierto de los actores locales, logrando mayores cuotas de reconocimiento y mejores niveles de coordinación.

UNA EXPERIENCIA EXITOSA LOS COFICOLES EN CHALATENANGO

En Chalatenango, uno de los Departamentos de El Salvador más afectados por la pasada guerra civil, el fin del conflicto planteó la necesidad de atender la situación de emergencia de numerosos grupos conformados por retornados, repatriados, población local y desmovilizados de las organizaciones armadas.

Siempre atendiendo la emergencia desde una perspectiva de desarrollo, PRODERE destinó un fondo de US\$800,000 para la reactivación productiva básica de esta área. PRODERE impulsó la constitución de los Comités de Financiamientos Locales (COFICOLES) mediante convenios con una red de ONGs, entre ellas la Fundación para la Cooperación de Repoblaciones y Desplazados (CORDES) y la Fundación para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES).

Estas entidades, contando con la asesoría técnica de las ONGs, brindaron créditos a más de 4,000 campesinos, logrando una recuperación de 90% de los préstamos otorgados.

¿EN QUE SECTORES OPERATIVOS COMPARTEN ESFUERZOS PRODERE PNUD, ONGS Y COMUNIDADES?



◀ **PRODUCCIÓN**
 Sistemas de ahorro y crédito
 Asesoría técnica
 Formación laboral
 Organización de microempresas
 Transferencia tecnológica
 Comercialización de productos



PROTECCIÓN ▶
 Asesoría legal
 Documentación
 Promoción de los derechos
 Apoyo a las culturas locales



EDUCACIÓN ▶
 Alfabetización de adultos
 Capacitación de maestros
 Construcción de centros educativos
 Producción de materiales educativos



◀ **MEDIO AMBIENTE**
 Conservación de suelos
 Protección de cuencas



◀ **PODERES LOCALES**
 Capacitación de autoridades locales
 Asesoría a alcaldías
 Organización comunitaria



REINserción ▶
 Atención a discapacitados de guerra
 Integración de poblaciones refugiadas
 Atención a poblaciones vulnerables
 Atención a desmovilizados de guerra



SALUD ▶
 Campañas de prevención sanitarias
 Farmacias de plantas medicinales
 Infraestructura de salud
 Educación comunal para la salud



◀ **DIAGNÓSTICOS**
 Diagnósticos socio-económicos
 Estudios de factibilidad económica
 Relevamientos topográficos

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION

Unidades de planificación local

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX. (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501



PNUD · OSP

UNA NUEVA CULTURA DE LA PLANIFICACIÓN

Los principios de Planificación que desarrolla PRODERE residen en primer lugar, en el rechazo a cualquier tipo de asistencialismo.

La experiencia demuestra que toda solución que pretenda ser duradera y autosostenible debe contar con el decidido aporte material e intelectual de los beneficiarios.

En segundo lugar, todo proceso de planificación se enfrenta a innumerables obstáculos legales, políticos e institucionales.

En las áreas en la que actúa PRODERE, estos obstáculos han podido ser enfrentados mediante la apertura de espacios de concertación, en donde los diferentes actores sociales y políticos han discutido y adoptado consensualmente las decisiones necesarias.

En tercer lugar, los esfuerzos enfocados a interconectar y compatibilizar los diversos proyectos de mejoramiento de los servicios — en un ámbito geográfico y poblacional definido, bajo modalidades de concertación — han permitido en instancias tales como los comités interinstitucionales, una visión integral y sistémica más definida de los problemas y soluciones.

Movilización de las iniciativas y recursos locales, fortalecimiento de centros de decisión concertada, y formalización de proyectos integrales e integrados son los elementos esenciales de la propuesta de planificación que ha venido impulsando PRODERE en las áreas.



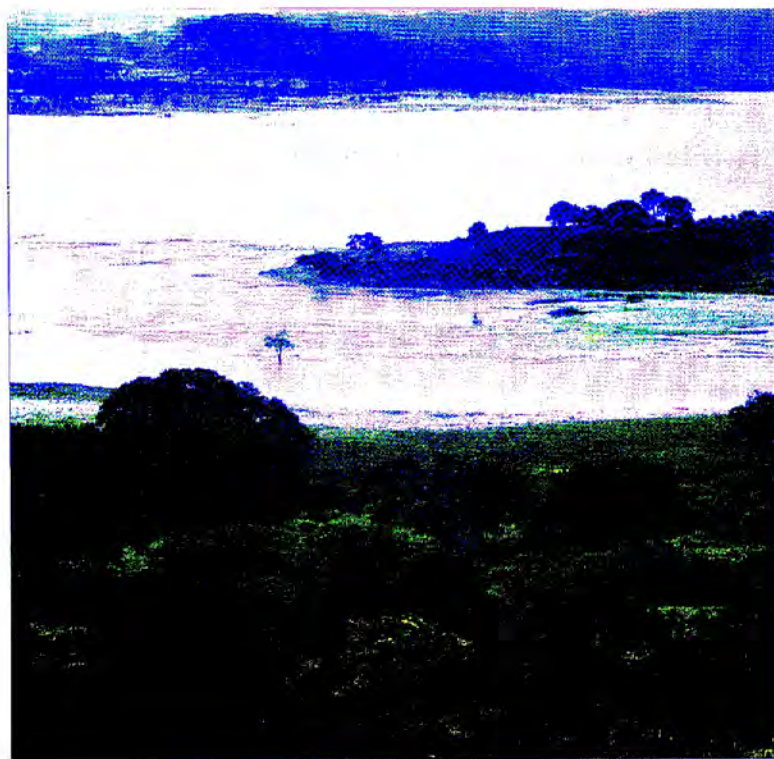
EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Una de las preocupaciones más urgentes de la planificación local, es como conciliar las necesidades del crecimiento socio-económico inmediato con el uso racional de los recursos y la preservación del medio ambiente.

Una alternativa que promueve la UPL es la utilización del ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación local y tiene por objetivo la identificación de los procedimientos técnicos que faciliten el uso eficiente y sostenible de los recursos en un espacio geográfico definido.

Es un elemento de gestión que permite que las obras que se emprenden en el campo de las Infraestructuras de servicios básicos, comunicaciones viales y otras iniciativas, respondan a las necesidades de las poblaciones, en el contexto de una política de conservación del medio ambiente.



EXCLUSION SOCIAL Y PLANIFICACION

La exclusión social es definida como el conjunto de procesos de descalificación y marginación de individuos y comunidades por motivos políticos, sociales, económicos, étnicos, culturales o de aislamiento geográfico. La pobreza y la falta de oportunidades que afecta a numerosas áreas rurales y urbanas de Centroamérica tiene su origen en uno o varios de estos procesos y son ellos los que han servido de sustento a gran parte de los conflictos violentos que se han desencadenado en la región.

En el marco de los esfuerzos de consolidación de la paz, los gobiernos y las comunidades de Centroamérica, con la ayuda de la cooperación internacional, se proponen realizar una importante inversión técnico-financiera para revertir las condiciones de exclusión de estos territorios. Un punto central en este propósito es la modalidad de planificación a emplear.

Los modelos tradicionales de planificación centralizada han mostrado grandes limitaciones para enfrentar los retos que presentan estas áreas en términos del ordenamiento territorial, el desarrollo de las infraestructuras, la cobertura y calidad de los servicios básicos, y la coordinación interinstitucional.

Frente a esta constatación, PRODERE ha venido impulsando un nuevo concepto de planificación basado en un enfoque territorial no discriminatorio entre categorías de población (desplazados, refugiados, repatriados y habitantes permanentes del lugar); el fortalecimiento de capacidades de gestión y ejecución local; la consolidación de mecanismos de concertación entre los distintos actores institucionales; y la promoción de instrumentos tales como las Unidades de Planificación Local (UPL) que viabilicen estas propuestas.

En las áreas donde actúa PRODERE, un signo de exclusión lo han constituido las escasas inversiones realizadas por el Estado. Esta política ha afectado el desarrollo de la infraestructura de servicios básicos y prolongado el aislamiento geográfico. Esta situación, agravada en algunos casos por violentos conflictos sociales, ha impedido a su vez, la atracción de nuevas inversiones, constituyéndose un círculo vicioso que ha reforzado las condiciones de pobreza.

La UPL contribuye a romper este círculo mediante el diseño de mecanismos para la gestión local de recursos, tanto nacionales como externos.

¿QUE ES Y QUE HACE LA UPL?

La Unidad de Planificación Local, es un equipo técnico que opera en el marco de las instituciones del poder local (Concejos Municipales, Comités Interinstitucionales).

Sus funciones básicas son:

- ▲ Ayudar a la negociación y concertación de los distintos actores sociales, para la definición de objetivos y proyectos comunes
- ▲ Organizar el uso y la elaboración de mapas para la planificación territorial
- ▲ Producir diagnósticos socio-económicos del área
- ▲ Identificar las acciones e inversiones necesarias para el Plan Maestro de Desarrollo Humano
- ▲ Orientar a las instituciones para la definición y ejecución de planes de inversión pública a largo plazo
- ▲ Asesorar a las instituciones locales para la negociación con el Estado de los recursos del presupuesto nacional
- ▲ Identificar las fuentes potenciales de recursos locales y externos y asesorar para su consecución
- ▲ Asesorar para la constitución de mecanismos financieros de recaudación fiscal.



▲ Brindar información técnica para ayudar a la toma de decisiones es una de las funciones de las UPL

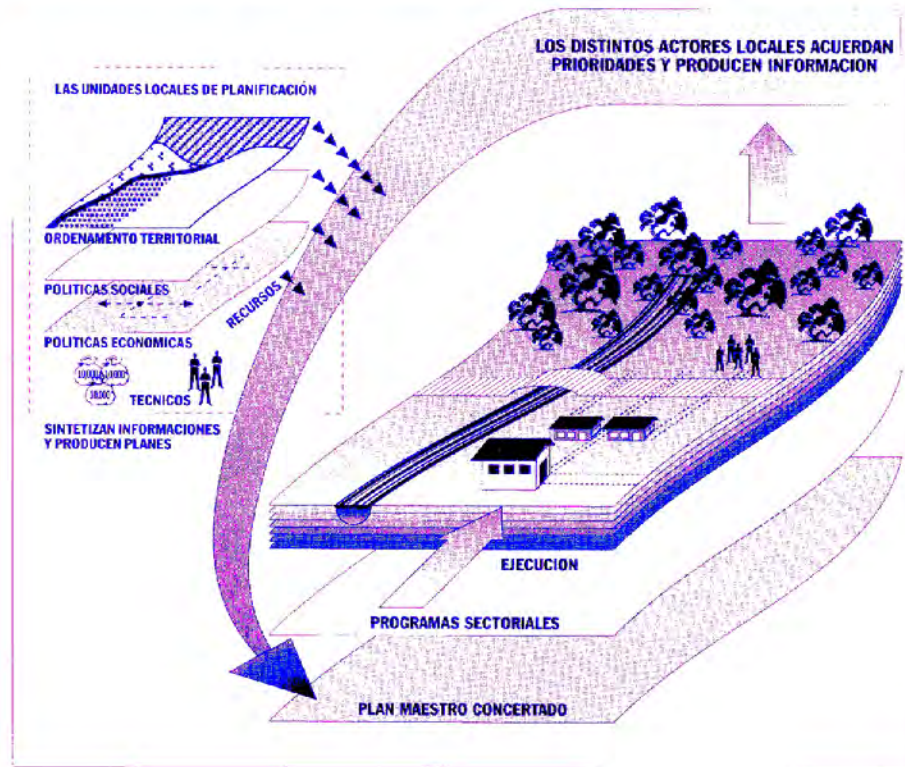
OBJETIVOS DE LA UPL

- ▲ Instalar capacidades de planificación, gestión y ejecución nacional a nivel local, que aseguren la sostenibilidad de políticas, programas y proyectos
- ▲ Contribuir a los procesos de descentralización, mediante el apoyo técnico a las instituciones y programas locales
- ▲ Convertir la planificación en un instrumento del desarrollo humano sostenible, mediante la formulación de políticas y proyectos que prioricen la protección del medio ambiente y la consecución de una mejor calidad de vida, profundicen los procesos democráticos, y fortalezcan la participación de la sociedad civil.



Fotos: © PNUD/OSP. Diseño: © Emerson, Wajthweiz Studios, Inc. Impreso en papel reciclado.

LA PLANIFICACIÓN A NIVEL LOCAL



La UPL genera información técnica, la cual sirve de orientación y respaldo para la toma de decisiones de las instancias del poder local cuyas resoluciones son aplicadas por la UPL para la conformación del plan maestro de desarrollo humano local

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION

Resultados de PRODERE



PNUD · OSP



SOSTENIBILIDAD Y REPLICABILIDAD

“El Gobierno tiene la voluntad de continuar con esta experiencia, ampliándola a escala nacional y articulándola con los planes y estrategias nacionales. Esta es la mejor justificación que podemos hacer para garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos de inversión interna y de la ayuda al desarrollo.”

▲ LIC. ANTONIO LACAYO,
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA DE NICARAGUA

“PRODERE ofrece un novedoso ejemplo de acción que contempla la puesta en práctica de un enfoque estratégico sobre el problema del desplazamiento, susceptible de ser aplicado en el futuro en otras zonas azotadas por la guerra o por catástrofes naturales.”

▲ DR. OSCAR ARIAS, EX-PRESIDENTE DE COSTA RICA Y
PREMIO NOBEL DE LA PAZ 1987

“PRODERE es una experiencia clave para responder a las tareas complejas del apoyo al retorno, la reintegración y la reconstrucción bajo formas que siembran las semillas del desarrollo futuro — no del conflicto futuro.”

▲ SR. BERNARD WOOD, DIRECTOR,
OCDE/DIRECTORIO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

“La experiencia de PRODERE es aplicable a situaciones parecidas en el contexto africano.”

▲ CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES DE
19 PARTICIPANTES DEL CUERNO DE AFRICA, MOZAMBIQUE Y
ZIMBABWE EN UN VIAJE DE ESTUDIOS A CENTROAMERICA

Proderere es el objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501



RESULTADOS CUALITATIVOS

- 1** PRODERE llega a su fase final después de casi 5 años de ejecución, habiéndose convertido en una experiencia vivida por 1,500,000 participantes Centroamericanos.
- 2** Se trata de una iniciativa a la vez de consolidación de la paz y de desarrollo sostenible. Ha sido replicada por varios gobiernos de la región y por el PNUD en otras regiones del mundo.
- 3** El PRODERE ha apoyado la reconstitución del tejido social de sociedades afectadas por la guerra, y ha contribuido a la descentralización de instituciones y a los procesos democráticos de toma de decisión en Centro America.

INVERSIONES SOCIALES

Al final de 1994, los gastos operativos de PRODERE alcanzaron US\$102 millones, de los cuales 91% fueron inversiones directas y 9% para gastos de gestión. El costo total promedio por participante directo ha sido de US\$40 por año. Incluyendo beneficiarios indirectos, el costo es de US\$16 por año.

4 PRODERE aplicó el concepto de Desarrollo Humano Sostenible (DHS), integrando las actividades de cinco sectores principales: Desarrollo Económico Local, Salud, Educación, Planificación Territorial-Infraestructura-Medio Ambiente, y Protección de Derechos. La creación de empleo ha sido la mayor prioridad, sin descuidar el tema de género, y la sostenibilidad ambiental.



5 PRODERE es una demostración destacada de coordinación interagencial en el sistema de las Naciones Unidas. Este programa del PNUD involucró desde su inicio a cuatro organismos ejecutores: UNOPS, ACNUR, OMS y OIT, coordinados por UNOPS. Otras Agencias se fueron sumando al programa (UNICEF, FAO, UNCDF, IFAD y PMA).

6 PRODERE ha impulsado la ejecución a nivel local, ampliando los conceptos de enfoque de programa y de ejecución nacional promovidos por el PNUD, una vez que la asistencia internacional facilite las condiciones para el "empowerment" de las entidades locales.



PRODERE: ALGUNOS LOGROS CUANTITATIVOS ACUMULADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994

INFORMACION GENERAL

Áreas de intervención	13
Superficie de las áreas	45,100
Población de las áreas	2,520,000
Número de Municipios de intervención	150
Beneficiarios directos	571,000
Beneficiarios indirectos	984,500

DERECHOS

Repatriados atendidos	44,000
Refugiados atendidos	9,900
Beneficiarios de asesoría legal	166,700
Comités Locales de Desarrollo organizados	1,150

INFRAESTRUCTURA

Caminos rurales contruidos/rehabilitados (Km)	1,540
Beneficiarios de alcantarillado/agua potable/letrinas	269,500

EDUCACION

Sistemas locales de educación establecidos/asesorados	10
Escuelas construidas/rehabilitadas	370
Escuelas equipadas y asesoradas técnicamente	940
Técnicos de educación capacitados	7,190
Beneficiarios de alfabetización	53,400

SALUD

Sistemas locales de salud establecidos/asesorados	25
Centros de salud contruidos y rehabilitados	110
Centros de salud equipados y asesorados técnicamente	170
Técnicos de salud capacitados	2,900
Personal comunitario de salud capacitado	8,400

PRODUCCION

Agencias de desarrollo económico local establecidas/asesoradas	8
Beneficiarios de proyectos productivos	69,450
Crédito contratado para proyectos productivos	15,330,000
Número de beneficiarios de crédito	33,000
Participantes en cursos de capacitación	30,300
Micro-empresas no-agrícolas financiadas	4,070
Porcentaje de mujeres en capacitación productiva	42%

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



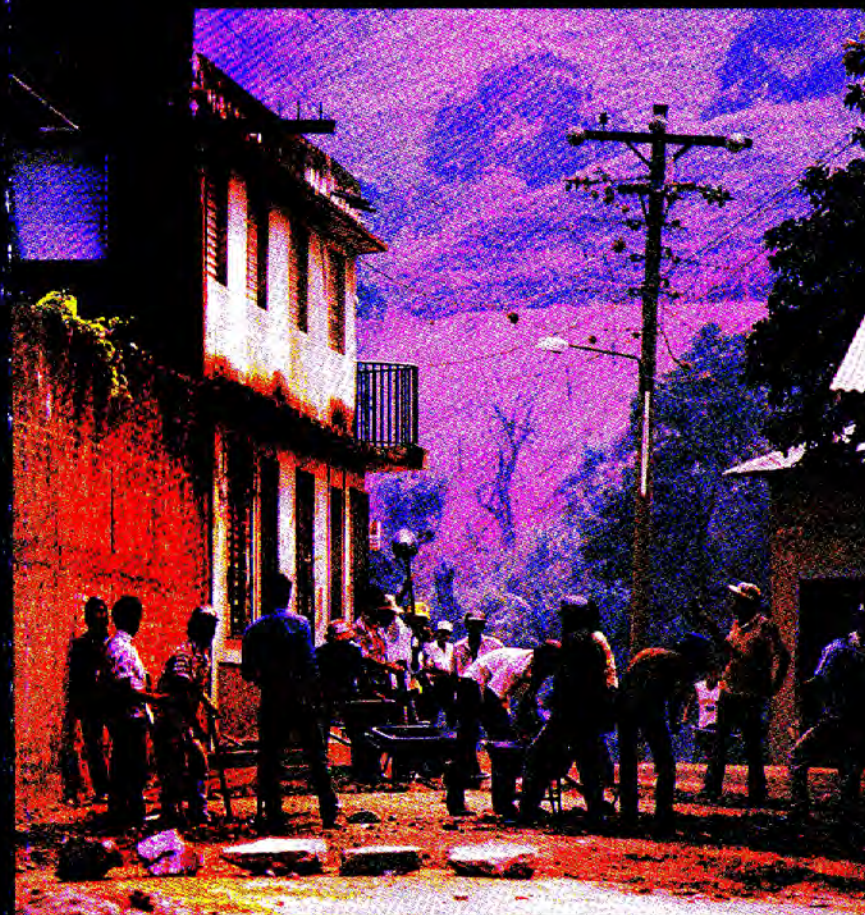
▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX: (503) 79-3910

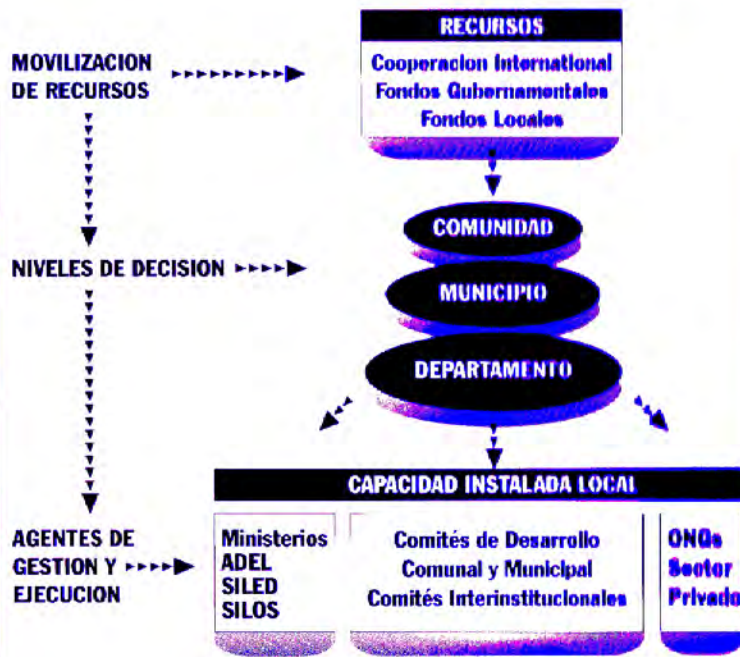
Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501



PNUD-OSP

DINAMICA DE LA EJECUCION LOCAL



EJECUCION LOCAL

Qué es?

Es la transferencia a las instituciones locales de la responsabilidad de administrar y ejecutar programas de desarrollo financiados por la cooperación internacional, de acuerdo con las políticas nacionales y las prioridades locales.

Cuál es su objetivo?

Generar una capacidad local para la administración y ejecución de programas de desarrollo, fortaleciendo así los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios del Estado y de las capacidades de ejecución de instituciones nacionales no gubernamentales.

Dónde se aplica?

En aquellas áreas que por sus condiciones de pobreza o exclusión, demandan una inversión extraordinaria de recursos y modalidades eficaces de gestión pública.

En la actualidad, la Ejecución Local se aplica en todas las áreas de acción de PRODERE en Centroamérica.

Cómo opera?

A través de la constitución de mecanismos locales y territoriales que reúnen a las representaciones ministeriales en el territorio, las instituciones municipales, las ONG, y otras organizaciones públicas y privadas de la sociedad civil. En este sentido, PRODERE ha impulsado la creación de las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), los Sistemas Locales de Educación (SILED), los Sistemas Locales de Salud (SILOS), y los Comités Interinstitucionales.



▲ Concertación y participación, condiciones indispensables para la Ejecución Local

▲ PROYECTOS EJECUTADOS

Movilización y concertación de recursos, planificación del gasto público de acuerdo a una estrategia de desarrollo sustentable y amplia participación de las instituciones locales en la ejecución de los programas, son algunos de los aspectos básicos de la Ejecución Local



▲ Fortalecimiento de capacidades gerenciales locales



CUALES SON LOS BENEFICIOS DE LA EJECUCION LOCAL?

Eficiencia

Asegura que los fondos aportados por la cooperación internacional lleguen íntegramente a las poblaciones locales, evitando su desvío hacia el mantenimiento de costosos aparatos burocráticos a nivel de los gobiernos centrales.

Gobernabilidad

Contribuye a dotar a las autoridades locales de capacidad de decisión y conducción real que les permita hacer el buen gobierno: concertado, participativo y eficaz, para emprender las transformaciones productivas y sociales que demandan las poblaciones de las áreas afectadas por la exclusión. Características estas esenciales para la consolidación de la paz en aquellos territorios en situación de post conflicto, mediante la atención inmediata a las demandas de los grupos en condiciones de extrema pobreza, los desplazados, los repatriados y los desmovilizados de guerra.

Integralidad

Impide la dispersión de esfuerzos, en tanto los proyectos se realizan en el contexto de un plan concertado de desarrollo local.

Reactivación

Dinamiza y diversifica las acciones del conjunto de agentes locales (sociales e institucionales, públicos y privados) mediante la asignación directa de recursos y responsabilidades.

Sostenibilidad

Estimula la creación de bases institucionales locales (sociales, técnicas y financieras), que garantizan la continuidad futura de los programas y proyectos. Simultáneamente, estimula la responsabilidad de los actores locales en cuanto a la preservación de su patrimonio y recursos naturales.

DOS INSTRUMENTOS DE EJECUCION LOCAL

Comité interinstitucional

El Comité Interinstitucional es una instancia de decisión y gestión local. Está formado por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil existentes en el territorio, por los delegados de las dependencias de los ministerios sectoriales, las autoridades locales (Alcaldes Municipales, Gobernadores, etc.) y las ONG.

Sus funciones más importantes son la construcción de consensos sobre los programas y proyectos a realizar, y la articulación de las políticas nacionales con las necesidades locales.

Este consenso y articulación se traducen en el Plan Concertado de Desarrollo del área.

Agencia de desarrollo económico local (ADEL)

La ADEL impulsa la transformación productiva de las áreas en las que actúa con el fin de expandir el mercado de bienes y servicios, ampliando así las oportunidades de empleo y mejores ingresos. En función de ese propósito tiene en calidad de socios a las organizaciones públicas y privadas vinculadas al sector económico y las representaciones gubernamentales.

Mediante la participación de su equipo de técnicos realiza las siguientes actividades:

- ▲ Identificación de las oportunidades económicas del territorio y formulación de acciones estratégicas.
- ▲ Apoyo técnico y financiero a pequeños y medianos empresarios para la formulación y gestión de proyectos.
- ▲ Elaboración de proyectos de preinversión.
- ▲ Promoción de nuevas tecnologías.

PRODERE impulsa la creación y consolidación de una capacidad local para administrar y ejecutar programas de desarrollo. Esta iniciativa es particularmente importante en aquellas regiones que tienen una débil presencia del Estado, y en donde la rehabilitación socio-económica demanda instrumentos institucionales reconocidos y abiertos a la participación de todos los sectores sociales.

LA EJECUCION LOCAL Y EL ENFOQUE DE PROGRAMA



El concepto de Ejecución Local es una aplicación práctica del enfoque de programa que promueve el PNUD.

Mediante este enfoque se pretende vincular los proyectos de cooperación a una política global de desarrollo; lograr que los recursos de la ayuda externa canalizados a través del PNUD sirvan de capital semilla para la atracción de otros fondos adicionales (nacionales e internacionales); y asegurar que los aportes financieros y técnicos apoyen las prioridades de desarrollo definidas por los propios países.



UN NUEVO CONCEPTO DE COOPERACION



La modalidad de ejecución local es la base de un nuevo concepto de cooperación para el desarrollo impulsado por el PNUD a través del PRODERE.

A partir de la concertación de esfuerzos entre la comunidad internacional, los gobiernos centrales y las instancias de decisión local, se busca atraer y consolidar recursos técnicos y financieros en aquellos territorios afectados por la pobreza extrema y por condiciones severas de exclusión; utilizarlos en la realización de programas de desarrollo humano sostenible de acuerdo a prioridades definidas por los propios gobiernos locales; y ejecutarlos mediante el concurso de las instituciones y organizaciones presentes en el territorio.

El PRODERE es un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

El PRODERE es un esfuerzo que integra a diversas instituciones del Estado en cada uno de los países, a organismos no gubernamentales, y agencias del Sistema de las Naciones Unidas, tales como la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Oficina Internacional de Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y la UNICEF. También recibe y coordina apoyos especiales de la Cooperación Bilateral Italiana y de la Comunidad Económica Europea (CEE).



20 dólares por beneficiario al año es el costo que ha demandado crear oportunidades de educación, salud y mejores condiciones de vida en las áreas afectadas por los conflictos centroamericanos.

▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501

**PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION**



PNUD • OSP

La experiencia PRODERE en centroamerica

AGENCIAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Para enfrentar la reconstrucción del tejido productivo en territorios afectados por los conflictos o en áreas urbanas y rurales pobres, es necesario ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, fomentar la creación de pequeñas empresas y organizar servicios de apoyo a la producción.

Paralelamente, es fundamental impulsar la constitución de mecanismos económicos locales capaces de auto-sostenerse más allá de la vida de los proyectos de cooperación internacional, en el cual han surgido.

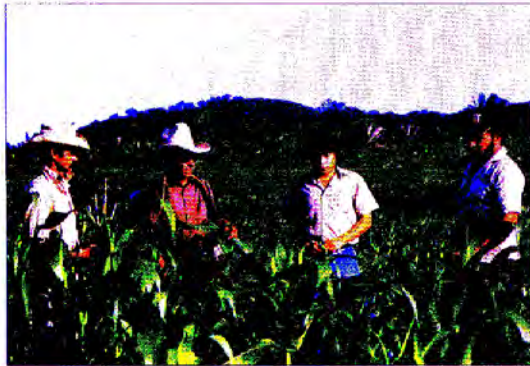
Por ello, el PRODERE además de apoyar los programas de las instituciones sectoriales, impulsa la creación de las Agencias de Desarrollo Económico Local.

Estas tienen como objetivo concertar en forma amplia las iniciativas públicas y privadas y en conjunto crear bases sólidas para el crecimiento económico. Cuentan con una estructura de técnicos que realizan estudios de factibilidad, gestión y movilización de recursos financieros, asesoría técnica en mercadeo y capacitación empresarial.

NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACION

El PRODERE constituye una aplicación concreta del enfoque de programa promovido por el PNUD. De acuerdo con esta concepción, construye mecanismos adecuados para una ejecución nacional a nivel local.

En lugar de brindar financiamiento y asistencia técnica a programas centralizados o acciones parciales, promueve la coordinación técnica en el ámbito local, facilitando que las zonas marginales tengan acceso a los recursos de la cooperación internacional.



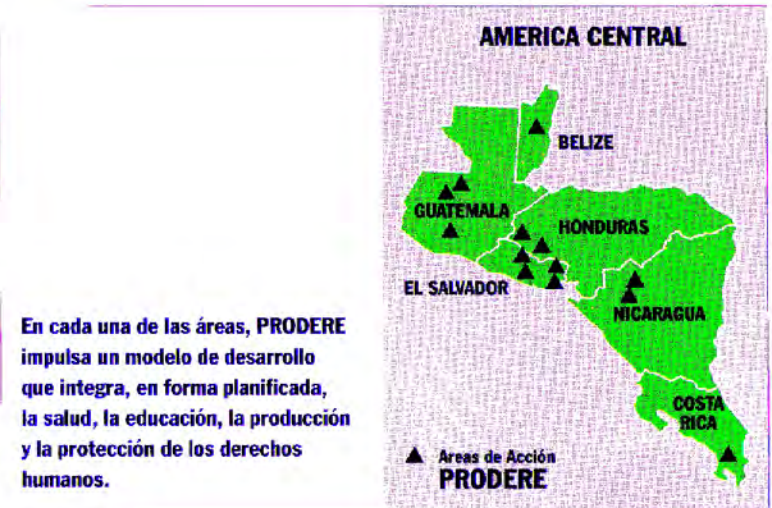
DESARROLLO HUMANO EN ACCION

En 1990 el PRODERE inició sus actividades. Desde entonces, en 11 áreas territoriales urbanas y rurales, de 6 países de la región, cerca de 1.000.000 personas han sido protagonistas y beneficiarias de un programa de desarrollo sostenible.

Mediante esta población organizada en 560 Comités Locales de Desarrollo (comunales, municipales y regionales), la participación del Estado, y el apoyo del PRODERE, se ha logrado en tres años, la reconstrucción de 1200 kilómetros de caminos rurales, la dotación de agua potable a más de 240.000 personas, la reconstrucción de 278 escuelas y de 80 unidades de salud y la dotación de \$9 millones de dólares para crédito agrícola que han beneficiado a más de 32.000 productores.

Toda esta inversión se cumple en el marco de la estrategia del desarrollo humano sostenible, apoyando la organización de sistemas para expandir las oportunidades de acceso a la salud, a los conocimientos y a un nivel de vida digno.

De esta forma, el PRODERE contribuye para que las comunidades superen las causas que han generado los conflictos, a través de una potente inversión en la formación de capital humano, institucional y económico.



PRODERE: LOS ORIGENES

Dos millones de personas debieron abandonar sus hogares como consecuencia de los conflictos bélicos acaecidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mayormente durante la década de los años 80.

En agosto 1987, los presidentes de Centroamérica reunidos en Guatemala elaboraron un Plan de Paz, Esquipulas II. En él, los gobiernos que enfrentaban insurrecciones armadas acordaron entablar negociaciones políticas con sus respectivos grupos opositores, asistir material y jurídicamente a las poblaciones afectadas por la violencia, y solicitar la cooperación internacional para enfrentar la difícil situación económica.

En apoyo a estos acuerdos, en mayo de 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica-PEC.

En el marco PEC y con el decidido respaldo de Italia, el PNUD creó el Programa de Desarrollo para Desplazados Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) con el objetivo de lograr la reinserción de todas las poblaciones desarraigadas a sus lugares de origen o su integración definitiva a las comunidades donde se encontraban.

En mayo de 1989, en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) el gobierno de Italia confirmó su apoyo al PRODERE, concediéndole 115 millones de dólares.

Gracias a esta importante contribución, en enero de 1990 el PRODERE inició sus labores en los 6 países centroamericanos.

EXCLUSION SOCIAL

El PRODERE trabaja en áreas geográficas afectadas en diversos grados por el conflicto centroamericano. Unas han sido escenario de persistentes actos de violencia otras han sido receptoras de importantes contingentes de refugiados y desplazados.

Estos territorios se caracterizan por altos niveles de pobreza, fragilidad social y débil presencia del Estado, compartiendo la situación de ser — como otras tantas regiones del mundo — los más excluidos de los beneficios del desarrollo nacional.

En esta realidad, el PRODERE concentra su acción en:

- ▲ Apoyar los procesos de construcción de la paz
- ▲ Fortalecer la promoción y protección de los derechos
- ▲ Impulsar la reactivación y diversificación productiva
- ▲ Ampliar el acceso de la población a los servicios básicos.

MECANISMOS LOCALES

Las poblaciones objetivo del PRODERE son principalmente repatriados, refugiados y desplazados.

Su reinserción efectiva a la vida social y productiva — además de acciones de impacto rápido — requiere la creación de condiciones de desarrollo para el área territorial donde se encuentran, permitiendo que la economía y servicios de estas áreas se vinculen al conjunto del país.

Es esta una concepción de intervención territorial, integral y no discriminatoria entre categorías de población (desplazados, refugiados, repatriados, desmovilizados y población local) la que posibilita superar las causas que generan los conflictos, extender el número de beneficiarios y crear bases para un desarrollo sostenible y duradero.

Con este enfoque, el PRODERE privilegia la construcción de mecanismos locales para enfrentar los fenómenos de exclusión y crear bases para la rehabilitación socio-económica.



Estos mecanismos son:

- ▲ Sistemas locales de salud
- ▲ Sistemas locales de educación
- ▲ Agencias de desarrollo económico local
- ▲ Mecanismos locales de protección de los derechos

El PRODERE impulsa la creación y fortalecimiento de mecanismos para la planificación y toma de decisiones a nivel local. Esta labor lo diferencia sustancialmente de otros programas tradicionales de desarrollo en áreas rurales o urbanas marginales, y explica su éxito operativo en el terreno.

PLANIFICACION CONCERTADA

A fin de armonizar las diversas intervenciones de desarrollo y de fomentar los procesos de pacificación, el PRODERE promueve en las áreas, la conformación de comités técnicos interinstitucionales.

Estos comités constituyen un instrumento de toma de decisión concertada entre los gobiernos locales, las instituciones de Estado, y la sociedad civil.

Al interior de estos comités se crean las unidades de planificación local, una de cuyas funciones es apoyar la elaboración del plan territorial de desarrollo humano, concertado entre los distintos actores locales. Estos planes, además de constituir el marco ordenador de las inversiones nacionales, son instrumentos de coordinación y canalización de recursos de la cooperación internacional.



SISTEMAS LOCALES DE SALUD

Las poblaciones objetivo del PRODERE, refugiados, desplazados y repatriados, comparten con las poblaciones locales, problemas socio-sanitarios y epidemiológicos comunes.

Alta mortalidad infantil, proliferación de enfermedades endémicas, carencia de medicamentos y personal sanitario, dificultades de acceso a los servicios — la mayoría de las veces escasos o inexistentes — son los principales problemas.

En esta realidad, el PRODERE apoya acciones de impacto inmediato tales como la construcción y equipamiento de puestos de salud. Pero su acción fundamental se centra en fortalecer estructuras que en forma permanente, sostenible e integrales, transformen las condiciones sanitarias del área. Por esta razón promueve la creación de los Sistemas Locales de Salud con el propósito de lograr:

- ▲ Una administración descentralizada más eficaz y eficiente de los recursos asignados al sector
- ▲ Una mejor coordinación de las instituciones que se encargan de la prevención, la atención primaria, el higiene ambiental y la salud pública en general
- ▲ Una mayor participación de la comunidad en la solución de sus problemas de salud, a través del control y evaluación de los programas socio-sanitarios.

SISTEMAS LOCALES DE EDUCACION

En las áreas de intervención de PRODERE, las infraestructuras educativas están deterioradas o son inexistentes, la tasa de escolaridad está por debajo del nivel nacional y los niños han sido afectados por la guerra, la marginalidad y la pobreza.



En estas condiciones construir escuelas, entregar libros y capacitar maestros no es suficiente.

Es necesaria una acción más profunda, destinada a convertir la educación en un vehículo efectivo para la plena vigencia del derecho y la rehabilitación socio-económica de las áreas.

En respuesta a estas demandas PRODERE apoya la organización de los Sistemas Educativos Locales con el propósito de lograr:

- ▲ Una administración descentralizada más eficiente en la utilización y control de los recursos asignados al sector
- ▲ La efectiva participación de la comunidad a fin de obtener el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, tomando en cuenta la particularidades culturales de la población
- ▲ El mejoramiento y readecuación de la calidad del proceso pedagógico, mediante un vínculo más estrecho entre maestros y comunidad.

MECANISMOS LOCALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS

El conflicto es la negación de la tolerancia, el quiebre del estado de derecho y el imperio de la fuerza. Esta situación no sólo golpea a los desarraigados, sino que a las poblaciones pobres en general.

Los grupos humanos que han sufrido los conflictos, no sólo han perdido bienes, también han sido afectados sus derechos ciudadanos, su seguridad personal, su libertad de circulación y de expresión. En estas condiciones, el PRODERE conjuntamente con el ACNUR, ha promovido, primero acciones de protección y documentación, para luego apoyar el retorno o instalación a nivel local, de instituciones del Estado dedicadas a la protección de los derechos humanos.

Donde es posible, el PRODERE fortalece formas locales de administración de la justicia, promueve la educación en derechos e impulsa otras iniciativas locales orientadas a la defensa de los derechos ciudadanos.

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



AMERICA CENTRAL

BELIZE
 GUATEMALA
 HONDURAS
 EL SALVADOR
 NICARAGUA
 COSTA RICA

▲ Areas de Acción PRODERE



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE
 55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
 TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
 79-3912 FAX. (503) 79-3910

Office for Project Services
 220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
 Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501

¿COMO ESTA ORGANIZADA UNA ADEL?

Una ADEL está conformada por:

- ▲ Una Asamblea en la que participan los representantes de las diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo económico local
- ▲ Una Junta Directiva, elegida por la Asamblea
- ▲ Un gerente contratado por la Agencia
- ▲ Un equipo de profesionales constituido por técnicos contratados por la ADEL y personal procedente de las instituciones involucradas.

La ADEL tiene una oficina departamental o regional que centraliza los servicios. Adicionalmente, está en condiciones de abrir ventanillas en aquellas localidades que así lo demanden.

¿QUIENES PARTICIPAN?

En una ADEL participan todos los actores que a nivel local tienen un rol en el desarrollo económico: instituciones públicas nacionales a través de sus dependencias o delegaciones destacadas en la región, gobiernos locales, asociaciones gremiales y comunitarias, ONG, Universidades y centros de investigación y asistencia técnica, y otras instituciones privadas dispuestas a apoyar el desarrollo productivo.

AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES

En las áreas más pobres y marginadas existe un inmenso capital humano. Lo constituye el esfuerzo cotidiano de los miles de hombres y mujeres que no obstante su ingenio y capacidad de trabajo, permanecen al margen del desarrollo, a menudo por falta de apoyo y servicios específicos.

La marginalidad y la pobreza no son una vocación, son una condición. Invertir recursos técnicos y financieros para cambiar esas condiciones, ha demostrado ser el camino más efectivo para fortalecer los procesos de pacificación y democratización.



DESARROLLO LOCAL

La reconstrucción de los tejidos productivos en áreas asoladas por los conflictos o afectadas por situaciones de pobreza y marginalidad, logra resultados más eficaces si los protagonistas del proceso son las fuerzas vivas locales. Estas conocen la historia, la cultura y las potencialidades del área y tienen el máximo interés en construir su propio desarrollo.

En este marco y de acuerdo con la estrategia de crear bases para un desarrollo sostenible, PRODERE impulsa la creación de entidades locales, altamente participativas y capaces de planificar y fomentar su crecimiento económico y social.



¿QUE ES UNA ADEL?

La Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) es una propuesta organizativa impulsada en PRODERE por el PNUD y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Es un instrumento concebido para brindar a sectores sociales y áreas territoriales tradicionalmente excluidas del desarrollo económico, oportunidades de acceso al circuito productivo a través de la prestación de servicios de crédito, asistencia técnica y capacitación.

Ha sido diseñado para planificar y ejecutar eficazmente proyectos de apoyo a empresas, concertando en forma amplia las iniciativas públicas y privadas, desplegando acciones que permitan lograr un crecimiento económico con equidad.



Una ADEL es:

- ▲ Un organismo local con participación pública y privada.
- ▲ Una entidad autónoma dirigida a crear condiciones para la rehabilitación de los sectores y áreas más excluidas del desarrollo nacional.
- ▲ Una estructura altamente profesional que promueve y apoya proyectos productivos orientados al desarrollo auto-sostenido.

¿EN QUE REALIDAD ACTUA?

Las ADEL actúan en las áreas de trabajo de PRODERE, las cuales se caracterizan por:

- ▲ Limitados recursos presupuestarios del gobierno y escasez de instituciones estatales capaces de promover iniciativas económicas generadoras de empleo e ingresos
- ▲ Una agricultura poco avanzada, cuyo principal objetivo es la subsistencia
- ▲ Ausencia de diversificación económica y casi total inexistencia del sector manufacturero, industrial y de servicios
- ▲ Carencia de iniciativas privadas que contribuyan a un cambio de la situación económica del área
- ▲ Falta de acceso al crédito
- ▲ Bajo nivel tecnológico para la producción
- ▲ Desconocimiento del mercado
- ▲ Poca capacidad para la gestión de recursos financieros o técnicos por parte de los actores locales.



La rehabilitación socio económica de áreas ex-conflictivas requiere de la concertación de todas las fuerzas que han estado enfrentadas.

La ADEL, por sus objetivos y por los sectores que en ella están representados, es el vehículo para alcanzar este propósito.

¿QUE HACE UNA ADEL?

- ▲ Prepara un diagnóstico territorial para identificar las potencialidades del desarrollo económico y contribuir a la planificación económica local
- ▲ Promueve un clima favorable para crear una cultura empresarial, en especial entre las poblaciones de bajos recursos económicos
- ▲ Estimula la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las ya existentes
- ▲ Da apoyo para la elaboración de estudios de factibilidad técnica y económica, selecciona empresas viables para financiamiento, realiza cursos de capacitación empresarial y técnica, da seguimiento técnico y supervisión a las empresas apoyadas y ofrece servicios de comercialización
- ▲ Facilita el seguimiento de los proyectos a través de relaciones y convenios con instituciones nacionales e internacionales
- ▲ Busca la canalización de recursos financieros y tecnológicos a nivel nacional e internacional para proyectos de desarrollo económico local
- ▲ Da servicios para la promoción del empleo local.



La ADEL es uno de los instrumentos que PRODERE promueve, para garantizar la ejecución eficiente a nivel local, de proyectos de apoyo crediticio a la producción financiados por la cooperación internacional y por recursos nacionales.

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX. (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501



PNUD • OSP

LA SALUD EN LAS AREAS DE ACCION DE PRODERE

En las área de acción de PRODERE, desplazados, refugiados y repatriados, las comunidades donde se encuentran, enfrentan conjuntamente problemas socio-sanitarios y epidemiológicos.

Alta mortalidad infantil, proliferación de enfermedades endémicas, carencia de medicamentos y personal sanitario, dificultades de acceso a los servicios — la mayoría de las veces escasos o inexistentes — constituyen los principales problemas.

Por otro lado, el impacto de los conflictos y la progresiva restricción de las inversiones en salud como consecuencia de los ajustes estructurales de las economías han acentuado aún más las carencias del sector.

En estas condiciones, PRODERE con la colaboración de la OMS/OPS ha concentrado sus recursos en cuatro acciones básicas:

- ▲ Promoción de los Sistemas Locales de Salud, (SILOS)
- ▲ Apoyo a la formación y capacitación en salud de personal técnico y comunitario
- ▲ Construcción y equipamiento de infraestructuras de salud, donde el personal sanitario del Estado y otras entidades puedan operar
- ▲ Apoyo a los programas prioritarios de salud: materno-infantil, saneamiento ambiental, enfermedades contagiosas, etc.



La constitución de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) tiene una vital importancia para los procesos de rehabilitación de áreas que han sido afectadas por conflictos bélicos o que están sujetas a condiciones de pobreza y marginalidad.

El rol protagónico de la comunidad en la gestión y administración de los sistemas, el énfasis en extender los servicios a los más alejados rincones de los territorios donde opera y la concepción integral de intervención — en la cual la protección del medio ambiente, el acceso a la educación, la vivienda y el empleo, son considerados problemas de salud — hacen de los SILOS uno de los ejes para la construcción del desarrollo humano en estos territorios.



¿QUE SON LOS SILOS?

Los Sistemas Locales de Salud (SILOS) son parte de una política estratégica impulsada por la Organización Mundial de la Salud - OMS - y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para descentralizar los servicios de salud y promover la atención primaria.

Su aplicación intenta resolver la contradicción existente entre las limitaciones de recursos y de organización, y las necesidades de salud de las poblaciones más marginadas y aisladas.

La filosofía de los SILOS consiste en considerar la salud no solamente como prevención, tratamiento y rehabilitación de los estados patológicos, sino que también como bienestar sico-social integral, sustentado en un nivel de vida digno, en un entorno ambiental saludable y no degradado y en un ámbito de libertad.

En consecuencia, la meta principal de los SILOS es aumentar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud, particularmente para aquellos sectores sociales y territorios que históricamente han sido los más marginados.

LOS SILOS Y LA COMUNIDAD

Un elemento vital para la existencia y funcionamiento eficaz de los SILOS es la participación comunal. El SILOS está integrado por representantes de las comunidades, las alcaldías, el Ministerio de Salud y organizaciones no gubernamentales locales involucradas en este sector.

Su tarea más importante es realizar y ejecutar la programación local. Esta consiste en trazar la estrategia de utilización de los recursos en función de los principales problemas de salud presentes en este territorio. Asimismo tiene la responsabilidad de darle seguimiento y evaluar los programas que se implementen.

De esta forma se logra que las políticas y las acciones de las instituciones de salud respondan a la realidad local, y que recursos materiales y humanos de las comunidades aumenten el número de iniciativas y disminuyan los costos.

ESTRUCTURA DE UN SILOS

E L SILOS recupera el concepto de territorio estructurando en una red dinámica los servicios y los recursos técnicos y humanos de salud.

En este espacio articula los recursos disponibles y promueve la coordinación e integración de sectores relacionados con la salud, tales como educación, medio ambiente y generación de empleo.



PRODERE Y LOS SILOS

PRODERE, en apoyo a los SILOS, impulsa la formación de personal técnico institucional y comunal (promotores de salud y parteras) en gestión eficiente de los servicios, atención básica de salud, nutrición, salud mental, control de epidemias, prevención y atención materno-infantil.

En lo concerniente a infraestructura, apoya la construcción y rehabilitación de instalaciones de salud, aportando al mismo tiempo, equipo y medicinas básicas. También ejecuta proyectos de agua potable e instalaciones sanitarias.



EL MAPA DE RIESGO Y RECURSOS

C omo parte de su estrategia operativa, PRODERE promueve la aplicación de instrumentos que incrementan la participación comunitaria.

Uno de ellos es el mapa de riesgo y recursos. Su elaboración consta de tres fases:

- ▲ Identificación de necesidades y recursos comunitarios
- ▲ Investigación de campo y realización del mapa de la comunidad
- ▲ Priorización de los problemas encontrados y alternativas de solución.

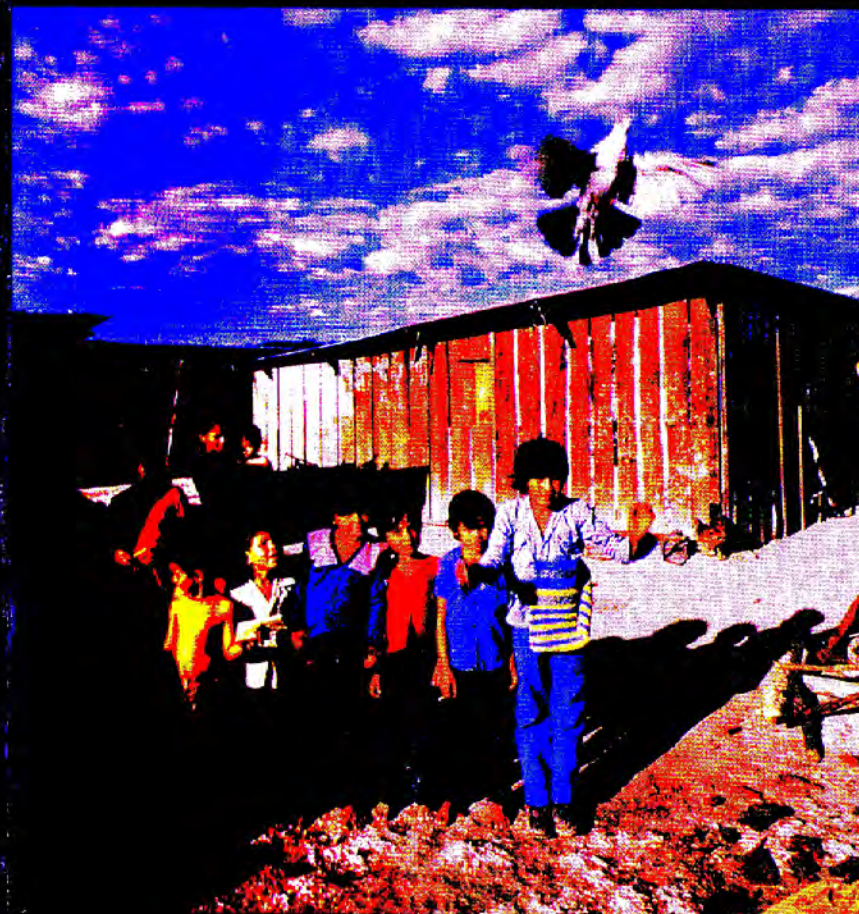
El proceso de elaboración de este mapa enriquece la conciencia de la comunidad sobre los problemas de salud. Por la información que contiene sirve de documento orientador para los programas de inversión de las instituciones estatales y de cooperación internacional que trabajan en el área. En sociedades que se encuentran en procesos de pacificación, su elaboración se convierte en un mecanismo de concertación para la formación de consensos sobre el uso de los recursos y sobre las acciones de desarrollo.





El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.



El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

AMERICA CENTRAL



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
 TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
 79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
 Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501



PNUD • OSP

PRODERE Y LA EDUCACION

En las áreas de intervención de PRODERE, las infraestructuras educativas están deterioradas o son inexistentes, la tasa de escolaridad está por debajo del nivel nacional, y los niños han sido afectados por la guerra, la marginalidad y la pobreza.

En estas condiciones construir escuelas, entregar libros y capacitar maestros no es suficiente.

Es necesaria una acción más profunda destinada a convertir la educación en un vehículo efectivo para la plena vigencia del derecho y la rehabilitación socio-económica de las áreas.

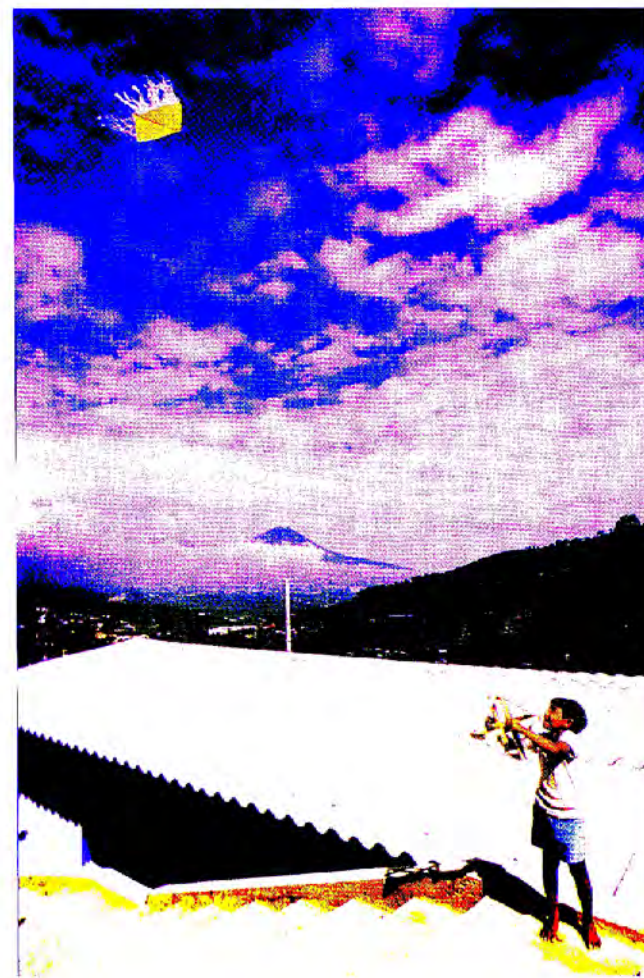
Sobre estos principios, PRODERE, mediante su componente Educación, realiza las siguientes actividades:

- ▲ Fortalece las organizaciones educativas locales para incrementar sus capacidades de gestión y ejecución, tanto en la educación formal como en la no formal
- ▲ Coordina con los Ministerios de Educación e instituciones nacionales e internacionales, la aplicación de programas que permitan fortalecer los procesos de descentralización educativa y apoyen las iniciativas locales
- ▲ Brinda apoyo para la capacitación continua de maestros, promotores y otros agentes de educación
- ▲ Impulsa la creación y consolidación de los Sistemas Locales de Educación - SILEL.



EDUCACION PARA LA PAZ

La recuperación del tejido social y los procesos de consolidación de la convivencia pacífica en los países que enfrentan o han enfrentado situaciones de conflicto, sólo puede asegurarse en el mediano plazo, si se realizan decididos esfuerzos de educación para la paz y el desarrollo humano. Se requiere por lo tanto, adecuar las condiciones de gestión del sistema educativo a principios y valores de convivencia solidaria que permitan al niño, desde su primera infancia, desarrollar aptitudes de tolerancia, de participación democrática y de respeto por las ideas de los otros.





¿QUE ES EL SILED?

El Sistema Local de Educación (SILED), como propuesta, se asume como una estructura que interrelaciona e integra al conjunto de servicios educacionales en un espacio geográfico definido.

En ese ámbito, el Estado y la comunidad actúan conjuntamente para el desarrollo de la educación en sus diversos niveles y manifestaciones.

Desde el punto de vista del desarrollo y modernización del Estado, el SILED responde a las tendencias de descentralización y desconcentración del aparato estatal, procurando una mayor democratización y eficiencia en la prestación y gestión de los servicios. En esa perspectiva, la unidad administrativa básica es el municipio.

Desde el punto de vista del desarrollo comunitario, el SILED permite abrir oportunidades de participación a las comunidades de usuarios de los servicios básicos, en la estructura del Estado.

Con respecto al desarrollo del sector educativo, permite procesos más flexibles en la elaboración de los planes globales de educación, de modo que contemplen las condiciones específicas de cada comunidad en aspectos tales como los contenidos curriculares, ciclos del calendario escolar, y la utilización de materiales didácticos adecuados a particularidades étnicas o lingüísticas.



▲ Más oportunidades de educación escolar, media y técnica, es una necesidad imposterable del desarrollo local



OBJETIVOS DEL SILED

Participación de la comunidad

El SILED busca crear una comunidad educativa — padres, maestros, alumnos y representantes de organizaciones locales — capaz de garantizar la adecuada prestación del servicio y de resolver problemas específicos tales como el ausentismo de estudiantes y maestros, el respeto a los derechos fundamentales de los niños, el mantenimiento básico de la infraestructura y el desarrollo de programas de salud y recreación.

Integralidad del servicio

Con el fin de mejorar la oferta educativa, busca la consolidación de mecanismos que integren los diversos niveles de educación — preescolar, primaria, secundaria, técnica y universitaria — así como una relación más fluida entre el ámbito local y el nacional.

Aprovechamiento de los recursos

Promueve el desarrollo de formas de organización que posibiliten el uso sostenible de los recursos de la comunidad, tanto materiales como intelectuales.

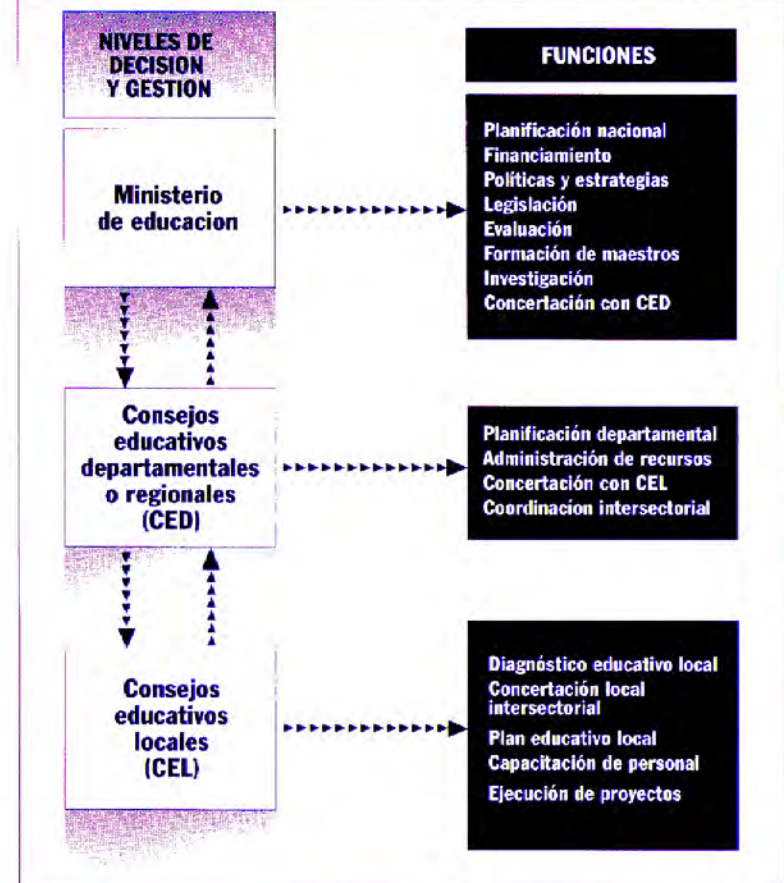
Mejoramiento de la calidad

Impulsa la creación de un ambiente educativo que asegure el desarrollo integral de niños y jóvenes. Con ese fin, pone énfasis en mejorar la calidad y profundidad de los contenidos de la instrucción escolar y también en el conocimiento del entorno físico y social en el que se halla el alumno.



▲ Incrementar los programas de educación no formal, entre ellos la alfabetización de adultos, es una de las prioridades

ESTRUCTURA TEORICA DE UN SILED



▲ Los SILED establecen una relación dinámica entre los distintos niveles de decisión comunal, regionales y nacionales, y entre las instituciones educativas que actúan en esas instancias

El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION



PNUD · OSP

CONCERTACION Y DERECHOS

Centroamérica vive una etapa de pacificación en la que ocupa un papel preponderante la negociación y la adopción de consensos.

Este proceso adquiere vital importancia en las áreas de PRODERE, en muchos casos, lugar de origen de los conflictos.

En estos territorios, para apoyar espacios de plena legalidad y respeto a los derechos, PRODERE impulsa la creación de instancias que posibiliten que fuerzas hasta ayer antagonicas, dialoguen y adopten decisiones conjuntas en pro del desarrollo.

Los comités comunales y los comités interinstitucionales son dos ejemplos de mecanismos locales de concertación.

La discusión alrededor de los problemas de la comunidad y la necesidad de adoptar consensos en torno a la utilización de los recursos disponibles, han demostrado ser claves para reunir a partes que han estado enfrentadas.

Estas instancias de concertación a nivel local permiten materializar los acuerdos políticos que se han adoptado en esferas superiores y al mismo tiempo, dinamizar la reconstrucción del tejido social.

De esta forma, los protagonistas del conflicto no solo se reconocen mutuamente como sujetos sino que también aceptan que el derecho se convierta en un instrumento central de la reconciliación y el desarrollo.



El desarrollo local necesita de un ámbito de legalidad que permita la participación organizada de los miembros de la comunidad y la libre expresión de sus opiniones.

En muchas de las áreas en las que trabaja PRODERE, la confianza en la práctica del derecho se ha desgastado por la ausencia o ineficacia de las instituciones encargadas de administrar justicia y por una larga historia de conflictos que han hecho del uso de la violencia su forma recurrente de resolución.

En esta realidad PRODERE, con apoyo técnico del IIDH, viene promoviendo la creación de mecanismos de protección de los derechos humanos.

Estos mecanismos involucran a las instituciones del Estado y de la sociedad civil en acciones conjuntas para asegurar la sostenibilidad de los programas de defensa de los derechos, y que mediante el fortalecimiento de la justicia, permiten que las poblaciones recuperen la confianza en el sistema legal y sus instituciones, requisito indispensable para consolidar la paz en estos territorios.

ACCIONES DE PRODERE PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS



Fortalecimiento de las instituciones de derecho

Da apoyo técnico y jurídico para promover una mejor administración de la justicia a nivel local y para la creación y consolidación de mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos, tales como procuradurías, bufetes populares y Casas de la Justicia.

Investigación e información

Impulsa estudios sobre requisitos y obstáculos para la plena vigencia de los derechos a nivel local, promueve cursos de enseñanza y capacitación en aspectos legales, y coopera con la edición y difusión de publicaciones sobre el tema.

Asistencia legal

Realiza operaciones para la documentación básica de los desplazados, los refugiados, los repatriados y los que desean residencia permanente en el país de asilo; colabora en la obtención de reconocimiento jurídico para organizaciones locales; y ayuda a la legalización de bienes.



Adecuación legislativa

Brinda apoyo técnico-jurídico para la adecuación de la normativa interna a los instrumentos del derecho internacional. También impulsa reformas a la legislación para una mayor protección de los grupos vulnerables.



Apoyo a grupos vulnerables

Promueve acciones de protección y difusión de los derechos de mujeres, niños y pueblos indígenas. Asimismo, en coordinación con el ACNUR, proporciona apoyo a refugiados en el país de asilo para facilitar su derecho de permanencia y de acceso al empleo, la educación y la salud.

UNA ESTRATEGIA PARA DERECHOS HUMANOS

La finalidad de PRODERE como programa de desarrollo humano sostenible es que las poblaciones de las áreas en las que actúa, tengan acceso al pleno ejercicio de sus derechos en todas sus dimensiones. En consecuencia, su estrategia define dos grandes principios de acción:

- ▲ Fomentar un cambio de actitud entre los distintos grupos sociales con el fin de fortalecer las formas pacíficas de resolución de los conflictos, ayudando así a los procesos de reconciliación, y creando bases sólidas para el tránsito de una cultura de la violencia a una cultura del derecho
- ▲ Convertir al desarrollo humano en un medio para la realización de los derechos humanos.

Ayudar a consolidar el sistema jurídico no es suficiente: es necesario crear y fortalecer una base socio-económica que lo sustente.

Por esta razón, PRODERE concibe las acciones en salud, educación, economía y protección del medio ambiente, como parte esencial de una estrategia de desarrollo humano sostenible, cuya finalidad es el disfrute efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En cumplimiento de estos principios, en tres años de labor, PRODERE ha formalizado muchos convenios en materia de protección de los derechos, con gobiernos, municipalidades, ONG y otras instituciones.

30.000 personas han sido beneficiadas directamente mediante los programas de documentación personal y legalización de tierras, y más de 1000 organizaciones sociales han obtenido reconocimiento jurídico.

INICIATIVAS COMPARTIDAS

La protección efectiva de las poblaciones desarraigadas demanda acciones coordinadas entre los organismos de asistencia humanitaria y los programas de desarrollo, a fin de evitar duplicidades en la ayuda, lograr un uso más eficaz de los recursos, y fundamentalmente, establecer un "continuum" entre la protección jurídica y la consecución de condiciones que permitan la vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos.

Un precedente en este sentido lo constituye la contribución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a PRODERE.

Ello ha permitido mejorar la eficacia de programas de atención a refugiados en las áreas de acción de PRODERE, en Belice, Costa Rica y Honduras; y de asistencia a grupos de repatriados, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

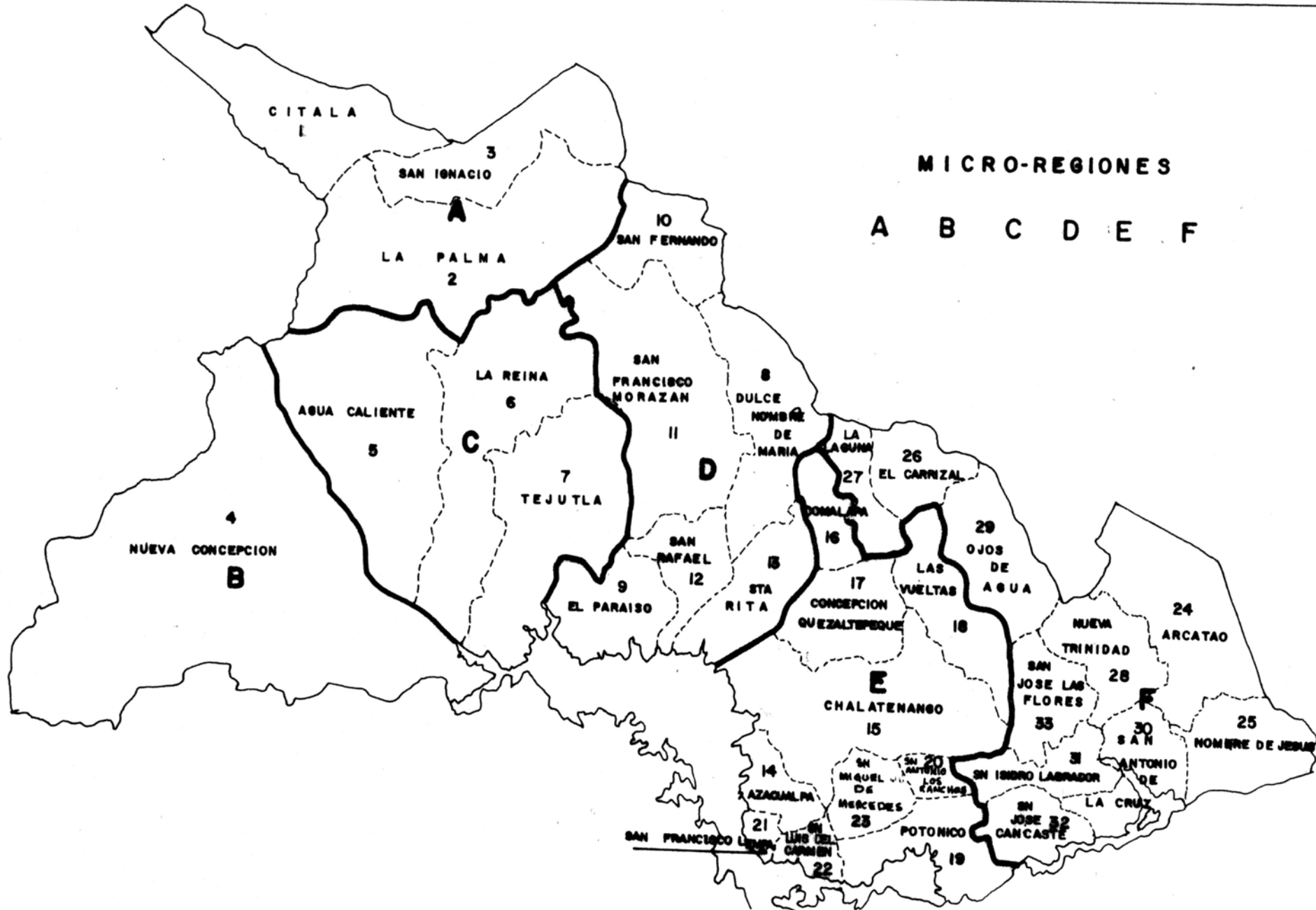
Esta suma de esfuerzos también ha potenciado la capacidad para obtener de los gobiernos de los países de asilo, más garantías jurídicas y sociales para los refugiados, tales como el derecho de ciudadanía, de residencia, de empleo y de capacitación laboral en centros de refugio.

En el caso de las repatriaciones hacia comunidades ubicadas en territorios donde actúa PRODERE, fue posible establecer experiencias de programación conjunta a fin de abarcar las distintas etapas del retorno, promoviendo condiciones para la reintegración social y productiva definitiva de los repatriados.

Esta labor compartida también ha permitido aplicar en el marco de PRODERE, principios técnicos de protección a grupos de desarraigados no reconocidos internacionalmente, tales como desplazados internos e inmigrantes ilegales.



▲ Taller de capacitación para refugiados salvadoreños. Campamento de Mesa Grande, Honduras, Noviembre de 1991



MICRO-REGIONES

A B C D E F



**Comité
Ambiental de
Chalatenango**

NORMATIVIDAD

Comisiones de
seguimiento a acuerdos

El Cimarrón
Cometaria El Pay
Concertación El Paraíso
Combate de Incendios



NARN CDS - Nueva Concepción
SEMA DM - 1 ASECH A

ADESCO Las Uñas FUNPROCOOP CONAMUS
Coop. Heroes del Volcancillo PNC - Chalatenango

TechnoServe PDDH FUNDESYRAM CEPRODE

ADEL Saneamiento Ambiental DERN INFRAMS
CEL C. de Cultura Chalatenango

PROCHALATE ISEAC AMAR CDS - Las Brisas

ANTA PNC - Nueva Concepción ASIAPACTRI CENTA

Diocesis FUNDALEMPA ASAPALMA FONAES

ININCO ADHU Secarra Literaria CORDES

Cuarta Brigada ITOMA PNC - Ambiente

F. KNAPP IEJES REDES

IICA / Ladera PROCAP

Visión Mundial PDHS

Promoción
Integración y Apoyo



Alianzas para
el Desarrollo
Ambiental

Nombramiento

Grupo
Coordinador

Apoyo logístico para la
realización de Asambleas

- Cerro El Alto
- Cárcava La Zambora
- Cordillera Dulce Nombre María
- El Barrancón
- Cerro El Erasmón
- Ribera del Río Lempa
- Cuenca Río Tamulaca
- La Montaña

NORMATIVIDAD DEL COMITE AMBIENTAL DE CHALATENANGO. CACH.

NATURALEZA: El CACH es un foro permanente de concertación y coordinación ambiental, orientado al desarrollo humano sostenible del departamento de Chalatenango.

Este foro está integrado por instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la población civil, quienes en forma voluntaria, sin fines de lucro, ni diferencias políticas partidarias o religiosas, actúan a través de una estructura flexible y horizontal, en la cual todos tienen igual voz y voto.

PROPÓSITO:

Contribuir a mejorar las condiciones ambientales de la población del departamento de Chalatenango, a través de la protección y el desarrollo sostenible de los Recursos Naturales.

OBJETIVO

Concertar y coordinar políticas, estrategias y actividades ambientales y promover la participación ciudadana como un medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible del departamento de Chalatenango.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Participar en la concertación para la elaboración y validación de un plan departamental de manejo ambiental y facilitar su implementación.
2. Potenciar los esfuerzos de recuperación ambiental y la interrelación entre los actores que promueven el desarrollo ambiental.
3. Canalizar las demandas ambientales de la sociedad civil a los entes responsables.
4. Gestionar a nivel nacional e internacional recursos técnicos y financieros que permitan la ejecución de planes, programas y proyectos ambientales y de recuperación y desarrollo de los Recursos Naturales.

MEMBRESIA:

Para ser miembro del CACH se requiere:

- * Que esté trabajando en actividades ambientales en Chalatenango o que debido a su naturaleza tenga jurisdicción en el Departamento en materia ambiental.
- * Que exprese su interés en integrarse al CACH a través de nota en la cual designa a un representante propietario y un suplente de su institución u organización ante la Asamblea del CACH.
- * Llenar el perfil ambiental institucional.
- * Disposición de asistir y respetar los horarios y fechas de las Asambleas mensuales.
- * Colaborar voluntariamente en las comisiones que se conformen, cuando lo considere apropiado.
- * Apoyar procesos de concertación y coordinación en su área de influencia.

ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO:

ASAMBLEA: Estará constituida por las instituciones y organizaciones presentes en la reunión. Es la instancia máxima en la toma de decisiones.

GRUPO COORDINADOR: Estará integrado por un número de instituciones u organizaciones que la Asamblea designará y que durará un año en sus funciones; esto no limita que otras organizaciones o instituciones podrán colaborar voluntariamente con el Grupo Coordinador.

COORDINACIÓN FINANCIERA, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA: Para la administración financiera la Asamblea designará a uno de sus miembros que tenga personalidad jurídica para ejecutar dicho recurso, con el entendido que la institución o organización percibirá un porcentaje de los mismos para sufragar gastos administrativos del miembro designado; dicho porcentaje será establecido por la Asamblea en mutuo acuerdo con el donante. La Asamblea elegirá a una o más integrantes que ejerzan las funciones técnicas - administrativas en apoyo al Grupo Coordinador en primera instancia y a la Asamblea misma.

COMISIONES: Son las que la Asamblea sugiere para dar seguimiento a los acuerdos tomados. Cada comisión nombrará en su interior a un coordinador y un secretario en la misma ocasión que fuera constituida. Una vez cumplida la tarea para la cual fue constituida la comisión se disolverá. La comisión informará en forma escrita o verbal a la Asamblea en el momento oportuno.

FUNCIONES DEL GRUPO COORDINADOR:

- Seguimiento a los acuerdos de la Asamblea.
- Archivo de correspondencia.
- Colaborar en la redacción de la memoria.
- Apoyar a la Asamblea del CACH y representar al CACH en aquellos eventos que la Asamblea asigne.
Asistir a los eventos cuyas invitaciones sean extemporáneas, en calidad de oyentes.
- Apoyar alguna de las comisiones que se nombran en la Asamblea.

FUNCIONES DEL O LOS COORDINADORES TÉCNICO - ADMINISTRATIVO:

- Girar convocatorias o invitaciones a las instituciones para la Asamblea mensual.
- Velar por la reproducción de las memorias y otros documentos y facilitarlos a los asistentes de las Asambleas.
- Colaborar con el Grupo Coordinador.

FUNCIONES DEL MIEMBRO ASIGNADO PARA EL MANEJO FINANCIERO:

- Facilitar los fondos económicos en forma oportuna para permitir la concretización de actividades acordado en la Asamblea.
- Informar sobre el estado financiero cuando la Asamblea lo estime conveniente.
- Inventariar los bienes del CACH y velar por su buen uso.

VOTACIONES:

Los acuerdos serán tomados por mayoría simple, tomando únicamente un voto por institución u organización representada.

Para tomar una decisión final es necesario contar con el 50% mas uno de los presentes que apoyen la propuesta; si no se logra esta mayoría queda abierto el espacio para continuar la discusión de nuevas propuestas.

En el Grupo Coordinador las decisiones serán tomadas en forma concertada.

COORDINACIÓN DE LAS REUNIONES DE LA ASAMBLEA:

Las Asambleas serán coordinadas en forma rotativa por un representante del Grupo Coordinador.

SECRETARIA:

En la Asamblea se elegirá un secretario o secretaria exclusivamente para esa asamblea; dicho cargo será asumido en forma rotativa entre las instituciones presentes. Es de su responsabilidad entregar al Grupo Coordinador la respectiva memoria, el lunes posterior a la Asamblea.

AGENDA:

La agenda ordinaria de la Asamblea del CACH contendrá los siguientes puntos:

- * Presentación de los y las participantes nuevos.
- * Elección del o la secretaria.
- * Lectura y aprobación de la memoria.
- * Lectura de correspondencia.
- * Informe de comisiones.
- * Varios

Si dentro de los acuerdos de la Asamblea anterior fueron planificados reportes de actividades del CACH, ponencias u otros se integrarán a la agenda.

Si alguna institución u organización tiene interés en presentar algún tema relevante deberá solicitarlo en la Asamblea para su incorporación en la agenda. En caso que la Asamblea lo apruebe lo incorporará como punto de agenda en la reunión actual o lo incluirá en la agenda de una Asamblea futura.

Las solicitudes o iniciativas de otras instituciones u organizaciones que no sean miembros del CACH, podrán canalizarse por solicitud escrita al CACH a través de uno de sus integrantes ante la Asamblea.

La Asamblea emitirá opinión al respecto.

En el caso de aquellas solicitudes que requieran apoyo financiero de los fondos que maneja el CACH, la Asamblea aprobará o no la solicitud, siempre y cuando este dentro del marco de convenio con el/los donantes.

FECHA Y HORARIO DE REUNIONES:

La Asamblea del CACH se reunirá ordinariamente el tercer miércoles de cada mes, en el Centro de Capacitación Siete Sauces, en Nueva Concepción, u otro lugar que la Asamblea designe. El horario normal de la jornada es de 08:30 a.m. a 03:00 p.m..

En caso de reuniones extraordinarias, la Asamblea acordará lugar, fecha, horario y agenda de la reunión.

El Grupo Coordinador se reunirá el lunes posterior a la Asamblea y los lunes subsiguientes cuando se considere necesario, en la ciudad de Chalatenango en cualquiera de las oficinas de las instituciones u organizaciones de los miembros del CACH, el horario será de las 05:30 p.m. en adelante.

DISPOSICIONES GENERALES:

Las situaciones y/o acciones no previstas en el presente documento, serán dadas a conocer y resueltas en las Asambleas del Comité Ambiental de Chalatenango - CACH.

La presente Normatividad fue aprobada en la Asamblea extraordinaria del CACH realizada el día 14 de Enero de 1998 en el auditorium del Hospital Dr. Luis Edmundo Vázquez de Chalatenango.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN EL CACH

ADEL, ANTA, ADECLU, ADESCO Chilamates, AGACH, ASENJE, ASECHA, ASIAPACTRI, DGRNR, Alcaldía de Chalatenango, Alcaldía de La Palma, CEPRODE, CIMDES, CONAMUS, CORDES, CENTA, CESTA, CCR, CDC, Cuerpo de Bomberos de El Salvador, Cooperativa El Progreso/ Dulce Nombre de María, Cuerpo de Paz, Coordinación de Casas de la Cultura de Chalatenango, CDS Nueva Concepción, Cuarta Brigada de Infantería, Destacamento Militar N° 1, DIDECO, Diócesis de Chalatenango, FONAES, FIAES, FUNDAMUNI/PROCAP, FUNPROCOOP, FUNDE, INFRAMS, MARN, Mancomunidad La Montañona, MSPAS, OXFAM GB, PDDH, PAES-Abt-Winrock, PASOLAC, Plan Internacional, PRISMA, PNC(Ambiental y Seguridad Pública), PROCHALATE, PROVIDA, Radio Sumpul, REDES, SETA, TECHNOSERVE, UAPM Eramón Norte, UAPM Eramón Sur, UAPM La Reina, UAPM Lempa Sur, UAPM Tejutla-AIRASTE, UAPM El Alto, UAPM La Palma-San Ignacio, UAPM La Montañona, UAPM Tamulasco.

Hacia el desarrollo humano sostenible...

Por que el CACH... ...somos todit@s.

Por que el CACH... ...cree en el futuro.

3° Calle Poniente, Barrio El Calvario
Chalatenango (frente a Colegio Adventista),
Tel.: 301-0903, Telefax: 335-2783,
e-mail:cach995@saltel.net
www.elcach.net

Comité Ambiental de Chalatenango



"CONCERTANDO PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DE CHALATENANGO"



1- COMISIÓN DE EDUCACIÓN: Primer Intercambio Regional de Educación Ambiental.

2- Intercambio de Comites Ambientales (La Unión Chalatenango).

3- ASAMBLEA GENERAL DE CACH.



4- EDUCACION AMBIENTAL: Sembrando agua para el futuro.

5- COMISIÓN CIMARRÓN: Manejo de Conflictos socio-ambientales.

6- PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES: Aumentando las Obras de Conservación de suelos y aguas.



ANTECEDENTES DEL CACH

El CACH nació el 20 de septiembre de 1995, cuando 12 instituciones con presencia en el departamento de Chalatenango, se reunieron con el propósito de coordinar esfuerzos orientados a la protección y restauración del medio ambiente.

NATURALEZA

El CACH es un foro permanente de coordinación, concertación y cooperación ambiental, de participación voluntaria, orientado al "desarrollo humano sostenible".

Posee una estructura horizontal, por lo que todo organismo integrante tiene igual participación con voz y voto, lo que facilita la comunicación y el entendimiento, para una gestión coordinada con otras entidades.

PROPOSITO

Contribuir a mejorar las condiciones de la población del departamento de Chalatenango, a través de una gestión ambiental participativa.

OBJETIVO GENERAL

Promover la participación ciudadana, para concertar políticas, estrategias y actividades, como un medio para alcanzar el desarrollo humano sostenible.

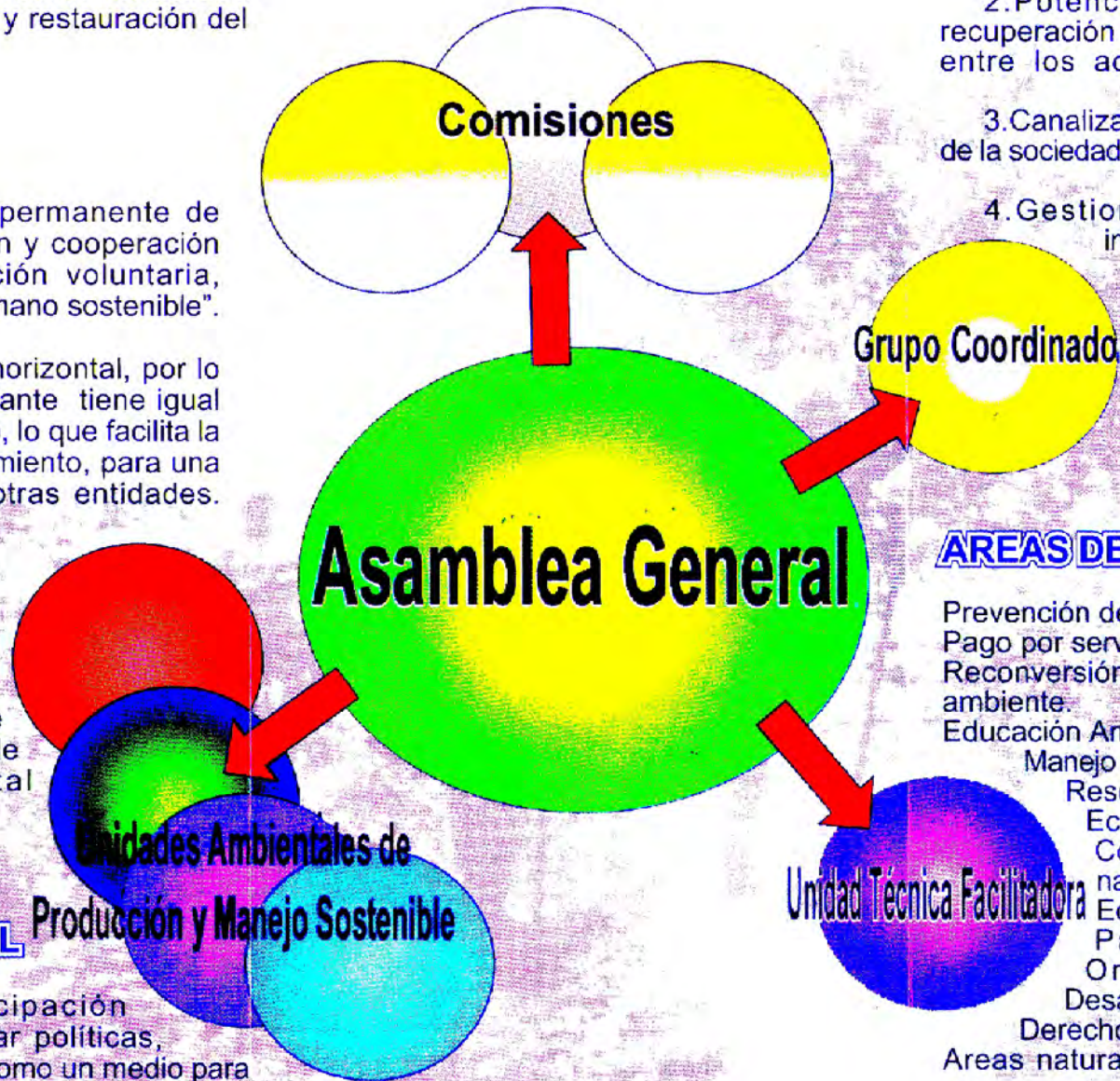
OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Participar en la concertación para la validación e implementación de un plan de manejo ambiental.
2. Potenciar los esfuerzos de la recuperación ambiental y la interrelación entre los actores que la promueven.
3. Canalizar las demandas ambientales de la sociedad civil, a los entes responsables.
4. Gestionar a nivel nacional e internacional, recursos técnicos y financieros, que permitan la ejecución de planes, programas y proyectos ambientales, que contribuyan al desarrollo humano.

AREAS DE TRABAJO DEL CACH

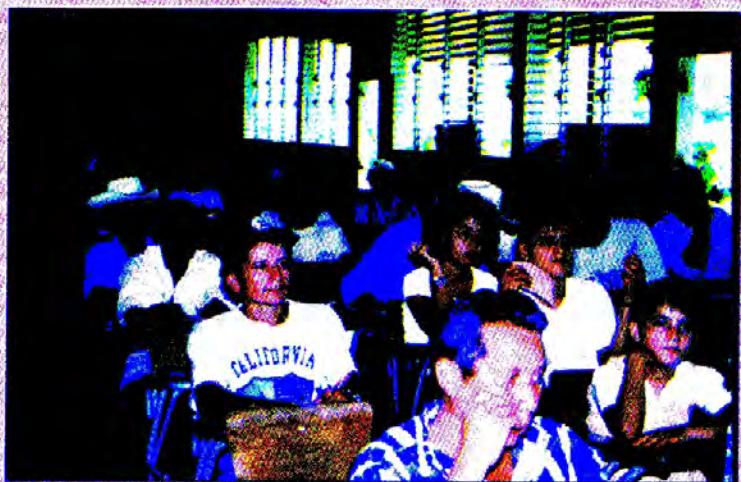
- Prevención de desastres.
- Pago por servicios ambientales.
- Reconversión económica amigable con el ambiente.
- Educación Ambiental.
- Manejo de conflictos socioambientales.
- Rescate Cultural.
- Ecoturismo.
- Conservación de los recursos naturales.
- Equidad de género.
- Participación ciudadana.
- Ordenamiento territorial.
- Desarrollo local.
- Derechos humanos.
- Áreas naturales y corredores biológicos.

Cualquier otra que contribuya al desarrollo humano sostenible, y que sea avalada por la asamblea general del CACH.



¿QUE ES UNA UAPM?

Es una organización donde la gente, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales se ponen de acuerdo, para buscar el cumplimiento de los obojetivos del PADEMA.

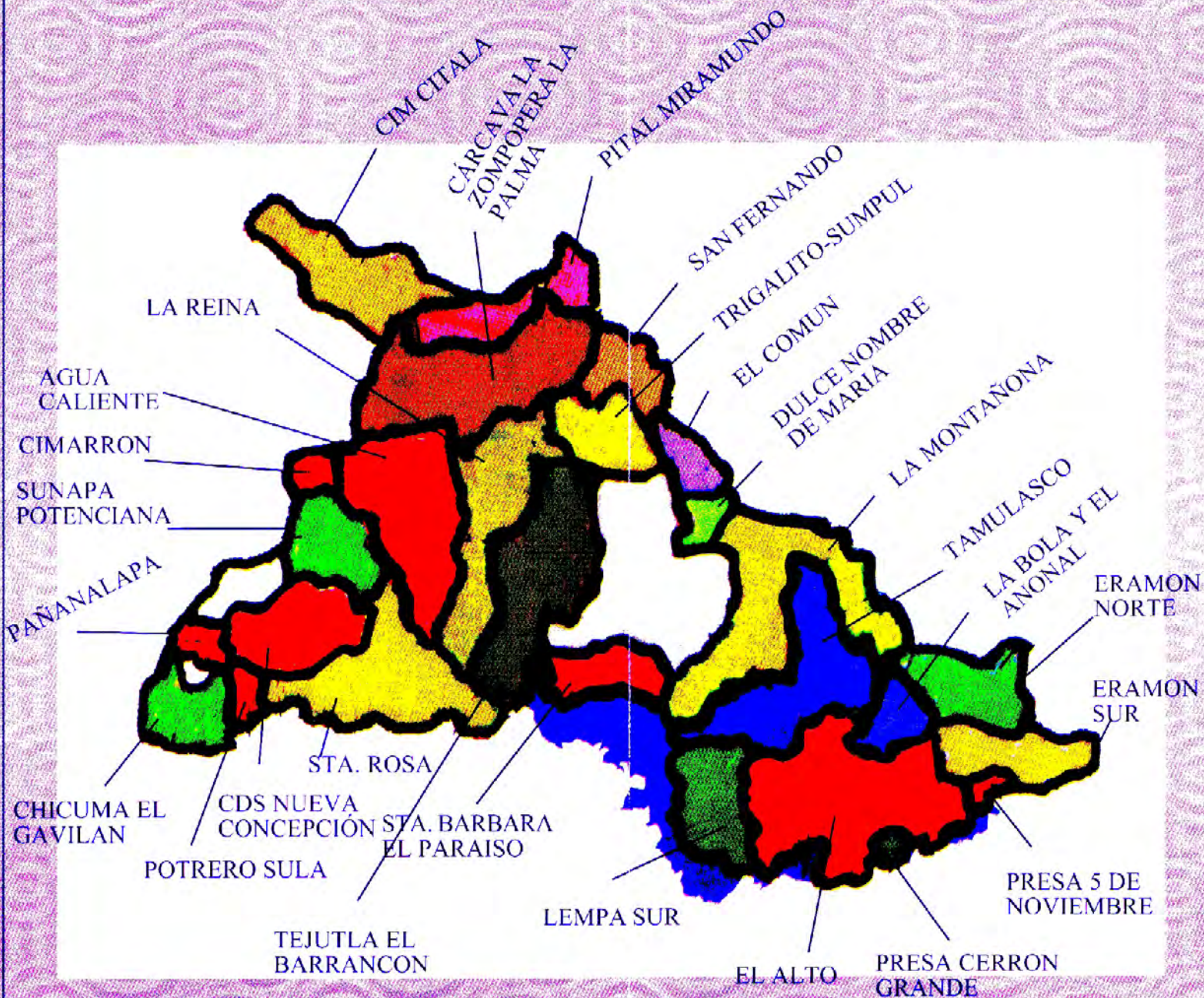


¿CUALES SON LOS OBJETIVOS DEL PADEMA?

- Reducción de la pobreza.
- Contribuir a la prevención de desastres.
- Cambiar las instituciones , de modo que la gente participe más.
- Ayudar a solucionar la crisis ambiental y territorial.

EL PADEMA busca el desarrollo humano sostenible de todos los chalatecos y chalatecas.

AQUÍ ESTAN LAS UAPM's





**CONOZCAMOS LAS
UNIDADES AMBIENTALES
DE PRODUCCION
Y MANEJO SOSTENIBLE**

Para información sobre el CACH, el PADEMA
o las UAPM's, puede comunicarse a:

Tel.: 301-0903

Tel-fax: 335-2783

E-mail: cach995@saltel.net

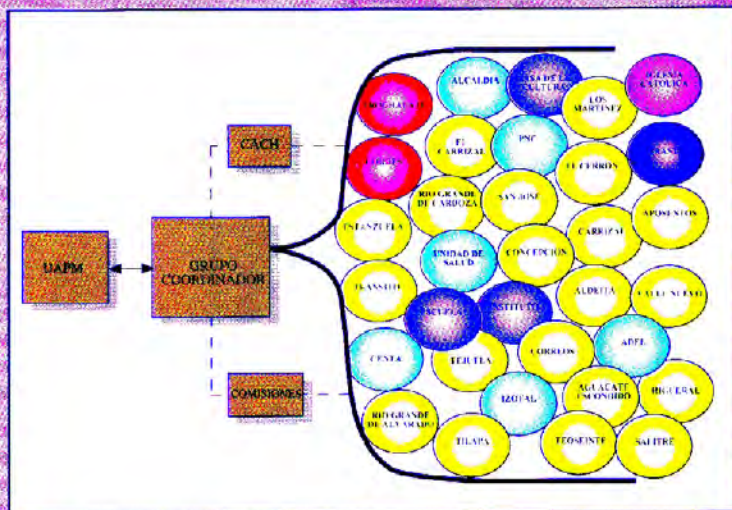
Para cumplir los objetivos del PADEMA, se debe trabajar en los cuatro aspectos siguientes:

- Reordenamiento territorial
- Reconversión económica
- Reforma institucional
- Rescate cultural

Las UAPMS no buscan, sólo recuperar el medio ambiente, sino mejorar las condiciones de vida de todos y todas.

En la UAPM debieran participar todos los actores locales.

En la UAPM todos tienen iguales derechos y la autoridad máxima, es la Asamblea General, también hay un grupo encargado de dar cumplimiento, a los acuerdos tomados en la Asamblea.



- INSTITUCIONES DEL GOBIERNO
- INSTITUCIONES DEL SECTOR EDUCATIVO
- ADESCO
- ONGS
- IGLESIAS
- GREMIALES

DIRECTORIO DE LAS UAPMS

UAPM El Cimarrón: Romeo Pleytez, comunidad Mal Paso, C/ El Emcumbrado.

UAPM Eramón Norte: Nicolás López Córdova, Francisco Pocasangre (CORDES) Tel: 335-2103.

UAPM Pañanalapa: Hernán Hurtado, cantón Potrero Sula, Pañanalapa, Nueva Concepción.

UAPM Tamulasco: Carlos Rodolfo Campos, Tel. 247-6687, INJOZ.

UAPM La Bola: Tobias Orellana, oficina de ECR, Chalatenango, Tel. 335-2103.

UAPM El Alto: Otilio Serrano, Rubio Franco Tel. 335-2472 ext. 76.

UAPM La Montaña: Roberto Leonel Cardoza, Concepción Quezaltepeque, Tel. 331-2242.

UAPM Dulce Nombre de María: Ana Encarnación Robles, Tel. 356-9226.

UAPM Lempa Sur: Azucena Aguilar, Tel. 335-2255 ext. 213.

UAPM Santa Rosa: Julio Mira o Adán Hernández, Tel. 335-7011, ext. 2 y 3 respectivamente.

UAPM La Reina: Reina Yaritza Melara, Tel. 309-1523.

UAPM Cárcava La Zompopera: Roberto Elias, tel/fax 335-9275.

UAPM Santa Bárbara-El Paraíso: Mauricio Vásquez, Tel. 301-0618.

UAPM Eramón Sur: Santiago Alfaro, Alexander Mejía Tel. 260-1474, 260-1472

infoledes@redes.org

UAPM Tejutla Barrancón: Mario Cardoza, Tel/fax 353-6017.

mariocardoza@navegante.com.sv

Inés Pinto de Villalobos Tel/fax 353-6081

UAPM-CIMDES Agua Caliente: Teresa del Carmen Martínez Tel. 309-4020.

CDS-Nueva Concepción: Sandra Rivera, Blanca Nirna Chávez, Tel/fax 306-7779

PRODERE
DESARROLLO
HUMANO
EN ACCION

Desarrollo sostenible y medio ambiente



PNUD · OSP

EL MEDIO AMBIENTE EN LAS ÁREAS DE ACCIÓN DE PRODERE

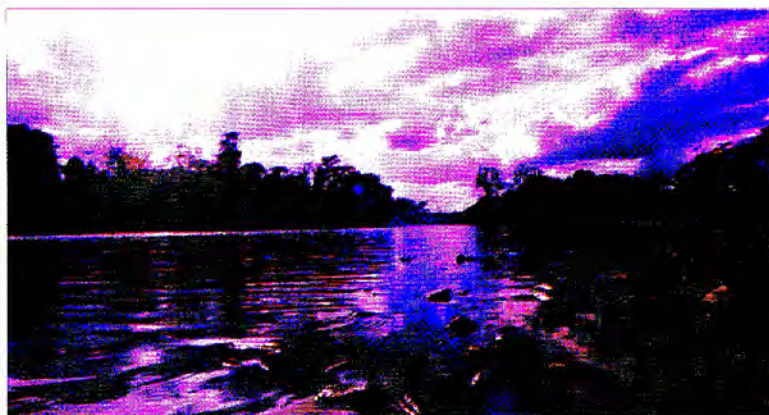
Las áreas de acción de PRODERE se caracterizan por ser de las más pobres y marginadas de Centroamérica y por presentar los mayores signos de deterioro de la calidad del medio ambiente.

La tala indiscriminada de los bosques, la quema de malezas en terrenos para uso agrícola, el cultivo de variedades no apropiadas a los tipos de suelos, la utilización de plaguicidas químicos, el tratamiento inadecuado de los desechos, han ocasionado fenómenos tales como suelos erosionados, extinción progresiva de especies de flora y fauna, mantos de agua empobrecidos, ríos contaminados.

Hoy muchos de estos territorios muestran procesos de desertificación con el consecuente impacto en la economía agrícola y en la calidad de vida de la población, corroborando así el principio de que el deterioro del medio ambiente y la pobreza son dos hechos estrechamente vinculados, de tal forma que el incremento de uno acelera el proceso del otro.



▲ La no existencia de infraestructuras de servicios básicos afecta la calidad de vida y se convierte en un elemento de deterioro del medio ambiente



El objetivo fundamental de PRODERE es contribuir a los procesos de paz en Centroamérica, ayudando a las poblaciones afectadas por los conflictos bélicos a reintegrarse exitosamente a sus lugares de origen o a las comunidades donde se encuentran.

Esta acción la realiza en 11 áreas geográficas de los 6 países centroamericanos. En estos territorios, sin establecer discriminaciones entre refugiados, desplazados, repatriados, desmovilizados y población local, promueve programas para ampliar las oportunidades de acceso a la salud, la educación y el empleo. Así mismo impulsa iniciativas para la protección de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente. Todo ello en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible, en coordinación con organizaciones comunales, instituciones públicas y privadas, y agencias de la cooperación internacional.

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE) es financiado por el Gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios para Proyectos (OSP).

En calidad de agencias asociadas participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización Mundial de la Salud (OMS).



▲ Para mayor información dirigirse a:

Coordinación Regional de PRODERE

55 av. sur, Centro Roosevelt, Edificio C, San Salvador, El Salvador
TELS: (503) 98-2283, 98-2284, 24-2329, 79-4012, 24-3302, 24-1765,
79-3912 FAX: (503) 79-3910

Office for Project Services

220 East 42nd Street, 14th Floor, New York, NY 10017
Phone: (212) 906-6810 Fax: (212) 906-6501

PRODERE ha establecido en los 6 países de la región convenios con distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la implementación de programas de protección en áreas afectadas por situaciones críticas de degradación del medio ambiente.

Complementariamente viene trabajando con la Cooperación Bilateral Italiana y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en proyectos de manejo racional de recursos naturales y alternativas de conservación.

Acuerdos con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) facilitan la identificación y posterior ejecución de proyectos de recuperación de microcuencas.

También promueve estudios para determinar nuevas fuentes de energía a nivel comunal, sustitución de plaguicidas químicos e identificación de áreas que por la condición crítica de sus suelos o sus fuentes de agua, requieren ser declaradas zonas protegidas. Asimismo, impulsa programas de educación y sensibilización sobre diversos aspectos ambientales.



▲ Zonas en proceso de desertificación, realidad común en las áreas de acción de Prodere

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Bl objetivo prioritario de PRODERE es la rehabilitación integral de las áreas donde actúa.

A través de una estrategia de desarrollo humano sostenido, apoya la creación de oportunidades de crecimiento económico y social equitativo sobre la base de una amplia participación de la sociedad civil local y de una administración racional de los recursos.

En este contexto, la restauración de los ambientes degradados es una de las metas más inmediatas. No sólo como preocupación estrictamente ecológica, sino sobretodo como condición para el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad de las actividades, en especial las de carácter agrícola.

En consecuencia, PRODERE aplica los siguientes principios:

- ▲ Los proyectos a realizarse deben considerar las repercusiones en el medio ambiente
- ▲ Las actividades en salud, educación, infraestructuras, y derechos humanos también deben contribuir a tal fin
- ▲ La restauración de los ambientes degradados debe ser una responsabilidad concertada entre las comunidades, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales.



En función de estos postulados, PRODERE apoya y promueve, entre otras, las siguientes acciones:

- ▲ Introducción de nuevas alternativas para la sustitución de prácticas agrícolas irracionales
- ▲ Campañas de sensibilización en las comunidades sobre el tema
- ▲ Creación de áreas protegidas
- ▲ Protección y recuperación de microcuencas
- ▲ Creación de viveros comunales para la reforestación.

DOS MECANISMOS BÁSICOS PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

1 Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un instrumento de la planificación local. Tiene como objetivo la definición de las alternativas que permitan el uso racional y sostenible de los recursos en un espacio geográfico definido. Para este fin recurre a estudios de:

- ▲ potencial local
- ▲ recursos humanos
- ▲ vocación productiva
- ▲ fuentes energéticas
- ▲ recursos materiales
- ▲ tecnologías locales.

Las conclusiones y recomendaciones contenidas en estos estudios constituyen la base que orienta técnicamente las instancias de decisión local acerca de las políticas a adoptar, en especial aquellas que permitan conciliar las necesidades de crecimiento socio-económico inmediato, con una protección real del medio ambiente.

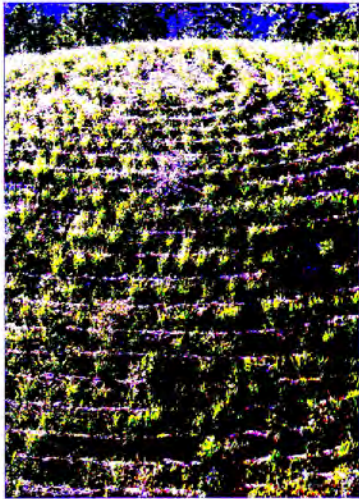
2 Poderes locales

Uno de los ejes fundamentales del desarrollo sostenido es la participación concertada de la comunidad en la gestión y ejecución de los programas.

Con tal propósito, PRODERE promueve la creación y fortalecimiento de los Comités Interinstitucionales. En ellos participan los representantes de los distintos comités locales, las instituciones del Estado y los organismos no gubernamentales. Su función básica es elaborar el Plan operativo del área.

La existencia de este comité permite contar con un mecanismo de toma de decisiones vital para la protección del medio ambiente, sobre todo en aquellas áreas que por el grado crítico de sus problemas, exigen la implementación rápida y eficaz de programas concertados y con amplio respaldo de la comunidad.

ACCIONES ESPECIFICAS PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE



▲ **RECUPERACION DE MICROCUENCAS**
Zona de recuperación; área San Marcos de Ocotepeque, Honduras

REFORESTACION Y VIVEROS COMUNALES
Reproducción de especies maderables y frutícolas para la reforestación; área Oriente, El Salvador ▶



▲ **RECUPERACION DE AREAS DE REFUGIO**
Reforestación de terrenos afectados por la presencia masiva de refugiados, Mesa Grande, Honduras



COMITES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

En numerosas comunidades se impulsa la formación de organizaciones locales de protección del medio ambiente.

Estos comités ya funcionan en las áreas de Honduras, Guatemala y El Salvador.

Sus acciones más importantes consisten en organizar o apoyar actividades de conservación de suelos, reforestación productiva, construcción de viveros, saneamiento ambiental y protección de flora y vida silvestre. Asimismo, promueven modificaciones en la legislación, a fin de contar con un respaldo legal que permita detener las prácticas depredatorias de los recursos naturales.



▲ **SUSTITUCION DE PLAGUICIDAS QUIMICOS** Control de insectos y maleza con plaguicidas elaborados con productos naturales; area Chalatenango, El Salvador



▲ **PROTECCION DE SUELOS Y BOSQUES CON NUEVOS CULTIVOS** Sembrado de jengibre en finca experimental; área Ixcán, Guatemala



◀ **SANEAMIENTO AMBIENTAL** Materiales para el entubamiento de aguas servidas; área Ixcán, Guatemala

MICROCUENCAS

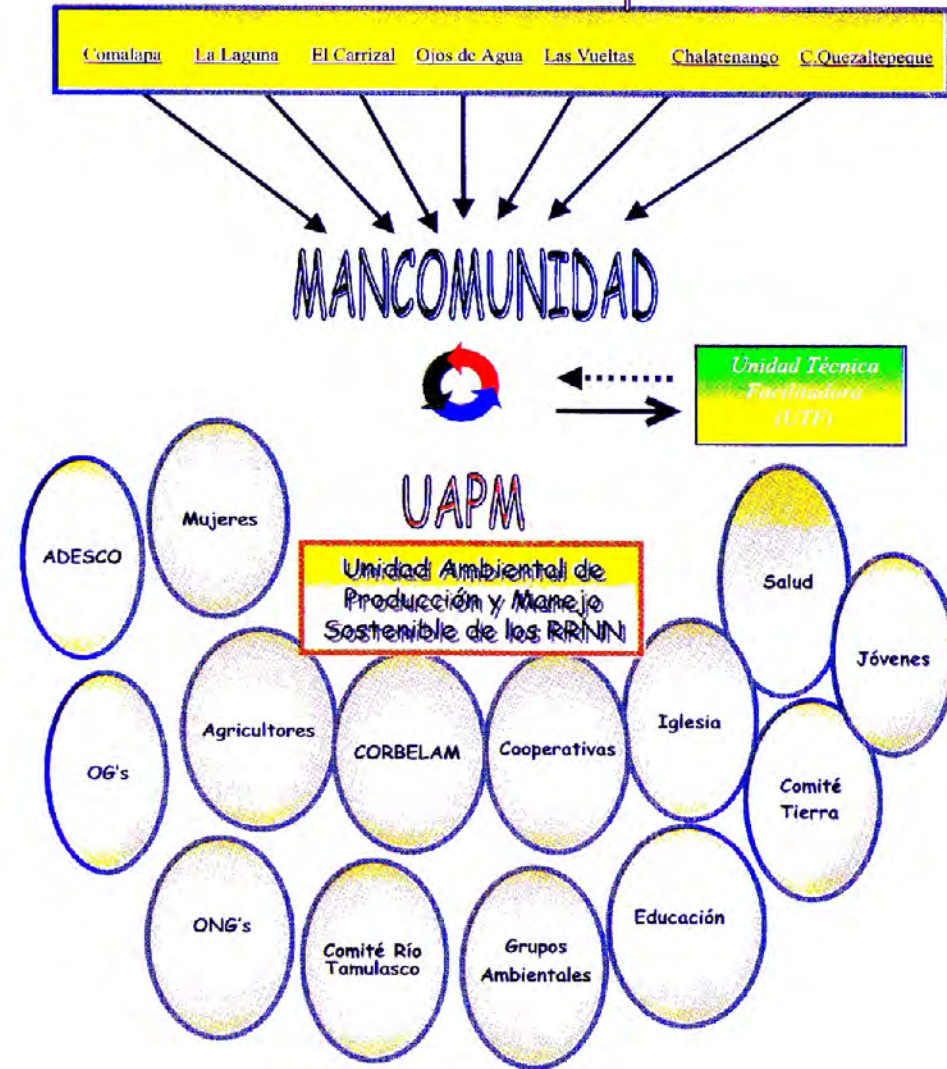
PRODERE apoya mediante recursos técnicos y financieros la identificación de zonas (microcuencas) que por sus características geográficas son claves en el sistema natural de las áreas. En ellas, ayuda a desarrollar programas de conservación de suelos, reforestación y prácticas de manejo del recurso agro-forestal con los campesinos del lugar. Se busca así, compatibilizar las actividades económicas con la preservación de los recursos, en especial las fuentes de agua.

Actualmente hay proyectos de recuperación de microcuencas en Honduras, y están en etapa de implementación en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Algunas Finalidades

- ✓ Planificación y control de la circunscripción territorial de los municipios asociados.
- Creación de la Unidad Técnica Facilitadora.
- Facilitar y estimular la participación de las comunidades y los actores locales.
- Desarrollar una estrategia de gestión a nivel nacional e internacional.
- ✓ Asistir a los municipios asociados en la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo local

MÉTODOS DE PARTICIPACIÓN: Gobiernos Municipales





La Mancomunidad de La Montañona está dirigido por una junta directiva donde todos los alcaldes de los siete municipios participan. Cada tres años se elige la nueva junta directiva y enlaza con el periodo de vigencia de su función como alcalde. Esta es la junta directiva que corresponde al periodo 2000-2003.

La junta directiva está conformado por:

- Presidente:** César Bladimir Serrano, Alcalde de Chalatenango
- Vice-Presidente:** Francisco Emiliano Castro, Alcalde de Comalapa
- Tesorero:** Noel Antonio Trujillo, Alcalde de Ojos de Agua
- Secretaria:** Laura Raquel Pineda de Barrientos, Alcaldesa de El Carrizal
- Dir. Propietario:** Miguel Angel Funes Mena, Alcalde de Concepción Quezaltepeque
- Dir. Propietario:** Mardoqueo Rivera, Alcalde de Las Vueltas
- Dir. Propietario:** Israel Antonio López, Alcalde de La Laguna

Mancomunidad la Montañona

Dirección: Inicio Calle Morazán, frente al parque central de Chalatenango, Alcaldía Municipal, Depto de Chalatenango, El Salvador C.A.
Teléfono: 301-1955, 335-2650, telefax 335-2035
Correo electrónico: mancomunidad@navegante.com.sv
 lamontanona@navegante.com.sv

Financiado por:



IBIS Dinamarca
 Programa El Salvador

ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES



EL SALVADOR, C.A.

Visión

Consolidarse como mancomunidad para lograr el desarrollo integral de los habitantes de los municipios asociados, en armonía con el medio ambiente.

Objetivos

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante el impulso de una nueva relación con el medio ambiente.
- Desarrollo institucional de los municipios de la asociación.
- Estimular la participación de la mujer en la toma de decisiones y la ejecución de los planes.

Historia de la Mancomunidad La Montañona

Las condiciones para el desarrollo de las poblacion en los territorios municipales han experimentado un cambio estratégico durante la última década. Las Políticas de descentralización del estado en el marco de los cambios macroeconómicos asignan una mayor responsabilidad a los gobiernos locales en torno al desarrollo de sus poblaciones.

Estos cambios de roles encuentran a las autoridades locales en una situación adversa: la paulatina inclinación de la población de escasos recursos a la pobreza y extrema pobreza antagónico al crecimiento macroeconómico del país y capacidades de los gobiernos locales fuertemente limitadas en los aspectos de recursos humanos y financieros para hacer frente al deterioro de las condiciones de vida de sus poblaciones. Dificulta aún más las diseminación de los gobiernos locales.

Partiendo de la necesidad de unir esfuerzos para superar problemas de común interés, siete municipios con patrones similares en el departamento de Chalatenango iniciaron en el año 1998 un proceso de acercamiento con el fin de establecer un mecanismo permanente de coordinación y cooperación. Esta visión de trabajo micro regional ha llevado a los gobiernos locales de siete municipios a identificar y priorizar este proyecto mancomunidad de La Montaña y está conformada por los municipios de: Concepción Quezaltepeque, Comalapa, La Laguna, El Carrizal, Ojos de Agua, Las Vueltas y Chalatenango.

La Mancomunidad está ubicada al norte del país en la zona central de la República en el Departamento de Chalatenango, el cual limita al norte y al este con la República de Honduras La Mancomunidad involucra a los siete municipios que están alrededor de la montaña, este accidente geográfico conocido como la Montaña alcanza una altitud de 1,648 m.s.n.m. área de infiltración de agua para el abastecimiento de agua potable a las comunidades de los siete municipios. La Montaña es una zona de recarga que abastece a los ríos azambio, Sumpul, Tamulasco y otros, los cuales a su vez son principales afluentes de los embalses Cerrón Grande, y Cinco de Noviembre conocida como La Chorrera del Guayabo. Además sirve como refugio de gran variedad de especie vegetal y animal.

Esta voluntad ejemplar de potenciar esfuerzos a nivel de gobiernos locales desembocó a principio de 1998 en la idea de formación de una asociación de municipalidades que aglutina los siete municipios para emprender acciones comunes, para iniciar a mejorar las condiciones hacia el desarrollo de la zona. integrados entre si. La Mancomunidad La Montañona se creó formalmente el 21 de Octubre de 1999, logró su constitución legal el 21 de julio de 2000 (Diario Oficial, Tomo 348)

Comalapa



Población: 4,387 habitantes
 Hombres: 2,153
 Mujeres: 2,234
 Superficie: 28,22 km²
 Elevación: 490 MSNM
 Partido gobernante: ARENA

La cabecera del municipio es el pueblo de Comalapa, situada a 16 kilómetros al N de Chatalanango. Sus fiestas patronales se celebran el 12 de enero, en honor a San Francisco de Asís.

Toponimia: Comalapa (Náhuatl). Proveniente de las voces: Comal, cunatl, nombre de una roca volcánica o laja, y también una oblea de barro cocido; Apa: río, "Río de Las Lajas", "Río de Los Comales".

Los niños del Municipio de Comalapa en su mayoría tienen el orgullo de aportar a la empresa familiar, se especializan en el arte de torcer la pita, como común se le denomina. En este municipio el patrimonio es la elaboración artesanal de metates para el transporte de hortalizas y frutas.

Proyectos Municipales a Gestionar

Monto en dólares

Construcción de un puente en Cantón la Junta	\$ 228,500.00
Red de servicio de Agua Potable en El Municipio	\$ 228,500.00
Tratamiento, Manejo y Servicio de Aguas Negras	\$ 171,400.00



La Laguna



Población: 4,943 habitantes
 Hombres: 2,584
 Mujeres: 2,359
 Superficie: 25,82 Km²
 Elevación: 905 MSNM
 Partido gobernante: ARENA

La cabecera del municipio es el pueblo de La Laguna situado a 18 Km. de Chatalanango. Sus fiestas patronales se celebran el 25 de julio en honor a Santiago Apóstol, la Virgen de Fátima el 13 de mayo, el Niño de Praga el 6 de enero y a la Virgen de Santa Ana, el 26 de julio.

El 6 de mayo se celebra el Día de la Tierra en este municipio, donde ofrecen el producto que la madre tierra generosamente produce. La Laguna goza de un clima fresco y es un productor importante de café y hortalizas entre ellos, tomate, chile verde, pepino, y cebolla.

Proyectos Municipales a Gestionar

Monto en dólares

Introducción de agua potable al Caserío Tierra Colorada y Cantón Plan Verde	\$ 171,400.00
Electrificación en cantón plan verde	\$ 91,400.00
Introducción de agua potable en Caserío La Cuchilla	\$ 57,100.00



Chalatenango



Población: 27,602 habitantes

Hombres: 13,358

Mujeres: 14,244

Superficie: 131.80 Km²

Elevación: 360 MSNM

Partido gobernante: FMLN

La cabecera de este municipio es la ciudad de Chalatenango, situada a 80 kilómetros de San Salvador. Es un valle surcado por algunas quebradas, como la de Agua Fria y río Chiquito, y rodeado de lomas. Sus fiestas patronales se celebran el 24 de junio en honor a San Juan Bautista y del 19 al 25 de diciembre, las fiestas Dicombrinas y la feria de los Santos se celebra del 24 de Octubre al 02 de Noviembre.

Toponimia: Chalatenango (Nahuatl). Proveniente de las voces Shal, que significa: arena; at: agua; tenango: lugar amurallado o defendido por agua y arena.

Chalatenango, como cabecera departamental es el núcleo de servicios y el centro comercial para toda la zona.

En esta imagen se ve el Turicentro Agua Fria que se encuentra ubicado a nueve cuadras del parque central de esta Ciudad.



Proyectos Municipales a Gestionar

Construcción del Mercado Municipal \$1,000,000.00

Construcción del Rastro Municipal \$ 100,000.00

Desechos Sólidos \$ 800,000.00

Planta de tratamiento de Aguas Servidas \$ 350,000.00

Concepción Quezaltepeque



Población: 6,421 habitantes

Hombres: 3,156

Mujeres: 3,265

Superficie: 52.54 Km²

Elevación: 440 MSNM

Partido gobernante: ARENA

La cabecera de este municipio es la Villa de Concepción Quezaltepeque, situada a 5.6 Km. de la ciudad de Chalatenango. Sus fiestas patronales son del 6 al 8 de diciembre, en honor a la Virgen de Concepción. Las fiestas copatronales son del 18 al 20 de enero. El 10 de noviembre se celebra el festival de las hamacas.

Toponimia: Quezaltepeque (Nahuatl): proveniente de las voces Quezal, nombre de un ave de bellísimo plumaje verde-tornasol, respaldadamente. Tepaque: Cerro, montaña, localidad. "Montaña de Quezales".

El patrimonio del pueblo es la artesanía de jarca, sillahamacas, bolsos, y cebaderas.

Casi el 70% de la población esta involucrada en esta industria. Importante también es el sector ganadero y está desarrollándose el aspecto turístico.



Proyectos del Municipio a Gestionar

Monto en dolares

Mejoramiento de agua potable en cantones y caseríos \$ 114,200.00

\$ 102,900.00

\$ 91,400.00

\$ 68,600.00

Mejoramiento del Sistema de Energía Eléctrica

Mejoramientos de Caminos Vecinales

Mejoramiento de Caminos Vecinales

Las Vueltas



Población: 2,202 habitantes

Hombres: 1,050

Mujeres: 1,152

Superficie: 36.83 Km²

Elevación: 680 MSNM

Partido gobernante: FMLN

La cabecera de este municipio es el pueblo de Las Vueltas, situado a 10.15 kilómetros de Chalatenango. Las fiestas patronales las celebran el 02 de enero, en honor al Corazón de Jesús y el 11 de febrero, celebra su fiesta patronal en honor a la virgen Inmaculada Concepción, y el 12 de octubre se celebra la fiesta de repoblación.

Toponimia: Las Vueltas Lugar de gente esparcida, proveniente de las voces Tamyanite que significa: Lugar de rocas y arenas.

Esta es una bomba de 250 libras en el parque central del casco urbano.

Este es uno de dos monumentos que representan a tantos héroes y mártires que murieron en el pasado conflicto armado a nuestro país El Salvador y especialmente en el municipio de Las Vueltas.

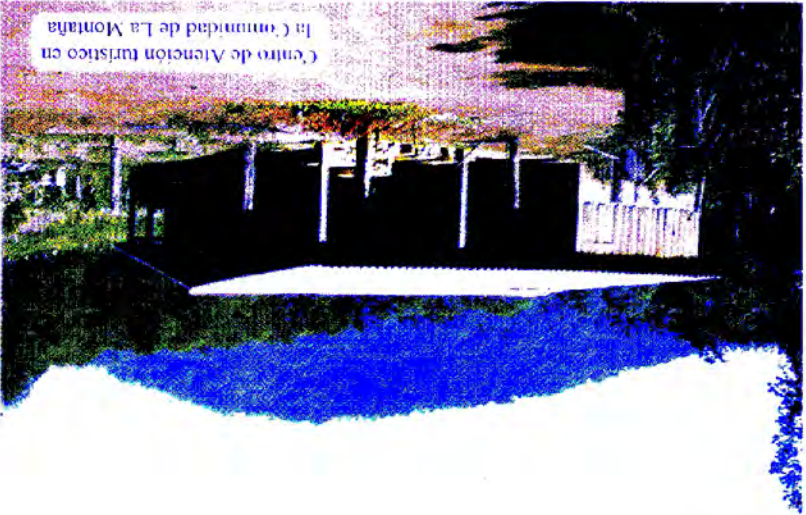


Proyectos Municipales a Gestionar

Monto en dólares

Introducción del Servicio de Agua potable \$ 47,000.00
 Recuperación de la cuenca del río Tamulasco \$100,000.00
 Manejo integral de los desechos sólidos \$100,000.00

Proyectos Mancomunados



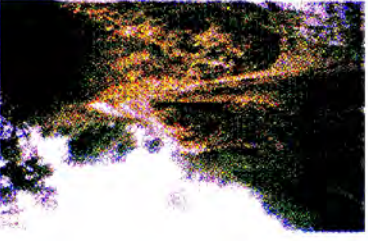
Centro de Atención Turística en la Comunidad de La Montaña

Prioridad de proyectos de la Asociación de Municipalidades de la Montaña:

- Construcción de la carretera Anillo perimetral
- Reparación de 6 KM. de carretera a la Comunidad
- Turismo Rural de Montaña
- Ordenamiento Territorial
- Fortalecimiento de la Unidad Técnica Facilitadora
- Manejo Integral de los Desechos Sólidos
- Red de distribución de Agua potable
- Compra de 508 manzanas de tierra
- Compra de maquinaria para la reparación de calles vecinales: dos camiones de boleo, rodio compactador, moto niveladora, y tractor de banda.

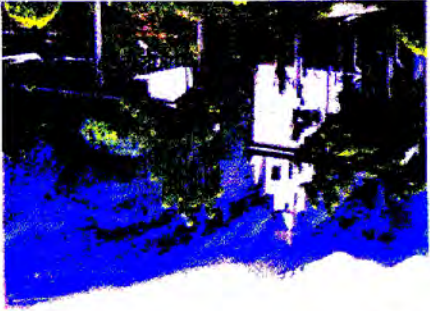


Zona de descanso en La Montaña



Sector de la carretera del Anillo Perimetral

Ojos de Agua



Población: 3,415 habitantes
Hombres: 1,757
Mujeres: 1,658
Superficie: 34.12 Km²
Elevación: 630 MSNM
Partido gobernante: FMLN

La cabecera del municipio es Ojos de Agua, situado a 20 kilómetros al NW de Chalatenango. Sus fiestas patronales se celebran el 19 y 20 de Marzo, en honor a San José y el 27 Y 28 de octubre en honor a San Judas. **Toponimia:** Su nombre está relacionado a la gran cantidad de manantiales de agua existentes en la zona.

Un pueblo que fundado al pie de la montaña, entre los cerros del macizo boscoso y el Río Sumpul. Este río es uno de los pocos ríos del país que no sufre de la contaminación humana y que también sirve de límite fronterizo frente Honduras y El Salvador.



Proyectos Municipales a Gestionar
 Monto en dolares

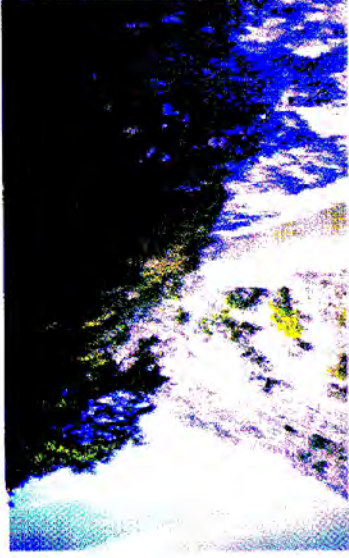
- Proyecto a apertura de calle del Canton el Tablón al Municipio Nueva Trinidad \$ 228,600.00
- Construcción de edificio de usos múltiples; Para bachillerato y talleres vocacionales \$ 342,900.00

El Carrizal



Población: 2,118 habitantes
Hombres: 1,064
Mujeres: 1,117
Superficie: 25.32 Km²
Elevación: 650 MSNM
Partido gobernante: ARENA

La cabecera del municipio es el pueblo de El Carrizal, situado a 28.1 kilómetros al N de Chalatenango. Sus fiestas patronales se celebran el 7 y 8 de diciembre en honor a la Virgen de la Concepción.



Monto en dolares

- Introducción de tuberías de aguas negras \$ 114,300.00
- Mejoramiento a la calle que conduce al río Sumpul \$ 171,400.00
- Mejoramiento de agua potable en el Casco Urbano \$ 114,000.00

Proyectos Municipales a Gestionar

Con los grupos ecológicos se pretende rescatar el medio ambiente de la zona. Aquí se ve un grupo de personas reunido en la orilla del Río Sumpul en el municipio de El Carrizal planificando actividades para la conservación del agua y el bosque de este municipio.

CHALATENANGO

Alcaldes salvadoreños y hondureños tras unidad

En los planes entran también los municipios que conforman la mancomunidad La Montañona de Chalatenango y los frontierizos de Cabañas.

TAMIA MEMBRERO

OPERA/INFORMACIÓN/INFORMACIÓN/COM. 20

Cinco municipios salvadoreños y 11 hondureños buscan mecanismos y planes para la gestión de proyectos binacionales en la zona frontera entre ambos países.

En ese sentido, los 16 alcaldes se reunieron en el municipio de La Virtud, de Lengua, Honduras.

Por El Salvador participaron los jefes edilicios de los municipios que conforman la microregión oriente de Chalatenango, a saber: Nombre de Jesús, Arcaño, San Antonio de la Cruz, Nueva Trinidad y San Isidro Labrador.

Por Honduras participaron los de Guarita, Guadalupe, San Juan de Guariá, Cololuca, Tamba, Tumbalá, Valladollid, La Virtud, Manabaca, Virginia y Candelaria, todos de Lengua.

“Las necesidades nuestras son similares a las de los municipios vecinos de Honduras, compartimos los mismos problemas, la misma exclusión, la misma marginación,



Foto de LA PRENSA, con TAMIA MEMBRERO

PROYECTOS CONJUNTOS. Alcaldes salvadoreños y hondureños participan en los actos previos a la reunión, sostenida en el municipio de La Virtud, Honduras; 16 de ellos buscan crear mecanismos para gestionar proyectos conjuntos.

la misma pobreza en la que nos mantenemos nuestros respectivos Gobiernos centrales”, dijo el alcalde de Guadalupe, José Gustavo Pérez.



LA VIRTUD. Aspecto de una calle de La Virtud, muy similar a la de los municipios del oriente de Chalatenango.

Los alcaldes coinciden en señalar que sus municipios están abandonados por los respectivos Gobiernos centrales de El Salvador y Honduras. Todos consideran que unirse es una necesidad para procurar el desarrollo de sus localidades.

UNIDAD MUNICIPAL

“Los hondureños son nuestros amigos, ellos son socios con los salvadoreños porque la distancia que nos divide es mínima.”



Héctor Mingo
Alcalde de Arcaño, Chalatenango

“La zona olvidada por el Gobierno central es el departamento de Lengua y específicamente la zona sur, frontieriza con El Salvador.”



Héctor Ján Jandía
Alcalde de Nueva Lengua

“Si no nos animamos para gestionar proyectos de desarrollo de nuestros municipios, la tarea se vuelve más difícil.”



Pedro Huidobro Huidobro
Alcalde de San Isidro Lengua,
Chalatenango

“Las condiciones de vida de nuestros municipios frontierizos son muy similares a las de El Salvador, estamos totalmente olvidados.”



José Mariano Kuentz
Alcalde de La Virtud, Lengua

“Tenemos puntos prioritarios que trabajar de manera unida. Buscaremos los mecanismos para la gestión de proyectos conjuntos.”



Guillermo Rodríguez
Alcalde de Nueva Trinidad, Chalatenango

Alcaldes rompen fronteras

La iniciativa de la Microrregión de Oriente de Chalatenango y de la Mancomunidad del Sur de Lempira será extensiva a otros municipios fronterizos.

TANA MORAÑO

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



Foto de LA PRENSA, por Tana Moraño.

MUNICIPIOS FRONTERIZOS. Alcaldes de Honduras y El Salvador conformaron una comisión de seguimiento en la búsqueda de proyectos de desarrollo local.

ALTERNATIVA A PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL

Proyectos binacionales

En la agenda de la comisión, integrada por 12 alcaldes de Lempira y Chalatenango, las problemáticas como el medio ambiente y el desarrollo local únicamente se solucionarían a través de proyectos binacionales.

Los municipios participantes en el segundo encuentro de alcaldes fueron por Honduras: Guacacema, Mampulca, Tomalá, Guantá, La Virtud, Tambla, Candelaria, San Juan Guantá, Virginia, Valladolíd, San Andrés, San Manuel La HACienda, Escandique, Piraero, Santa Cruz, La Campa.

y por El Salvador: Nueva Trinidad, Nombre de Jesús, Arcatao, San Isidro Labrador, San Antonio de la Cruz.

Según los alcaldes organizadores de Honduras y El Salvador, las expectativas de integración están basadas en las necesidades de sus municipios.

Ellos pretenden buscar alternativas en pro del desarrollo local de cada uno de los municipios.



Carlos León García, alcalde de Virtud, Lempira, Honduras.

"Nosotros hemos tenido iniciativas de integración con los alcaldes hondureños, y estamos interesados en unirnos a este esfuerzo que se está realizando en la zona."



Santos Higuera, alcalde de Arcatao, Chalatenango.

"Esta reunión de alcaldes es sólo el reflejo de la necesidad de los pobladores para integrarse en la solución de problemáticas concretas como la salud y otras que los aquejan a todos."



Pedro Hernández, alcalde de San Isidro Labrador.

"Esto es todo un proceso que debemos trabajar todos juntos, entre las comunidades de los municipios fronterizos integrados en el esfuerzo unificador, ya que es de gran beneficio para todos."

Además a la reunión se sumaron por El Salvador representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIS-DL) y diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN); mientras que por Honduras asistieron representantes del Ministerio de Gobernación.

Aunque en ese encuentro típicamente se reunieron 11 alcaldes de Lempira y cinco de El Salvador, esta vez la cantidad de asistentes creció. Por El Salvador se sumó el alcalde de Victoria, Cabanas, y cinco municipios más de Honduras, que buscaban conocer el proceso de integración iniciado por los 16 alcaldes.

Siete municipios buscan unificar desarrollo local

En los estatutos se establece que los municipios forman la mancomunidad sin importar qué partido los gobierne.

TANIA MEMBRERO

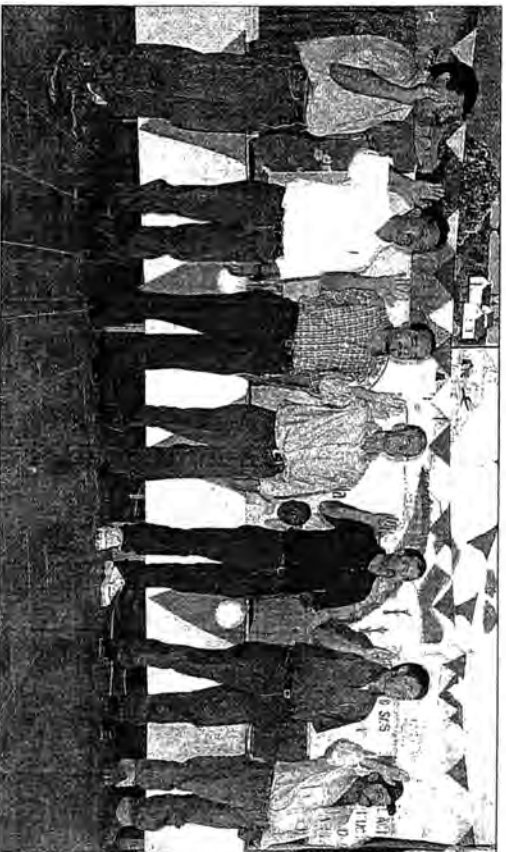
CHALATENANGO/PRENSA.COM.BI

Siete municipalidades del suroriente de Chalatenango conformaron una nueva mancomunidad. San Antonio Los Ranchos, Chalatenango, San José Carrascoque, San Miguel de Mercedes, Potomito, San Isidro Labrador y San José Las Pintas conformaron la Mancomunidad El Alto y La Bola, en referencia a los dos cerros más sobresalientes de la zona, alrededor de los cuales están ubicados dichos municipios.

De las siete alcaldías, seis son gobernadas por el FMLN y únicamente la de San Miguel de Mercedes pertenece al partido ARENA. De acuerdo con los alcaldes involucrados, la iniciativa de conformar la mancomunidad se remonta a 1997, en la búsqueda de la gestión por parte de la sociedad civil y organismos no gubernamentales.

"Durante mucho tiempo hemos coordinado esfuerzos, para la conformación de esta asociación, pero siempre había algo que se nos complicaba, hasta ahora que hemos logrado el primer objetivo", dijo el alcalde de Potomito, Héctor Reinos.

La infraestructura vial, las redes de agua potable, el manejo sostenible de la basura y el turismo son los proyectos que la Mancomunidad El Alto y La Bola han priorizado a través de una consulta pública a las diferentes comunidades



FOTOS DE LA PRENSA, POR TANIA MEMBRERO

JURAMENTUM. En el acto de constitución de la mancomunidad, los siete alcaldes juraron trabajar en la gestión de proyectos que conciben al desarrollo local. Ellos se comprometieron a seguir unidos, independientemente del partido que esté gobernando a sus respectivos municipios.

de los siete municipios, para ser gestionados y ejecutados a corto plazo.

"No podemos hablar de desarrollo local sin contar con las vías de acceso en buen estado, sin un servicio básico de agua potable para nuestra gente y mercados alternativos para evitar convertimos en un hogar de la basura", dijo el alcalde de San Miguel de Mercedes, Juan Miguel Deras.

"Esta mancomunidad es de todos los habitantes de los siete municipios, porque es un proceso que no sólo lo han hecho las alcaldías sino en conjunto, incluyendo varias organizaciones que trabajan en la zona", comentó María Eva Lemus de Sibrán, habitante de Potomito.



SUSCRIBE. Uno de los alcaldes firma el acta de constitución de la Mancomunidad El Alto y La Bola.

ESFUERZOS COMUNES

Alcaldes y pobladores coinciden en la necesidad de sumar esfuerzos para lograr que la mancomunidad rinda sus frutos de cara al desarrollo local de todos los municipios asociados.



"En este proyecto todos tenemos que empujar la cartela del progreso, para beneficio de cada una de las comunidades."

Miguel Ángel Berra, alcalde de San Miguel de Mercedes.



"Con la conformación de esta mancomunidad estamos demostrando los niveles organizativos que tenemos en Chalatenango."

José Ojeda Serrano, alcalde de San Antonio Los Ranchos.



"Contamos en el apoyo del Gobierno central, de las diferentes organizaciones no oficiales y pobladores, para lograr un desarrollo local para todos."

Héctor Reinos, alcalde de Potomito.



"Creo que el camino más difícil está por recorrerse, pero estamos con toda la disponibilidad de hacerle colectivamente."

José Ángel Serrán, alcalde de San José Carrascoque.



"Este es un proceso de todos, porque la participación de la población ha sido determinante para lograr la conformación de la mancomunidad."

Eva María Lemus de Sibrán, pobladora de Potomito.

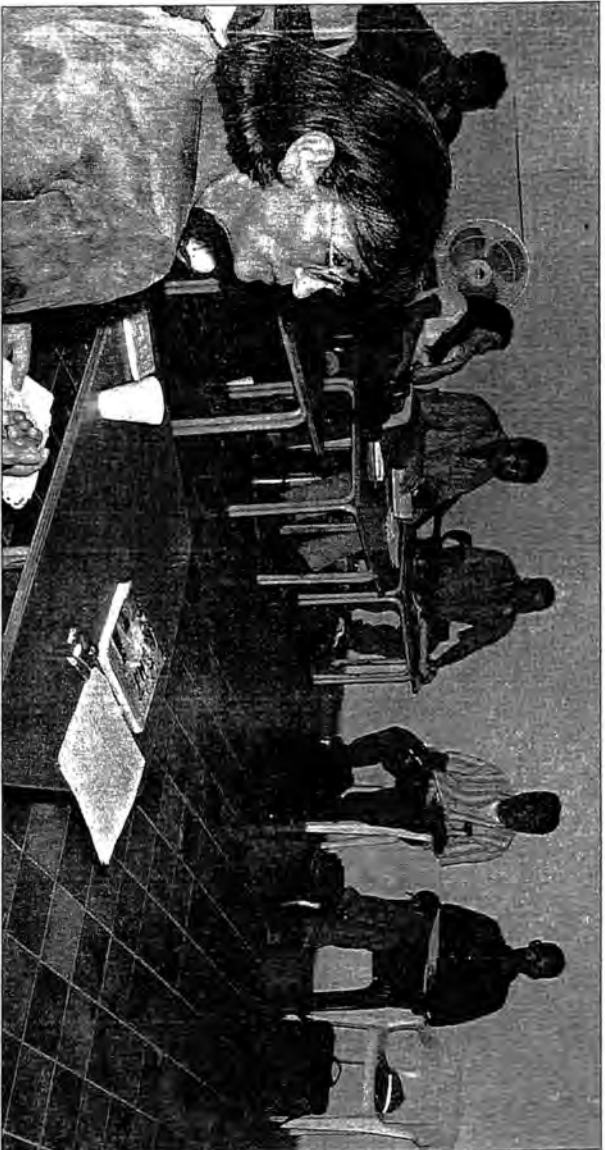


Foto de LA PRENSA, por Tania Membrillo.

NOMBRE DE JESÚS. Los alcaldes de los municipios fronterizos entre El Salvador y Honduras se reunieron en Nombre de Jesús, Chalatenango, para definir algunos puntos de trabajo. Acordearon reunirse una vez por mes en los diferentes municipios que forman la comisión binacional.

CHALATENANGO

Alcaldes de El Salvador y Honduras crean comisión

Los alcaldes de municipios fronterizos aglutinados en la comisión buscarán fortalecer el desarrollo local a través de planes de acción.

Tania Membrillo

membrillo@laprensa.com.sv

La prevención de enfermedades, la seguridad ciudadana y el "mal estado de las vías de acceso fueron algunas de las temáticas tratadas en la primera reunión de la comisión binacional de alcaldes de la Microregión de Oriente de Chalatenango y de 21 municipios de

Lempira, Honduras.

La comisión binacional fue creada el pasado mayo, después de una serie de reuniones entre los alcaldes fronterizos de ambos países y está formada por siete representantes de cada país.

Ésta la integran los seis municipios que conforman la Microregión de Oriente de Chalatenango: Nombre de Jesús, Arcatao, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad y San Antonio de la Cruz. Por Honduras son 21 alcaldías integradas en tres mancomunidades.

De acuerdo con los alcaldes integrantes, la idea de conformar una comisión binacional entre los municipios fronterizos de Honduras y El Salvador surge ante las necesidades compartidas por las comunidades rurales de las naciones.

"Nosotros cada vez estamos más convencidos de que la importancia del trabajo de los gobiernos locales es determinante para el desarrollo local de los pueblos de estas zonas olvidadas por los Gobiernos centrales, tanto salvadoreño como hondureño, y por eso la importancia de la búsqueda de proyectos de beneficio para las comunidades, y la mejor manera es hacerlo unidos", comentó Milton Monge, alcalde de Arcatao, Chalatenango.

Planes de acción

Los alcaldes integrados en la iniciativa, con el apoyo de organismos no gubernamentales de los respectivos países, ya tienen definidos los planes de acción a desarrollar en ambos países.

Según los funcionarios integra-

dos, los municipios fronterizos están definiendo los puntos vitales para la ejecución de un plan binacional que refleje las principales problemáticas que tienen las comunidades tanto de Chalatenango como de Lempira, Honduras.

"Queremos lograr incidencia para poder alcanzar proyectos específicos en pro del desarrollo de nuestras comunidades, sabemos que no es fácil, pero estamos haciendo muchos esfuerzos para alcanzarlo, y estamos convencidos de que lo lograremos", comentó Gustavo Pérez, alcalde de Guacalense en Lempira, Honduras.

Los alcaldes han previsto la realización de una reunión cada mes para la búsqueda de soluciones a problemáticas concretas que aquejan a los municipios fronterizos.

Nueve municipios crean mancomunidad Río Grande

WALTER LIZAMA

wlp@prensa.com.sv

Con la presencia del vicepresidente de la República, Car-

los Quintanilla Schmidt, se conformó oficialmente la Asociación Intermunicipal de la Cuenca del Río Grande, San Miguel.

La mancomunidad es impulsada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), con la finalidad de

propiciar el desarrollo sostenible y armonio de las comunidades de cada municipio de la asociación.

La misma está integrada por Comacarán, San Miguel, Uluazapa, Chirilagua, Quelepa, Chapeltique, San Jorge El Divisadero y Yucuaquitán.

La creación de la mancomunidad es el resultado de un proceso exitoso de asociación municipal, que también ha contado con el acompañamiento técnico del Gobierno a través de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEMA), dijo el alcalde de Comacarán, Efrís Arias.

Según Arias, las nueve municipalidades han unido esfuerzos para fomentar y promover, entre otros, el desarrollo humano, económico y social de la región.

También pretenden recuperar la cuenca del Río Grande de San Miguel en la parte que corresponde a su área geográfica de influencia, y ampliar la cobertura del plan de desarrollo urbano a todos los municipios que la conforman.

Otro objetivo es mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos municipales, fomentar y conservar los recursos naturales, el medio ambiente y el ecoturismo y mejorar la red vial intermunicipal.

De acuerdo con el alcalde de San Miguel, José Wilfredo Salgado, a partir de la firma de sus estatutos, la asociación se convierte en una entidad intermunicipal descentralizada, que gozará de personalidad jurídica y plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios, tendrá patrimonio propio y gozará de autonomía en la administración de sus bienes y funciones. Sus oficinas estarán en San Miguel.

Estatutos

Los estatutos regulan el funcionamiento de la asociación.

La mancomunidad es impulsada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

El presidente de la mancomunidad es el alcalde Efrís Arias y el vicepresidente, el alcalde Wilfredo Salgado.

La administración de la mancomunidad Río Grande estará ejercida por una asamblea general y la junta directiva.

La asamblea será formada por los municipios representados por sus respectivos alcaldes y dos concejales de cada uno.

LEGALIZAN MANCOMUNIDAD Los Izalcos de Sonsonate

Izalco, Armenia, Caluco,

Cuisnahuat, Santa

Isabel Ishuatán y

San Julián son los

miembros de Los

Izalcos.

Redacción de DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTOS, ARMIENIA, CALUCA, SV

Después de dos años de haber enahablado contactos para organizarse en micro-región, seis municipios de la zona nororiental del departamento de Sonsonate ahora podrán buscar juntos la solución a sus problemas gracias a la firma de legalización que da origen a la mancomunidad Los Izalcos.

El acto de formación se

llevó a cabo ayer en la Casa de Cristal, ubicada en la hacienda San Blas, en las inmediaciones del túnel-tro del Cerro Verde, donde participaron los seis jefes municipales de la nueva agrupación.

La mancomunidad Los Izalcos está conformada por los municipios de Izalco, Armenia, Caluco, Cuisnahuat, Santa Isabel Ishuatán y San Julián, que juntos buscan impulsar el desarrollo de la zona a través de acciones concretas, incluyendo dentro de corto plazo con la formación de un Plan de Desarrollo Regional.

El Salvador (COMURES). Asimismo, con el apoyo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) como ente encargado de coordinar, financiar y promover el desarrollo local sostenido.

De acuerdo con Rafael Antonio López, del FISDL, la institución ha jugado un papel protagónico en este agruppamiento desde que surgió la idea en agosto de 2002.

El apoyo concreto del fondo consiste en seminar las bases iniciales y apoyar en el proceso de conformación hasta la legalización.

La mancomunidad Los Izalcos es una región que cuenta con una población de 118 mil 115 habitantes cuya mayoría (70%) vive en el área rural, diseminados en una extensión de 545 km².

Apoyo de FISDL y COMURES

La mancomunidad cuenta con el apoyo de la Corporación de Municipalidades de la República de

Crean microrregión Los Nonualcos

La microrregión, en su fase de conformación, contó con la asesoría de ISDEM y COMURES, organizaciones gremiales de los alcaldes.

Municipio Buzalco

DEPARTAMENTO DE AYACUCHA, 2002

Desde ayer siete municipios se comprometeron a trabajar juntos para generar desarrollo local.

Lo anterior se dio mediante la firma, en San Pedro Nonualco, del acta de constitución de la microrregión Los Nonualcos.

Los integrantes son El Rosario, San Juan Nonualco, San Luis La Herradura, San Pedro Masahuatl, San Pedro Nonualco, San Rafael Obrajuelo y Santiago Nonualco.

Uno de los objetivos de la asociación de concejos municipales es promover el desarrollo integral y sostenible, en el marco de procesos ampliamente participativos.

Asociativismo municipal

Julio Diego Arvelo, alcalde de El Rosario y presidente de la microrregión, manifestó que a partir de la firma del acta cada uno de los jefes municipales está comprometido a buscar soluciones a problemáticas comunes de los siete municipios.

Añadió que la microrregión es apolítica, pues debe continuar independientemente de quienes sigan gobernando localmente. En la actualidad El Rosario, San Rafael Obrajuelo, Santiago Nonualco y San Luis La Herradura son gobernados por el PCN, mientras que el PDC lo hace en San Juan Nonualco y San Pedro Nonualco. ARENA diri-



Fotos de LA PRENSA, por Mauricio Salazar. Los siete alcaldes suscriben el acta que oficializa la constitución de la microrregión. Los municipios buscarán soluciones comunes a problemáticas similares, tomando en cuenta la participación ciudadana.

Organizados los

municipios podrán hacer una mejor gestión de proyectos y así llevar desarrollo local para sus poblaciones. Este es un ejemplo a imitar en todo el país."

Sandra de Barraza, de la Comisión Nacional de Desarrollo

ge San Pedro Masahuatl

Planes de trabajo

Las alcaldes tienen como prioridad el trabajo comunitario y promover el aprovechamiento de los recursos turísticos, recreativos e histórico-culturales de los municipios miembros.

Asimismo promover el manejo integral de los desechos sólidos y fomentar el empleo y la mejora de las condiciones económicas de la población del área urbana y rural.

Además impulsarán la creación de centros de formación profesional en beneficio de la población y realizarán una gestión integral de riesgo a fin de prevenir la ocurrencia de desastres naturales.



Fotos de LA PRENSA, por Mauricio Salazar. Felicitó a los alcaldes y los invita a cumplir los retos propuestos.

SONSONATE

Cinco municipios forman asociación del Pacífico



Foto de LA PRENSA, por Mauricio Salazar. SE UNEN. Los alcaldes de los cinco municipios suscriben el convenio de la microrregión del Pacífico.

Marcos Salazar

DEPARTAMENTO DE AYACUCHA, 2002

Los alcaldes de cinco municipios del departamento de Sonsonate dejaron ayer sus diferencias partidarias para unirse en busca del desarrollo de las comunidades por medio de la creación de la microrregión del Pacífico.

Sonsonate, Sonzacate, San Antonio del Monte, Nahuilingo y Acxiltla, por medio de sus jefes municipales, se comprometieron ayer a trabajar para solventar los problemas comunes de sus localidades. El alcalde de Sonzacate, Atilio Efraín Silva Ganuza, afirmó que la idea surgió desde hace varios meses cuando visualizaron una serie de problemas en común que enfrentan las municipalidades.

Siguiendo con el ejemplo de otras comunas del país, los cinco poblaciones acordaron iniciar los esfuerzos para formarse en microrregión.

Por su parte el alcalde de Sonsonate, Douglas Feliciano Galbaza Hernández, sostiene que las diferencias políticas han quedado a un lado y ahora se busca mejorar las condiciones de las comunidades de manera conjunta y con el apoyo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Por ejemplo citó que entre las necesidades prioritarias está el trabajar por gestionar proyectos que vayan encaminados a brindar más salud, educación, protección del medio ambiente y protección del territorio.

El área metropolitana de Sonso-

nate, integrada por cuatro municipios casi unidos por su desarrollo poblacional, pretende poner en marcha el Plan Maestro de Desarrollo Urbano (P.M.A.M.U.R.), diseñado desde hace dos años.

Otro de los compromisos es brindar un tratamiento integral de los desechos sólidos.

Con la del Pacífico, se convertiría en la segunda microrregión del departamento de Sonsonate. Ya existía la de Juncal.

La bendición de la nueva constitución estuvo a cargo del padre franciscano Flavio Muro, quien recorrió a los alcaldes la parihochil del "hoyen sembrador".

"Espero que este esfuerzo origine en tierra fértil, para que dé frutos en bien de las comunidades", aseguró el sacerdote.

LA UNIÓN

Nueve municipios crean Alianza Golfo de Fonseca

Los municipios buscarán soluciones comunes a problemas locales, al igual que inversión nacional e internacional para la zona.

WALTER LIZAMA

Los municipios de los departamentos de Chalatenango (ARCA), Cabañas (ARCA), La Unión (ARENA), Bolívar (PCN), Pasquineta (PDC) y Yoroitique (ARENA).

Nueve municipios, ocho de La Unión y uno de San Miguel, gober-

nanos por diferentes partidos políticos formaron oficialmente ayer la Asociación Inter municipal del Golfo de Fonseca.

Esta integración los municipios de Chalatenango (PCN), Chalatenango (ARCA), El Carmen (ARENA), Interoceano (ARENA), La Unión (ARENA), Bolívar (PCN), San José la Piedad (ARENA), Pasquineta (PDC) y Yoroitique (ARENA).

La mancomunidad es aprobada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), FUNDEMACA y (ARENA).

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Objetivo

La finalidad de la asociación es realizar obras conjuntas de beneficio social, así como impulsar proyectos de preservación ambiental y ordenamiento territorial.

Los alcaldes se han comprometido a buscar juntos fuentes de inversión nacional e internacional para la zona.

Según el director ejecutivo de COMURES, Carlos Roberto Pinto, la asociación no es cerrada y pue-

lteriormente se pueden agregar otras municipalidades.

La fortaleza de ello es que estas deciden unirse para enfrentar problemas comunes, sin importar qué partidos gobiernan actualmente, señaló Pinto.

Hasta el momento en todo el país ya son doce las asociaciones de municipios que se han formado.

Francisco Sánchez, director de la Agencia Española de Cooperación Internacional, explicó que el acompañamiento de estos esfuerzos es con el afán de contribuir al desarrollo local.



FONSECA LA PRENSA, por WALTER LIZAMA

JURMERTAL. El director ejecutivo de COMURES, Carlos Roberto Pinto, juramenta a los nueve alcaldes que forman parte de la Asociación Inter municipal del Golfo de Fonseca.

¡SAN MIGUEL!

Diez municipios crearán mancomunidad Río Grande

Las alcaldías procurarán y gestionarán proyectos de sostenimiento y saneamiento del río Grande.

WALTER LIZAMA

COMUNICACIONES Y MEDIOS

Diez municipios de dos departamentos de San Miguel y La Unión crearán la mancomunidad Río Grande, para buscar proyectos de desarrollo social y rescate del río del mismo nombre.

Se tiene proyectado que la asociación inicie su funcionamiento a partir del 25 de octubre.

El anuncio lo hizo el presidente de la mancomunidad y alcalde de Comacarán, Enry Arias.

En este proyecto están involucradas las alcaldías de Yucataniquín, El Carrizal, Uluazapa, San Jorge, Quezapa, Chirilaguapa, Comacarán, Chapeltique, Montecagua y San Miguel. Las primeras dos son de La Unión y las restantes son de San Miguel.

Esta será la primera mancomunidad que se forma en San Miguel. Actualmente en el departamento funcionan dos microregiones: Manantlanes del Norte y Valle de la Esperanza.



SUSCRIBER. Un grupo de alcaldes y funcionarios universitarios firman un convenio de cooperación, durante la apertura de las oficinas del CIDA.

Local del CIA

Ayer fue inaugurada en San Miguel la oficina del Consejo Departamental de Alcaldes (CDA).

Con esta, ya son siete las oficinas departamentales, dijo el director ejecutivo de la Corporación de Mu-

nicipalidades de la República de El Salvador (COMURES), Carlos Roberto Pinto.

Actualmente se cuenta con oficinas en Usulután, San Francisco Gotera, Amacuzapa y San Miguel.

Según Pinto, la meta es que existan en todos los departamentos, para planificar los objetivos del desarrollo local.

ASPIRACIONES

El objetivo es claro: unir las nuevas municipalidades salvadoreñas para tener una voz común en COMURES.



A través de la asociación tendremos opción de buscar soluciones comunes.

Walter Lizama, alcalde de San José la Piedad



“Este es un esfuerzo por fortalecer la participación de las municipalidades involucradas en proyectos comunes.”

Carlos Vera, alcalde provisional de Comacarán



“Este es un gran esfuerzo por fortalecer la participación de las municipalidades involucradas.”

Francisco Sánchez, alcalde de Bolívar



“La asociación tiene un gran potencial para promover la participación de las municipalidades.”

Walter Pinto, alcalde de La Unión y presidente de la asociación

UNIDAD

Asociarse es un objetivo de las alcaldías municipales.



Como COMURES brindamos apoyo a los alcaldes para que se unan en proyectos comunes para el desarrollo.

Walter Lizama, alcalde de Comacarán



“Es un esfuerzo conjunto. Hemos hallado puntos en común para desarrollar un mejor trabajo por medio ambiente.”

Enry Arias, alcalde de Comacarán y presidente de la mancomunidad

DEPARTAMENTOS

30 | JUEVES 28 DE NOVIEMBRE DE 2002

[MORAZÁN]

La unidad hace el desarrollo

Nueve municipios se unen alrededor de necesidades comunes

» Una de las prioridades de las asociaciones es la construcción de calles que unan sus municipios.

Diez municipios gobernados por diferentes partidos políticos, sin importarles criterios partidarios, decidieron unirse en sendas asociaciones municipales, para buscar juntos el desarrollo local.

Ayer, en un acto celebrado en San Miguel, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) juramentó a las dos microregiones del departamento de Morazán: la Asociación Intermunicipal Sur Occidental del Cacahuatlque y la Asociación Intermunicipal Nor-Occidental del Cacahuatlque.

Los representantes manifiestan su deseo de permanecer organizados para atraer a sus comunidades mejores proyectos y con ello garantizar el desarrollo a sus zonas.

"Queremos adelantar el desarrollo, nuestros municipios están muy aislados, las carreteras no sirven, el medio ambiente está deteriorando y por lo mismo la calidad de vida de la población se ve afectada, por ello unidos creemos que somos más fuertes para poder gestionar", dijo el alcalde de San Simón, Santos Martín Orellana, presidente de la asociación Sur Occidental.

Orellana mencionó que en la microregión que representa una de las prioridades es la calle que une las poblaciones de Guacocochi, San Simón y San Isidro, ya que está completamente deteriorada y por ello no pueden sacar sus productos, como las verduras, a comercializarlas en buen precio a otras partes. En la microregión norte las



JURAMENTAN. Los alcaldes y representantes de los municipios de la Asociación Intermunicipal Sur Occidental del Cacahuatlque (San Francisco Cotera, Sensenher y Yemachi) son juramentados.

FOTOS DE LA PÉGINA POR LILIANA MARTÍN MONROY

prioridades van desde que se pavimente la calle que de Chapeltitlán conduce a San Francisco Gotera, hasta atraer inversión para la zona para generar fuentes de empleo.

Encomiable

El director ejecutivo de COMURES, Carlos Roberto Pinto, manifestó que el esfuerzo de unificarse y organizarse en un solo desarrollo de las comunidades es encomiable, sobre todo porque los objetivos se enmarcan en querer sacar las zonas de la extrema pobreza a la que están sometidas.

Pinto añadió a que en el país existen unas 40 microregiones formadas. "COMURES ha estado apoyando la conformación de las microregiones, las vamos a dar apoyo también en planificación estratégica".

Municipios

Los municipios organizados son vecinos de región.

- Occidente: San Francisco Cotera, Sensenher, Yemachi, Chapeltitlán y Yemachi.
- Cacahuatlque Norte: El Rosario, Guadalupe, Ocotlán, San Antonio, San Isidro y San Simón.

- Las alcaldes que se han unido están gobernadas por PCU, ARENA, FMLN, CNU y PDC.

- Ocho municipios asociados son de Morazán y dos pertenecen a San Miguel.



44 **Nosotros como COMURES siempre apoyamos este tipo de esfuerzos de los municipios.**
Carlos Roberto Pinto, director ejecutivo de COMURES.



44 **Junto a otros se encuentran por las diferentes instancias. Tenemos problemas comunes.**
Fidelio Paredes, alcalde de San Francisco Cotera.

44 **El objetivo nuestro es encontrar soluciones comunes y un desarrollo local para nuestra población.**
Santos Martín Orellana, alcalde de San Simón.



SUSCRIBEN. Los miembros de la Asociación Intermunicipal Norte del Cacahuatlque firman los estatutos de su microregión.

ASOCIADOS
10
Municipios asociados en las microregiones

2

Municipios asociados en las microregiones

Recuadro 6.3
Iniciativas de regionalización
Ahuachapán en Marcha (SACDEL, 2000).

Integrantes. Parte de una concertación entre el Consejo Departamental de Alcaldes (12 alcaldes) y el Grupo Gestor -integrado en el marco de la consulta sobre las Bases del Plan de Nación- de Ahuachapán, que es representativo de la ciudadanía organizada del departamento.

Avances. Se ha elaborado de forma conjunta entre el CDA y el Grupo Gestor una agenda común de desarrollo para el departamento, que se ha denominado "Ahuachapán en Marcha". En el marco de esta agenda y del programa de Alianzas del Gobierno Nacional se firma un convenio de cooperación entre los miembros de la iniciativa e instancias gubernamentales y se elabora un programa de inversión.

Micro-región de Juayúa (SACDELI, 2000).

Integrantes. Está formada por los municipios de Juayúa, Nahuizalco, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat, del departamento de Sonsonate.

Avances. Se ha elaborado de forma conjunta entre los gobiernos municipales, un Plan de Desarrollo, cuyo eje principal es el ecoturismo. Para facilitar el proceso de implementación del plan se ha cofinanciado y constituido legalmente la Oficina de Desarrollo Microrregional, como una entidad autónoma, y se han emitido orde-

nanzas municipales. Entre sus primeras acciones está el inicio de un proceso de descentralización del sistema de distribución y administración del agua potable.

Asociación Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután.

Integrantes y fines. Asociación de los gobiernos municipales de los 23 municipios de Usulután y el municipio de El Tránsito, de San Miguel, con el fin de propiciar el desarrollo económico y social de los miembros a través de acciones conjuntas de coordinación y gestión.

Avances. Se ha elaborado un Plan Estratégico del CDA que establece como objetivo general el desarrollo económico, social y ambiental en forma sostenible y con un enfoque micro regional. También se han facilitado procesos de planificación participativa del desarrollo municipal y de las microrregiones sur, centro y norte. **Microrregión Centro Costera "Anastasio Aquino" (FUNDE, 2000).**

Integrantes y fines. Concertación de los gobiernos municipales y agentes vinculados a los comités de desarrollo de los municipios de Zacatecoluca (La Paz), Tecoluca (San Vicente), Jiquilisco y San Agustín (Usulután), con el objetivo de realizar acciones conjuntas de cara al desarrollo de la región.

Avances. Se ha elaborado un Plan Estratégico para el desarrollo de la microrregión y logrado la incorporación de agentes de la sociedad civil en el esfuerzo, que inicialmente fue promovido por los gobiernos locales.

Mancomunidad de la Montaña en Chalatenango (SACDEL, 2000).

Integrantes y fines. Constituida por siete municipalidades del departamento (Chalatenango, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa y Concepción Quezaltepeque). Sus principales ejes de trabajo están enfocados a la gestión de una carretera perimetral que conecte los siete municipios, el manejo sostenible del

bosque de la Montaña y el logro de medios de vida sostenibles para la comunidad allí establecida.

Avances. Legalización de la mancomunidad con asesoría de COMURES y el inicio de un proceso de planificación, gestión financiera e implementación de acciones de desarrollo.

Microrregión Oriente de Chalatenango (FUNDAMUNI, 2000).

Integrantes y fines. Los gobiernos y los comités de desarrollo de los municipios de Aracatao, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad y San Antonio de la Cruz se asociaron para impulsar un proceso participativo de desarrollo local en esta microrregión, basado en los procesos de cada municipio. La coordinación y conducción del proceso está en manos del Comité de Desarrollo de la Microrregión, como instancia máxima, constituida por 10 representantes de cada municipio, y del Comité Ejecutivo, conformado por 3 personas de cada municipio (dos del Concejo Municipal y una del Comité de Desarrollo).

Avances. Acto de conformación e inicio del proceso participativo.

Microrregión Nororiental de Morazán (FUNDAMUNI, 2000).

Integrantes y fines. Los gobiernos y los comités de desarrollo de los municipios de Cacaopera, Corinto y Joateca se han asociado para formar la micro región. El esfuerzo es coordinado y conducido por el Comité de Desarrollo de la Microrregión, constituido por 12 representantes de cada municipio, que define el rumbo estratégico, y por el Comité Ejecutivo, constituido por dos miembros del Concejo Municipal y dos miembros del Comité de Desarrollo de cada municipio.

Avances. Acuerdo de formar la asociación microrregional y la elaboración del plan de acción inicial, que será impulsado con recursos propios de los gobiernos municipales involucrados, mientras se gestiona apoyo del Gobierno y la cooperación internacional.