

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
"Licenciado Gerardo Iraheta rosales"



Universidad de El Salvador
Hacia la libertad por la cultura

**ANÁLISIS HISTÓRICO Y TEÓRICO DE LOS CONCEPTOS DE
MICROREGIÓN, MANCOMUNIDAD Y ASOCIATIVIDAD DE
MUNICIPIOS EN EL SALVADOR DESDE
LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA**

RESPONSABLE

PROFESOR SIMÓN ABEL FLORES GAITÁN

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICO PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

DOCENTE DIRECTOR
LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

19 DE SEPTIEMBRE DE 2003

CIUDAD UNIVERSITARIA SAN SALVADOR EL SALVADOR

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁG.
AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.....	iv
PRESENTACIÓN.....	v
INTRODUCCION.....	viii
PRIMERA PARTE:	
Capítulos de Investigación.....	2
I. CONSIDERACIONES GENERALES E HISTÓRICAS DE LOS CONCEPTOS PARA LOS MODELOS DE GESTION.....	3
a. CONSIDERACIONES GENERALES PARA MODELOS DE GESTION EN EL SALVADOR.....	4
b. ABORDAJE HISTÓRICO EN EL MANEJO DE LOS CONCEPTOS.....	10
II. CONTRADICCION Y ARTIULACION DE LAS VISIONES Y PROCESOS EN EL ANALISIS DE LAS MICROREGIONES, MANCOMUNIDADES Y ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS.....	38
A. VISION DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.....	41
B. VISION DE LAS INSTITUCIONES NO GUBERNAMENTALES.....	61
C. ANALISIS Y ARTICULACION DE LAS VISIONES.....	67
III. PROPUESTA SOCIOLÓGICA PARA EL ENTENDIMIENTO Y DIFERENCIACION ENTRE MICROREGIÓN, MANCOMUNIDAD Y ASOCIATIVIDAD DE MUNICIPIOS.....	70
A. PROPUESTA PARA DEFINIR LOS TERMINOS.....	71
B. PERFIL DE LAS EXPERIENCIAS CONCRETAS A LA LUZ DE LAS DEFINICIONES PROPUESTAS.....	77
SINTESIS.....	88

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	89
---------------------------------	----

SEGUNDA PARTE:

Documentos sobre la Planificación de la Investigación.....	91
---	-----------

A. DIAGNÓSTICO DEL PRESENTE.....	92
----------------------------------	----

B. PLAN DE INVESTIGACIÓN SOCIAL.....	129
--------------------------------------	-----

C. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL.....	165
--	-----

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA:

Doctora María Isabel Rodríguez

VICE-RECTOR ACADÉMICO

Ingeniero Francisco Marroquín

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA:

Licenciada Hortensia Dueñas de García

SECRETARIA GENERAL:

Licenciada Margarita Muñoz Vela

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

DECANO:

Licenciado Pablo de Jesús Castro Hernández

VICE-DECANO:

Master Emilio Quinteros

SECRETARIA:

Master Marina López Galán

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES

“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

DIRECTORA:

Master María del Carmen Escobar Cornejo

COORDINADORA GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN

Master María del Carmen Escobar Cornejo

DOCENTE DIRECTOR:

Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas

PRESENTACIÓN

Dentro del área de investigación académica que busca formar o promover la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, los estudiantes contamos con la apertura y el compromiso de analizar temas sociales de la realidad salvadoreña con base a la aplicación de los conocimientos metodológicos que se nos imparte a lo largo de toda la carrera universitaria.

En el marco de nuestro Plan de Estudio de la Licenciatura en Sociología, y después de haber cursado las cuarenta acciones académicas, que contempla el “Reglamento General de Proceso de Graduación de la Universidad de El Salvador”, se hace un esfuerzo de investigación como requisito final para optar al grado de Licenciado y, como una estrategia para su desarrollo se ejecuta dentro de un seminario con un normativo que regula las actividades de los miembros que lo conforman, en este caso fuimos seis quienes conformamos tres equipos de trabajo y en este caso particular, desarrollar la problemática: *“Análisis Histórico y Teórico de los conceptos de Microregión, mancomunidad y asociatividad de Municipios en El Salvador desde la perspectiva sociológica”*

El seminario programado desde el mes de febrero a septiembre de 2003, se organizó entre los estudiantes y el docente director, se discutió y capacitó sobre los temas posibles a investigar, se seleccionó el “Método de la Lógica del Descubrimiento” y el tema de las asociatividades de municipios en El Salvador, con el propósito de efectuar un debate público sobre esta temática, contribuyendo al análisis de las posibles propuestas para superar los problemas teóricos que arrastran los términos.

La investigación se realizó en tres grandes momentos: el primero fue la **planificación** que comprende la elaboración de tres documentos (diagnóstico del presente, Plan de Investigación y el Proyecto de investigación Social), en los cuales para los dos primeros la distribución del trabajo se dio entre los seis estudiantes del seminario, puesto que estos (diagnóstico y plan), son comunes; pero el proyecto ya se trabajó en tres subgrupos específicos.

El segundo, fue la **ejecución** del proyecto, el interés de la investigación es plantear las relaciones sobre sujeto-objeto y conocimiento sobre el análisis teórico e histórico de los términos de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad de municipios; que han sido los conceptos ordenadores potenciados en este trabajo, y mediante las reflexiones

sobre el estudio se investigó los vacíos o debilidades en las visiones que de estos términos se tiene tanto en el nivel teórico como en el nivel práctico en Nuestro país.

En el tercero, se presentó el **informe final de investigación**. Este comprende el resultado de la ejecución del proyecto que contiene tres capítulos; el primero referido a las Consideraciones generales e históricas de los conceptos para los modelos de gestión en El Salvador; el segundo a las contradicciones y articulación de las visiones y procesos en el análisis de las Microregiones, Mancomunidades y Asociatividades; y en el tercer capítulo se hace una propuesta sociológica para el entendimiento y diferenciación entre los mismos conceptos.

En un intento serio por conocer y comprender la compleja articulación y direccionalidad que se da entre las personas (ciudadanía), la cultura (prácticas de los sujetos sociales), la sociedad (espacio) y la temporalidad (coyuntura actual de las visiones teóricas), se hacen planteamientos y análisis desde una perspectiva académica, que implica tener en cuenta la especificidad y complejidad de cada uno de ellos.

Estudiar el proceso de conformación de las asociatividades de municipios a partir del contexto de la democracia, supone considerar potencialmente un adecuado entendimiento y aplicación de los términos, esto permite reflexionar sobre los avances o limitantes que presentan estas experiencias en la construcción de la democracia y el desarrollo local y nacional.

Es importante la recomposición de la cultura e identidad nacional después de la firma de los acuerdos de paz de 1992. Hay que tener presente la relación de los intentos de democratización de las estructuras de poder, descentralización y desarrollo local en la transición socio histórica salvadoreña hacia las transformaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas del Siglo XXI, que pueden mejorar o impactar más en las condiciones de desigualdad social, pobreza, subdesarrollo, desempleo, violencia, degradación del medio ambiente, autoritarismo.

En los últimos años a habido un auge en la conformación de asociatividades, microregiones o mancomunidades de municipios, donde se distinguen claramente dos proyectos: uno de izquierda que lo constituye la sociedad civil (ONG's, Organizaciones sociales, pensamiento progresista), y otro de derecha constituido por entidades del Gobierno Central y empresas privadas (ISED, FISDL, ENDL).

En el proyecto de izquierda existe un esfuerzo por impulsar la participación ciudadana, aunque no se a avanzado en crear nuevos mecanismos de participación

para la toma de decisiones; pero el proyecto de derecha está lejos de construir una verdadera participación democrática, por el contrario, le está apostando a privilegiar a los pequeños sectores económicos que no pretenden impulsar una verdadera descentralización del poder, ni mucho menos a un verdadero desarrollo local mediante a la reconstrucción social, puesto que le apuestan a la infraestructura y no así al desarrollo humano.

Es por eso que, sin pretender agotar el tema y teniendo en cuenta las limitantes involuntarias sobre la estrategia metodológica adoptada, nuestra preocupación debe ser prevenir y superar la visión formalista, oficial y teórica que se tiene hasta el momento. Por lo tanto, en este trabajo de investigación intentamos plantear una nueva reflexión Histórica - Teórica, con el propósito de contribuir a formar parte de los insumos de futuras investigaciones y propuestas para superar los problemas. Y que tengan en cuenta que tanto este estudio como los otros dos hechos en experiencias concretas forman parte de un todo que puede seguir siendo estudiado.

Por otra parte, queremos como aprendiz de sociólogos, dejar constancia del merecido reconocimiento por su dedicación al Licenciado Juan Francisco Serarols y a la Licenciada María del Carmen Escobar, por su asesoría a esta investigación.

"HACIA LA LIBERTAD POR LA CULTURA"

Br. Joel Franco Franco

Coordinador del seminario sobre Proceso de Graduación

INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido elaborado por estudiante de la licenciatura en sociología para optar al grado de licenciado en sociología, que sirve la escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador.

La temática sobre la cual gira esta investigación social se denomina **«Análisis Histórico y teórico de los conceptos de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad de Municipios en El Salvador desde la perspectiva sociológica»**.

Esta monografía se enmarca en un contexto específico, el de que en los últimos diez años de la historia reciente de El Salvador se han venido realizando, desde la perspectiva gubernamental, una serie de cambios que tiene que ver con la modernización de la administración del Estado, que se ha conceptualizado con el término genérico de “descentralización y desarrollo local”, la que, desde luego, a tenido y está teniendo implicaciones y consecuencias en la vida de los/as salvadoreños/as, y que, parte del diagnóstico según el cual el Estado salvadoreño se caracteriza por su centralismo administrativo con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. Cambios que se proponen como fin último el desarrollo y bienestar de la sociedad salvadoreña.

Como contrapeso ---aunque no invariablemente opuestos en todos sus componentes--- a esa visión que desde el Estado se han impuesto sobre la administración pública, ha surgido desde la sociedad civil, toda una rica y variada línea de propuestas teórica, que desde sus propias perspectivas, piensan y proponen sus propios modelos o esquemas, utilizando sus propias herramientas teóricas y analíticas, para avanzar hacia la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana. Que son los que se exponen en lo sucesivo del presente trabajo.

El propósito general es el de problematizar y articular, desde una perspectiva fundamentalmente epistemológica, desde la óptica de la sociología, los conceptos de *asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones* en su desarrollo

teórico e histórico, y procesos experienciales, para reflexionar e intentar proponer soluciones teóricas desde la sociología como ciencia.

En términos generales y muy modestamente, la importancia de este documento radica en el hecho de hacer un esfuerzo por sintetizar una serie de proposiciones, que desde los diferentes sujetos sociales, se han expuesto de cara a un Estado que se caracteriza por un excesivo centralismo administrativo y una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional.

El trabajo se presenta con la estructura siguiente: en el primer capítulo, se examinará cuál ha sido el uso y la práctica de los términos en mención en lugares geográficos distintos, comenzando por Europa, Suramérica y, finalmente, en El Salvador. De la misma manera, se analizarán los conceptos de descentralización y desarrollo local. Y en el contexto específico de una organización político territorial que ha perdido toda viabilidad y que debe reformularse con un nuevo sentido de territorio y como base para un Estado descentralizado. En el segundo capítulo, se presentan de manera sistematizada distintas propuestas de las diferentes instituciones, organismos y profesionales, de cara a una nueva gestión territorial del país. Se examinarán los ejes sociales, las contradicciones y los elementos comunes de tales propuestas. Aquí se examinan las actuales experiencias de descentralización, desarrollo local, de asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones.

En el tercer capítulo, se tratará de aventurar ---más como un pretexto para la discusión, que como un planteamiento definitivo---, desde una perspectiva sociológica, una propuesta preliminar, que contenga los elementos mínimos, y que contribuya a enriquecer la discusión teórica y académica sobre los procesos de asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones. Esto quiere decir, que en este capítulo se pretende pasar lista a una serie de elementos mínimos que deberían tener presente los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones en El Salvador de cara a construir y enriquecer un proceso de legítima democracia.

Dada la naturaleza específica del tema que se desarrolla ---teórica---, la forma de abordar el conocimiento de estos procesos ha sido mediante la investigación bibliográfica documentada que se ha desarrollado desde las distintas instituciones y

profesionales que se han venido dedicando a la temática, así como la entrevista ha profesionales conocedores de los procesos, en un proceso que va de la general a lo específico, de lo más abstracto a lo más concreto y, de lo concreto a lo abstracto. El uso de la teoría existente permitirá ir reconstruyendo con más precisión conceptual y más rigor teórico y académico, en su devenir histórico, los conceptos de las asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones en El Salvador, de tal suerte que permitan ser instrumentos de análisis y aprehensión de los procesos. En el presente trabajo se ha hecho uso de la lógica dialéctica, poniendo en práctica el método de la lógica del descubrimiento que servirá de instrumento para la aprehensión, y comprensión de los conceptos de asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones en El Salvador.



PRIMERA PARTE

Capítulos de Investigación



CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES E HISTÓRICAS DE LOS CONCEPTOS PARA LOS MODELOS DE GESTIÓN EN EL SALVADOR

A. CONSIDERACIONES GENERALES

PARA MODELOS DE GESTION4

1. Consideraciones teórico – metodológicas4
2. Categorías de los Modelos de Gestión7

B. ABORDAJE HISTORICO EN EL MANEJO

DE LOS CONCEPTOS 10

1. Unión Europea: Microregión, Mancomunidad y Asociatividad10
2. Norteamérica y América Latina: Asociativismo20
3. Centroamérica23
4. El Salvador: regionalización 28
5. Contexto del surgimiento del Desarrollo Local en El Salvador 32

A. CONSIDERACIONES GENERALES PARA MODELOS DE GESTION

1. Consideraciones teórico – metodológicas

En la actualidad, muchas instituciones internacionales y nacionales como El Salvador, han planteado mecanismos, herramientas teóricas y/o prácticas (enfoques o visiones) como estrategias para enfrentar la pobreza, la marginación territorial y la precariedad en las condiciones de vida, de territorios o regiones, específicamente de aquellos que se encuentran aislados de los procesos y dinámicas que permiten el avance y desarrollo de los pueblos; es en esa dirección, que investigadores han estudiado en diferentes períodos y espacios desde una perspectiva teórica cómo entender y comprender, desde distintas áreas (económica, política, jurídica, cultural) la problemática del desarrollo de los países, para discutir mecanismos de ejecución; la participación colectiva de los sujetos involucrados en lograr un desarrollo humano sostenible.

La finalidad de este estudio desde la academia universitaria, es aportar un insumo más con un enfoque histórico – teórico que pueda servir de base para construir una visión más integral para emprender un plan nacional, un programa y/o proyectos. ¿Pero los gobiernos de turno o autoridades estarán en la disponibilidad de enfrentar la problemática?, ¿Y sus equipos de trabajo tendrán apertura para conocer y comprender los esfuerzos que se hacen desde diferentes áreas para fomentar mecanismos que garanticen mejorar las condiciones de vida de la población?

¿Los sujetos sociales o sectores involucrados en desarrollar mejores condiciones de vida tendrán una decisiva voluntad colectiva para ejecutar los procesos independientemente de su situación ideológica?, ¿Porqué los intentos para satisfacer necesidades primordiales propuestas por distintos sujetos nacionales e institucionales siguen fracasando?.

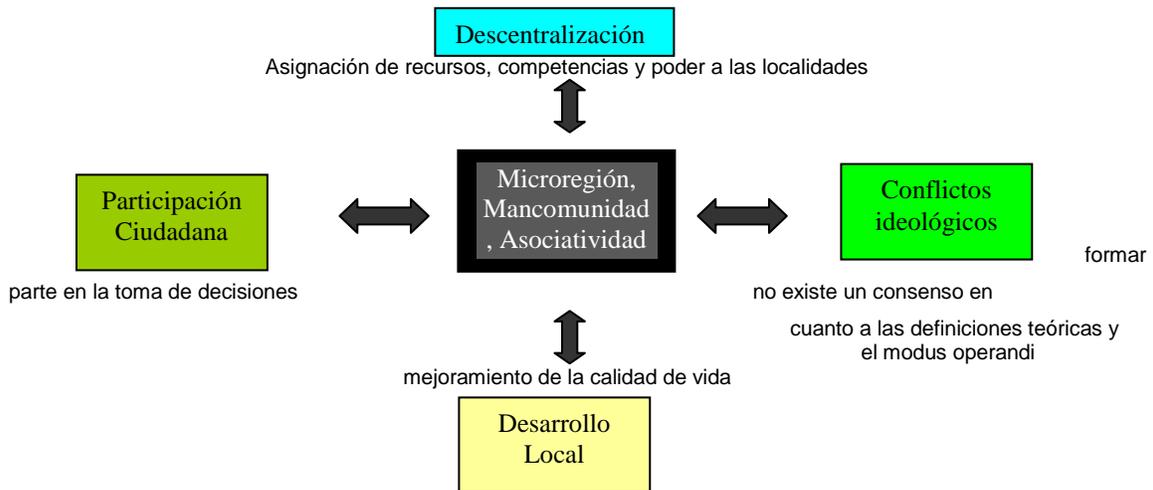
¿Por qué si existen estudios sobre esta problemática por parte del gobierno e instituciones no se avanza progresivamente y significativamente y sin marginación territorial?, ¿Si El Salvador es parte del proceso de globalización y el actual gobierno está a favor de los nuevos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Porqué no plantean estrategias viables para el desarrollo de las zonas rurales y pequeñas empresas?.

Estas son algunas de las interrogantes que se han analizado en el diagnóstico del Presente estudio, para reconstruir el proceso histórico y teórico por lo que han evolucionado diferentes términos o conceptos considerados desde una configuración problemática y dentro de los planos y/o niveles de análisis de la realidad internacional y de El Salvador en lo específico.

Nuestro objeto de estudio no es profundizar en los términos usados sobre **desarrollo local** – desarrollo humano, **descentralización** - centralización, **conflictos ideológicos** – políticos, **participación ciudadana** – democracia local, etc.; pero son necesarios relacionarlos como partes de ese todo de la investigación para tener un panorama macro espacial y temporal donde se pueda redescubrir qué elementos se pueden retomar y son de aprehensión con una apertura epistemológica a procesos de los términos de regionalización, **Microregión**, **mancomunidad** y **asociatividad** de municipios que conduciría a delimitar la posibilidad de estructurar su teorización o síntesis teórica.

Figura 1

Elementos de Articulación entre los conceptos



Otras importantes relaciones para la construcción del objeto de estudio en el curso de la investigación, además de las visiones o enfoques sobre Microregión – mancomunidad – asociatividad, son las experiencias de casos concretos que se han dado en El Salvador y de lo que se hablara mas adelante; así como de acciones específicas y de opciones generadas por sujetos sociales que mediante sus prácticas han dado direccionalidad a los procesos de transformación en la realidad salvadoreña.

También es de relevancia para la investigación, reconocer y retomar los esfuerzos realizados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales (véase cuadro 1), los cuales han construido lo que existe teóricamente sobre modelos de gestión y han apoyado experiencias en la práctica.

Cuadro 1

Instancias que han trabajado en relación al objeto de estudio en El Salvador¹

ENTIDADES GUBERNAMENTALES	ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES
* Fondo de Inversión social para el Desarrollo Local FISDL * Instituto de Desarrollo Municipal ISDEM * Estrategia Nacional de Desarrollo Local ENDL * Comisión Nacional de Desarrollo CND * Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador COMURES * otros	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local SACDEL • Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE • Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD • Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y Descentralización GTZ • Fundación Manuel Ungo FUNDAUNGO • Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador FUNDAMUNI • otros

FUENTE: Elaborado por estudiante egresado de la licenciatura en sociología con base a lectura procesual de documentación existentes

Por lo antes expuesto y la complejidad de los procesos dados y dándose, es mi propósito recuperar mediante un análisis **lo histórico y lo teórico**, considerando algunos aspectos articulables al objeto de estudio y cuya información corresponde a lo captado en la realidad, potenciando a continuación algunos acontecimientos que me permitirán hacer un análisis y síntesis de lo concreto; realizando una lectura procesual² lo que ha descubierto que no existe una teoría definida para ese campo de estudio lo que me obliga a proponer y definir categorías para enriquecer las visiones o enfoques sobre experiencias de la problemática objeto de mi investigación.

2. Categorías de los Modelos de Gestión

¹ Véase Emely Flores y Otro. "Sujetos Sociales: conflictos en la gestión del desarrollo local en las asociatividades municipales COAMSS y la Montañona 1982 – 2003", Tesis, P.p. 334

² Lectura procesual según documentos del área metodológica, brindados en la cátedra de Métodos y Técnicas de Investigación Social IV.

En su devenir histórico, los conceptos de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones, está estrechamente relacionado con las reformas, fundamentalmente de carácter económicas, que desde organismos internacionales de créditos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se han llevado a cabo en la historia de América Latina en su conjunto. Concretamente, aquellas reformas que pusieron en cuestionamiento el carácter centralizado de los estados tradicionales en América Latina, ejecutado desde los años 1970s hasta nuestros días y asociados a lo que se ha conceptualizado como las reformas estructurales de privatización de los bienes públicos fundamentales. Ciertamente, tales reformas vinieron a provocar un cambio sustantivo en la administración del Estado y del gobierno, con serias implicaciones en el orden político-administrativo.

Teniendo una íntima relación con el aparato de Estado, uno de los campos en los que se va a poner de manifiesto la significación de aquellos cambios económicos introducidos, va a ser lo que se ha denominado como el proceso de descentralización del Estado. En cierto orden, una de las relaciones más inmediatas que anteceden al uso de los términos de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones son precisamente lo que se denominó con los programas de ajuste estructural introducidos en la década de los 70s del siglo recién pasado, en el marco de la instauración del modelo neoliberal.

Las reformas, fundamentalmente económicas, introducidas, no solamente van a tener que ver con la economía de la mayoría de los países de la región, también, van a tener mucho que ver con la estructura político administrativa de cada uno de ellos, deviniendo, casi inmediatamente, en los procesos de descentralización del Estado que se inician a la luz de la gestión del Estado mismo. Ese gesto, en su devenir, va a ser utilizado por la sociedad civil y las ONG's, profesionales, etc., en sus propias palabras, expresando sus propios contenidos.

En términos generales, es precisamente todo el catálogo de medidas de ajuste estructural, en el contexto de la implementación del modelo neoliberal, el que va a obligar a que los Estados en América Latina reformulen, a su manera y en sus propios términos, su estructura político-administrativa con el objeto de responder a las nuevas

exigencias que se imponían en un mundo cada vez más signado por una competitividad, cada vez más agresiva.

A su manera y en sus propios términos, en América Latina, los Estados se ven obligados a conceder determinado margen de acción a los gobiernos municipales, sin dejar de ser él el ente privativo del ejercicio de la soberanía. Encara, por una parte, la necesidad de responder a las demandas que le imponen un mundo cada vez más globalizado y, por la otra, replantear su relación con los municipios más pequeños y lejanos. Ya que en el orden interno, el Estado aparece como un ente demasiado grande para llegar incluso a los municipios más lejanos.

Por esa situación es que la población de los municipios no percibe la presencia concreta del Gobierno Central, pues la gestión de este con sus ministerios está muy distanciada; en cambio, la instancia gubernamental a la que acude de inmediato la población al encontrarse en una situación problemática, es a la alcaldía de su municipio (gobierno local).

Es en este proceso que se abre el espacio para que se introduzcan nuevas propuestas de gestión territorial, que la sociedad civil organizada, las ONGs, las municipalidades, etc., van a aprovechar tratando de poner en práctica a su modo, nuevas formas de gestión territorial (véase cuadro 2) y, de conceptualizar a su manera los procesos.

Cuadro 2

Modelos de Gestión Participativa³

	MODELOS DE GESTION		
	MICROREGION	MANCOMUNIDAD	ASOCIATIVIDAD
CARACTERISTICAS	Físico, territorial, geográfico. Identificación del territorio.	Conformada por municipalidades. Proximidad geográfica o no.	Interrelación sujetos sociales. Construcción social del territorio.
ORGANIZACIÓN	Se fija el espacio geográfico y sus relaciones.	Coordinación por municipalidades.	Incorpora la sociedad civil, económica, política, etc.
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	Estudios técnicos donde la población sólo es fuente de datos.	Reuniones de los alcaldes o el consejo de municipalidades	La población interviene en la toma de decisiones.
PARTICIPANTES	Municipalidades. ONG's. Organismos cooperantes.	Municipalidades y a lo sumo las empresas involucradas en la ejecución del proyecto.	Sociedad civil, económica, política, etc.
ALCANCES	Delimitar el territorio. Determinar su características y potencialidades.	Gestionar y ejecutar proyectos, corto, mediano plazo.	Desarrollo local. Impulsar el proceso democrático.

FUENTE: Tomado de Tesis: "Mecanismos de Participación Ciudadana y Toma de Decisiones para la Construcción Social de las Microregiones del Valle del JIBOA y Anastasio Aquino 1997-2003"

Aunque no se está, en términos específicos, en presencia del uso de los términos asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones que hoy se están manejando en nuestro medio, pero en términos de gestión territorial, toda la dinámica descrita para el caso europeo y de América Latina, sienta ---aunque sólo sea en sus términos más generales--- las premisas básicas, de las categorías de microregiones, mancomunidades y asociatividades de municipios.

B. ABORDAJE HISTORICO EN EL MANEJO DE LOS CONCEPTOS

Al abordar este apartado es importante tener presente, como elemento introductorio, que de acuerdo con Cerritos y Rodríguez, el establecimiento de límites políticos administrativos para la gestión territorial ---a través de múltiples y variadas modalidades-

³ Véase Joel Franco y Otros, "Mecanismos de Participación ciudadana y Toma de decisiones para la construcción social de las Microregiones del valle del Jiboa y Anastasio Aquino 1997 – 2003", Tesis, P.p. 234

-- es un fenómeno tan antiguo en la sociedad humana como el Estado mismo⁴. De esta consideración deriva la necesidad de hacer un rastreo, aunque sólo sea en sus términos más generales, de los términos asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones, en las diferentes épocas históricas precedentes, a fin de tener una idea general, tanto de los antecedentes de los actuales términos, así como de la actual configuración política administrativa del país y, de la definición de los instrumentos con los que en nuestros días se intenta implementar una nueva gestión del territorio.

1. Unión Europea: Microregión, Mancomunidad y Asociatividad

Geográficamente, pese a que, en palabras de Andrés Ocaña, en la construcción política y económica de la Unión Europea se siguen manteniendo los viejos conceptos de Estado centralista inamovibles, y no se apuesta por un proceso que tienda al acercamiento del poder de decisión a los territorios y a los ámbitos de gestión más básicos⁵, uno de los antecedentes que hacen referencia a los términos asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones, se ubica precisamente en Europa, con sus propias particularidades, que desde luego, resulta imprescindible referirse a ellos con el objeto de saber, concretamente, a qué hace referencia y cómo se desarrolla, así como cuál es su dinámica conceptual.

Hay que ver entonces, uno de los conceptos en referencia. En lo que atañe al término de mancomunidades de municipios, es precisamente en España donde se encuentra alguna referencia del mismo. Por su puesto que allí debe tener sus particularidades concretas. En España, las Mancomunidades de municipios son entes supramunicipales que tienen su referente en el Artículo 141.3 de la *Constitución* española, que autoriza esta agrupación de municipios, así como en la *Ley de Bases de Régimen Local*, que reconoce a los municipios el derecho a agruparse para la ejecución en común de obras y servicios que sean de su competencia. Además, cada Comunidad Autónoma determina el procedimiento de aprobación de los estatutos, previo informe de las Diputaciones.

De los procesos de Mancomunidades de municipios en España, llama especialmente la atención que en contraste de lo que sucede en El Salvador, por

⁴ Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez "Hacia la construcción regional en El Salvador: tendencias, procesos y desafíos", Libro, p. 31.

⁵ Andrés Ocaña "Las Mancomunidades de Municipios como instrumentos de descentralización política", Libro, P. 16

ejemplo, en España hay un reconocimiento constitucional de las mancomunidades como tales, reconocimiento que constitucionalmente no se tiene en El Salvador. Lo que en nuestro país apenas menciona la Constitución de 1983, que no desarrolla en ninguna parte ---como en España sí lo regula una Ley---, es sencillamente el derecho que tiene los municipios a asociarse; literalmente a formar agrupaciones de municipios.

Una diferencia radical, de tremenda importancia, que se puede destacar entre el proceso de mancomunidades que se ha llevado a cabo en España, en contraste con la experiencia desarrollada en El Salvador, es precisamente el hecho de que aparte de existir un reconocimiento expreso en la Constitución española, existe una Ley que desarrolla aquel lineamiento expreso en la Constitución. Esto pone de manifiesto, claramente, el interés y el papel preponderante y sobresaliente que ha asumido el Estado y gobierno español en el proceso y, en nuestro medio, el papel irrelevante y el poco interés ---por no decir que, en general, ha desempeñado un rol contrario---, que ha puesto de manifiesto el Estado y el gobierno salvadoreño, especialmente el de los últimos 14 años, respecto a los procesos de mancomunidades de carácter casi espontáneos que han tenido vigencia en El Salvador. En España existe una Ley secundaria que desarrolla todo el proceso de las mancomunidades de municipios en la que el Estado ha jugado un papel activo, un hecho fundamental que no hay en El Salvador, donde, por ejemplo, la conformación, ingreso y salida de un municipio a una mancomunidad, queda a la simple discreción de los municipios interesados.

Consecuente con la experiencia española, lo que se debe esperar del Estado salvadoreño, en el planteamiento de un genuino compromiso, es que vaya mucho más allá de los apenas disimulados esfuerzos que ha puesto de manifiesto en esa dirección, jugando un papel activo en todos estos nuevos procesos de gestión territorial de los que estamos siendo testigos, desarrollando en una Ley, el reconocimiento constitucional del derecho que tienen los municipios a asociarse.

Sin embargo, un elemento que tienen en común es que, al menos constitucionalmente, en ambas experiencias se reconoce a los municipios el derecho a agruparse para la ejecución en común de obras y servicios que sean de su competencia, así como a determina el procedimiento de aprobación de los estatutos.

Siguiendo con el desarrollo de lo expresado en la Constitución española, así, por ejemplo, en Andalucía, la L.R.D.M.A. ---Ley Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía--- en sus artículos 23 al 32 establece que las *Mancomunidades* son entidades Locales asociativas, formadas por agrupaciones de Municipios, para la ejecución de obras y servicios de su competencia, sin que puedan asumir la totalidad de las asignadas a los municipios, para lo cual cuentan con personalidad y capacidad jurídica, aunque vinculadas al cumplimiento de los fines que motivan la Mancomunidad.

El artículo 23 establece que "Los municipios andaluces tienen derecho a asociarse entre sí en *Mancomunidades* para el establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su *competencia*. Su ámbito de actuación no podrá extenderse a la totalidad de las *competencias asignadas* a los propios municipios que las integran".

En cuanto a sus *competencias*, el artículo 25 establece que: "1. Las *Mancomunidades* tiene personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, pudiendo corresponderles, de acuerdo con sus respectivos estatutos, las siguientes prerrogativas: De autoorganización y de reglamentación de los servicios que gestiones; Tributaria y financiera; De programación planificación; De recuperación de oficio de sus bienes; De presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos; De ejecución forzosa y sancionarla; De revisión forzosa y sancionadora; De inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en la leyes, prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de las mismas, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de la Comunidad Autónoma; La potestad expropiatoria se ejercitará por el municipio mancomunado en cuyo término se hallen los bienes que hayan de ser objeto de la expropiación previo acuerdo de órgano colegiado de gobierno de la Mancomunidad".

Como en El Salvador no hay ninguna Ley que regule los procesos de Mancomunidades, nada de lo que reconoce el Art. 25 de la L.R.D.M.A., para el caso de España, hay que se parezca en lo que respecta a las competencias de las mancomunidades en El Salvador. Hay que insistir, entonces, pues, que de aquí deriva la necesidad de que el Estado salvadoreños asuma un papel preponderante en la

formulación de una Ley, que desarrolle todo lo concerniente a las mancomunidades, o lo que sea en su caso, asociatividades de municipios o microregiones.

Aunque en el contexto general de la descentralización, en relación al término *Mancomunidades*, es justamente en España donde se oye mencionar de algún modo, especialmente desde la posición de la Izquierda Unida. Conviene decir que la Izquierda Unida siempre ha defendido un modelo de Estado basado en una profunda democratización de las instituciones, potenciando sus órganos plurales, así como en una redistribución de las competencias que acerque el poder político a los ciudadanos. La Izquierda Unida es de la opinión de que en el marco de la descentralización, en el que hay que tener presente la organización espacial y el tipo de asentamiento humano con que se cuenta de cara a plantear alternativas de descentralización ---que en el caso de Andalucía se ha configurado históricamente como un sistema urbano poderoso y relativamente bien equilibrado, tanto en su distribución horizontal sobre el territorio, como en la vertical dentro de la jerarquía urbana---, se ha de definir el modelo de descentralización que ellos consideran más idóneo, apostándole a las *Mancomunidades* como instrumentos administrativos que eventualmente conduzcan a la conformación de comarcas.

En lo que respecta a éste último punto planteado de lo que en España sucede, bien puede decirse que, en cierto modo, existe un paralelo entre la Izquierda Unida española y la Izquierda salvadoreña. Aunque no hay un documento o un estudio específico que desde la izquierda salvadoreña aborda el tema de la Descentralización y la mancomunidad, no por ello se puede negar totalmente, que ciertamente la izquierda salvadoreña igualmente siempre ha defendido un modelo de Estado y de gobierno basado en una profunda democratización de las instituciones, potenciando sus órganos plurales, así como en una redistribución de las competencias que acerque el poder político a los ciudadanos. En efecto, no se puede poner en duda que, en general, esta ha sido una constante de la izquierda salvadoreña, especialmente a partir de 1992, después que se convirtiera en partido político y asumiera un gran número de los gobiernos locales. En nuestro medio, también la izquierda salvadoreña ha reivindicado la opinión de que en el marco de una auténtica descentralización ---diferente a la que supuestamente se está llevando a cabo desde el gobierno central---, hay que tener presente la organización espacial y el tipo de asentamiento humano con que se cuenta

de cara a plantear alternativas de descentralización. La izquierda política comparte la idea de que se ha de definir el modelo de descentralización que los interesados y afectados consideran más idóneo.

¿Cómo llevar a la práctica un modelo de Estado basado en una profunda democratización de las instituciones, potenciando sus órganos plurales, así como en una redistribución de las competencias que acerque el poder político a los ciudadanos, en un plano de una auténtica descentralización, en el que hay que tener presente la organización espacial y el tipo de asentamiento humano, en nuestro medio salvadoreño, donde se destaca un sector ---poderosos por cierto---, que históricamente se ha beneficiado de un poder altamente centralizado, a ceder poder político y de otras índole a los municipios?, es justamente uno de los grandes desafíos que se le presentan a quienes están a favor de una nueva gestión territorial en El Salvador.

Este planteamiento tiene en perspectiva la necesidad de gobiernos locales fuertes. En las propuestas de Izquierda Unida, una parte esencial de la construcción del Estado es la creación de agrupaciones supramunicipales. Desde la perspectiva de la Izquierda Unida, se propone la reversión de los recursos y competencias de los municipios, mediante su distribución en entes supramunicipales como las comarcas, *Mancomunidades* y áreas metropolitanas. Es importante ratificar que en el planteamiento de la Izquierda Unida, de cara a una auténtica construcción de Estado, la *Mancomunidad* de municipios está presente como uno de los entes de gestión territorial.

En el contexto concreto de un Estado y de un gobierno históricamente altamente centralizado en un poder único, del que todo depende, ciertamente no está en la mente de los grupos de poder, que se han beneficiado de la actual estructura político-administrativa, ceder en esa fuente de poder para que ---solo que ahora sí---, las grandes mayorías de salvadoreños/as se beneficien para sí de ese poder. De aquí que, de ninguna manera pasa por el planteamiento del Estado y del gobierno central salvadoreño, que las mancomunidades de municipios se conviertan en agrupaciones supramunicipales, que eventualmente traigan, como consecuencia, auténticos gobiernos locales fuertes.

Siendo un objetivo esencial en la articulación del Estado la creación de entes supramunicipales ---expresa la Izquierda Unida---, en esta fase se debería apostar por las *Mancomunidades* de municipios como entes con capacidad de decisión política, que sean útiles para el desarrollo económico sostenible y solidario, que cree empleo, y que, por último, permiten la máxima participación social.

Es precisamente a esto lo que tanto le temen los círculos de poder nacional, acostumbrados a usufructuar de los beneficios de un Estado altamente centralizado en su propio beneficio. Los círculos de poder dominantes salvadoreños presentan una imagen nacional e internacional claramente paradójica, a saber: por una parte alejan ---para consumo exclusivamente nacional--- estar a la altura y a la vanguardia de las corrientes mundiales en todo de lo que novedoso hay en éstas y, sin embargo, por la otra parte, están claramente en contra de la práctica y el ejercicio de esas corrientes mundiales. Ya que actúan claramente a contracorriente de lo que expresan organismos internacionales, como las Naciones Unidas, en el sentido de que la consecución del logro del bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de las inmensas mayorías, «Exige la convicción de los líderes políticos, pero también una presión política sostenida, *un amplio apoyo popular* y mecanismos para la entrega eficiente de servicios»⁶.

Impulsar, desde la sociedad civil organizada como desde el Estado mismo, la máxima participación social, es justamente uno de los rasgos más significativos de las corrientes mundiales actuales. Sin embargo, esto es lo que maliciosamente ocultan los círculos de poder nacional junto con sus apologistas a sueldo. En el mismo documento, las mismas Naciones Unidas expresan que «Para esa movilización popular y el compromiso cívico participativo, resulta esencial un Estado democrático abierto que garantice las libertades políticas y civiles, de modo que los pobres puedan presionar a los líderes para que éstos cumplan sus compromisos»⁷. Pero es a estos a lo que tanto le temen los grupos dominantes en El Salvador.

⁶ PNUD "Informe sobre Desarrollo Humanos 2003", Libro, p. 133.

⁷ Idem..., p. 133.

Frente a esto se torna necesario fomentar la más amplia y vasta participación popular, ya que como dice el PNUD, los electores, en el ámbito local, deben ser capaces de juzgar las actuaciones de sus líderes basándose en los resultados.

Por supuesto, que las amenazas y las corrientes contrarias a los esfuerzos encaminados hacia una amplia participación popular, no están totalmente ausente. En tal sentido, el mismo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, reconoce que «Ciertamente siempre existe el riesgo de que lograr el máximo desarrollo y bienestar de las grandes mayorías, sea vean perjudicados por grupos de intereses concretos que se resisten a las políticas de *reasignación de recursos a los miembros más marginados de la sociedad*. Suele ser más la regla que la excepción ---continúa destacando el PNUD---, el hecho de que se construyan más escuelas y centros sanitarios en zonas urbanas que en zonas rurales pobres, así como que las comunidades pobres paguen más por el agua que las ricas»⁸.

Lograr una creciente y suficiente reasignación de recursos a los miembros más marginados de la sociedad y, con ello a las áreas geográficas más excluidas de los beneficios del desarrollo, es una meta constante de los esfuerzos encaminados a dar más poder a los gobiernos locales. Hacia esa línea están apuntando los esfuerzos de una auténtica descentralización, y todos los demás esfuerzos que se enmarcan en el contexto de las mancomunidades, asociatividades y microregiones.

En España, la Izquierda Unida es de la opinión de que el marco de las *Mancomunidades* de municipios puede servir de puente, mientras tanto, o, en la mayoría de los casos, como antesala e instrumento para crear criterio o base de comarca. En otras palabras, desde el planteamiento de la Izquierda Unida, a la mancomunidad de municipio, le suponen un carácter transitorio, temporal, mientras maduran las condiciones ---organizaciones e institucionales mínimas--- para pasar a formar la comarca.

Aquí estamos en presencia de un planteamiento y de una lógica *casi* parecida a la que se está siendo testigo en El Salvador, en donde la mancomunidad de municipios aparece como la primera instancia, no invariablemente insalvable, que da paso ---a

⁸ PNUD "Informe sobre Desarrollo Humanos 2003", Libro, p. 133.

diferencia de España que es la comarca--- a la asociatividad de municipios, la que a su vez, sirve como antesala de la microregión. La diferencia, muy importante, es que en España todo este proceso se encuentra regulado por una Ley, apoyada desde el Estado y el gobierno. Una situación totalmente contraria a la que se experimenta en El Salvador, donde tenemos un Estado y un gobierno que abiertamente se opone a ceder poder y autonomía a los gobiernos municipales.

No obstante, hay que reconocer que a inicios del siglo XXI, en España, las *Mancomunidades* todavía se encuentran en una fase importante de definición de sus objetivos originales, debatiéndose en su seno el desarrollar los mecanismos para abordar la prestación de servicios y para la planificación de equipamientos e infraestructuras, en un lugar donde existe un juego democrático más abierto.

En perspectivas, en España, se busca hacer que las *Mancomunidades* sirvan para: prestar servicios supramunicipales; protección civil; recaudación; abastecimiento y gestión del agua; gestión cultural; dotar de equipamiento e infraestructuras comunitarias; tratamiento de RSU, caminos, polígonos industriales; depuración de aguas, vivienda, transporte; servicio extinción de incendios; abastecimiento centralizado; compras; servir de instrumentos de desarrollo económico endógeno de la comarca; potenciación de proyectos de trabajo social y cooperativo.

Sin que sean las únicas, a la larga, éstas serían entre otras, las responsabilidades que las mancomunidades de municipios tendrían que asumir en El Salvador en el caso supuesto de que se desarrolle un auténtico proceso de mancomunidades de municipios.

Siempre en el mismo contexto geográfico, y aunque no aborda propiamente los términos de asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones, el economista francés, Jacques Boudeville, quizás sea el primero en hacer un esfuerzo por conceptualizar las dinámicas de gestión territorial que se han dado y se están dando en esa región, y que ---enmarcados en el ámbito de la gestión territorial--- sirven como antecedentes del uso de los términos de asociatividades y mancomunidades de municipios y microrregiones que por hoy se está dando en El Salvador.

Es importante no pasar inadvertido que en los planteamientos de Boudeville, está presente toda una serie de criterios para la administración y gestión territorial, que revisten su propia significación e implicación.

En lo que respecta a demarcar los límites de las regiones, llama especialmente la atención que de entrada, advierte los órdenes políticos, culturales y administrativos, como elementos a delimitar las fronteras regionales.

La delimitación de las fronteras regionales, como instrumentos de administración territorial, puede obedecer a necesidades políticas, culturales o administrativas. Básicamente, en Europa estos van a ser los criterios para la delimitación de las fronteras regionales, siempre en el afán de establecer una política de gestión territorial.

Pero en el caso de Europa, la gestión territorial no se queda simplemente a nivel de una delimitación de las fronteras regionales en razón de necesidades políticas, culturales o administrativas.

Después de establecer los criterios de los límites de las fronteras regionales, Boudeville, hace una triple caracterización de las regiones, clasificándolas en:

- a) Región polarizada,
- b) Región homogénea,
- c) Región plan.

Las que según los objetivos que persiguen pueden adoptarse distintos criterios de corte. En palabras de Jacques Boudeville, que a su vez retoma de Mario Polése⁹, según el criterio de nodalidad, las regiones son definidas como áreas de influencia polarizada por un lugar central: se le llama entonces regiones nodales o regiones polarizadas. En este sentido, para el caso de Europa, se puede hablar de regiones polarizadas para Barcelona y, en el caso de América Latina, se puede hablar de regiones polarizadas para el caso de Buenos Aires o Bogotá. El concepto de área de influencia admite varias definiciones, pero puede aplicarse a las áreas comerciales de

⁹ Mario Polése "Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo", Libro, P. 23.

mercado, de servicio público o privado. La división de Francia en departamentos siguió este principio.

Si se adopta el principio de homogeneidad, la región está definida según determinadas características de reagrupamientos (historia, cultura, lengua, base económica, marco biofísico, etc.).

Para el caso de Europa, se puede remitirse al país Vasco y Cataluña, en España y, en el caso de América Latina, se hace referencia a las grandes zonas de tradición indígena; las que pueden presentarse en cuanto a la cultura y a la lengua por el sentimiento de pertenencia regional, que no siempre se reduce a criterios cuantificables. De donde es perfectamente posible pertenecer a varias regiones a la vez.

Según el criterio de planificación, las regiones se dividen en función de fronteras administrativas y políticas. Se habla entonces de regiones políticas o administrativas o de plan. Las fronteras son trazadas a veces en función de las necesidades de agencias u organismos especializados.

Es necesario mencionar que el tipo de construcción de regiones es un fenómeno prácticamente nuevo, y ha sido sistematizado a través de experiencias concretas en Sur América, en el caso de regiones pivótales y asociativas, específicamente en Chile, Colombia, Perú y Bolivia, y en caso de las regiones virtuales es una propuesta que sale a partir de la experiencia de algunas empresas transnacionales como la IBM. Por lo tanto ---en palabras de Blandón de Grajeda¹⁰---, todo lo que se ha dicho, de ninguna manera se presenta como el non plus ultra de la regionalización en términos conceptuales, sino más bien para conocer y retomar aquellos elementos que pueden ser considerados como aplicables en el caso específico de la regionalización en El Salvador¹¹.

2. Norteamérica y América Latina: Asociativismo

¹⁰ Flora Blandón de Grajeda, "Bases para una propuesta de Regionalización para el Desarrollo Económico Social de El Salvador", Libro, P. 52

¹¹ Un reconocimiento claro de lo aproximado que todavía son los conceptos y definiciones apuntadas.

Como elementos introductorios al término de asociaciones de municipios, es importante tener presente lo que dice Mario Alberto Chávez Mata, Presidente de la *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y la Unión Nacional de Gobiernos Locales*, en lo que atañe a la dimensión espacial del concepto asociativismos. «El asociativismo, como sabemos puede aparecer de diferentes formas, ya sea con carácter nacional, subregional y regional dentro de un mismo país; o inclusive al nivel supranacional o mundial»¹².

En el continente americano existe un reconocimiento expreso del derecho a la libre asociación de los municipios, en Canadá en 1993. En el mismo documento que se ha citado en el párrafo anterior, se expresa que «El derecho fundamental de libre Asociación recogido en todas las Constituciones Políticas de nuestros países se encuentra expresado también en la *Declaración Mundial sobre la Autonomía Local*, que emitió la Unión Internacional de Poderes y Autoridades Locales (IULA), en su XXXI Congreso Mundial celebrado en junio de 1993, en Toronto».

En el plano supranacional, aunque no se conceptualiza con el término de asociación, sin embargo, un ejemplo de carácter mundial muy cercano a la asociación y una referencia actual, lo constituye la *Federación Mundial de Ciudades Unidas* (FMCU).

De acuerdo con el autor en referencia, en el plano internacional se incluyen también aquellas asociaciones que se articulan en función de intereses comunes. De tal suerte que en el continente americano, tenemos, por ejemplo, el caso de la *Unión Iberoamericana de Ciudades Capitales* (UCCI), en las que están involucradas muchas capitales de países de Norte América y América Latina; la *Unión Iberoamericana de Municipalistas* (UIM), igualmente a la que pertenecen un sin número de municipalidades de Norte América y América Latina; el *Consejo Internacional de Iniciativas Medioambientales Locales* (ICLEI).

Pero los esfuerzos de asociativismo de municipios no se quedan sola y exclusivamente a las experiencias que se han mencionado; se remontan a otros niveles. De tal modo que hay reconocer que existen otras secciones regionales con objetivos

¹² Mario Alberto Chávez Mata "Importancia de los programas de fortalecimiento de las asociaciones de los Gobiernos Locales", Folleto, P. 4.

similares que operan tanto en Norteamérica como en América Latina. Así, en América del Sur se tiene a (IULA-CELCADEL); en América del Norte existe la (IULA-NORAM); en Europa está la (IULA-CEMR), en el Mediterráneo Oriental y Medio Oriente preexiste la (IULA-EMME), África (IULA-AULA) y; en Asia y Pacífico se constata a (IULA-ASPAC).

En el plano mundial, todas estas experiencias juntas, incluyendo las experiencias de Norteamérica y América Latina, conforman lo que se ha expresado como la *Unión Internacional de Poderes y Autoridades Locales* (IULA)¹³.

Antes de hacer referencia a la asociación de municipios ---aunque sólo sea muy brevemente---, es importante hacer mención que, por lo menos en Colombia, por las particularidades internas propias, la asociación de departamentos precedió a la asociación de municipios. En el contexto colombiano, las asociaciones de departamentos, son agrupaciones espontáneas de carácter regional que el gobierno nacional apoya a través de convenio de cooperaciones técnica Internacional y programas conjuntos. De acuerdo con Rafael Uribe Uribe, hasta 1983 las asociaciones de departamentos no habían alcanzado a cumplir una tarea de planificación regional y en la práctica han obrado más como grupos de presión¹⁴.

Ahora bien, en el contexto colombiano la *Asociación de Municipios*, a diferencia de lo que acontece en El Salvador, viene a consagrar la realidad del fenómeno urbano y a cumplir determinado tipo de funciones que podrían catalogarse como intermedias entre los Departamentos y los Municipios. En El Salvador, lo que tenemos es que el Departamento ha perdido toda su funcionalidad ---si es que alguna vez la tuvo. Y, en nuestro medio, quien vendría a cumplir determinado tipo de funciones que podrían catalogarse como intermedias entre el gobierno central y los Municipios, serían las asociaciones de municipios.

En el caso de Colombia, el reconocimiento constitucional de las Asociaciones de Municipios, data de la reforma de 1968 y su desarrollo legal procede de la ley 1 de 1975 reglamentada por el Decreto 1390 de 1976. La ley en su artículo 8, literal F, da a las asociaciones de municipios la función e coordinar, mediante planos reguladores, el

¹³ Una de cuyas vicepresidencias la ostenta FEMICA o *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano*.

¹⁴ Álvaro Tirado Mejía "Descentralización y centralismo en Colombia", Libro, p. 72.

desarrollo urbano de los municipios asociados, lo cual parece otorgarle a la Asociación la competencia en ese campo. Sin embargo, en la práctica, los municipios asociados, en especial el municipio núcleo, no acepta la primacía de la Asociación cuando se trata de la planificación de los asuntos urbanos. De suerte que, a la Asociación de municipios, se le ha hecho la misma crítica que a las Áreas Metropolitanas, en cuanto a la resolución de competencias y recursos fiscales. En Colombia, hay dos principales experiencias en cuanto a la Asociación de Municipios, cuales son: MASA, Asociación de Municipios del Valle de Aburrá, y AMAB, que se asocia a Bucaramanga, Florida Blanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija y Rionegro.

3. Centroamérica

En el istmo centroamericano, un ejemplo de asociativismo, de orden supranacional, es la *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA), fundada en 1991, con el objeto de fomentar el intercambio técnico, la autonomía y la descentralización de los gobiernos locales y la promoción de su agenda en foros internacionales y organismos de integración regional, como por ejemplo la Cumbre de Presidentes, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el Consejo Consultivo del SICA que agrupa a la sociedad civil centroamericana, el Parlamento Centroamericano, Banco Centroamericano de Integración Económica, etc.

En el contexto centroamericano, merece nuestra especial atención las distintas *asociaciones de gobiernos locales* que operan al interior de nuestros países, dentro de ellas ---en función de la clasificación de Mario Chávez Mata--- tenemos varios grupos.

a. *Las Asociaciones de Gobiernos Locales con Cobertura Territorial*; como lo son: la *Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador* (COMURES), fundada en 1941; la *Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala* (ANAM), que nace en 1960; la *Asociación de Municipios de Honduras* (AMHON), creada desde 1962; la *Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica* (UNGL), que data de 1974, y finalmente, las *Asociaciones de Municipios de Nicaragua y Panamá* (AMUNIC y AMUPA), fundadas en 1963 y 1994, respectivamente. Todas estas gremiales operan como federaciones autónomas que reflejan la pluralidad o diversidad de realidades territoriales, económicas, étnicas o culturales para la promoción y defensa de los

intereses comunes de los intereses de cada uno de esos países. Pero en Centro América, se cuenta además con otras formas asociativas de gobiernos o autoridades locales que nacieron a partir de intereses específicos. Dentro de ellas se pueden mencionar las siguientes:

b. Las *Organizaciones Territoriales de Carácter Regional, Departamental o Provincial*. Ejemplos claros de esto son las Asociaciones Departamentales que operan en Honduras, los Consejos Departamentales de Alcaldes que existen en El Salvador y Guatemala, y las Federaciones o Ligas Municipales que existen en las distintas provincias de Costa Rica. Un ejemplo más de Nicaragua lo constituye la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

c. Las *Asociaciones de Municipios o Cantones Fronterizos*. Ejemplos de este tercer grupo son las experiencias que existen en los espacios limítrofes de Nicaragua con Costa Rica, y de éste país con Panamá; así como en El Salvador y Guatemala, en donde se promueve, no solo el desarrollo económico de sus áreas comunes por lo general marginadas, sino también el integracionismo real entre nuestros pueblos.

d. Las *Agrupaciones Vinculadas con la Prestación Mancomunada de Servicios Públicos Locales y Planificación Urbana*. De éste grupo constituyen ejemplos las asociaciones metropolitanas que operan en algunas de las ciudades centroamericanas, como por ejemplo en el Valle de Sula, Honduras; en San José, Costa Rica, y en el Área Metropolitana de San Salvador.

e. Las *Asociaciones que se Agrupan por la Afinidad de la Integridad Económica que tienen sus municipios*. Un ejemplo en Costa Rica lo constituye la liga de municipalidades de cantones productores de banano (CAPROBA), cuya alianza ha permitido el logro de beneficios impositivos a su favor.

f. Las *Asociaciones que nacen a partir de Estatus Políticos de sus Agremiados, sean estos Alcaldes o Concejales*. En Nicaragua, tres ejemplos claros son la Asociación de Alcaldes Patrióticos “Hermán Robleto”, la Asociación Nicaragüense de Alcaldes Democráticos y la Asociación de Concejales de Nicaragua (ACNIC).

g. Las Asociaciones que se Integran por Razones Culturales y Étnicas, para acceder a mayores niveles de representación y preservar sus tradiciones. Dentro de ellos merece destacarse el trabajo de la Unión Nacional de Alcaldes Mayas y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

h. Todas Aquellas Agrupaciones que Promueven el Acceso de las Mujeres a Posiciones de Poder dentro de nuestro sector, como por ejemplo la Alianza de Alcaldesas de Honduras (ANDAH), cuya acción les ha permitido promover a algunas de sus afiliadas dentro del seno directivo del AMHON e incluso de FEMICA.

En el siguiente Cuadro se nos expone una síntesis de los diferentes tipos de asociaciones que existen en Centroamérica y la participación de El Salvador en cada uno de ellos.

Cuadro 3

Participación de El Salvador en los diferentes tipos de asociaciones que existen en Centroamérica

Tipo de Asociaciones	Asociaciones de Gobiernos Locales con Cobertura Territorial	Organizaciones Territoriales de Carácter Regional, Departamental o Provincial	Asociaciones de Municipios o Cantones Fronterizos	Agrupaciones Vinculadas con la Prescripción Mancomunada de Servicios Públicos Locales y Planificación Urbana	Asociaciones que se Agrupan por la Afinidad de la Integridad Económica que tienen sus municipios	Asociaciones que nacen a partir de Estatus Políticos de sus Agremiados, sean estos Alcaldes o Concejales	Asociaciones que se Integran por Razones Culturales y Étnicas, para acceder a mayores niveles de representación y preservar sus tradiciones	Agrupaciones que Promueven el Acceso de las Mujeres a Posiciones de Poder
Países								
EL SALVADOR	X	X	X	X				
Costa Rica	X	X	X	X	X	----	----	----
Honduras	X	X	----	X	----	----	----	X
Nicaragua	----	X	X	----	----	X	----	----
Guatemala	X	X	X	----	----	----	X	----
Panamá	X	----	X	----	----	----	----	----

FUENTE: Cuadro elaborado sobre la bases de la clasificación de los diferentes tipos de asociatividades de municipios en Centroamérica, elaborada por Mario Chávez Mata.

SIMBOLOGÍA:

Participa = X
 No participa = ----

Aunque el involucramiento de los países Centroamericanos en procesos de asociatividades de municipios ciertamente no es muy alto, del cuadro No. 1 cabe destacar que El Salvador aparece relacionado solamente en cuatro de los ocho tipos de asociatividades que en Centroamérica describe Chávez Mata. Únicamente Costa Rica aparece relacionada en cinco casos de asociatividades.

De las experiencias de asociatividades que se desarrollan en Centroamérica, dos son las que llaman especialmente la atención para el caso de El Salvador, sin dejar de reconocer, por supuesto, la importancia de las demás. Primero, las *Asociaciones que se Agrupan por la Afinidad de la Integridad Económica que tienen sus municipios*, tipo de asociación que en todo el contexto Centroamericano si comparte Costa Rica. Llama la atención porque este tipo de asociatividades es la que está ausente en El Salvador. El criterio de la afinidad de la integridad económica que tienen los municipios, criterio fundamental, es el que debe estar permanentemente presente en los procesos de asociatividades que se desarrollan en El Salvador. Lo que tenemos en nuestro caso es que los procesos de asociatividades han nacido y nacen motivada por razones de todo tipo, los que desde luego, son legítimos, pero *menos* a razón del criterio de afinidad de la integridad económica que tienen los municipios asociados.

Por estar estrechamente relacionadas, aunque sea a la larga, con un auténtico proceso de democratización, el otro tipo de asociatividad que importa destacar son las *Agrupaciones que Promueven el Acceso de las Mujeres a Posiciones de Poder*. Hay que decir que en Centroamérica, el único país en el que existe este tipo de proceso es Honduras, donde coexiste la *Alianza de Alcaldesas de Honduras (ANDAH)*, cuya acción, como ya se ha dicho, les ha permitido promover a algunas de sus afiliadas dentro del seno directivo del AMHON e incluso de FEMICA. Pese a que en El Salvador, las mujeres se han grajeado, especialmente después de los Acuerdos de Paz cuando el FMLN se convirtiera en partido político, un buen porcentaje de los puestos edilicios, no tenemos como iniciativa propia de las mujeres ---independientemente del partido al que pertenezcan---, lo que podría conceptualizarse como una Alianza de Alcaldesas de El Salvador, o cualquiera que fuese el tipo de configuración que adoptase.

4. El Salvador: regionalización

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el uso de los términos de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones en El

Salvador, así como el término regionalización, tienen como contexto general, los cambios de orden económico que se remontan hasta la década de los 70s del siglo recién pasado, pero con particular énfasis, en el marco de los procesos de privatización que se llevaron a cabo con la llegada del gobierno de ARENA al poder, en el contexto de la implementación del modelo neoliberal.

Empujado por la fuerza de la implementación de las reformas estructurales que se están llevando a cabo en América Latina, impuestas por los organismos internacionales de créditos, lo que se tiene es que un Estado fuertemente centralizado, se ve obligado a realizar una serie de cambios de orden político administrativo, expresado, desde la perspectiva del gobierno central, con el término de descentralización.

Con particular evidencia es precisamente a partir de 1989, con la llegada del gobierno de ARENA al poder, que se van a poner de manifiesto una serie de cambios que van a tener una fuerte incidencia en la gestión del Estado y en la forma político administrativa del mismo.

Por primera vez es justamente en la gestión del gobierno de ARENA que va a ser de conocimiento público la palabra descentralización. Estrechamente asociado a los procesos de privatización, como mecanismo de gestión territorial, el Estado va a ser referencia al concepto de descentralización, para encarar las ineludibles transformaciones que se imponen en el orden político-administrativo.

Sin embargo, en oposición al término descentralización, que el Estado maneja y entiende a su modo, se antepone los conceptos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización, desde la perspectiva de las municipalidades, sociedad civil organizada, ONGs, profesionales, etc., etc.

Talvez por ser todavía un poco inicial, lo que se tiene es un proceso en el que el gobierno en el poder habla de descentralización, al mismo tiempo que otros hablan el lenguaje de la mancomunidad, asociatividad de municipios y microregiones.

En nuestras circunstancias, la alusión y el uso de los términos se remonta a la década de los 80s, justamente en el contexto de la lucha guerrillera, en un proceso en el que se dieron una serie de esfuerzos ---sólo que a su modo--- de mancomunidades y asociatividades de localidades y regionalización, determinadas por las necesidades coyunturales del contexto y del momento.

Para el caso de El Salvador, este es justamente el primer precedente que se tiene de la dinámica de los términos que hoy en nuestros días son parte del lenguaje común. No se estaba en esos momentos en presencia de una precisión conceptual de los procesos de hechos, pero pese a todo, los mismos se estaban dando sin necesidad de su precisión. Incluso, la estructura orgánica y operativa de la estrategia y táctica de la lucha armada insurgente, ya hacía alusión a una regionalización del territorio.

En cierto modo, la experiencia de la guerra, fue precisamente un gran proceso de aprendizaje inicial, de escuela, para los involucrados, que con mucha seguridad iba a servir más adelante, a la hora de referirse y poner en práctica los ulteriores procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización.

Talvez no es por ello nada casual que sean precisamente los gobiernos locales de izquierda los abanderados de los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización en El Salvador. Y esto explica la reticencia del gobierno en el poder a favor de los procesos en mención, cuando le han ganado la iniciativa. Cuando comprueba que se está en presencia de un proceso que se le ha escapado de las manos y del que no sabe a ciencia cierta hacia dónde puede ir. De aquí también puede derivar la negativa del gobierno central de ARENA a conceder a los municipios el aumento del FODES y más poder y autonomía a los gobiernos locales.

Aunque es de suma importancia advertir, que en nuestro medio, los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización, de ninguna manera están relacionados con concepciones político-ideológicas. El hecho que el impulso más consistente y fuerte de los procesos en mención haya y esté recibiendo un franco apoyo por parte del partido de izquierda, en modo alguno, puede desprenderse de allí, que sean el resultado de una concepción puramente de izquierda. Los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y

regionalización en El Salvador, no son la bandera de partido político alguno; es más bien, la expresión de la conjunción de una serie de voluntades de diversos signos políticos, incluso, allí convergen, concepciones políticas abiertamente de derecha y consistentemente de izquierda. Hoy, los procesos en curso, no son la expresión ni de los comunistas, ni de los socialistas, ni siquiera de los socialdemócratas; sino más bien *de la sociedad civil organizada en diferentes áreas*.

Es justamente esta ---de todas--- la parte más novedosa de los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización, que se están dando en El Salvador. Y es precisamente esto lo que en toda circunstancia se debe no solamente retomar, sino asimismo, fomentar con toda energía.

Ya es en la década de los 90s que, no solamente se llevan a la práctica, todavía en una forma desordenada, procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización en El Salvador, sino que también, se habla con más propiedad y más rigor de los términos en mención.

Coherente con la perspectiva de los organismos internacionales de créditos, los círculos tradicionales de poder en América Latina, dentro de ellos el de El Salvador, hablan el lenguaje de la descentralización de las funciones del Estado; en cambio, los términos asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización, están asociados a instancias no gubernamentales, que no son precisamente de izquierda.

Conviene puntualizar que en sus líneas más generales, ésta ha sido la dinámica precedente de los actuales términos de asociatividades, mancomunidades, microregiones y regionalización en El Salvador.

Los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios, microregiones y regionalización en nuestro medio se impusieron por la fuerza de los hechos, a la luz de la disyuntiva según la cual, se asiste a comprobar un limitado proceso de descentralización y, por otra parte, una consistente debilidad institucional que por hoy caracterizan a los municipios.

En lo que atañe a la historización del concepto de regionalización, en los últimos tiempos se ha introducido un elemento nuevo, que se enmarca en el contexto específico de la internacionalización de la economía. En palabras de Blandón de Grajeda, la discusión teórico conceptual que se realiza a partir del proceso de globalización, y por consiguiente la tendencia a la desaparición de los Estados nacionales, lleva a considerar a las regiones como aquellos espacios que permitirían mejorar la competitividad comercial en el plano internacional. Por otra parte, la conformación de regiones en este sentido es una realidad en países como Chile, por ejemplo.

Se puede observar, entonces, pues, que el territorio nacional puede así ser objeto de recortes múltiples cada uno resultante de objetivos específicos, y corresponde a un nivel diferente de responsabilidad política. Los ejemplos que se acaban de ver no agotan todas las posibilidades de definición o identificación. Además, ya hay quienes han dicho que el concepto de región no es para nada inmutable: las identidades y las definiciones cambian de una época a otra. Pero un país se compone siempre de varias regiones.

Es importante no olvidar que desde Europa, pasando por América Latina hasta llegar a El Salvador, el elemento que como eje transversal, atraviesa la dinámica y el desarrollo de la gestión territorial, en sus diferentes experiencias y acepciones, siempre es ---desde el punto de vista de quienes desde el aparato del poder están en capacidad de tomar decisiones---, en expresiones públicas, el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías que territorialmente están excluidas y marginadas del bienestar, muy estrechamente relacionado al concepto de desarrollo. Todo proceso que involucra acciones y transformaciones del Estado ha sido planteado ---por quienes están a favor de ellos--- en el mejor interés de las condiciones de vida de las grandes mayorías históricamente excluidas de los beneficios de la economía y el trabajo.

En América Latina, quizás uno de los organismos que más ha tenido que ver con el concepto de desarrollo ---aunque no siempre haya tenido una línea de gestión territorial---, sea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, en los últimos tiempos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el que sí tiene una línea relacionada con la gestión del territorio.

Uno de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que quizás con más insistencia ha usado el término de desarrollo es la CEPAL. Aunque cuando por primera vez, en ninguna parte se oían los términos asociatividades, mancomunidades de municipio y microregiones, sin embargo, en términos concretos se estaban dando una serie de cambios, principalmente económicos, que iban a tener mucho que ver con tales conceptos.

5. Contexto del surgimiento del Desarrollo Local en El Salvador

Como el manejo de estos conceptos es nuevo, necesitamos hacer un breve recuento de cuáles han sido los conceptos antecesores a Microregión, Mancomunidad y asociatividad de municipios, y reconstruir el contexto en el cual éstos surgen. Para ello, *Flora Blandón de Grajeda (FUNDE)*, plantea que en los últimos veinticinco años, aunque ha sido más evidente en el caso de los países desarrollados, se han dado dos procesos que han impulsado el volver la vista a los espacios subnacionales. Según Albuquerque, éstos procesos son, por un lado, una nueva fase de **reestructuración tecnológica y Organizativa** que afecta tanto las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y la regulación socio -- institucional, así como el funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas; y por el otro lado, la **creciente globalización** de importantes sectores de la economía internacional, en un contexto caracterizado por la desregulación financiera, la mayor apertura externa de todas las economías, la emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las exigencias competitivas mayores a las existentes y a la necesidad de ampliar mercados, y las recurrentes prácticas de neo – proteccionismo, en contraposición a las declaraciones habituales a favor del libre cambio¹⁵.

A partir de ambos procesos “el Estado-Nación... se ha visto sometido a importantes redefiniciones que sintetizaríamos en la idea de pérdida de centralidad que tenía anteriormente. Esta se manifiesta a un doble nivel: por un lado, **supranacional mente**, con la constitución de bloques económicos como efecto de la globalización de las economías; y por otro lado, a nivel **intra nacional** por la importancia que adquiere lo local, en sus distintas manifestaciones territoriales”¹⁶. Así, pues, el Estado nacional ya

¹⁵ Francisco Albuquerque Llorens, “Desarrollo económico local en Europa y América latina”, Libro, P. 8

¹⁶ Juan Pablo Pérez Sáinz, “Lo local en la globalización: algunas reflexiones”, Libro, p. 7

no es el centro de donde fluye la organización de las economías, en todos los niveles, mundiales, nacionales y locales.

Aquí es donde aparece un ámbito que había estado prácticamente encubierto: **el local**, por lo que se puede hablar de que “se está desarrollando un proceso de **redescubrimiento** de la dimensión territorial, a partir de una redistribución general de la actividad en el **territorio**, de un lado, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad”¹⁷. Este redescubrimiento de lo local, desde el punto de vista de la acción, lleva a su revitalización, entendida como la capacidad de lo local para articularse con las dinámicas nacionales y globales (...) ¹⁸.

En los países desarrollados, el **desarrollo local** ha sido concebido y practicado desde hace aproximadamente veinticinco años; en los países del todavía llamado tercer mundo, éste no lleva más de quince años, y en El Salvador, unos diez años. Vale la pena detenerse un poco a examinar el contexto en el cual surge el desarrollo local en el país.

Los primeros años de la década de los noventa, al finalizar el conflicto militar, marcan el nacimiento, en El Salvador, de experiencias nuevas de gestión territorial, en distintos espacios subnacionales. La firma de los acuerdos de paz dio paso a la concepción y ejecución de distintos programas orientados a apoyar a la población que, de forma directa o indirecta, participó en el conflicto. Estos programas generaron cambios en varios aspectos. Por ejemplo el Programa de Transferencias de Tierras (PTT) dio la categoría de propietarios de tierra rural a un número importante de personas que, durante el conflicto, tuvieron alguna participación. Estos programas se desarrollaron, en su mayoría, en aquellos lugares donde, antes del conflicto militar, habían habido procesos fuertes de **organización social reivindicativa**, los cuales luego se transformaron en procesos de organización política.

¹⁷ Francisco Alburquerque Llorens, “Desarrollo económico local en Europa y América Latina”, Libro, P.8

¹⁸ ECA, “Descentralización del estado y desarrollo local en el salvador”, Revista, P. 972

El programa de transferencia de tierras así como también otros programas colaterales generó nuevos asentamientos poblacionales, con altos niveles de organización social y política, lo cual atrajo a diferentes organizaciones, tanto nacionales como internacionales, dispuestas a apoyarlos.

Dos años después de finalizado el conflicto tuvieron lugar las primeras elecciones municipales y legislativas en un contexto político que permite la participación de candidatos del FMLN, En estas elecciones el FMLN ganó 15 de las 262 alcaldías. Su deseo era diferenciarse de sus antecesores, con **un estilo distinto de gestión**, el cual partió de la premisa de gobernar contando con la **participación** de la población.

Podría decirse que en el país, a partir de estas experiencias, comienza a germinar la idea, el concepto y la práctica de **desarrollo local**. Y es que las iniciativas de gestión territorial que buscan generar proceso de desarrollo local, están motivadas, fundamentalmente, por la necesidad de crear condiciones que permitan, a gran parte de la población, salir de los niveles de pobreza en que viven y, en ocasiones como la de nuestro país, obligadas por la ausencia de políticas nacionales, a que busquen y trabajen para alcanzar dicho objetivo.

Este contexto donde lo local significa una opción para mejorar la calidad de vida de las personas, ha llevado a que muchas municipalidades o departamentos hallan comenzado a descubrir y desarrollar sus propias potencialidades (a manera de viabilidad), las cuales tienen que ver con varios aspectos: 1) la participación de la población, 2) La planificación participativa, 3) Asociación de municipios, 4) Asignación de fondos del presupuesto nacional (FODES), 5) y el desarrollo de iniciativas económicas novedosas.

De esta búsqueda por hacer viable el desarrollo local, surge también el concepto de **descentralización**, el cual se confunde con los conceptos de desconcentración o delegación. Este tema ha estado en la agenda de distintos gobiernos: En el gobierno del licenciado **Alfredo Cristiani**, se elaboró un documento preliminar sobre la “estrategia de descentralización y desarrollo municipal”. El Plan de Gobierno del Dr. **Armando Calderón Sol** incluía la descentralización, referida a tres ámbitos: territorial, comercial y administrativa.

El programa del gobierno actual del licenciado **Francisco Flores Pérez** “*La Nueva Alianza*” incluía las siguientes estrategias de descentralización: convertir los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo nacional; participación efectiva y responsable de los distintos actores locales; institucionalizar mecanismos transparentes de participación ciudadana; El fortalecimiento financiero de la gestión local; la redefinición de las competencias y funciones del Órgano Ejecutivo; La institucionalización de los mecanismos participativos de supervisión y auditoría social de la provisión de los servicios públicos. Sin embargo, de lo planteado se desconoce como actuaron. Más aún, el distanciamiento y contradicción entre el poder ejecutivo y las municipalidades es evidente, a causa de los repetitivos vetos presidenciales a la propuesta de aumentar el FODES de un 6 a un 8 por ciento.

El punto central es que no se está dispuesto a definir una estrategia de descentralización, ya que implicaría redistribuir competencias, responsabilidades y recursos, al mismo tiempo poder, y éste es el meollo del asunto para quienes verán disminuida su cuota de poder. Pues la descentralización, como afirma la Red para el Desarrollo Local, “es un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central del gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, regiones, departamentos”¹⁹. Desde esta perspectiva, hasta el momento, en el país no se han dado procesos de descentralización.

Podemos decir que todos estos conceptos mencionados anteriormente son los que anteceden a los conceptos de Microregión, Mancomunidad y asociatividad de municipios (que nos interesa analizar en el siguiente capítulo), y que han sido utilizados siempre que se ha planteado buscar estrategias de cómo mejorar la calidad de vida de las personas y superar la pobreza que caracteriza a estos países como El Salvador. En esta coyuntura, ya los conceptos de descentralización, democracia, desarrollo local y otros ya tienen un mayor desarrollo. Pero los conceptos de Microregión, Mancomunidad

¹⁹ Red para el Desarrollo Local “El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos”, Libro, p. 100.

y asociatividad, aún se siguen usando indistintamente aunque su significado y aplicabilidad debe ser distinto.

Aunque sea muy esquemáticamente, en el cuadro de la siguiente página, se nos se expone una síntesis de los procesos de Microregión/regionalización, Mancomunidad y Asociatividad.



CAPITULO II

**CONTRADICCIONES Y ARTICULACIÓN DE LAS
VISIONES Y PROCESOS EN EL ANÁLISIS DE LAS**

MICROREGIONES, MANCOMUNIDADES Y ASOCIATIVIDADES

A. VISION DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES	41
1. Instituciones	41
2. Procesos y/o acontecimientos	43
3. Visiones	57
B. VISION DE LAS INSTITUCIONES NO GUBERNAMENTALES	61
1. Instituciones	61
2. Procesos y/o acontecimientos	62
3. Visiones	66
C. ANALISIS Y ARTICULACION DE LAS VISIONES	67

A la hora de abordar la problemática como una estrategia metodológica sobre las microregiones, mancomunidades y asociatividades de municipios en El Salvador con la finalidad de reconstruir con sus múltiples y complejas relaciones una propuesta sociológica concreta, se potencian dentro de los contenidos específicos aspectos, elementos, acontecimientos, lo ideológico y/o experiencial, así como los planteamientos o visiones teóricas ¿qué de esos procesos dados y de la apropiación del presente, da posibilidad para construir una aproximación de esa diversidad la unidad de análisis de insumo para la presente investigación?

Considerando los diferentes procesos dados y dándose en El salvador, se puede seleccionar como criterio para articular las relaciones de esta problemática en este capítulo, lo siguiente:

1. Estudiar a partir de la década de los 80's y hacer un análisis de la gestión del ex presidente Armando Calderón Sol y del actual presidente Francisco Flores Pérez, para descubrir qué de sus programas de gobierno tienen relación y estrategia vigentes y con viabilidad sobre el objeto de estudio.
2. Potenciar aspectos legales que favorezcan el proceso de análisis.
3. Instituciones creadas o estructuradas que tienen viabilidad o posibilidad de ser estructuradas.

4. Estudiar los sujetos sociales involucrados como esfuerzos de instituciones no gubernamentales nacionales e internacionales que han contribuido con el proceso.
5. Interpretar mediante las relaciones dadas y dándose, cuál es el desenvolvimiento real del problema, buscando su tendencia o apertura y la direccionalidad que se capta.
6. Considerar para la aproximación de la construcción del objeto de estudio de esta investigación, qué demandas sociales y teóricas exigen una solución, qué se puede potenciar de estos procesos y orientar el estudio con una delimitación y propuestas de categorías de análisis.

Es preciso aclarar que no es el propósito de este estudio, analizar a profundidad o en su totalidad cada uno de los aspectos o componentes de los procesos a retomar, sino plantear y reflexionar sobre un campo problemático de relaciones con el problema de investigación, para tener una visión del ámbito y/o acontecimientos que como proceso y su direccionalidad puede buscarse su alternativa de viabilidad para el caso de nuestro país.

A. VISION DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

1. Instituciones

Las figuras estatales o gubernamentales relacionadas con el desarrollo de las municipalidades pueden ser más de las que aquí mencionamos, pero solamente se toman las más vinculadas, es decir, las que realizan una labor ya sea de planeación o ejecución de proyectos en (un supuesto) beneficio del desarrollo local. Dentro de estas instituciones las más relevantes son:

a. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Nombrado por el Presidente Francisco Flores Pérez en 1999 como oficina rectora de Desarrollo Local,

coordinadora de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), pero orientada a la financiación de obras de infraestructura.

b. Estrategia Nacional de Desarrollo Local, tiene como finalidad establecer un marco orientador para asegurar acciones coherentes integrales y eficaces por parte de las entidades gubernamentales y otros actores dedicados al Desarrollo Local.

c. Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Responsable de la administración técnica administrativa y financiera a los municipios, hasta el momento con baja cobertura (18.32% de municipalidades).

d. Comisión Nacional de Desarrollo (CND), Creada por el ex presidente Calderón Sol y conformada por profesionales de la sociedad civil, encargada de formular las bases para el Plan de Nación, del cual surgen las acciones territoriales, pero sin frutos en cuanto a los avances de su ejecución y con un fuerte contenido de desarrollo y no social. Actualmente.

e. Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, creada desde 1997 para orientar el proceso de descentralización del Estado, discute propuestas de reformas a las Leyes respectivas, pero no ha formulado una propuesta.

f. Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), Figura Creada para asignación de fondos FODES y como ente en donde confluyen las principales demandas de las municipalidades, pero sin propuestas concretas a largo plazo.

g. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), gremial de alcaldes que representa a los 262 Municipios del país y está integrado por todos los alcaldes de esos mismos municipios.

h. Municipalidades, Unidad más próxima a la población, creada para la administración de los bienes del Estado. Hoy en día tiene la importancia de ser el ente más indicado para el desarrollo sustentable de los territorios. Pero sin muchos frutos de planificación a largo plazo debido a su enorme atomización y bajo presupuesto, pero

con avances considerables en términos de participación ciudadana y negociaciones con la sociedad civil.

i. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VIVIDU), Dependencia del MOP, pero con cierto nivel de dependencia, a su cargo la responsabilidad de vigilar los procesos de desarrollo habitacional y hasta muy recientemente de Planificación Territorial, enfocada mas en lo urbano. Actualmente es una de las instituciones relacionadas con las empresas españolas que elaboran el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT).

Este grupo de instituciones son las que conforman, básicamente, el cuerpo gubernamental y/o estatal que se encarga de los temas que tienen que ver con las localidades o los Municipios, como lo es: Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial y Microregiones – Mancomunidades - Asociatividades de Municipios. A parte de este cuerpo institucional, está el amparo jurídico que se tiene con la Constitución de la República de El Salvador y el Código Municipal.

Luego de hacer una numeración de las instancias gubernamentales relacionadas con nuestro objeto de estudio, es preciso destacar cual ha sido el proceso en el que se han desempeñado estas.

2. Procesos y/o acontecimientos

La década de los 80's es significativa para El Salvador por la guerra civil que cobró más de 80 mil vidas, período que incidió en varios ámbitos de la sociedad, por una crisis política, social, economía, cultural. Sin embargo, en esta época se dan avances fundamentales por una necesidad histórica, impulsada por un contexto de demandas sociales que ameritaban nuevas formas de encarar la problemática social, económica y política.

Se introduce la figura de **Municipio** para facilitar el desarrollo social del país y se reconoce en la Constitución Política de 1983²⁰, el derecho que los Municipios tienen a asociarse²¹. Pero esta intención significativa no tuvo posibilidad de concretizarse, por

²⁰ Véase: Ministerio de Justicia, "Constitución de la República de El Salvador 1983 (con sus reformas)", Libro, P. 100.

²¹ Aunque ya en 1941 se da la primera asociación gremial de alcaldes en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); por acuerdo ejecutivo como una "entidad de utilidad pública, con fines no

el contexto social y político de la guerra; el principio de asociarse requería de un mínimo de espacios de consenso intermunicipal y la realidad del país no era propicia.

Este hecho jurídico sentó las bases de la descentralización territorial y de la autonomía Municipal y del desarrollo de los municipios. Luego en 1986, se elaboró el Código Municipal, que establece su competencia de “(...) elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad (...)”²²

Se abren espacios teóricos para las municipalidades, desde la perspectiva de un “marco jurídico – Institucional”, con ciertas herramientas para promover el desarrollo económico y social. También se reactiva (1986), la principal Gremial de Municipios del país: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), y reformando sus estatutos se consolida como gremial de los 262 municipios, cuya misión institucional “es aglutinar, representar y defender los intereses gremiales de todos los municipios de El Salvador, impulsando el fortalecimiento de la autonomía municipal y promoviendo el proceso de descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado”²³.

Se crea en 1987, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), como una entidad autónoma de descentralización e integrada (inicialmente) por 13 alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador²⁴. El Consejo Municipal fue creado para que los gobiernos municipales convoquen a la ciudadanía y a organizaciones, consultando la voluntad popular en torno a la ejecución de proyectos o políticas a implementar.

Con los acuerdos de Paz (Firma: 16 de enero de 1992), es un proceso muy importante para la sociedad salvadoreña donde se plantean nuevas posibilidades, se estructuran instituciones políticas, económicas y sociales, lo que permite crear los espacios para la descentralización del Estado, facilitar el proceso del desarrollo local, y por que no decirlo, se genera el proceso de democratización que se tiene en el país.

lucrativos y no partidistas”, se reactiva en 1986 y, tras una serie de reformas a sus estatutos, se consolida en 1996 como la gremial de las 262 municipalidades del país.

²² Véase: ISDEM, “Código Municipal”, Libro, P.5

²³ Véase: Diario Oficial, “Decreto Ejecutivo N° 102 – 5 dic.; 1995”, Periódico, P. 78.

²⁴ Véase: Véase Emely Flores y Otro, “Sujetos Sociales: conflictos en la gestión del desarrollo local en las asociatividades municipales COAMSS y la Montañona 1982 – 2003”, Tesis, P.p. 334.

Claro está, que estos tres procesos son demasiado incipientes, por que no a existido (ni existe), interés real por parte del gobierno en apoyar esto a través de políticas concretas, por el contrario, se opone a que exista descentralización por que se muestra reacio a ceder recursos a las alcaldías no aumentándoles los fondos FODES, y sus Ministerios han dado muestras de ser incapaces de llevar el desarrollo local a todo el país.

Por eso, a pesar de las herramientas jurídicas y discursos institucionales no ha existido una descentralización de la inversión pública ni privada, lo que no beneficia el proceso de desarrollo local; por que continúa el modelo centralista con poca capacidad de intervenir y de transformar las estructuras de poder que reproducen la pobreza y explotan los recursos y las potencialidades que como país se tiene.

Lo anterior se puede visualizar en el cuadro comparativo siguiente de las estrategias y acciones propuestas en el Plan de Gobierno de 1999 – 2004. (Véase cuadro 5). Lo que evidencia que en los últimos trece años (gobiernos de ARENA: Dr. Armando Calderón Sol y Lic. Francisco Flores) no son congruentes con sus planes de gobierno y sus políticas a implementar en relación a mejorar las condiciones de vida de la población.

Proponían durante su gestión, enfrentar a largo plazo y con voluntad política, problemas como los desequilibrios territoriales y la descentralización del Estado; no fueron asumidos por la siguiente administración y es así que la actual gestión gubernamental propuso en su programa de gobierno, otros componentes teóricos relacionados con la misma problemática; pero que en la práctica no hay una respuesta concreta a las demandas de los municipios y los sujetos sociales.

Un ejemplo de esta situación lo constituye el esfuerzo que se realizó para hacer un “Plan de Nación” en el período de Calderón Sol, en el cual hubo un intento rescatable de participación ciudadana en la elaboración del estudio (Bases para el Plan de Nación), donde distintos sectores de todo el país, se vieron involucrados. Pero esta iniciativa se quedó nada más en las bibliotecas y archivos de las instituciones, pues nunca se volvió a poner atención a ello, debido a una clara muestra de que no existe

voluntad política por parte de los Gobiernos para darle seguimiento a estos procesos necesarios en nuestro medio.

Esto, que estamos diciendo, también entorpece cualquier iniciativa de descentralización o desarrollo local con participación ciudadana que se quiera implementar en nuestro país y, en vez de darle prioridad a desarrollar eficientemente estos procesos para comenzar a solucionar los problemas de pobreza, desempleo, inseguridad, vulnerabilidad y muchos otros, los gobiernos dan muestra de que están buscando la forma de cómo hacer sostenible la pobreza a través de la dependencia (cada día más fuerte y directa) de los otros países como los Estados Unidos, suplicando Tratados de Libre Comercio (TLC), incentivando (subliminalmente) a la Población especialmente joven a emigrar del país, promoviendo la inversión maquilera, ofertando al país como una sociedad de servicios y consumo, etc.

Es decir, que en los discursos oficialistas se abordan estos temas, pero en la práctica se está muy lejos de cumplirse, pues se desestima la capacidad que tienen los gobiernos locales o municipios y se le da demasiada importancia y prioridad a lo externo. Mientras esto siga en esta direccionalidad, seguirá habiendo escaso (por no decir nulo) progreso para toda la sociedad salvadoreña, pues las soluciones de los problemas pueden y deben estar o buscarse potencialmente dentro del país.

A decir verdad, las estrategias o acciones gubernamentales han sido muy débiles al momento de trabajar por el **desarrollo local, la descentralización, la participación ciudadana**, entre otras cosas, debido a que estas cuestiones se las entiende de otra forma más superficialmente, como lo veremos más adelante, lo que hace que también los acontecimientos que se hallan dado a partir de los gobiernos, también sean igualmente superficiales.

En este contexto es donde se ha creado el FISDL, ISDEM, ENDL, PNOTD, CND, Instituciones a partir del gobierno que se han encargado (a su manera), de los procesos ya antes mencionados de desarrollo local, descentralización y participación ciudadana. Que están estrechamente relacionados a la discusión de los términos que estamos analizando de Microregión, mancomunidad y asociatividad de municipios.

Veamos ahora otra de las inconsecuencias ---así como contradictorias--- de las acciones del gobierno central de cara a la necesidad de la gestión territorial que se impone en nuestros días.

Una de las relaciones que llama especialmente la atención de la conducta del gobierno central es precisamente una postura puramente discursiva, llena de buenas intenciones, que contrasta abiertamente con su práctica. En apoyo a la anterior aseveración se puede decir que, en ocasión del *XV Congreso Nacional de COMURES*, celebrado en septiembre de 1999, el presidente Flores reconocía categóricamente que su Programa de Gobierno no podría “ser implementado con una institucionalidad concentrada y centralizada como la que tenemos”²⁵. Así resumía su diagnóstico sobre el Estado salvadoreño. Y hacía alusión concretamente a la imperiosa necesidad de implementar una nueva política de gestión territorial superando a la actual, que ya resulta superada por la fuerza de los hechos. Sólo que en sus propios términos y en palabras de su propio idioma, hacía referencia a la descentralización, como mecanismo implementado desde el gobierno central para la gestión territorial, en oposición, por su puesto, a los planteamientos de quienes postulan las asociatividades y mancomunidades de municipios y microregiones en El Salvador, igualmente como recursos de gestión territorial.

Este es precisamente el contexto macro en el que se desarrollan tanto el planteamiento del gobierno de turno como el de las demás instancias que plantean en sus propios términos y en palabras de su propio lenguaje, la gestión territorial.

Pero bien, para iniciar una acción de gobierno con miras a modificar el planteamiento según el cual el nuevo programa de gobierno no podría “ser implementado con una institucionalidad concentrada y centralizada como la que tenemos”, el presidente Flores nombra al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) como instancia rectora del Desarrollo Local. En este sentido, reconocía que “[...] en el FIS hay un cambio importante en su rumbo, el Estado necesita de un ente normador, la cabeza de la estrategia de desarrollo municipal, queremos cambiar al FIS e irlo trasladando de un ente ejecutor de proyectos a un ente normador, creemos

²⁵ Francisco Flores “**Discurso de inauguración del XV Congreso Nacional de Alcaldes**”, Revista Proyección Municipal, octubre-noviembre, COMURES, San Salvador, El Salvador, 1999, pp. 13-15.

que el FIS tiene las características para convertirse en el timón de la estrategia de desarrollo municipal de este gobierno, tiene el acervo institucional de la antigua secretaría de reconstrucción; en segundo lugar, el FIS tiene una vinculación directa con la presidencia de manera que tendría la estrategia de desarrollo municipal el peso de la presidencia en la implementación de la misma”.

Este excesivo interés por el FISDL, no es, desde luego, algo casual o circunstancial. De hecho, a la luz de las evidencias, bien puede afirmarse que ya se consideraba estructuralmente dentro de una lógica de más largo plazo por quienes en el gobierno, están en la capacidad de tomar decisiones claves de carácter nacional.

Para responder a tal mandato, el FISDL convocó a un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y a COMURES, para constituir un *Grupo Consultivo*, que tendría como misión formular y acompañar la ejecución de una estrategia nacional de desarrollo local. Cuatro meses después, en diciembre de 1999, el presidente de la República aprobaba el Documento *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* (ENDL), elaborado por el Grupo Consultivo, y lo convierte así en política gubernamental. Una de las características de dicho documento es que se elaboró de una manera concertada, entre actores con diferentes intereses y visiones sobre el país.

En lo que atañe al tema de la descentralización el documento es muy claro. Su primer objetivo estratégico es “promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado (tanto a nivel nacional como municipal), para asegurar una gestión descentralizada, eficiente y eficaz”²⁶. Para hacer efectivo tal objetivo, la Estrategia Nacional de Desarrollo Local plantea impulsar un proceso de descentralización entendida como “transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal”²⁷. Y, para ello se plantean tres acciones operativas muy concretas²⁸:

- a. La formulación de una política nacional de descentralización.

²⁶ Grupo Consultivo “Estrategia Nacional de Desarrollo Local”, San Salvador, El Salvador, 1999, p. 11.

²⁷ Ya en sus planteamientos el gobierno reconocía la necesidad de fortalecer financieramente la gestión local, mediante la transferencia de recursos financieros del gobierno central.

²⁸ Grupo Consultivo...p. 23.

b. La elaboración de planes de descentralización por cada unidad ministerial y entes autónomas.

c. Iniciar acciones de descentralización de varios sectores: agua potable y alcantarillados, caminos municipales, salud y educación y su seguimiento respectivo.

La propuesta de la descentralización entendida desde la perspectiva del gobierno, en hechos prácticos, se ha traducido ---como ejemplos más relevantes que bien pueden destacarse brevemente--- en los siguientes:

i. La Unidad de Descentralización de ANDA: El modelo promovido por la Unidad de Descentralización de ANDA se ha desarrollado con un enfoque de transferencia de responsabilidades administrativas y operativas del sistema del agua potable de ANDA hacia municipalidades pequeñas, empresas intermunicipales y la iniciativa privada. Para el caso de experiencias asociativas, cuyo objetivo es la prestación de servicio un antecedente importante lo constituye el caso de TETRALOGIA, Sociedad de Economía Mixta, conformada por seis alcaldías de Usulután (Alegría, Berlín, California, Mercedes Umaña, Santiago de María y Tecapán), para la prestación del servicio de agua potable. TETRALOGIA es considerada la pionera en asumir de manera asociada la descentralización del servicio de agua potable, a partir de la iniciativa e inducción del gobierno central por medio de ANDA.

ii. La Reforma Educativa: En el terreno educativo encontramos algunos esfuerzos de la descentralización, que han seguido vinculados al proceso de Reforma Educativa, que se abrió en 1996. El Ministerio de Educación (MINED) está impulsando lo que llama “descentralización administrativa y organizativa”, orientada a lograr mayores niveles de participación de la comunidad educativa local en la escuela, tratando, entre otras cosas, que la Comunidad Educativa asuma la administración de la educación y la promoción de la participación democrática en los procesos educativos²⁹.

²⁹ Alberto Enríquez “**Descentralización en educación, salud y construcción de infraestructura Social Básica en El Salvador**”, en *Modernización y descentralización de los estados centroamericanos*, septiembre, AMUNIC y fundación Ebert, Nicaragua 2001, pp. 99-100.

iii. Los Sistemas Básicos de Salud Integral: En el campo de la salud, la principal iniciativa para la descentralización de los servicios de salud ha sido la organización de los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). El SIBASI es para el Ministerio de Salud “la estructura básica operativa descentralizada del Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la atención primaria de Salud, que mediante la provisión de servicios integrales de salud del Primer y Segundo Nivel de atención, la participación ciudadana consciente y efectiva y la corresponsabilidad de otros sectores, contribuya a mejorar el nivel salud de una población definida.

Una de las principales deficiencias de este enfoque, al igual que las iniciativas que está tomando el Ministerio de Educación, es que prescinde completamente de los gobiernos municipales. Se trata de una transferencia desde el Ministerio hasta los SIBASI, saltándose el escalón del gobierno local. En la práctica y hasta el momento, lo que en realidad se ha hecho, es departamentalizar y **desconcentrar** algunas funciones, sin transferir poder de decisión ni recursos a los SIBASI. En rigor, hasta ahora no se puede hablar aún de un proceso de descentralización.

iv. El Programa de desarrollo local: La principal concreción de la Estrategia nacional de desarrollo local, por parte del gobierno nacional, ha sido el Programa de desarrollo local (PDL) II, el cual es ejecutado por el FISDL cuenta, con su diseño, con tres componentes básicos: a) Inversión en infraestructura socioeconómica (56,416,000 dólares), b) desarrollo de las capacidades de los agentes locales (7,050,000 dólares), y c) desarrollo de políticas y capacidad de gestión del FISDL (1.5 millones de dólares).

Pese a toda la retórica planteada en una u otra alianza, desde el gobierno central, en el sentido de una preocupación e interés por el desarrollo y bienestar del país, lo cierto es que, en la práctica, se pone de manifiesto todo lo contrario. Así, por ejemplo, lo que se tiene es que, ya en abril de 2000, el FISDL comienza a transmitir “señales poco alentadoras”, sobre la actitud y el compromiso del gobierno central respecto al impulso del documento, *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, como su no publicación ni su difusión, así como la oposición del FISDL a presentarla a las alcaldesas y alcaldes electos en marzo de 2000, en el primer encuentro edilicio convocado por el mismo FISDL, a pesar de haberse propuesto en el seno del Grupo

Consultivo, por COMURES, y la Red para el Desarrollo Local y de que en el mismo texto se afirma que “ha sido concebida como un proceso dinámico y participativo, en el cual sus contenidos deberán ser redefinidos y enriquecidos conforme opiniones y propuestas de otros actores”. Tales señales eran el principio de la decisión impulsada por un sector gubernamental, de no implementar la ENDL.

En la parte sustancial, lo mismo se da a raíz de los terremotos cuando el FISDL se volcó en su rol de Fondo de Inversión, lo cual desde luego, fue positivo, lo que además, se explica, de acuerdo con la Red para el Desarrollo Local, por su naturaleza original, cuando lo que entonces era simplemente FIS, meramente era un ente ejecutor, sólo que el problema estuvo en que engavetó el mandato ejecutivo de que también debía ser una instancia rectora del desarrollo local. Con ello se ha dado la razón a la Red para el Desarrollo Local que siempre señaló que esos dos papeles (ejecución de proyecto y la rectoría del desarrollo local), son incompatibles dentro de una misma institución del Estado. Este doble carácter lo convierte en juez y parte, y debilita a la larga las tareas estratégicas que le han sido conferidas.

El Grupo Consultivo fue convocado hasta junio de 2001 para recibir la noticia de su cambio de naturaleza. Dejaba de ser una instancia de concertación para “elaborar, implementar y priorizar conjuntamente las acciones de la Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL)”, en el marco de “una cultura cívica, donde la participación no solo se vea como exigir derechos, sino como compartir responsabilidades”, y se convertía en el Grupo Técnico del Fondo de Inversión Social. En este marco, en enero del 2002, la Red para el Desarrollo Local (RED) toma la decisión de retirarse del grupo consultivo por considerar que las nuevas condiciones impuestas a estas por parte del FISDL “no permiten implementar una estrategia nacional de desarrollo local en forma coordinada e impide un aporte constructivo de nuestra parte”³⁰.

Una situación parecida se presenta, por ejemplo, después de los terremotos de enero y febrero de 2001, cuando, pese a que COMURES acompañó la delegación a la misión gubernamental que participó en el Grupo Consultivo de Madrid, lo cierto es que el gobierno se negó a tomarla en cuenta para diseñar e implementar un Plan Nacional

³⁰ Red para el Desarrollo Local “El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos”, Primera edición mayo de 2003, San Salvador, El Salvador, p. 14.

de Reconstrucción ---lo mismo que hizo con instancias de la sociedad civil. Otro ejemplo lo tenemos en la agresividad de las posiciones del gobierno central en relación con las municipalidades, en asuntos referentes al financiamiento y a la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas.

Otro ejemplo similar se encuentra en lo que respecta a la preparación de un proyecto de ley de la carrera del funcionario municipal. Ésta es una propuesta que se está desarrollando desde principios del 2002, por parte de un agrupamiento conformado por COMURES, ISDEM, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, la Red para el Desarrollo Local, la Universidad Nacional y la UCA. El proyecto tiene como objetivo incrementar la estabilidad de las municipalidades y la profesionalidad de sus empleados, creando una separación más clara entre los representantes electos y los funcionarios municipales. En la lógica del contexto arriba descrito, no es de extrañar que tal iniciativa se encuentra actualmente estancada, en esta ocasión, debido al predominio de la coyuntura electoral³¹.

En muchas ocasiones el gobierno central ha dejado claro que tanto el desarrollo local como la descentralización, han sido excluidas de los planes estratégicos del gobierno, en el marco de un pensamiento que ---a juicio de la Red para el Desarrollo Local--- «(...) considera que el desarrollo viene de afuera, que concibe al gobierno como ejecutor de obras, que privilegia las políticas y acciones del gobierno sobre las políticas y las acciones del Estado y que da escaso valor a la concertación con actores del desarrollo, como la sociedad civil y los gobiernos locales»³².

Y literalmente lo mismo se puede decir en lo que atañe al Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI), que en opinión de la Red para el Desarrollo Local, «Una de las principales deficiencias de este enfoque, al igual que las iniciativas que está tomando el Ministerio de Educación, es que *prescinde completamente de los gobiernos municipales*. Se trata de una transferencia desde el Ministerio hasta los SIBASI, *saltándose el escalón del gobierno local*»³³.

³¹ Red para el Desarrollo Local "El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos", Libro, p. 171.

³² Un ejemplo clarísimo de esto tiene que ver con el *Proyecto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, actualmente en elaboración, el que ---en palabras textuales de la Red para el Desarrollo Local--- «Por desgracia, el Plan ha sido desarrollado con un mínimo de conocimiento y participación de los actores involucrados».

³³ Red para el Desarrollo Local "El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos", Libro, p. 115.

En síntesis, lo que a todas luces salta a la vista es que el gobierno de la administración arenera, simple y sencillamente, le apuesta, como aliado clave para el desarrollo nacional, o sea, como eje central de su propuesta, al FISDL ---y en su defecto, a cualquier otra instancia que proceda del gobierno central---, al reconocer, sin la menor reserva, que el FIS tiene una vinculación directa con la presidencia de manera que tendría la estrategia de desarrollo municipal y el peso de la presidencia en la implementación de la misma³⁴.

En otras palabras, al reconocer ---sin la menor discreción--- que *el FIS tiene una vinculación directa con la presidencia de manera que tendría la estrategia de desarrollo municipal y, por lo tanto, el peso de la presidencia en la implementación de la misma*, no solamente está diciendo públicamente que le apuesta, como aliado clave para el desarrollo nacional, al FISDL, sino también, simple y sencillamente está diciendo que los gobiernos locales, a lo que cabría añadir, la participación ciudadana, nunca serían aliados claves del desarrollo nacional, y mucho menos ---en un contexto de creciente polarización política---, si éstos están en manos en partidos de la oposición. La participación ciudadana en el lugar donde se toman las decisiones básicas de lo que pasa con la municipalidad es una variable que está lejos del pensamiento del gobierno central. Hay que decir que no es sino hasta el año 2000, que la promoción de la participación ciudadana a nivel local se menciona por primera vez como área de interés para el gobierno central³⁵, lo que se refleja en los documentos de carácter gubernamental: la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y el Programa de Desarrollo Local (PDL), que implementa el FISDL con financiamiento del BID y otras contribuciones menores de la cooperación internacional.

En un contexto más general, la incapacidad de concertación del gobierno central arenero de cara a la sociedad civil organizada y su recia negativa a incluirla en la toma de decisiones en temas tan claves como el desarrollo local, adquiere su plena comprensión cuando se parte de la consideración que estamos frente a un gobierno que postula como tesis irrefutable que el desarrollo y el progreso depende del mercado

³⁴ Dicho en términos crudos, pero reales, nadie podría negar que simple y sencillamente, todo esto parece bastante lejano a la oferta estratégica del plan de gobierno, anunciada como la decisión de "*convertir a los gobiernos locales en aliados claves del desarrollo*".

³⁵ Red para el Desarrollo Local "El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos", Libro, p. 32.

externo y la competencia internacional. Desde ésta lógica, a medida que la perspectiva del desarrollo y el progreso del país pierde toda vinculación con la realidad interna, con la realidad nacional, la participación ciudadana, la inclusión de la población, etc., etc., simple y sencillamente, no son considerados ingredientes ni componentes del desarrollo y progreso del país, sino obstáculos, estorbos y frenos que deben de eliminarse o a la sumo, reducirse, para estimular la competencia internacional y el progreso y desarrollo basado en el mercado externo».

Sin embargo, desafortunadamente para el país y sus ciudadanos, lo que se ha constatado es que ya para el año 2000 se empezaron a observar muestras de distanciamiento de las posiciones iniciales, tanto desde el gobierno central como desde el FISDL. Esta situación se profundizó durante la crisis provocada por los terremotos, en la cual los municipios no fueron tomados en cuenta para dar una respuesta ágil a la emergencia, pues no fue sino hasta después de forcejeos intensos que se incluyeron los municipios en algunas acciones.

Este distanciamiento tuvo una nueva expresión, como bien lo apuntan Enríquez y Rodríguez³⁶, durante el discurso del presidente a la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2002, en el cual el tema del desarrollo local fue excluido y los municipios sólo fueron para mencionados para señalar los logros alcanzados en materia de caminos rurales. Sin que necesariamente se tenga que adolecer de pesimismo alguno, en efecto, hay que caer a la cuenta que «Poco o nada queda de los discursos iniciales del gobierno».

Para decirlo en palabras de la Red para el Desarrollo Local, «En perspectivas podemos suponer que de aquí a que finalice el presente periodo presidencial, no se puede esperar un cambio en rumbo definido desde las instancias centrales. Desde el gobierno central se continuará a los municipios como entes ejecutores, restando espacios a su autonomía y sin favorecer su fortalecimiento, tanto en aspectos técnicos como de incremento en sus posibilidades de ampliar la recaudación tributaria»³⁷.

³⁶ Alberto Enríquez y Marcos Rodríguez "Desarrollo local y descentralización del Estado. Tres años de la administración Flores", en Alternativas para el Desarrollo, mayo-junio 2002.

³⁷ Red para el Desarrollo Local "El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos", Libro, p. 95.

«En correspondencia con lo anterior ---continua expresando la Red para el Desarrollo Local---, no se ven posibilidades de que la estrategia nacional de desarrollo local vaya a arrancar; lejos de ello, los esfuerzos gubernamentales van dirigidos a cerrar el capítulo. Desde los terremotos, el FISDL retomó su papel de ejecutor de proyectos y a las municipalidades les asigna un papel limitado».

De tal suerte que sin estar totalmente alejados de la verdad y los hechos, bien se puede afirmar que pese al reto que en 1999 le dejara planteado el ex presidente Calderón Sol al entrante presidente Francisco Flores, lo cierto es que «No cabe duda que sigue vigente el diagnóstico del FISDL y el Grupo Consultivo, recogido por el Informe de Desarrollo Humano 2001, según el cual el Estado salvadoreño “se caracteriza por su centralismo administrativo con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. En lo que a gobiernos locales e refiere, se observa una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad de municipios en funciones de su capacidad de gestión. Todo ello ha llevado a importantes limitaciones tanto en el gobierno nacional como en el municipal para poder responder adecuada y ágilmente a las particularidades del desarrollo de cada localidad”»³⁸.

Sin embargo, no todo es totalmente desalentador, ya que a pesar de lo anterior --aunque se han desarrollado de manera fragmentada y desconectada unas de otras---, ha sido precisamente durante el gobierno del presidente Francisco Flores, en el que más se han impulsado iniciativas para el desarrollo local que en los dos gobiernos anteriores de ARENA. En este sentido, se podría afirmar que el gobierno ha abonado la creación de ciertas condiciones para el impulso de la descentralización del Estado, pero estas son todavía muy insuficientes, puesto que la mayoría de estas se han quedado a nivel teórico y no han trascendido a lo práctico. Es aquí donde se da la **contradicción real en el gobierno**, que por un lado mantiene un discurso favorable a estos procesos de descentralización, pero por el otro lado, se muestra fuerte en vetar cualquier iniciativa que signifique más recursos para las localidades o alcaldías (Léase el caso FODES)³⁹. Pero quizá el Proyecto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo

³⁸ PNUD “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2001”, Libro, p. 166.

³⁹ Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), es un mecanismo establecido en 1988, para la transferencia directa de recursos del gobierno central a las municipalidades. Como resultado de un proceso de

Territorial, actualmente en elaboración, puede ser un primer paso en la construcción de un mapa político-administrativo del país.

3. Visiones

La visión gubernamental con respecto al término específico de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad de Municipios está basada en la utilidad que tienen estas para ejecutar proyectos comunes que tienen los Municipios para solventar sus necesidades igualmente comunes. Es de tener muy en cuenta que estos términos no han sido desarrollados teóricamente, es por eso que en muchos de los casos se usan indistintamente, sin detenerse a reflexionar las diferencias y similitudes que tienen entre sí.

La opinión de las instituciones del gobierno no se diferencian entre si con respecto a la definición de estos términos, si con quien se diferencian un poco es con las Organizaciones No Gubernamentales o los intelectuales, debido a que como se ha dicho anteriormente el gobierno les da una definición más superficial. Un ejemplo de esto es la posición del FISDL con respecto al asociativismo de municipios que plantea lo siguiente “Se origina por necesidades compartidas y no en ideologías. Su sostenibilidad tiene que ver con el liderazgo y buen balance en autonomía municipal. Ponerle cuidado a las Unidades Técnicas por convertirse en un gasto exagerado de dinero, pero la asociatividad permite agilizar el proceso de descentralización”.⁴⁰ El Trabajo que hace esta institución es de “apoyo técnico” a los procesos de formación y seguimiento. También tienen fondos de cooperación para el financiamiento de los proyectos presentados por las municipalidades y asociatividades.

Por su parte, las Municipalidades (asesoradas por la visión de COMURES), lo consideran como “uno de los mejores instrumentos para desarrollar proyectos que por si solos no pueden ejecutar, pero la gran mayoría no tiene una visión de desarrollo local

cabildeo de los alcaldes y su gremial (COMURES), con las distintas facciones legislativas, en Octubre de 1997 se aprueba una reforma a la Ley FODES, por medio de la cual se incrementa el monto de la transferencia al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación. En la actualidad se busca un aumento al 8%, pero esta iniciativa a encontrado fuerte oposición y mano dura por parte del poder ejecutivo y el partido ARENA, quienes en reiteradas ocasiones ya lo han vetado.

⁴⁰ Opiniones de representantes del FISDL en las entrevistas hechas por Emely Flores y otros, en la Tesis de Grado “Sujetos Sociales: Conflictos en la gestión Local de las asociatividades Municipales COAMSS y la Mancomunidad La Montañona.

más allá de los proyectos de infraestructura”.⁴¹ Las Municipalidades son las principales impulsoras de los procesos asociativos de forma conjunta, en ciertos casos, con organismos de la sociedad civil. Apuestan en su mayoría proyectos de infraestructura, prestación de servicios y en muy pocos casos la planificación del desarrollo local territorial de la Microregión. No se observa propuestas en materia de instrumentos que fortalezcan estos procesos.

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), reconoce las potencialidades de este proceso y le apuesta al desarrollo local, pero no formula una propuesta sistemática y concreta para la descentralización y el desarrollo local o asociativismo. Esta le apuesta más a la conectividad vial e infraestructura para la macroeconomía.

El ISDEM da asesoramiento técnico en procesos de formación de entes asociativos, pero no cubre la demanda. Teniendo en cuenta esta situación pasamos ahora a la definición que dan de los tres términos:

a. Microregión: Conjunto de Municipios territorialmente adyacentes con características geográficas similares, dinámica productiva, dotación infraestructural e identidad sociocultural afín, y potencialmente concurrente para la gestión integrada de su desarrollo territorial. Asociaciones municipales constituidas con propósito de permanencia desde la voluntad e interés comunes de los municipios que las componen, geográficamente contiguos e intercomunicados, a fin de superar los problemas derivados de la excesiva fragmentación administrativa a escala local, y orientadas a la gestión conjunta del desarrollo local integral, incluyendo en ello la elaboración de planes.

b. Asociación de Municipalidades o Mancomunidades: Entidad local con personalidad jurídica propia, creada por la libre voluntad de diversos municipios. Y con los ámbitos de actuación comúnmente acordados dichas asociaciones no suponen la sustitución de las competencias municipales que son detentadas por cada uno de los entes locales, se plantean objetivos precisos y se dotan de la estructura técnica y de gestión que consideren necesaria. Rinden cuentas directamente a I Corte de Cuentas de la República.

⁴¹ Opiniones de representantes de las Municipalidades en las entrevistas hechas por Emely Flores y otros, obra citada.

Esta es la definición que hace el gobierno y plantea que “en el debate sobre el asociativismo municipal debemos huir de la discusión semántica ya que el término más generalizado que es el de Microregiones se utiliza desde diversos puntos de vista: i) como entidad espacio – territorial, ii) Como institución surgida por acuerdo de municipios para articular recursos y actividades, iii) como organismo de gestión de un programa o un proyecto, iv) como institución supramunicipal, v) Incluso algunos enfoques han llegado a visualizar como una institución intermedia de articulación del Estado. (...) Lo que debemos resaltar de este proceso es esencialmente el impulso asociativo que los municipios desde abajo generan, impulso que está fortalecido por los apoyos que desde diversas instituciones nacionales (COMURES, ISDEM, FISDL) y la cooperación internacional se prestan (...)”⁴²

Este desinterés por diferenciar estos términos da muestra de que la visión gubernamental es débil partiendo desde su desarrollo teórico, por eso las pocas cosas que se dan en la práctica son insuficientes, inmediatistas o cortoplacistas, y que además de desordenadas no son viables para construir el desarrollo local sustentable.

B. VISION DE LAS INSTITUCIONES NO GUBERNAMENTALES

1. Instituciones

Desde la posición No Gubernamental existen ya muchas entidades tanto nacionales como internacionales, que son las que están contribuyendo a la creación de experiencias y también son las que tienen en punto de discusión el aspecto teórico. Entre estas instituciones se puede encontrar:

a. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), que ha impulsado la creación de microregiones como la de Anastasio Aquino y ha trabajado con municipios específicos creando los Comité de Desarrollo Municipal (CDM). También elabora distintos documentos sobre estas temáticas.

⁴² Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, “Primer informe parcial – Diagnóstico: Sistema urbano y doblamiento 4. Microregiones, Asociatividad Municipal y desarrollo Local, Documento borrador, P. 39

b. Fundación Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Apoya a las experiencias y trabaja en la discusión teórica.

c. Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), también ha dado su apoyo a la creación de algunas experiencias como en el caso de MIJIBOA, y es una de las instituciones miembro de la Red para el Desarrollo Local en donde también está involucrada en la discusión teórica de los términos.

d. Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), Que acompaña también experiencias concretas de desarrollo en los Municipios.

e. Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización: componente gremial (Promude/ GTZ), que desde la perspectiva jurídica y teórica están apoyando programas específicos en las microregiones y en los municipios, llevando capacitación a la población.

f. Además están las propuestas para formar el código municipal como las de Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y la Democracia (FUNDASPAD) y el Instituto Salvadoreño de Administración Municipal (ISAM), con el objetivo de solventar los vacíos de este en cuanto a una definición más acertada y explícita de las competencias municipales (art. 28), entre otras cosas, como las de regular los procesos de descentralización con la participación ciudadana.

g. Y todas las demás instituciones que conforman la Red para el Desarrollo Local, que en conjunto han comenzado a analizar las experiencias y están proponiendo elementos teóricos para su mejor desarrollo.⁴³

2. Procesos y/o acontecimientos

Hace más o menos cuatro años en El Salvador el tema sobre la construcción de microregiones y de las asociatividades municipales ha tomado una destacada importancia; pero tiene que ver con el interés que sujetos claves han mostrado en el desarrollo de esta temática. Uno de esos sujetos es la sociedad civil que tiene una

⁴³ Véase libro: Red Para el Desarrollo Local, "El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos", Libro, P.p. 248

relación más abierta con las municipalidades, de hecho en el proceso de conformación de microregiones en el país, han acompañado a las municipalidades en 27 experiencias que el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) identifica y donde los espacios de participación y gestión local es producto de la sociedad civil.

Actualmente en el país se ha puesto de “moda” la necesidad de establecer nuevos instrumentos territoriales, que faciliten el desarrollo del país y la articulación de los territorios locales para superar los problemas estructurales y coyunturales. Esto es lo que en los últimos años ha motivado a construir instrumentos territoriales intermedios, como es la apuesta de Modelos de gestión de microregiones, mancomunidades y asociatividades de municipios.

Un ejemplo específico, del trabajo que hacen las ONG´s en relación a este proceso, es la conformación de los Comité de Desarrollo Municipal (CDM) que se han creado en municipios con el apoyo de FUNDE (concretamente en municipios como Tecoluca, Zacatecoluca, Jiquilisco, San Agustín, etc.)⁴⁴, estos cuestionan el rol tradicional de las alcaldías y junto a las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) y otros sectores como las iglesias unidades de salud y otras, pueden reforzar el proceso de microregiones.

Pero quizá el avance más significativo que presenta el proceso microregional en El Salvador en lo que respecta al papel de la sociedad civil es la conformación en nuestro medio de la Red Para el Desarrollo Local. La cual esta constituida por las siguientes instituciones: FUNDE, El Sistema de Asesoría y Capacitación Para el Desarrollo Local (SACDEL), la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), la Fundación de Apoyo a los municipios de El salvador (FUNDAMUNI) y FUNDAUNGO.

Hay que destacar que estas instituciones no gubernamentales, están actualmente construyendo lo que ellos llaman el “Observatorio Ciudadano Sobre el Desarrollo Local y la Descentralización”. Cuya finalidad es básicamente el seguimiento riguroso, permanente y sistemático del proceso de desarrollo local y el de la descentralización del Estado, para lo cual se pretende proyectar información, sobre los

⁴⁴ Para profundizar en este tema véase: María Elena Moreno y Otros, “Participación Ciudadana y Concertación: Una lectura desde las experiencias locales”, Libro, P. 63.

principales desafíos, avances y obstáculos, especialmente en las áreas y aspectos de mayor interés para las organizaciones locales”⁴⁵.

Pese a que en la sociedad civil existen buenas expectativas en el acercamiento con las organizaciones locales, como los Comités de Desarrollo Local (CDM), y las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), estas buenas expectativas no dejan de contrastar con la conducta que desde el Estado mana y que muchas veces desmotiva el trabajo a nivel local, de hecho la inexistencia de la estructura Estatal y la consecuente inexistencia de mecanismos articulados entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno central, hace que tal proceso encuentre grandes dificultades en relación a las posibilidades de desarrollar los municipios, de tal forma que el proceso mismo se estanca en la falta de voluntad política que las autoridades de gobierno presentan.

La propuesta y el planteamiento de la Red para el Desarrollo Local, parte del reconocimiento ---bosquejados en su propuesta a la nación---, de que «“El desarrollo territorial enfrenta una situación de excesivo fraccionamiento y heterogeneidad municipal, y de una división político-administrativo del país que ya no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional”»⁴⁶. De acuerdo con el diagnóstico de la Red para el Desarrollo Local, a la infuncional y obsoleta organización territorial, se suma la acumulada centralización de la gestión gubernamental y como consecuencia, de la inversión pública, de donde deviene que, en conjunto, estos factores han provocado la atomización de los municipios y la debilidad institucional de los gobiernos locales.

En efecto, por el lado de la sociedad civil, la Red para el Desarrollo Local ha sido precisamente la que ha tenido mayor presencia en la discusión de los temas de desarrollo local y descentralización del Estado. En mayo de 2000, presentó una propuesta a la nación bajo el nombre de *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado*⁴⁷. Allí la RED propone seis puntos:

a. La creación de una Ley Marco para la descentralización;

⁴⁵ Red Para el Desarrollo Local, “El Salvador Desarrollo Local Y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos”, Libro, P. 71

⁴⁶ P. Cerritos y M. Rodríguez “Hacia la construcción regional en El Salvador”, SACDEL, 2001, citado por la Red para el Desarrollo Local en *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado Actual y Desafíos*, Libro, p. 190.

⁴⁷ En el mismo documento hace un análisis y una propuesta en torno a seis temas relacionados con el Desarrollo Local, a saber, a) Institucionalidad nacional para el desarrollo local, b) Ordenamiento territorial y reorganización político administrativa, c) Descentralización del Estado y fortalecimiento de los municipios, d) Participación ciudadana, y concertación y pluralismo político, e) Financiamiento del desarrollo local y f) Desarrollo económico local.

- b. La conformación de una comisión presidencial responsable de coordinar un proceso concertado;
- c. La generación de cambios institucionales en las municipalidades;
- d. El establecimiento de un fondo para financiar proyectos asociativos municipales;
- e. La revisión y adecuación de la legislación; y
- f. Avanzar hacia la colaboración Interadministrativa concertada.

En lo que atañe a las propuestas y planteamientos, lo que se tiene es que la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, con apoyo de COMURES y USAID, desarrollaron un proceso de consulta sobre el tema de la descentralización, con el propósito de obtener insumos que contribuyan a precisar las formas de impulsarlo y elaborar la legislación que viabilice el proceso de descentralización. En aquella ocasión, las entidades que participaron fueron las siguientes: Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, FISDL, COMURES, ISDEM, CONAMYPE, FUSADES, ANEP, RED PARA EL DESARROLLO LOCAL, COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO.

Después de que cada una de las instancias anteriores expuso ante la Comisión de Asuntos Municipales su visión y sus propuestas, se realizó un foro nacional y cuatro foros regionales en San Salvador, Ingenio Jiboa, San Miguel y Sonsonate, solo que desgraciadamente, allí se detuvo el proceso. La Comisión no formuló una propuesta y, en consecuencia, la Asamblea Legislativa, no ha tomado ninguna acción de cara a la construcción de un marco legal apropiado para impulsar y hacer viable la descentralización del Estado. Esto sigue siendo una necesidad y un desafío.

Sin embargo, teniendo como contexto tal situación, en 1998 COMURES formuló una propuesta sobre descentralización del Estado, que se ha estado actualizando en los Congresos de 1999, 2000 y 2001, y ha avanzado en la identificación de áreas concretas para la descentralización. Las áreas identificadas son:

- i. Agua y saneamiento
- ii. Caminos vecinales
- iii. Vías urbanas municipales e infraestructura en educación y salud

En síntesis, las ONG's, son las que han estado impulsando el proceso de desarrollo local y una de las formas es impulsando las experiencias de asociativismo municipal. Aunque ahora también el GOES está impulsando sus propias experiencias como lo es el ejemplo de la "Microregión del Valle de San Andrés", donde sus objetivos son desde la perspectiva económica no así la potenciación del aspecto social. En Cambio, estas propuestas de la sociedad civil están pensando cómo hacer para implementar una construcción social en las microregiones, aquí es donde entra la importancia de clarificar los términos, porque (desde nuestra perspectiva), esa construcción social solo se puede dar el momento en que se siga un proceso ordenado desde conformar una Microregión, pasar por establecer una Mancomunidad para llegar a estructurar una asociatividad entre los municipios. Este problema lo analizan las ONG's en el siguiente apartado.

3. Visiones

El dilema en el uso de los términos merece una distinción en la visión de estas entidades no gubernamentales, y es que sus definiciones conciben un desarrollo local más allá de lo infraestructural y por supuesto que en estos procesos tratan de potenciar el elemento social. Según la Red para el Desarrollo Local estos términos se definen así:

a. Microregión: es el proceso de libre asociación de municipios circunvecinos conectados en función de vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, rasgos culturales, y la presencia de procesos sociales mediante los cuales los ciudadanos y gobiernos locales, expresan su voluntad de asociarse para impulsar proyectos comunes y emprender un proceso mancomunado de desarrollo.

b. Mancomunidad y Asociación de municipalidades: Consisten en una agrupación de los organismos de gestión pública en el ámbito local que se crea para dar cumplimiento a determinados objetivos de mediano plazo.

c. Asociación de Municipios: Es cuando las asociaciones no solo incluyen a los gobiernos locales, sino a representantes de otros actores sociales y/o económicos de los municipios involucrados.

Si analizamos esta visión de los sujetos no gubernamentales, nos damos cuenta que es más completa en comparación a la del gobierno, pues sus planteamientos sobre estos términos son más complejos y profundos potenciando la cuestión social.

C. ANALISIS Y ARTICULACION DE LAS VISIONES

Como en todo fenómeno, las visiones sobre estos términos tienen algunas similitudes y otros aspectos en los que se diferencian. Lo importante aquí, es que a partir de hacer una articulación de las visiones, podamos deducir los vacíos que existen en el manejo de estos términos tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la perspectiva no gubernamental.

Al momento de hacer una articulación de las definiciones (como se puede ver en el cuadro 6), nos damos cuenta, de entrada, que estos conceptos todavía carecen de un análisis profundo, pues ni siquiera se ha logrado un consenso teórico de lo que se va a entender por cada término. Por un lado observamos la posición gubernamental, la cual lleva implícita la perspectiva verticalista porque en sus definiciones solamente se refiere a que estos procesos tienen que ver con gobiernos locales, como que en estos momentos estamos para continuar con experiencias burocráticas deficientes.

Por el contrario, estos procesos deben ser una reivindicación de la sociedad civil quien es la que representa los intereses de la mayor parte de la población y por eso, el elemento de la **participación ciudadana** es clave y esencial en todo este proceso de establecer convenios para asociarse. Esto no debe pervertirse en manos de ningún sujetos social, mucho menos en manos del gobierno; pues está comprobado que cuando el gobierno interviene en cualquier proceso que tiene que ver con el desarrollo de las sociedades, este mas que veneficiar perjudica; analícese el proceso de la descentralización que se ha entendido y aplicado al revés, puesto que esto debe ser a través de las localidades, pero el gobierno central lo hace desde sus Ministerios. Ahora bien, ¿qué tan eficaz ha sido esto que han llamado descentralización?, ¿Puede realmente llamársele descentralización a un proceso donde el poder lo sigue teniendo exclusivamente el GOES a través de sus Ministerios?, y por si fuera poco es de cuestionarse si el oponerse al aumento del FODES es una actitud de apoyo a la descentralización, etc.

Lo que pretendemos confirmar es que la actitud del gobierno en estos procesos es hasta cierto punto comprensible, pues siempre han estado y siguen estando a favor de los Sujetos que ostentan el poder económico en el país y a estos, no les beneficiaría una sociedad con un profundo desarrollo local, en donde la ciudadanía y/o La sociedad Civil, tome parte real en la toma de decisiones a través de su participación en cada Municipio. Por esa razón es que el gobierno busca incidir en estos procesos dándoles su propia direccionalidad, cosa que la logra pues cuenta con todos los recursos para hacerlo a su conveniencia; mientras que obstaculiza las iniciativas de la sociedad civil por que no facilita ni las herramientas legales que este proceso necesita para desarrollarse mejor, como lo es la falta de la política de participación ciudadana, La falta de la política de descentralización a través de las localidades, de la política de desarrollo local, etc.

Debido a esta situación contradictoria entre la sociedad civil y el gobierno, el proceso está siendo entendido e implementado de una forma asistencialista enfocado a lo infraestructural, también se ha experimentado de una forma desordenada, tanto por los gobiernos municipales, como de las entidades que les acompañan (gubernamentales y no gubernamentales).

De aquí la necesidad de que se siga haciendo un esfuerzo por definir meticulosamente como ejecutar el proceso, no hacerlo por el simple hecho de espontaneidad en algún proyecto común entre las alcaldías, sino que sea mas complejo y profundo, pero más eficaz; ya no solo se necesita trabajar la parte jurídica o legal de estas, sino la parte social, que es lo que más se necesita, porque de nada sirve que las experiencias tengan personería jurídica o que estén legalmente constituidas si eso no lo fundamentan con el desarrollo esperado. Nosotros proponemos iniciar estos cambios para superar las debilidades considerando estos tres términos como un proceso, que va desde lo más simple (Microregión), hasta lo más complejo (asociatividad).



CAPITULO III

PROPUESTA SOCIOLÓGICA PARA EL ENTENDIMIENTO Y DIFERENCIACIÓN ENTRE MICROREGIÓN, MANCOMUNIDAD Y ASOCIATIVIDAD DE MUNICIPIOS

A. PROPUESTA PARA DEFINIR LOS TERMINOS	71
1. Contexto Nacional para el desarrollo local	71
2. Definición de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad	74
B. PERFIL DE LAS EXPERIENCIAS CONCRETAS A LA LUZ DE LAS DEFINICIONES PROPUESTAS	77
1. Perfil de cuatro experiencias de Microregión – Mancomunidad	77
2. Clasificación de las 53 experiencias que se destacan en el PNODT	83
A. PROPUESTA PARA DEFINIR LOS TERMINOS	

1. Contexto Nacional para el desarrollo local

La tendencia en El Salvador, mas palpable del desarrollo local y de la descentralización del Estado es la que se expresa en la voluntad generalizada del Asociativismo municipal, y las microregiones, así el instrumento más concreto al que podemos hacer uso para medir los avances y desafíos en relación al proceso de desarrollo local es pues la conformación de microregiones.

Precisamente cuando se aborda el origen de las microregiones en El Salvador, consideramos que estamos haciendo alusión a Sujetos claves que han asumido este nuevo proceso, en los cuales destacan: Las alcaldías y municipios, La Red de ONG's (Sociedad civil), que promulgan la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local y, por último, El Estado salvadoreño.

Es importante comenzar este apartado teniendo presente que, dado no solamente la complejidad de los procesos de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones que por hoy caracterizan a El Salvador, sino también, lo intrincado de los intereses que están de trasfondo en los mismos, así como todo ello implica, y que son el contexto específico en el que se desarrollan, tales procesos ya han encontrado y no hay duda que seguirán encontrando elementos y relaciones que los bloquean y/o los impiden; los que, desde luego, son muy variados, pues incluyen factores políticos, económicos y sociales. Ya en el capítulo dos de este trabajo, se ha puesto de manifiesto lo que en la práctica implican los procesos en referencia, y también las consecuencias teóricas de su comprensión, al comprobar las distintas posiciones y comprensión que cada una de las instituciones o personas tiene de los mismos. Todo el conjunto de intereses y perspectivas que institucionalmente están de trasfondo en los mismos, no puede por menos que ponernos de manifiesto una serie de limitaciones y debilidades; dejando por lo mismo, de considerar toda una serie de elementos, relaciones y variables que resultan sustanciales para un genuino proceso de asociatividades, mancomunidades de municipios y microregiones.

En la historia reciente de El Salvador, la comprensión y el desarrollo de tales términos se han movido en el seno de un contexto caracterizado por opiniones y consideraciones adversas sobre lo que implica o deberían implicar tales términos. El

marco específico del desarrollo y comprensión de los conceptos, ha sido tal que se ha visto obligado a sufrir el peso de las presiones e intereses de todo tipo.

En general, el rasgo más dominante de la mayoría, o casi todos los procesos de asociatividades en cursos en El Salvador, se caracterizan por centrarse en una preocupación exclusivamente legalista. Básicamente, este ha sido uno de los rasgos más sobresalientes de los procesos de gestión territorial que se han venido experimentando en El Salvador.

Y, es por lo mismo, quizás una de sus debilidades o vacíos más grandes que han puesto de manifiesto en su desarrollo. Sin embargo, desde un punto de vista sociológico debe tenerse presente que tan necesaria es su formación legal, como estructural es su **construcción social**.

En consecuencia, lo que en sucesivo sigue, se pretende trascender, en lo que sea mínimo, los actuales límites y debilidades de las prácticas y las opiniones respecto a los términos, buscando en la medida de lo posible, replantear en cada de uno, el aspecto organizacional de las estructuras de la municipalidad como poder local.

De lo anterior, se desprende, entonces, la urgente necesidad de incorporar nuevas relaciones y variables y de una claridad de los mismos, ya que de ello dependerá, en buena medida, el éxito de cualquier proceso de unos auténticos procesos de asociativos en El Salvador, que redunden en la búsqueda del más amplio desarrollo local y el bienestar de las grandes mayorías de la sociedad salvadoreña que históricamente, regionalmente y espacialmente han estado excluidos/as de los beneficios del desarrollo del país.

En este contexto, el espíritu que anima el desarrollo del presente capítulo es la construcción ---al menos en sus aspectos más elementales--- de una propuesta para entender qué significa la Microregión, Mancomunidad y asociatividad en El Salvador, que sirva para dar paso a la posibilidad de un proceso en el que los fenómenos en referencia, además de conseguir los objetivos apuntados, se caractericen por la

participación de los más múltiples sujetos o actores, con sus visiones e intereses particulares.

En este capítulo, se trata de aventurar ---más como un pretexto para la discusión, que como un planteamiento definitivo---, desde una perspectiva sociológica, una propuesta preliminar, que contenga los elementos mínimos, que contribuya a enriquecer la discusión teórica y académica sobre los procesos que, al final, tenga la virtud no solamente de incidir en una transformación estructural del Estado, sino además, de fortalecer un auténtico proceso de genuina democracia en El Salvador, que lleve implícito un innegable proceso de desarrollo local y el bienestar de la sociedad salvadoreña excluida de los beneficios del desarrollo.

En este orden hay que decir que por hoy en nuestros días existe en un amplio sector de la sociedad salvadoreña ---instituciones y profesionales--- la convicción creciente de que se impone la necesidad de la implementación de una nueva política de gestión territorial, la que va desde la descentralización ---desde el punto de vista de instituciones asociadas al Estado---, hasta la Microregión, la mancomunidad, la asociatividad, la regionalización ---propia de instituciones, organizaciones y profesionales procedentes de la sociedad civil--- con miras avanzar hacia el desarrollo regional/local, pues son condiciones necesarias para avanzar hacia la democracia, el desarrollo sustentable y la seguridad ciudadana.

Sin embargo, para ello hay que estar dispuestos a enfrentar desafíos teóricos y prácticos concretos y, enfrentarlos significa hacerlo con un sentido de nación y de responsabilidad, de pluralidad y de ejercicio democrático; entendido este como la capacidad de reflexionar, debatir, proponer soluciones, llegar a acuerdos y cumplirlos,

en el que cada uno de los sectores que conforman la sociedad salvadoreña cumplan con sus responsabilidades y obligaciones.

Antes de pasar a la definición de los términos propiamente dichos, conviene decir que ciertamente, en ningún momento de la historia político administrativa de El Salvador, la sensación de encarar seriamente la gestión territorial ---y, dentro de ese

proceso, la necesidad de agrupación, o lo que es lo mismo, de mancomunarse, de asociación, etc.--, con nuevas propuestas y nuevos esquemas había sido tan manifiesta y tan sentida, como lo que se expresa a partir de la década de los 90s.

En lo que sigue, no se puede pasar por alto que lo más importante a la hora de la definición o construcción de uno u otro término, de uno u otro concepto o relación, no son los decretos o las leyes, sino todos los componentes y relaciones que ya existen en un espacio determinado, y que de lo que se trata, desde la perspectiva sociológica aquí planteada, es de establecer su construcción social, y no sólo su construcción política.

2. Definición de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad

Si bien es cierto que los municipios pueden integrarse o asociarse de forma micro regional (construcción territorial), en asociatividad (construcción social de las microregiones) y en Mancomunidad (articulación y / o convenio entre alcaldías) ello no significa que tales modalidades se puedan utilizar de forma discrecional para definir una u otra. Ni mucho menos que estas se desarrollen o se conformen desordenadamente. Por eso lo que nosotros proponemos es que además de un entendimiento adecuado sobre los términos, estos se deben llevar a la práctica como un proceso ordenado. En primer lugar, partir de lo más simple, definir territorialmente una Microregión mediante el establecimiento de convenios, en la cual van a estar estructurados los municipios, obviamente este proceso debe ser llevado a cabo por las alcaldías con el apoyo de su gremial y demás organizaciones. En segundo lugar, después de estar estructurada la Microregión, debe continuarse estableciendo una mancomunidad, es decir, una asociación de Municipalidades o alcaldías, proceso que será impulsado siempre por las alcaldías, su gremial y demás organizaciones. Y en tercer lugar, debe darse el paso a lo más complejo: establecer una asociatividad entre todos los sujetos sociales de todos los municipios pertenecientes a una Microregión, tarea que deben asumir, a parte de los sujetos antes mencionados, todas las organizaciones existentes en los municipios. Teniendo en cuenta esto, entendemos por estos tres términos lo siguiente:

a. Microregión: es la alusión a un espacio estrictamente territorial. Por supuesto que estas modalidades coexisten y son compartidas por los municipios que engloban, y de lo que se trata es que tal coexistencia se presente de forma integrada, para alcanzar espacios de participación y apuntar al desarrollo local.

b. Mancomunidad de Municipios: es una coordinación exclusivamente entre alcaldías y por tanto son los actores como, el alcalde y su consejo municipal los que participan de forma directa, en aras de buscar un hermanamiento con otras unidades municipales, ya sea nacionales o internacionales, por una valoración política, económica etc.

c. Asociatividad de Municipios: es más la **acción organizativa de los grupos sociales** que reivindican sus derechos en razón de sus propias necesidades históricas, que pueden ser, feministas, Campesinos, estudiantes, ambientalistas, de grupos productores, etc. lo cual se va ganando en la medida en que se construyan espacios y mecanismos de participación social.

Sintéticamente, el planteamiento elemental, sin que en ningún momento tenga pretensiones de ser concluyente y absoluto, que en el presente ensayo de propuesta se hace es que, sin negar en lo más mínimo, la necesidad de una agrupación de los organismos de gestión pública en el ámbito local, la que hacía falta desde mucho tiempo atrás, ésta no se debe limitar simplemente a una **agrupación per se**, como parece ser que de hecho, es lo que está sucediendo en la mayoría de experiencias de asociación de municipios.

En general, reduciéndolo a su forma más sencilla y simplificada, el término de asociatividad, desde un punto de vista sociológico, en nuestro medio, bien se puede expresar en los siguientes términos: es un proceso dinámico de gestión territorial, que hace referencia al continuo involucramiento de los sujetos de municipios con distintos signos políticos, que en un espacio determinado del territorio nacional, da poder y amplía las capacidades de las municipalidades involucradas, poniéndolas en condiciones de encarar en una forma conjunta responsabilidades y servicios, mejorando la calidad de vida de los miembros de la comunidad, y que por sí solas serían imposible de solventar.

Esto necesariamente, implica el que se deben caracterizar por “un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplias oportunidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar

la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la consecución del patrimonio cultural y ecológico”

Es decir que una mancomunidad se puede dar perfectamente, dentro de una Microregión y viceversa, así como una asociatividad se puede dar dentro de una Mancomunidad y una Microregión, pero creemos que es la asociatividad municipal la que introduce el sentido humano al espacio físico, puesto que como diremos mas adelante, esta hace referencia a los grupos humanos que coordinan su acción organizativa, en aras de un territorio que comparten(Microregión) y que trascienden al municipio pero que simultáneamente lo fortalecen.(construcción de espacios de participación).

B. PERFIL DE LAS EXPERIENCIAS CONCRETAS A LA LUZ DE LAS DEFINICIONES PROPUESTAS

1. Perfil de cuatro experiencias de Microregión – Mancomunidad

Muchas son, hasta la fecha, las iniciativas de reorganización territorial, dentro de las cuales se encuentran cuatro: COAMSS, MONTAÑONA, MIJIBOA y MIAA, donde se ha hecho un esfuerzo de investigación por parte de dos grupos de investigación. De estas se extrae un perfil sintético con el que se pretende caracterizar en el nivel en que se encuentran.

a. Consejo de alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS):

i. Proceso de conformación: En lo que atañe a su conformación, el COAMS es el resultado de un esfuerzo inicial de un total de 11 municipios que el 3 de julio de 1987 deciden integrarse, constituyéndose como Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, para encarar unidos el reto de la reconstrucción

posterremoto. A este proceso, se agregan el 29 de octubre de 1988 San Martín y Nueva San Salvador y, el 23 de mayo de 1996, Tonacatepeque.

ii. Municipios que la integran: En su conformación inicial, está compuesta por San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, Ayutuxtepeque, Antiguo Cuscatlán, a los que posteriormente se agregaron San Martín, Nueva San Salvador y, Tonacatepeque.

iii. Logros realizados: Quizás uno de los logros más grandes del COAMS, es la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

iv. Nivel de participación ciudadana: En el orden de la participación ciudadana, la mancomunidad La Montañona se caracteriza por la presencia de los siguientes entes: Alcaldes, Técnicos de UTF, Mesa de Apoyo (IBIS, PRISMA, CID, COUSDE), Párrocos (Chalatenango, Ojos de Agua y Comalapa), Comunidad La Montañona. Además, están ONGs (CORDES, CACH, MUJERES), PROVIDA (ASECHA, etc.), ADESCO, Comité de Agua, Jóvenes, Pastoral Social, CDA, PLAN, Comunidad de inmigrantes en USA, ciudades de España, Plan Seraphin, Cuerpo de Paz, UAPM, Comité de Seguridad Ciudadana, Casa de la Cultura, Cruz Roja, etc.

v. Perspectivas de consolidación: Las perspectivas de consolidación del COAMS, se afincan en el hecho de la gran experiencia y capacidad organizativa que han adquirido y desarrollado a lo largo de su historia; así como en la consistencia de la participativa de los sujetos sociales que la integran. Agregado a lo anterior está su grado de institucionalidad adquirido.

vi. Retos que enfrentan: Los retos y desafíos que todavía sigue encarando el COAMS, son: Primero: La creación de un ente descentralizado, técnico y asesor que conozca, analice y proponga soluciones a la problemática del desarrollo urbano integral el AMSS. Segundo: La existencia de un amplio vacío en cuanto a la inclusión de sujetos locales, pilar de toda mancomunidad. Tercero: Resolver en su estructura organizativa la ausencia de un componente de articulación entre el gobierno central y el gobierno local. No debe dejar en el horizonte el lograr la articulación de todos los actores y formas

organizacionales presentes en el territorio. Cuarto: Otro de los grandes retos es lo que se ha conceptualizado como la construcción social de la asociatividad. Quinto: El establecimiento de las herramientas-mecanismos de convocatoria de la participación, acompañada de una consistente educación y concientización de la población sobre la importancia de su involucramiento en los procesos de administración municipal. Sexto: La consecución de una agenda común y consenso entre los diferentes sujetos sociales involucrados.

b. Mancomunidad La Montañona o Asociación de Municipalidades La Montañona:

i. Proceso de conformación: La mancomunidad surge en un inicio como un convenio de cooperación municipal, la que deviene posteriormente, en lo que es actualmente, y se constituyó legalmente el 25 de octubre de 1999, teniendo como vínculo inicial la preocupación por la protección de la cuenca del Río Tamulasco y la del Sumpul; en términos más concretos, tiene como su razón de ser en la identificación de un proyecto de reconsideración del territorio con dos líneas de trabajo, la primera con fines más ecológicos y la segunda con propósitos de reordenamiento urbano, teniendo en perspectiva el desarrollo local, mediante la actuación descentralizada.

ii. Municipios que la integran: En su estructura organizativa, la mancomunidad La Montañona está conformada por siete (7) municipalidades, a saber, La Laguna, El Carrizal, Concepción de Quezaltepeque, Comalapa, San José Ojos de Agua, Las Vueltas y Chalatenango.

iii. Logros realizados: Uno de los principales logros hasta la fecha de esta mancomunidad son: La conformación de una Unidad Técnico Facilitadora (UTF), El logro de un proyecto millonario aprobado por el FISDL, que consistió en la pavimentación de la carretera perimetral de La Montañona. Esta mancomunidad ha avanzado mucho en la consolidación de su propia institucionalidad que al finalizarse y fortalecerse se dotará a sí mismo de solidez como ente descentralizado para una direccionalidad a largo plazo.

iv. Nivel de participación ciudadana: En el orden de la participación ciudadana se puede decir que, en el caso de La Montañona, ésta se expresa en la Mesa de Apoyo de la mancomunidad La Montañona, a los que cabe agregar, los/as alcaldes/as, Técnicos de OPAMSS, CINTEC TREDY, UES, UTEC, UCA, UJMD, Empresa Privada, Banca, ONGs (CESTA, UNES, MUJERES, NIÑOS, FUNDASAL, etc.), Iglesia (católica y luterana), ASIA, ANEP, RDL, Casa de la Cultura, MARN (cartera de Estado), MIDES.

v. Perspectivas de consolidación: Gran parte de las perspectivas de consolidación de la experiencia de la mancomunidad La Montañona, reside en el hecho de trascender la vigencia actual de los proyectos aislados y contar, en su lugar, con un Plan de Desarrollo Estratégico que garantice su continuidad y desarrollo a largo plazo. Esta consideración se desprende del grado de consolidación que ha adquirido su propia institucionalidad con la capacidad de fortalecerse y dotarse a sí mismo de solidez como ente descentralizado para una direccionalidad a largo plazo.

vi. Retos que enfrentan: Entre los desafíos que enfrenta, están: La falta de voluntad política por parte del gobierno central en ceder autonomía a los gobiernos municipales. Los vacíos que han caracterizado a El Salvador en materia de gestión territorial. La ausencia de un Plan de Desarrollo Estratégico y la desarticulación en el trabajo realizado por los distintos sujetos inmersos en ella. La consolidación de un Plan de Ordenamiento Territorial de la mancomunidad. Otro de los grandes retos que insalvablemente tiene que encarar es lo que se ha conceptualizado como la construcción social de la asociatividad. Al igual que el COAMS, la mancomunidad La Montañona también tiene que encarar el establecimiento de las herramientas-mecanismos de convocatoria de la participación, acompañada de una consistente educación y concientización de la población sobre la importancia de su involucramiento en los procesos de administración municipal.

c. Microregión del Valle del Jiboa (MIJIBOA):

i. Proceso de conformación: Es en el período de gestión municipal 1997 – 2000, en donde comienzan los esfuerzos asociativos entre cuatro municipios del departamento de San Vicente. El fin común por el cual decidieron asociarse mediante

un convenio entre alcaldes era el proyecto de construcción de un relleno sanitario; pero en 1999 la iniciativa toma más fuerza y surgen otras necesidades comunes entre los municipios. Constituyéndose legalmente el 27 de octubre del año 2002. Las cinco principales áreas de trabajo son cinco: Desarrollo integral de los municipios, manejo de desechos sólidos, red vial, reconstrucción y turismo.

ii. Municipios que la integran: En un inicio fueron cuatro municipalidades del departamento de San Vicente las que establecieron el convenio de asociatividad, estas eran: San Cayetano Iztepeque, Tepetitán, Verapaz y Guadalupe. Posteriormente en el período de gestión municipal 2000 – 2003, se integran dos nuevos municipios del departamento de La Paz: Mercedes La Ceiba y Jerusalén, con los cuales comienzan el proceso de elaboración de los estatutos, haciendo todo el proceso legal para poder constituirse como Microregión del Valle del Jiboa con una cantidad actual de seis municipios.

iii. Logros realizados: Compra de terreno para relleno sanitario. Se hacen estudios técnicos para relleno sanitario. Levantamiento de diagnóstico rural participativo. Firma de acta de constitución de los estatutos. Diseño del Plan de Ordenamiento Territorial. Se ha levantado un sistema de información para el desarrollo local. Organización de una feria del Bambú y la Caña de Azúcar. Diseño de un plan turístico. Elaboración de propuesta para la reconstrucción de viviendas. Mejoras en la red vial. Otros

iv. Nivel de participación ciudadana: Este proceso es un esfuerzo, hasta el momento, a nivel de municipalidades o alcaldías; no hay participación de las organizaciones sociales de los seis municipios que la integran. Tampoco existen los mecanismos adecuados de participación ni en nivel municipal ni microregional. Debido a este tipo de gestión, la MIJBOA tiene característica de Mancomunidad, puesto que son los alcaldes los que coordinan el trabajo.

v. Perspectivas de consolidación: Están planteando la creación de la unidad Técnica con un equipo de profesionales que puedan darle seguimiento a todas las iniciativas que se tomen. Actualmente son los alcaldes quienes están asumiendo las

responsabilidad de darle seguimiento a este esfuerzo, aunque hay instituciones que les apoyan (SACDEL, MAG, COMURES, COMUNIDAD DE MADRID, ETC)

vi. Retos que enfrentan: Deben construirse los espacios de participación ciudadana; es decir, el principal reto es trabajar en la construcción social para dar el salto de calidad hacia la construcción de una asociatividad de municipios.

d. Microregión Anastasio Aquino (MIAA):

i. Proceso de conformación: Desde 1992 se comienzan a conformar los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) en cada uno de los municipios; pero es hasta en 1997 cuando se inicia el proceso de creación del organismo microregional, en la cual están involucradas las alcaldías y los CDM de cuatro municipios que la conformaron inicialmente. El problema en común por el cual se habían conformado en microregión era el de los desechos sólidos, pero las áreas de trabajo propuestas fueron tres: la gestión de riesgos, la planificación estratégica y la infraestructura vial.

ii. Municipios que la integran: Inicialmente estaba conformada por cuatro municipios de los departamentos de La Paz, San Vicente y Usulután: Zacatecoluca (La Paz), Tecoluca (San Vicente), Jiquilisco y San agustín (Usulután). Pero a finales del año 2002 y a inicios de 2003 ha sufrido una reestructuración en la cual se encuentran cinco municipios de los departamentos de La Paz y San Vicente: Zacatecoluca (La Paz), Tecoluca, San Vicente, Apastepeque y Santa Clara (San Vicente).

iii. Logros realizados: La creación de los Comité de Desarrollo Municipal. Elaborando un plan para resolver el problema de los desechos sólidos. Revisión de los estatutos

iv. Nivel de participación ciudadana: No existe participación ciudadana con capacidad de tomar decisiones a nivel microregional; aunque si haya participación de sujetos en los CDM, pero esta participación se queda limitada a los municipios, no hay trascendencia hacia el nivel microregional, no pasa de ser algo propio de cada uno de los municipios. Pese a que ya existe participación en los municipios (CDM), el trabajo microregional tiene la característica de mancomunidad, pues solo es una relación entre alcaldes.

v. Perspectivas de consolidación: La Microregión se caracteriza por carecer de una instancia que regule , dirija, coordine y consolide las acciones de la microregión, tampoco tiene un proyecto aglutinador concreto; por eso los avances no son muchos a nivel de esta microregión puesto que no se a logrado conformar la instancia de gestión microregional que garantice participación ciudadana de los cinco municipios; puesto que hasta la fecha es un esfuerzo entre alcaldes y las instituciones que les acompañan, principalmente COMURES.

vi. Retos que enfrentan: Promover el desarrollo integral. Esto implica muchas dimensiones, entre las cuales se destaca la necesidad de crear mecanismos de participación ciudadana para promover el desarrollo local.

2. Clasificación de las 53 experiencias que se destacan en el PNODT

Con este apartado final se pretende hacer una clasificación de las experiencias que existen en el país, esta la hacemos a la luz de las características y/o definiciones que hemos propuesto anteriormente sobre los tres términos de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad de Municipios. El aporte que hacemos es para que el lector tenga claro en la situación en la que nos encontramos, en estos momentos, con respecto a la aplicación de dichos conceptos en la práctica. Es decir, que le llamemos a las cosas por su nombre y no sigamos confundiendo los términos ni usándolos indistintamente. Con esto también queremos motivar el debate sobre tan importante temática, de tal forma que estén diseñados para construir un real **desarrollo local – social** en el país.

Debemos comenzar por advertir que al hacer esta tipificación se ha usado como fuente primordial el documento que ha elaborado la empresa Europea IBERINSA – INYPSA para el Viceministerio de Vivienda y desarrollo Urbano. Específicamente el numeral cuatro del apartado sobre “Sistema Urbano y poblamiento” que se encuentra en el Diagnóstico del documento “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”.

El lector al consultar el Material citado, tendrá la oportunidad de observar que ahí se hace un perfil de cada una de las experiencias (incluyendo las experiencias

binacionales), ese perfil está formulado con base a seis Criterios básicos: a) Municipios que la Integran, b) Objeto de la Asociación, c) Estado Actual, d) Áreas de Trabajo, **d) Instituciones Involucradas**, e) Información General de cada Municipalidad.

Nosotros, en vista que una de las características más importantes que visualizamos necesaria en este proceso es **la participación ciudadana**, entonces la clasificación la hacemos basándonos en ese elemento que lo representa el quinto criterio de los perfiles que contiene el “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)”, que está referido a las instituciones involucradas en las experiencias. Es decir, con este criterio es posible aprehender cuáles son las experiencias en las que están involucradas solo las alcaldías (Microregiones y Mancomunidades), y aquellas donde hay participación ciudadana amplia con sujetos de la sociedad civil, además de las ONG’s. Aclaremos que una asociatividad no se va a determinar solamente por que exista el involucramiento de las ONG’s, sino que esta se va a dar solamente cuando se articule la participación de los grupos sociales de cada uno de los municipios involucrados.

Por otra parte, Nosotros hacemos la distinción entre los términos “**Asociación**” y “**Asociatividad**”, la Primera la entendemos como el acto de establecer un convenio ya sea solamente entre alcaldes, o las Municipalidades con otras instancias. Por lo tanto, el término asociación es más general, porque está referido tanto a la Microregión, Mancomunidad y a la Asociatividad. Mientras que el segundo término de Asociatividad, significa (como lo hemos definido anteriormente), la articulación de todos los sujetos de los Municipios que han establecido una asociación. En otras palabras, el término Asociatividad (al igual que Microregión y Mancomunidad) es algo específico del término asociación.

Habiendo hecho estas reflexiones y aclaraciones, pasamos a observar el cuadro 7 en el cual se encuentra el Nombre de la asociación de los municipios, las instituciones involucradas en esa asociación y al final ubicamos (a nuestro criterio y con base a las definiciones que hemos propuesto) la clasificación que se merecen.

Debemos comenzar por decir, que al momento de hacer este análisis, se hace necesario conocer más a profundidad cada una de las experiencias, por que el material

citado, es bien específico nada más en esos seis criterios, no hace un desarrollo a profundidad; más sin embargo, de estas 53 experiencias de las asociaciones, nosotros llegamos a la conclusión, que todas son Mancomunidades, porque son un convenio esencialmente donde las alcaldías están involucradas, con el apoyo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, pero con casi nula participación ciudadana por parte de la población.

Es obvio que estas experiencias no han seguido un proceso de conformación, empezando por asociarse en Microregiones, para luego dar el paso a la conformación de mancomunidades y posteriormente a asociatividades; es por eso que de estas experiencias unos datos ya no son validos, por ejemplo el de la Microregión del bajo Lempa "Anastasio Aquino" que actualmente son otros municipios la que la conforman, por el motivo que se dieron cuenta que los cuatro municipios (que la conformaron anteriormente/ véase anexo A del Diagnóstico al final del documento), no funcionaban pues presentaban distintas características.

Esto confirma que si no se sigue el proceso necesario, estas iniciativas presentan la tendencia a diluirse en puros intentos, y se puede dejar pasar una buena oportunidad de desarrollo Local.

Es claro que de este cuadro, ninguna ha comenzado por asociarse desde lo más simple (Microregión), para consolidarse en lo más complejo (asociatividad), por que todas, desde su conformación lo hacen a la luz de ejecutar proyectos inmediatos, algo que no está malo, pero que se debe pensar primero en hacer sólida la asociación, para que en segundo lugar ya se pueda pensar en ejecutar proyectos como mancomunidad y después como asociatividad de una forma sostenible y sustentable.

Se puede decir que todas han comenzado por asociarse en Mancomunidad, por eso es que hay un desorden en el mapa de las asociaciones, y además de eso se nombran como mejor les guste, no como se deberían llamar realmente.

En estas, es posible que hallan avances significativos en cuanto al elemento de la Participación ciudadana, pero deben ser muy pocos si es que todavía no los hay. Pero en el Cuadro observamos unas tres Mancomunidades que hemos señalado con

un asterisco, las cuales llevan el camino (al menos teóricamente) de convertirse en asociatividad, pues se plantea la participación de la Sociedad Civil; pero esto debe ser mas completo.

Es así como hemos hecho el esfuerzo de clasificar o tipificar las experiencias, esperamos que se continúe estudiando más a profundidad este tema y sobre todo, que en corto mediano plazo, se conformen y se consoliden verdaderas asociatividades, para que de esa forma, se le construya una direccionalidad adecuada al desarrollo local en el país.

SINTESIS

Después de haber hecho un esfuerzo por analizar el dilema que significa el manejo de los términos de Microregión, Mancomunidad y Asociatividad de Municipios que han sido los conceptos ordenadores de este ejercicio de investigación, quisiera dejar claro que estamos en presencia de un contexto propicio para enriquecer y profundizar en el debate y discusión de este tema, debido a que se esta manejando por la mayoría de las instituciones le cuestión del desarrollo local.

Aunque las visiones sobre el desarrollo local y los mecanismos de llegar a el sean distintos, es necesario que en un corto plazo, se pueda llegar a un consenso sobre el entendimiento y ejecución de los mismos, debido a que no podemos seguir pensando y actuando confusamente. Para esto es claro que se necesita de mucha voluntad por parte de todos los sujetos sociales involucrados, pero muy especialmente, por parte del gobierno quien, aunque sea debe permitir desarrollarse adecuadamente es estos procesos, no obstaculizarlos.

Por nuestra parte al haber analizado cómo se está dando el manejo de estos en el país, hemos concluido que todavía hace falta mucho por recorrer, y hay cosas que se están haciendo mal. Por lo tanto nosotros consideramos que en esto, una de las cosas que debe prevalecer es la cuestión social. Por esta situación nosotros estamos planteando que el fenómeno de las asociaciones debe manejarse y desarrollarse como proceso ordenado y consolidado; comenzando por las Microregiones (definiendo el elemento territorial – geográfico, y también definiendo una agenda común entre

municipios) para darle paso al establecimiento de una Mancomunidad (asociación o convenios entre alcaldes especialmente), y esta que sea el punto de intersección para llegar a una asociatividad (donde exista la participación ciudadana de la población con capacidad de incidir en la toma de decisiones).

Siguiendo este proceso es como se puede hacer una construcción social de las Microregiones y consolidar asociatividades para el desarrollo Local, algo que hasta la fecha no se ha logrado en Nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Galdámes Ernesto, "Perfilando el Municipio como promotor del desarrollo económico y social", San Salvador – El Salvador, FUNDE – FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Noviembre 1997, P.p. 74.
2. Ministerio de Justicia, "Constitución de la República de El Salvador, 1983 (con sus reformas)", San Salvador – El Salvador, Asamblea Legislativa – Diario Oficial, Marzo 1992.
3. Comisión Nacional de Desarrollo, "Temas Claves para el Plan de Nación, síntesis de la consulta especializada", San Salvador – El Salvador, Mayo – Diciembre, 1998, P.p. 97.
4. COMURES y otros, "Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica", San Salvador – El Salvador, Julio 2002, P.p. 341.
5. Rodríguez Marcos y otro, "La experiencia del Fondo de contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa", San Salvador – El Salvador, FUNDE – FUSAI – FIA –ACDN-, diciembre 2000, P.p. 89.
6. Cerritos Porfirio y otro, "Hacia la construcción Regional en El Salvador: Tendencias, Procesos y desafíos", San Salvador – El Salvador, SACDEL, 2001, P.p. 134

7. Flores Francisco, "Discurso de inauguración del XV Congreso Nacional de Alcaldes", San Salvador – El Salvador, Revista de Proyección Municipal – COMURES, 1999.
8. Enríques Alberto, "Descentralización en Educación, Salud y construcción de infraestructura social básica en El Salvador", Modernización y descentralización de los Estados C.A., Nicaragua, AMUNIC – Fundación Ebert, Septiembre 2001.
9. Prado Silvio, "Descentralización y Participación Ciudadana en Centroamérica", El Salvador, Ediciones Henrich Boll, 1999, P.p. 164.
10. Flores Emely y Otro, "Sujetos Sociales: Conflictos en la gestión Local de las asociatividades Municipales COAMS y la Mancomunidad la Montañona", San Salvador, Escuela de Ciencias Sociales – Tesis de Grado – Facultad de Ciencias y Humanidades – Universidad de El Salvador, 2003, P.p. 334
11. Joel Franco y otros, "Mecanismos de Participación ciudadana y toma de decisiones para la construcción social de las Microregiones del valle del Jiboa y Anastasio Aquino", San Salvador, Escuela de Ciencias Sociales – Tesis de Grado – Facultad de Ciencias y Humanidades – Universidad de El Salvador, 2003, P.p. 234.
12. Blandón de Grajeda Flora, "Bases para una propuesta de Regionalización para el Desarrollo Económico Social de El Salvador", San Salvador, El salvador, Primera Edición FUNDE, 1997, P.p. 60
13. Red Para el Desarrollo Local, "El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Estado actual desafíos", San Salvador, El Salvador, Primera Edición, 2003, P.p. 248

