

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



**"SUJETOS SOCIALES: CONFLICTOS EN LA GESTION LOCAL DE LAS  
ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA  
MONTAÑONA,  
1983-2003"**

<b>RESPONSABLES:</b>	<b>CARRERA</b>	<b>CARNE</b>
<b>BR. ESTRADA HERRERA, ERICK ERNESTO</b>	<b>L10406</b>	<b>EH98008</b>
<b>BR. FLORES RIVAS, EMELY SUSANA</b>	<b>L10406</b>	<b>FR98017</b>

**INFORME FINAL DE TESIS DE GRADO ELABORADO POR ESTUDIANTES EGRESADOS PARA  
OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA, PRESENTADO AL SEMINARIO DE  
PROCESO DE GRADUACION, CICLO 2- 2003**

**DOCENTE DIRECTOR:**  
**LIC. JUAN FRANCISCO ERAROLS**

**COORDINADORA Y ASESORA DEL SEMINARIO:**  
**MTI. MARIA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO**

**VIERNES 19 DE SEPTIEMBRE DE 2003**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**SAN SALVADOR**

**EL SALVADOR**

## INDICE

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR	v
DEDICATORIA	vi
PRESENTACION	vii
INTRODUCCIÓN	x
<b>"SUJETOS SOCIALES: CONFLICTOS EN LA GESTIÓN LOCAL DE LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, 1983-2003"</b>	<b>13</b>
<b>I. ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES UN INSTRUMENTO POLITICO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL</b>	<b>14</b>
<b>A. COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA: INICIATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS FIGURAS TERRITORIALES</b>	<b>18</b>
1. Factores que Posibilitan la Construcción de Nuevas Figuras Territoriales	18
2. Tendencia e Iniciativa de Construcción de Nuevas Figuras Territoriales	30
<b>B. PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LAS ASOCIATIVIDADES</b>	<b>36</b>
1. Identificación de los Sujetos Sociales	36
2. Toma de Decisiones y Conflictos entre Sujetos Sociales	59
<b>C. EL TRABAJO MANCOMUNADO EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS</b>	<b>66</b>
1. Los Sujetos Presentes en el Trabajo mancomunado	66
2. Acciones para el Desarrollo Local de las municipalidades	73
<b>II. CONTRADICCIONES POLÍTICO SOCIALES EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL</b>	<b>77</b>
<b>A. POSICIONES POLÍTICAS EN LA DE GESTIÓN ENTRE EL GOES, MUNICIPIOS Y MANCOMUNIDADES</b>	<b>78</b>
1. Visiones Gubernamentales Frente al Asociativismo Municipal	80
2. Contradicciones y Lucha por Autonomía	87
3. Obstáculos para el logro de la Subsidiaridad	105
<b>B. LIMITACIONES Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>108</b>
1. Visiones de la Sociedad Civil Frente al Asociativismo Municipal	108
2. Limitantes del marco Legal Vigente y Ausencia de Políticas de Participación	114
3. Limitantes Técnico Administrativas en la Gestión de Proyectos	124

<b>C. SUJETOS SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL</b>	<b>128</b>
1. Vacíos en la Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Local	128
2. Fortalezas de los Sujetos Involucrados en la Gestión del Desarrollo Local	133
<b>III. LINEAMIENTOS DE POLITICA DE APOYO Y FORTALECIMIENTO DE ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS</b>	<b>137</b>
<b>A. INTRODUCCION</b>	<b>138</b>
<b>B. VISION DE PAIS</b>	<b>139</b>
1. Visión de la Política de Apoyo al Desarrollo de Asociatividades de Municipios	139
<b>C. JUSTIFICACION</b>	<b>141</b>
<b>D. PRINCIPIOS DE LA POLITICA</b>	<b>144</b>
1. Inclusión	144
2. Equidad y Justicia	144
3. Legitimidad y Democracia	144
4. Coherencia	144
5. Responsabilidad	144
<b>E. OBJETIVOS DE LA POLITICA</b>	<b>145</b>
1. General	145
2. Especifico	145
<b>F. PRINCIPALES LINEAS ESTRATEGICAS</b>	<b>146</b>
1. Lineamientos estratégicos de financiamiento	146
2. Lineamientos de definición de competencias y coordinación interinstitucional	148
3. Lineamiento estratégico de desarrollo microterritorial	151
4. Lineamiento estratégico de participación en las estructuras asociativas	151
5. Lineamiento estratégico de cultura política	153
6. Lineamiento estratégico de reforma al marco legal	154
<b>G. LINEAS DE LA POLITICA</b>	<b>155</b>
1. Política de financiamiento para el desarrollo de las Asociatividades de Municipios	155
2. Política de definición de competencias y coordinación interinstitucional	156
3. Política de desarrollo microterritorial	158
4. Política de participación en las estructuras asociativas	159
5. Política de construcción de cultura política	160
6. Política de reforma al marco legal	161
<b>H. ACCIONES</b>	<b>162</b>
<b>I. CONCLUSIONES</b>	<b>163</b>
<b>SINTESIS</b>	<b>164</b>

ANEXOS:	166
Anexo No. 1 Formas de Actuación Asociada	167
Anexo No. 2 Propuesta de Regionalización FUNDE	171
Anexo No. 3 Propuestas de Regionalización	173
Anexo No. 4 Mapa del Asociativismo Municipal en El Salvador	175
Anexo No. 5 Listado de Asociativismo Municipal COMURES	177
Anexo No. 6 Ubicación de las Asociatividades Municipales COAMSS y Montañona	183
Anexo No. 7 El Concejo municipal del área metropolitana de San Salvador	185
Anexo No. 8 Mancomunidad la Montañona y sus municipios	187
Anexo No. 9 Síntesis de Entrevistas realizadas Alcaldes del COAMSS Y la Mancomunidad la Montañona	189
Anexo No. 10 Fotografías de la Mancomunidad la Montañona	192
Anexo No. 11 Fotografías de reuniones de Junta Directiva de la Mancomunidad la Montañona	194
Anexo No. 12 Fotografías de Participación Ciudadana de la Mancomunidad la Montañona	196
Anexo No. 13 Fotografías de Talleres de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad la Montañona	198
Anexo No. 14 Fotografías de Asamblea General Ordinaria de la Mancomunidad la Montañona	200
Anexo No. 15 Documentos de Planificación	202
<b>REFERENCIAS GENERALES</b>	<b>318</b>

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Dr. María Isabel Rodríguez  
**Rectora**

Ing. Francisco Marroquín  
**Vicerrector Académico**

Licda. Hortensia Dueñas de García  
**Vice Rector Administrativo**

Dra. Lidia Margarita Muñoz Vela  
**Secretario General**

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES**

Lic. Pablo de Jesús Castro Hernández  
**Decano**

Ms. César Emilio Quintero  
**Vice Decano**

Ms. Marina López Galán  
**Secretario**

## **AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES**

**"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"**

Mti. María del Carmen Escobar Cornejo  
**Directora de la Escuela de Ciencias Sociales**  
**Coordinadora de los Procesos de Graduación**

Lic. Juan Francisco Serarols  
**Docente Director**  
**AGRADECIMIENTOS**

La culminación del trabajo académico universitario es producto del esfuerzo y constancia de quienes nos comprometemos a luchar por nuestros ideales, del afán, optimismo y ganas de seguir adelante a pesar de los tropiezos y obstáculos con los que nos atravesemos en el camino, pero también, del apoyo de personas e instituciones que van a la par o están de tras de todo este proceso. Es por eso que dedicamos este apartado para ofrecer nuestras más sinceras muestras de agradecimientos a:

En primer lugar, a nuestros padres y familiares que han estado presentes durante nuestras largas jornadas de estudio y que a pesar de sus limitaciones económicas nunca frenaron para apoyarnos de una u otra forma: *Mauricio Estrada, Concepción de Estrada, Oscar Flores y Esmeralda Rivas de Flores*, Nuestros Padres.

En segundo lugar, a nuestros amigos y compañeros, que con su cariño y apoyo estuvieron siempre presentes en las buenas y malas de nuestro camino, a: a *Giova y sus Padres*, que nos acompañaron, y que a pesar no comprender en total nuestro objetivo de estudio, nunca dijeron no como respuesta para brindarnos su apoyo y cariño de forma desinteresada; a la *Gorda y la Tía*, que con su cariño y optimismo siempre nos tendieron su mano y sus palabras de apoyo; a la *Vane*, que con su buen humor y capacidad crítica contribuyo en nuestro esfuerzo por hacer investigación desde nuestras posibilidades: a *René*, que además de ser un docente más en nuestra formación, también compartió con nosotros su amistad y cariño, alentándonos a seguir adelante; y a muchos otros, que de una u otra forma contribuyeron a este esfuerzo. En tercer lugar, la Universidad de El Salvador, por permitirnos formar parte de su historia y brindarnos tantas oportunidades valiosas como haber sido formados y orientados por la Lic. Escobar y el Lic. Serarols que nos asesoraron de forma excelente durante todo el seminario, y demás cuerpo docente que de una u otra forma aportaron con sus conocimientos. En cuarto Lugar, un especial agradecimiento al Cuerpo Técnico de la Mancomunidad la Montañona, que nos acogieron de la mejor forma y apoyaron en todos los sentidos, a *Alex, Claudia y Paco*.

Y un último agradecimiento, a aquellos que sacrificaron sus vidas en el campus universitario y fuera de este por una sociedad más democrática y justa, que nos sirvieron de inspiración para aportar con nuestro esfuerzo académico; y a esa Fuerza Superior que nos permitió la existencia hasta este momento, gracias Dios.

**Los Autores****PRESENTACION**

Para darle pie a la lectura de los tres capítulos que consta este documento, nos parece oportuno abordar cuatro aspectos fundamentales para presentar nuestro trabajo de graduación: el por qué de la Elección del Tema de Investigación y su Abordaje Sociológico, en qué consistió el Seminario de Procesos de Graduación, qué Obstáculos y Ventajas se dieron durante la ejecución del proyecto y, cuál es la Importancia del Producto Final.

El análisis de las problemáticas de políticas públicas, gobernabilidad y desarrollo regional en El Salvador y América Latina, desarrollado por los estudiantes de la Licenciatura en Sociología, de la Escuela de Ciencias Sociales, "Licenciado Gerardo Iraheta Rosales", de la Universidad de El Salvador, dentro de los Seminario de Políticas Públicas y Gubernamentales del ciclo VIII, 2001 y el Seminario de Desarrollo Regional del ciclo X, 2002, de la carrera, han sido unas de las principales fuentes de inspiración para optar por el eje temático del Desarrollo Local para la ejecución del proyecto de graduación, en primer lugar.

En segundo lugar, a resultado muy tentador analizar el desarrollo del *Proceso Democratizador* en el país, en donde, no solo el tema del desarrollo local ha sido posicionado en el territorio nacional, sino más bien, ha sido producto de la articulación dialéctica de las prácticas de los sujetos sociales, en el proceso de construcción de una sociedad más democrática, en donde es notable la labor de las municipalidades, como sujetos constructores de desarrollo social, "Desarrollo Local". La gestión exitosa de las municipalidades como San Salvador, Santa Tecla, Nejapa, Tecoluca, etc., aportan elementos enriquecedores y motivadores, para la identificación del Qué, Para Qué y el Cómo del Desarrollo Local y la Descentralización en El Salvador, temas que como otros fueron interrumpidos en su desarrollo por el Conflicto Armado, y asumidos de nuevo, luego con el democratizador, después del Acuerdo de Paz de 1992.

Y, en tercer lugar, fue muy importante la valoración de la ausencia del análisis sociológico del tema, para lo cual la orientación del Docente Director del Seminario de Proceso de Graduación, Licenciado Juan Francisco Serarols Rodas, fue esencial, así como el aporte de todos los elementos que durante el desarrollo de la carrera se nos proporcionaron, en las distintas áreas del conocimiento social, político, económico, histórico, planificación, geografía, etc., elementos que difícilmente hubiesen sido posible analizar sistemáticamente, sin el apoyo de una herramienta imprescindible, como es el Método de Investigación Social de la Lógica del Descubrimiento, no como una guía de pasos sucesivos y mecanismos, sino más bien, por la riqueza de elementos de análisis de las relaciones articuladas de los sujetos sociales en la realidad, como totalidad concreta.

Ahora bien, después de haber explicado el porque del eje temático del Desarrollo Local en el Proceso de Democratización, nos parece oportuno describir en que consistió el Seminario de Procesos de Graduación, es decir, el mecanismo que la Escuela de Ciencia Sociales designa para que los estudiantes de la Licenciatura en Sociología formulen y ejecuten su proyecto de graduación. La importancia de dar conocer el trabajo desarrollado durante el seminario, es explicar que este, no solo se limita a la simple asesoría del Docente hacia los estudiantes egresados, sino, exigió el cumplimiento de seis horas semanales de asesorías, de febrero a septiembre, durante las cuales, los estudiantes del seminario planificaron diversas actividades, desde la formación de una Junta Directiva, coordinada por el bachiller Joel Franco Franco (ver anexo No. 15-a, P. 203), distribución de actividades de compilación de documentación, puesta en común y discusión de lecturas sistemáticas de temas claves, por cada uno de los seminaristas, hasta la ejecución grupal de cada uno de tres los proyectos de investigación, que se complementan entre sí.

El primero de los proyectos fue realizado por el Profesor Simón Flores Gaitán, trata aspectos epistemológicos del Asociativismo Municipal, Microrregiones y Mancomunidades en El Salvador; el segundo, es decir el presente informe, aborda los conflictos político ideológicos en la política de gestión de las asociatividades municipales en dos casos específicos; y, el tercero, realizado por los bachilleres, Joel Franco Franco, Guillermo Navarro López y Edenilson Fernández, aborda el tema de la

participación ciudadana y la incidencia política de esta en las Asociatividades Municipales de dos casos concretos. Temáticas, que fueron delimitadas del Tema Eje del Seminario "Asociatividades Municipales en el Contexto de La Democracia, El Salvador, 1994-2003", del cual los seminaristas en conjunto elaboraron un Diagnóstico del presente, con el objetivo de identificar los conceptos ordenadores que guiarían sus proyectos de investigación por cada subgrupo. Fue así, que formulamos el proyecto de investigación "Asociativismo Municipal una Nueva Alternativa para la Descentralización del Estado: Problemas en Torno al Fortalecimiento de la Democracia Local, 1994-2003" , en donde los conceptos ordenadores **Política de Gestión y Conflictos Político Ideológicos** orientaron el análisis para la formulación del tema del Proyecto a Ejecutar y que aquí presentamos "**SUJETOS SOCIALES: CONFLICTOS EN LA GESTION LOCAL DE LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, 1983-2003**", y bajo los criterios previos, de formular un proyecto en la región central del país y en dos casos de Asociativismo municipal, con el objetivo de realizar un estudio comparado, el cual se fue presentando de forma periódica en avances de cada uno de los capítulos hasta llegar a su presentación final en un proceso de Defensa el día 29 de septiembre.

Por otro lado, nos parece importante dejar claro que optamos por estudiar el caso del Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y la Mancomunidad La Montañana, debido a sus diferencias en cuanto a oportunidades históricas de desarrollo en todos los sentidos y que a pesar de ello, ambos casos demuestran elementos importantes para la gestión asociativa, por otro lado, por estar conformadas por alcaldes de los dos partidos políticos más representativos del país, e históricamente antagónicos, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Marti Para la Liberación Nacional (FMLN), lo cual, ofreció la oportunidad de identificar y analizar los posibles conflictos durante su gestión, máxime y tomando en cuenta, que dentro del periodo de ejecución de investigación se coincidió con la transición de los gobiernos municipales con las elecciones de marzo del presente año y su transición de funcionarios en mayo.

Pero, no podemos presentar este trabajo, sin antes mencionar las limitantes y ventajas que como investigadores tuvimos durante la ejecución del proyecto. Dentro de las

limitantes se debe mencionar el proceso electoral que además de aportar elementos de análisis, obstaculizó la compilación de información por la indisposición de algunos funcionarios municipales para acceder a nuestras entrevistas, máxime en el caso de las alcaldías del Gran San Salvador, asimismo nos resultó casi imposible acceder a fuentes orales del cuerpo técnico del COAMSS, OPAMSS y otras instituciones del Estado como ISDEM; pero, por otro lado, el proyecto fue muy viable de ejecutarse, ya que la coyuntura nos ofreció procesos que aportaron elementos enriquecedores para el análisis, como las luchas por el aumento al presupuesto FODES y otros estudios que la Sociedad Civil realizó casi de forma paralela a cargo de Red de ONG's del Desarrollo Local (RDL), sin dejar de mencionar el valioso apoyo ofrecido por el equipo de la Unidad Técnica de la Mancomunidad La Montañona (UTF) y su Mesa de Apoyo, quienes facilitaron el acceso a la información, mostraron voluntad y apertura para que desempeñáramos de la mejor forma la observación en la gestión mancomunada, razón por la cual la distancia de esta mancomunidad no fue un obstáculo en sí.

Finalmente, esta investigación concluye en la presentación de una propuesta académica de Lineamientos de Política de Apoyo y Fortalecimiento de Asociatividades Municipales, que se constituye en un importante aporte a la sociedad salvadoreña y al proceso de descentralización y desarrollo local, tomando en cuenta los vacíos y ambigüedades del actual marco legal y el limitado recurso con que cuentan las municipalidades. Estamos conscientes que este trabajo no da por terminado el debate, ya que sabemos que aporta elementos para continuarlo.

**Los Autores**

## INTRODUCCION

El trabajo que se presenta en esta oportunidad es el producto de un continuo análisis, esfuerzo que constituye la sistematización de lecturas realizadas, debates, discusiones, entrevistas, visitas de campo, guías de observación, asesorías, etc. Además, es válido mencionar que este es el fruto de un proceso de delimitación a partir del tema general del seminario: "LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRACIA, EL SALVADOR, 1994 – 2003", propuesto por la Escuela de Ciencias Sociales "Licenciado Gerardo Iraheta Rosales" de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador. Luego de todo un proceso de planificación, mediante la elaboración de los documentos de diagnóstico del presente y proyecto de investigación social se concluyó en este trabajo de investigación que permitirá optar al grado de Licenciatura en Sociología: "SUJETOS SOCIALES: CONFLICTOS EN LA GESTION LOCAL DE LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA, 1983-2003", se delimitó en esos años, porque es desde la reforma de la Constitución Política de la República de 1983, es que se permite legalmente la libre asociación de Municipios en El Salvador.

El presente trabajo de graduación para optar al Grado de Licenciatura en Sociología es producto de todo un proceso de planificación e investigación haciendo uso de la aplicación del método de la Lógica del Descubrimiento y aplicación de técnicas cualitativas de investigación. En concreto, el trabajo se desarrolla en tres capítulos, el primero referido a la aprehensión de la totalidad del fenómeno de estudio, introduciendo a la vez, en los dos casos de Asociativismo Municipal de interés, analizando sus estructuras organizativas e identificando a los sujetos sociales presentes en ellas; el segundo, pretende

articular las contradicciones presentes en el fenómeno, producto del análisis de las variables político sociales presentes en la actuación de los distintos sujetos involucrados tanto a escala nacional, microrregional e internacional, como las municipalidades, el Gobierno Central y sus ministerios, etc., para así evaluar las debilidades de estos en su actuación hacia el desarrollo local; finalmente, el último capítulo presenta una propuesta integral de lineamientos para la formulación de una política de apoyo Gubernamental al desarrollo de la actuación asociada de los municipios.

Además, se concibió la idea de hacer un estudio en el que se compararan dos experiencias con características sumamente diferentes, tanto en lo económico, técnico, servicios, necesidades, idiosincrasias, fines, etc., pero sí, legalmente establecidas, reconocidas y con productos concretos obtenidos a través de una gestión, y que en esta coyuntura que atraviesa el país constituyen, además de un valioso elemento para desarrollo local sostenible, posiblemente el instrumento que a largo plazo cimentará las bases para la descentralización del poder, al igual constituir un parámetro a otras iniciativas futuras de este mismo tipo.

Importante de aclarar al lector es que, se determinó potenciar en la observación de campo, la experiencia de la Mancomunidad La Montañona en Chalatenango, por el empuje observado desde su conformación, su capacidad y por la apertura y posibilidad que nos fue brindada desde un principio. Pero no, desestimando la riqueza de elementos que la experiencia del COAMSS puede brindar a la investigación, por su desarrollo, posiciones, experiencia acumulada, etc.

Además, lo relevante y significativo de este trabajo, es el interés de anteponer a cualquier análisis que se realice, lo social, que es lo que nos compete de acuerdo a la formación humanística que poseemos, elemento que ha sido

olvidado en trabajos similares a este, realizados por otros sujetos sociales interesados en el desarrollo local de las municipalidades.

**"SUJETOS SOCIALES: CONFLICTOS EN LA GESTION LOCAL DE LAS  
ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA  
MONTAÑONA, 1983-2003"**

## **CAPITULO No. 1**

### **ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES UN INSTRUMENTO POLITICO DE GESTION PARA EL DESARROLLO LOCAL**

- A. COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA: INICIATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS FIGURAS TERRITORIALES
- B. PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LAS ASOCIATIVIDADES Y LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS
- C. EL TRABAJO MANCOMUNADO EN LA EJECUCION DE PROYECTOS

## **ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES UN INSTRUMENTO POLITICO DE GESTION PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, la sociedad logró, de cierta forma, mayores oportunidades de apertura democrática y participación para los diversos sujetos sociales, de la sociedad civil organizada. Estos acuerdos contemplaron dentro de sus objetivos solventar las necesidades de reconstrucción, apoyo a repatriados, derechos humanos, etc., dejando de lado, otro tipo de necesidades para el desarrollo de las sociedades, tales como, género, medio ambiente, entre otras, como el desarrollo local, que posteriormente fueron asumidas por grupos de intelectuales y el gremio de alcaldes a nivel nacional Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), apoyados por la cooperación internacional, y los pobladores repatriados en nuevos asentamientos. Es en el marco del desarrollo local en el cual se comienza a potenciar la Asociatividad Municipal como una de las herramientas implementadas no solo a nivel nacional, sino también internacional.

Muestra de esto es lo citado por el Comité Ejecutivo de la **Federación Latinoamericana de Asociaciones, Ciudades y Municipios** (FLACMA) durante el Primer Congreso de Municipalidades de América Latina y El Caribe, febrero de 2002, del cual surge una declaración que estipula el Asociativismo Municipal como una herramienta para la descentralización y el desarrollo local:

*"- Los gobiernos locales no están aislados. De hecho, se apoyan constantemente unos con otros mediante transferencia de experticia, asistencia técnica e intercambios múltiples. Los gobiernos locales deben organizarse permanentemente en asociaciones, las que poseen múltiples funciones: representación política, prestación de servicios, cooperación intermunicipal, integración territorial, vínculos internacionales, entre otras."( desarrollo local.htm)*

Por otro lado, se debe dejar claro que cuando se hace referencia a lo local, para el caso salvadoreño se refiere al municipio, siendo este la unidad primaria de administración estatal, según el Código Municipal de la República de El Salvador:

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

*El municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del municipio será la sede del Gobierno Municipal"*

Del dato anterior cabe recalcar dos diferencias sustanciales, por un lado, que el Municipio es la unidad territorial básica del Estado, y por ende cuando de territorio se habla se incluye a los distintos sujetos sociales involucrados y sus relaciones y articulaciones con los recursos de su territorio; mientras la Municipalidad, es la unidad político administrativa primaria del Estado, es decir constituida por las alcaldías y sus concejos municipales. Pero, por otro parte, y para el presente estudio, lo local puede tener una connotación más amplia, la de un microterritorio y/o región con características de una región pivotal<sup>1</sup> .

En esta investigación se potencian dos conceptos ordenadores, *Conflictos Políticos Ideológicos* y *Política de Gestión para el Desarrollo Local*, con los que se ha pretendido impulsar la búsqueda del contenido específico en su

---

<sup>1</sup> Tiene una configuración histórica, compleja, autoconstruida, estratégica, continua, permanente, territorial, con el elemento sumamente importante con proximidad territorial.

contexto real, el proceso de democratización, de la problemática de las asociatividades de municipios, para construir y reconstruir una opción política, desde el análisis sociológico, que responda a las demandas de las asociatividades y de la población.

## **A. COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA: INICIATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS FIGURAS TERRITORIALES**

### **1. Factores que Posibilitan la Construcción de Nuevas Figuras Territoriales**

La evolución del pensamiento se da a través de la búsqueda de nuevas alternativas de solución de problemas. La construcción de nuevas figuras territoriales es o pretende ser la solución a las disparidades no solo en El Salvador, sino en los diferentes países de Latinoamérica, en este momento se encuentran dando los primeros pasos en relación a un instrumento que permita potenciar elementos que conlleven a un desarrollo local sostenible y luego encaminarse hacia algo mas complejo, la forma de cómo descentralizar el poder del Estado que persiste desde la formación de El Salvador como un Estado Unitario, que centralizo el poder en todos los sentidos, económico, político y social y en donde las municipalidades se convirtieron en el ente encargado de la captación de los impuestos – es decir, fungir la labor de administrar los ingresos del Estado en el territorio correspondiente - y no como la instancia mas cercana a las necesidades de la población, promotora de su desarrollo.

Para comprender el proceso de centralización es necesario tomar en consideración la Formación Económica Salvadoreña (FES) y sus cambios, para identificar el por qué de la realidad actual, por qué las alternativas de distintos sujetos sociales – con propuestas que pretenden contrarrestar lo antes dicho - las disparidades.

Obedeciendo a una serie de causas el territorio se fue modificando en municipios –pero siempre bajo un modelo verticalista y concentrador-, en los cuales se vieron plasmados una serie de intereses por parte de los conquistadores entre ellos económicos, control, servicios, lealtad, explotación de recursos, etc. y así sucesivamente fue incrementando el número de

municipios sin ninguna planificación, hasta nuestros días, siendo 262 municipios hasta la fecha y que al segregarse el territorio de esta manera rompió con una dinámica y en muchos casos con una construcción social que difícilmente se ha podido superar hasta este momento, que imposibilita el camino hacia el desarrollo local<sup>2</sup>, debido a la gran atomización del mapa de municipios, muchos de ellos demasiado pequeños en territorio, población y recursos.

Este es uno de los factores que ha permitido cambios estructurales obedeciendo a las dinámicas de la FES, es decir como Estado nacional a obedecido a los poderes político – económico íntimamente ligados, que han predominado en las diferentes etapas del desarrollo de El Salvador, y que han permitido la construcción de una sociedad bajo un esquema de modelo capitalista, que tiene sus inicios en los años 50's del siglo pasado, con la implementación de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en momentos en el cual el país se inserta en un proceso de "industrialización", posterior al modelo agro exportador que contemplaba la economía desde fines del siglo XIX, es pues desde la ISI, que las principales ciudades empiezan a definirse como tales, porque es donde se centraliza el desarrollo, por otro lado, otras partes del territorio quedan excluidas de los beneficios que el cambio de sistema proporcione.

Además, existen una serie de factores que han determinado la construcción de nuevas formas territoriales, estas se desarrollaran a continuación de manera general.

Entre las configuraciones espaciales que hasta el momento se han venido desarrollando se pueden mencionar las siguientes: la propuesta de zonificar el espacio en tres zonas, occidental, central y orientada; otra en la cual

---

<sup>2</sup> Ampliar al respecto en Dr. Morales Erlich, José Antonio, "Asociativismo Municipal y Construcción Regional", memoria de Congreso de Descentralización y Desarrollo Local, COMURES, S.S., P. 152

se aumenta a las ya mencionadas, la paracentral, respondiendo a intereses estratégicos por parte del gobierno (ver tabla 1). Además, se encuentra la de dividir el país en 14 departamentos y la de subdividir el país en 262 municipios, que en la actualidad son propuestas que requieren un análisis, porque a simple vista denotan discontinuidad y nunca llegaron a constituir el ente intermedio entre los gobiernos locales y el gobierno central.

Las dinámicas sociales y el protagonismo de distintos sujetos sociales, tanto de la sociedad política y civil (ONG's, iglesias, empresa privada, gremios, etc.), como la ciudadanía organizada, impulsan nuevas figuras espaciales por factores que se enumeran de la siguiente forma:

**Tabla No. 1 DEPARTAMENTOS SEGÚN ZONAS**

Occidental	Central	Oriental
Santa Ana	San Salvador	Usulután
Sonsonate	La Libertad	Morazán
Ahuachapán	Chalatenango	La Unión
	Cuscatlan	San Miguel
	<b>Cabañas*</b>	
	<b>La Paz*</b>	
	<b>San Vicente*</b>	

\*Los departamentos que se encuentran marcados con asterisco, son los que se encuentran ubicados en la zona paracentral

#### a. Factores Políticos

Los modelos económicos mencionados anteriormente, básicamente son dominados y administrados por regímenes político militares hasta el golpe de Estado de 1979, en los años 80's, se dio un quiebre debido a lo represivo del sistema, en donde se desarrollan los movimientos revolucionario en contra del sistema, llevándose a cabo una prolongada lucha de 12 años de conflicto armado, determinando a la vez, movimientos migratorios internos y

externos, dando pie a nuevas formas de subsistencia de la economía<sup>3</sup>. En los 90's, después de culminado el conflicto armado con la Firma de los Acuerdos de Paz, y la llega al poder el partido ARENA, se empiezan a implementar políticas de corte neoliberal, en donde el bastión de esta son las privatizaciones de los servicios públicos entre ellas las telecomunicaciones, el último y mas sonado es el intento de privatizar el servicio de salud, otra política implementada es la dolarización (Ley Integración Monetaria, con la llegada del Presidente Francisco Flores Pérez al poder) llevada a cabo a principios del año 2001.

Los Acuerdos de Paz, que permiten la culminación del conflicto, pero tuvieron una gran debilidad, no contemplo como prioridad el desarrollo local, si no que este elemento olvidado es asumido por otros sujetos sociales como las ONG's y los gobiernos locales, los afectados más directos. Y es de esta manera que más adelante se presentan algunas iniciativas propuestas por sujetos sociales preocupados por el desarrollo local e interesados en superar las disparidades producto de la direccionalidad que los cambios en la FES han generado.

Un punto básico para la construcción de un Estado Altamente Centralizado es la definición de un Estado Unitario, en el cual la estructura de gobierno actual es verticalista, donde las decisiones y desarrollo es dirigido desde arriba hacia abajo de manera prospectiva, quedando las municipalidades como receptoras de estos parámetros y lineamientos, esto consolido un alto grado de centralización en cuanto a distribución de recursos, capacidades, oportunidades, etc., que con el tiempo resulto en la generación de "*polos de desarrollo*" en las principales ciudades del país –San Salvador,

---

<sup>3</sup> Nuevas formas de la FES, remesas familiares, economía informal, asentamientos ilegales, etc.

Santa Ana, San Miguel y Sonsonate<sup>4</sup>– profundizando así las disparidades, producto del surgimiento de los municipios sin ninguna planificación.

Muchos de estos municipios son incapaces de gestionar proyectos de desarrollo por sí solos, porque son muy pequeños e igualmente la cantidad de habitantes y sus recursos, de tal manera que en la actualidad algunos municipios superan en población a muchos departamentos. El municipio de San Salvador, por ejemplo, cuenta con más población que 9 departamentos del país como se puede apreciar en la tabla No. 2, por eso no tienen la fortaleza de crear fuentes de ingresos para una autogestión municipal, además, un hecho que requiere de un serio análisis es la diferencia marcada en la distribución de inversión pública y privada que excluye de oportunidades de desarrollo a varios territorios del país (ver tabla No. 3).

**Tabla No. 2: POBLACIÓN COMPARADA ENTRE MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS PARA EL AÑO 2000**

San Salvador	Municipio	485,847
Sonsonate	Departamento	460,894
Ahuachapán	Departamento	326,430
La Paz	Departamento	297,806
La Unión	Departamento	291,758
Cuscatlán	Departamento	204,939
Chalatenango	Departamento	197,920
Morazán	Departamento	174,493
San Vicente	Departamento	163,009
Cabañas	Departamento	153,696

**Fuente:** SACDEL, "Hacia la Construcción Regional de El Salvador", libro, P. 20.

<sup>4</sup> Prueba de ello la marcada distribución de la inversión pública que excluye a diversos territorios del interior del país.

**Tabla No. 3 Inversión pública y privada datos de 1999**

<b>Departamentos</b>	<b>Inversión Pública ( %)</b>	<b>Inversión Privada (%)</b>
Santa Ana	3.9	12.9
Sonsonate	9.7	7.1
Ahuachapán	5.1	2.6
<b>San Salvador</b>	37.9	41.2
<b>La Libertad</b>	5.3	9.8
<b>Chalatenango</b>	2.5	1.4
<b>Cuscatlán</b>	0.4	2.0
Cabañas	1.6	1.4
La Paz	7.9	3.0
San Vicente	2.8	1.6
Usulután	14.2	3.4
Morazán	1.4	0.8
La Unión	1.9	2.4
San Miguel	5.0	10.5

**FUENTE:** Elaboración propia, con base al documento, "Acciones territoriales del Plan de Nación", 2000.

#### **b. Factores Económicos**

Los nuevos modelos económicos, con fuerte determinación externa, y el cambio de modelos como se explico antes, van exigiendo nuevas planificaciones que obedezcan a la factibilidad económica, más que a un desarrollo local, social, sostenible.

Es objeto de análisis la Globalización y que hasta cierto grado se le puede nombrar como un factor coyuntural para la configuración de nuevas figuras territoriales, por un lado, como impulsora de este –desarrollo local, como forma de compensación, ante los impactos de las políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, siendo que estas nuevas formas de administración territorial pueden constituirse en un mecanismo para superar los retos que todo este tipo de medidas imponen en las sociedades latinoamericanas, en donde los municipios del interior del país por si solos no

serían capaces de enfrentar, mientras, por medio de esfuerzos mancomunados podrían tomar fortaleza para un mejor desarrollo.

Por otro lado, también es válido mencionar, que no deja de tener interés de estrategia económica, claro que esto dependerá del trasfondo ideológico político de los líderes de cada iniciativa, como para el caso, se puede citar de ejemplo, la microregión del Valle de San Andrés, impulsada como proyecto piloto del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), la cual está fuertemente cargada de intereses estratégicos económicos de inversión maquilera, proyecto económico que rompe totalmente con la vocación del uso de suelo de la zona, pero que en el discurso resulta ser una gran oportunidad para solventar el grave problema de desempleo generalizado; de esa misma forma podría irse visualizando la apuesta que el Gobierno hace a la modernización del Puerto de Cutuco, entre otras.

Este movimiento es parte de una reacción ante los cambios bruscos que sufren las economías locales como resultado del proceso globalizador<sup>5</sup>, de las cuales El Salvador no se ve excluido, con la aplicación de políticas neoliberales implementadas desde 1989 con la llegada al poder del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) hasta la actualidad, quedando las economías locales desprotegidas ante las privatizaciones, tratados de libre comercio, etc.

### **c.** Factores Sociales

A través del análisis de la construcción histórico social de El Salvador, el protagonismo de distintos sujetos sociales ha orientado el desarrollo del territorio, potenciando "*polos de desarrollo*" en las principales

---

<sup>5</sup> Ver más en Pierre Malé, , "Asociativismo Municipal y Construcción Regional", Memoria de Congreso de Descentralización y Desarrollo Local, COMURES/FUNDE/FUNDAUNGO, S.S., Pp. 11

ciudades y exclusión en las otras. Fue con la transición de los gobiernos militaristas, a otros de orden civil, que intento marcar la diferencia, aunque con grandes dificultades por estar en periodo de guerra 80's, con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), comenzando a visualizar cambios referidos a la importancia del municipalismo expresados en la constitución política de 1983, pero que no tuvo mayores frutos por la situación de conflicto armado, en ese momento, la labor del desarrollo local, era asumida en ciertos casos por cooperación internacional, y la iglesia católica en comunidades de base, luego con los Acuerdos de Paz en 1992, se abren las puertas al trabajo de la sociedad civil ONG's de origen y cooperación internacional, quienes en algunos casos son los agentes impulsores de cambios en las estructuras locales.

Por otro lado, el gobierno a través de sus instituciones empieza a realizar una serie de transformaciones, ejemplo de ello, el Fondo Inversión Social (FIS) pasa a ser Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) durante el gobierno del Dr. Armando Calderón Sol, anteriormente se había creado el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) en 1987<sup>6</sup>, posterior a los acuerdos de Paz COMURES se fortalece bajo el liderazgo del Lic. Oscar Ortiz (Alcalde de Nueva San Salvador)<sup>7</sup>; asimismo, de la Sociedad Civil se crea la Red Nacional para el Desarrollo Local (RDL), que aglutina a un grupo de ONG's<sup>8</sup> que trabajan en generar el debate para la búsqueda del desarrollo local. Todo esto, por la necesidad de transformaciones en los territorios,

---

<sup>6</sup> Se crea el 4 de Marzo de 1987 mediante su ley Orgánica, Contendida en el Decreto Legislativo N. 616, Publicado en el Diario Oficial N° 52 Tomo 294 del 17 Marzo de 1987.

<sup>7</sup> Aunque es valido mencionar que COMURES ya había sido fortalecido en la década del los 80 con la administración del partido Demócrata Cristiana PDC, logrando a la vez la creación del Código Municipal con apoyo del alcalde de San Salvador, de ese periodo, Dr. Morales Erlich

<sup>8</sup> Constituida por: Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), Fundación para el Desarrollo (FUNDE), El Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), La Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y La Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI).

presentes a partir de las disparidades y exclusiones resultado de la centralización de Gobierno Central.

Pero, si existe un punto de suma importancia y que hasta el momento no se esta valorizando en este proceso, es la falta de conciencia de participación ciudadana y es donde se debe hacer hincapié en estos momentos. Prueba de ello, es el desinterés que la población muestra para integrarse en el proceso de desarrollo que las municipalidades impulsan, a nivel general, vale citar que el 33% de la población dijo si haberse dado cuenta de la invitación para la celebración de un cabildo en su municipio y un 66.7% declaró que no haberse enterado de ello; en cuanto a la pregunta de haber asistido a un cabildo abierto, un 11.9% de encuestados respondió afirmativamente haber tenido la oportunidad de asistir a un cabildo abierto y un 88.1%, declaró no haber tenido esa oportunidad<sup>9</sup>. Por lo que el grupo 03 de investigación de este Seminario de Procesos de Graduación, trata el tema de la participación ciudadana en las microregiones y asociatividades municipales<sup>10</sup>.

Este fenómeno actual que se ha venido desarrollando y analizando entre los diferentes grupos de intelectuales de las ciencias sociales y desde las bases de la geografía regional, y en el país desarrollado desde instancias de gobierno – como la Comisión Nacional de Desarrollo y el VIVIDU- y por la sociedad civil, que en resumen, hasta la fecha, hacen una cantidad significativa de propuestas en materia de reorganización territorial, fenómeno que ha sido impulsado también como un llamado de atención ante los

---

<sup>9</sup>Ricardo Córdova Macías, Víctor Antonio Orellana, Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización”, libro, Pp. 109.

<sup>10</sup> Vease Joel Franco y otros: “Mecanismos de Participación Ciudadana y Toma de Decisiones /la construcción social de las Microregiones del Valle del Jibia y Anastasio Aquino, 1997-2003”, Tesis de Grado, Pp. 253

impactos causados por diversos fenómenos naturales – como el Mitch y los terremotos de enero y febrero de 2001-.

Este proceso al que país y las municipalidades específicamente, les permite que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo, antes no era así, las asociatividades se convierten en ese eslabón conectivo con el desarrollo y la población, en una forma de gestión mancomunada.

**d.** Jurídico

Antes no existía ningún instrumento de tipo legal que diera pie a este tipo de proyectos – Asociatividad o Mancomunidades Municipales -, es hasta 1983, con la reforma de la Constitución Política y luego en el año 1986, con la elaboración del Código Municipal, que se otorga la potestad de libre asociación a las municipalidades, entre ellas u otros sectores<sup>11</sup>, convirtiéndose en una ventaja para la “autonomía municipal”, pero, todavía existen vacíos dentro de estas políticas y un marco establecido para su conformación que sirva para todas microregiones que quieran formarse<sup>12</sup>.

Un punto importante de señalar en este factor, es que el Código Municipal es producto del cambio de gobierno en el año 1985.

*... ” en los años 80’s, se hecha andar un proyecto en el cual se buscaba la Democracia, aprovechando la Asamblea de ese periodo para crear las bases de la autonomía, colabore en la reforma a la Constitución en el año 1983, elabore el Código Municipal en el 84, se aprovecho aprobar cuando fui Alcalde San Salvador en 1985... ”,* José Antonio Morales Erlich <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Código Municipal (art.11): “las municipalidades pueden crear todo tipo de asociaciones de municipios con cualquier nombre que le designe para mejorar, defender o proyectar sus intereses”

<sup>12</sup> Dr. José Antonio Morales Erlich, “Factores Jurídicos”, *entrevista*, junio 2003

<sup>13</sup> Idem.

El Factor Jurídico vale citarlo solamente como un antecedente trascendental, más no como el elemento de empuje inmediato de estas, ya que ha sido el *proceso hacia la democratización*, posterior a los Acuerdos de Paz y el surgimiento de mayor libertad de trabajo de la sociedad civil, los que realmente han propiciado con más fuerza, este proceso, paralelo a todo movimiento visionario de desarrollo local y la descentralización que se viene potenciando desde hace unos años en el país y que se estipula en la propuesta "*Estrategia Nacional de Desarrollo Local*" en diciembre de 1999, como producto del trabajo de un grupo consultivo impulsado desde el FISDL y conformado por COMURES, Red para el Desarrollo Local y Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES), básicamente la propuesta se estructura en cuatro componentes: reordenación del marco institucional; el financiamiento para el desarrollo local; el desarrollo socioeconómico; y el desarrollo ambiental y territorial<sup>14</sup>.

Además cabe mencionar que se han dado propuestas desde la sociedad civil para reformas al código municipal como las de Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y la Democracia (FUNDASPAD)<sup>15</sup> e 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, como las de Regular los procesos de descentralización con la participación ciudadana, como afirma la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local en El Salvador, se orienta a generar un proceso participativo que fortalece las capacidades y amplía las posibilidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Esto implica una dinámica fiscalizadora en donde se

---

<sup>14</sup> FISDL/ Grupo Consultivo, "Estrategia Nacional de Desarrollo Local", Libro.

<sup>15</sup> Córdova, Ricardo/ Orellana, Víctor, "Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización", libro, P.25

tome en cuenta la forma como sus representantes públicos y privados, hacen uso del poder político y los recursos que ellos le han transferido<sup>16</sup>.

Todo lo anterior como parte del movimiento en pro de la descentralización y desarrollo local dentro del contexto de construcción de la democracia y el municipalismo, elementos que dan cierta autonomía para el accionar de las municipalidades, en cuanto al impulso de iniciativas de creación de todo tipo de entes descentralizados en forma mancomunada, pero las asociatividades de municipios no son el único el instrumento, a lo mejor se podrían definir para coordinar una mejor gestión entre otro tipo de convenios asociativos, dentro de los cuales se pueden citar los siguientes, que son mas descritos en el Anexo No. 1, P. 164<sup>17</sup>:

- i.** Convenios Cooperativos
- ii.** Asociaciones de Municipios
- iii.** Entidades descentralizadas autónomas
- iv.** Entidades descentralizadas sin autonomía
- v.** Asociaciones
- vi.** Fundaciones
- vii.** Empresas municipales de servicios públicos
- viii.** Sociedades mercantiles
- ix.** Sociedades de economía mixta

**e.** Planificación

En la práctica, es posible afirmar que no ha existido una planificación del territorio a cabalidad, se ha hecho una distribución del territorio sin tomar en consideración construcciones sociales existentes, el uso

<sup>16</sup> Marcos Rodríguez, " Participación Ciudadana y Construcción de Alianzas, Aspectos Claves del Desarrollo Local", Memoria de Congreso de Descentralización y Desarrollo Local, Pp. 210.

<sup>17</sup> Los conceptos expresados a continuación pueden ser ampliados en el documento de orientación del Dr. José Antonio Morales Erlich/PROMUDE-GTZ, "Guía de Orientación Jurídico Administrativa para la Actuación Asociada de las Municipalidades y Para el Asesoramiento en la Legalización de la Microregión de Juayúa", documento, Pp. 32-56

del suelo, no previendo exclusiones y disparidades que se pueden generar. Ante esto, una serie de sujetos sociales se han interesado en buscar respuestas viables para disminuir en gran medida estos problemas, dentro de la generación de nuevas formas de organización territorial se involucran diferentes sujetos sociales, entre ellos el Gobierno de El Salvador (GOES), ONG's, las municipalidades, etc., con visión de desarrollo local en donde se potencien los recursos propios y que este desarrollo sea construido en una base social y no solamente económica.

Dentro de estas figuras territoriales se pueden numerar entre planes de reordenamiento territorial, propuestas de regionalización nacional y propuestas a escala microregional, dentro de las cuales entran en consideración las asociatividades municipales, en la medida en que no vienen, en la mayoría de los casos, conformadas de manera vertical o por decreto, sino son construidas y pensadas desde las localidades preocupadas por necesidades y problemas compartidos, pero de estas propuestas se ampliara mas adelante.

## **2. Tendencia e Iniciativa de Construcción de Nuevas Figuras Territoriales**

Muchas son, las iniciativas de reorganización territorial, dentro de las cuales se pueden señalar las siguientes, siendo que este no es el principal punto de interés del presente estudio y que ya han sido retomadas en otras investigaciones. El punto a destacar es que dentro de estas iniciativas territoriales se encuentran los casos del Consejo de Alcaldes del COAMSS, en Área Metropolitana de San Salvador y La Mancomunidad La Montañona o Asociación de Municipalidades La Montañona, en el Departamento de Chalatenango, casos en los que se desea profundizar mas en sus particularidades, siendo ejemplos claros de Asociativismo Municipal.

A continuación se enumeran las iniciativas de mayor impacto y alcance nacional que han venido presentando dentro del periodo de investigación<sup>18</sup>, en donde no se debe perder de vista, que así como las que se citan adelante, existen otras iniciativas de carácter mas microregional planteadas por la sociedad civil.

- a. Las propuestas de La Comisión nacional de Desarrollo (Ver Anexo No. 3 en P. 173 ).
- b. Un Nuevo Mapa para El Salvador Umaña (ver anexo No. 3 en P. 173).
- c. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- d. Propuesta de Regionalización realizada por FUNDE<sup>19</sup>, (Anexo No. 2 en P. 171)<sup>20</sup>.
- e. Asociativismo Municipal

El Asociativismo Municipal, constituyen una iniciativa que viene fundamentada desde lo local, muchas son las municipalidades que ya dieron los primeros pasos en este proceso. Si bien el proceso de asociativismo data, en algunos casos, desde 1994, la mayoría de estos esfuerzos se han dado a partir de 1999. En un estudio exploratorio realizado por Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), en 2001, se mencionaba, sin hacer ninguna evaluación, la existencia de por lo menos 18 experiencias de asociaciones municipales que involucran aproximadamente a 110 municipios del país (Red para el Desarrollo Local RDL, 2003).

---

<sup>18</sup> Para profundizar al respecto véase el Trabajo de Grado del Grupo 01 de este seminario de graduación de: Simón Flores, “Análisis Histórico y Reconstrucción Teórica sobre las Categrías de Asociatividad, Mancomunidad y Microregión de Municipios en El Salvador desde una Perspectiva Sociológica”, Tesis de Grado, Pp. 126.

<sup>19</sup> Flora Blandón de Grajeda, “Hacia una Propuesta de Regionalización”, cuadernos de análisis.

<sup>20</sup> Propuestas que pueden ser analizadas con mayor profundidad en el trabajo de grado del grupo 1 de este Seminario de Procesos de Graduación: Simón Flores, “: Simón Flores, “Análisis Histórico y Reconstrucción Teórica Sobre las Categorías de Asociatividad, Mancomunidad y Microregión de Municipios en El Salvador desde una Perspectiva Sociológica”, Tesis de Grado, Pp. 126

Según datos de COMURES en la actualidad existen 43 iniciativas de creación de asociatividades y mancomunidades (Ver anexos No. 4 y No. 5, Pp. 175 y 177), pero datos del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial señalan que existen 53 experiencias, en donde se ven involucrados 131 municipios<sup>21</sup>, 42% de los municipios del total del país<sup>22</sup>, de este total 41 son casos de asociaciones de municipios y el resto asociaciones como producto de sociedades o empresas para prestar servicios; algunas instituidas legalmente y otras que aun continúan en proceso, o que ha quedado estancadas por distintas razones, entre ellas el periodo de elecciones recién pasado (16 de marzo de 2003) y la transición de los gobiernos municipales, falta de voluntad política entre los actores involucrados para consensuar los procesos y alternativas, temor a la pérdida de autonomía municipal, falta de capacidad técnica en la orientación de los procesos, etc.

El interés común por solventar problemas específicos, la necesidad de alcanzar un desarrollo local sustentable y mejorar condiciones de vida de sus pobladores, han generado la posibilidad para que los diferentes alcaldes y alcaldesas se organicen en asociatividades de municipios, mancomunidades municipales y microregiones. Los avances de estas dependen del grado de compromiso adquirido por los alcaldes, dejando de lado los intereses político partidarios, límites departamentales y unificando esfuerzos por lograr un objetivo específico, aunque no dejan de manifestarse las diferencias de intereses y contradicciones en el desarrollo y la gestión de éstas, y son éstas contradicciones y debilidades las que interesan principalmente en los casos antes mencionados y a presentar a continuación.

Ambas iniciativas de estudio se encuentran ubicadas en la zona paracentral del país, la primera en el Área Metropolitana de San Salvador y

---

<sup>21</sup> Plan Nacional Reordenamiento y Desarrollo Territorial” – Diagnóstico

<sup>22</sup> Idem -.

municipios aledaños; y la segunda, en Chalatenango, en El Salvador, Centroamérica (Ver anexo No. 6 P. 183).

**i. El Consejo Municipal del Área Metropolitana de San Salvador:** retomando la fecha de 1986 encontramos no solo la creación del Código Municipal, sino también el nacimiento de COAMSS, la primera experiencia de unión de municipios con miras a la planificación y ejecución de proyectos mancomunados ya específico - pero antes existía COMURES, pero con otra vocación de servicio -, razón por la cual tiene la estructura más complejo de todas las experiencias, además, de estar integrada por municipios que se han venido constituyendo en polos de fuerte actividad económica y reflejo de la más fuerte centralización de desarrollo, asentando en sus territorios infraestructura, servicios, equipamiento social básico, etc. que lo constituyen en atractivo centro de migración del interior del país, generando con esto por igual graves problemas en el crecimiento amorfo de la estructura urbana, problemas sociales, hacinamiento, contaminación, entre otros, como la generación de cinturones periféricos de asentamientos en precario.

La asociación, conocida como COAMSS, nace a raíz del terremoto del 10 de octubre de 1986, los municipios de San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, Ayutuxtepeque y Antiguo Cuscatlan, acordaron constituirse como "Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvado", para enfrentar unidos los retos de la reconstrucción, el 3 de julio de 1987., los municipios de San Martín y Nueva San Salvador, se integraron el 29 de octubre

de 1988 y Tonacatepeque el 23 de mayo de 1996 (ver Anexo No, 7, p. 185). Los municipios que integran el AMSS han llegado a conformar en su desarrollo urbano un tejido complejo de interacciones, surgiendo con ellos problemas que no pueden ser tratados en forma aislada, por lo que requieren de soluciones integrales; para el logro de sus objetivos necesitaba de un ente descentralizado, técnico y asesor que conozca, analice y proponga soluciones a la problemática del desarrollo urbano integral del AMSS, por esta razón, el 29 de octubre de 1989, el COAMSS acordó crear la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

**ii. La Mancomunidad La Montañona o Asociación Municipal La Montañona:** La asociación, conocida como *Mancomunidad La Montañona*, se constituyó legalmente el 25 de octubre de 1999, con la integración de siete municipalidades: La Laguna, El Carrizal, Concepción Quezaltepeque, Comalapa, San José Ojos de Agua, Las vueltas y Chalatenango (Ver Anexo No. 8, P. 187). Estos municipios del departamento de Chalatenango comparten el macizo montañoso conocido con el nombre de "La Montañona", área importante de infiltración de agua, cuyos mantos acuíferos alimentan a los siete municipios asociados.

El primer antecedente de la mancomunidad fue un análisis técnico de la zona que realizó el Plan Departamental de Manejo Ambiental (PADEMA), financiado, por el proyecto PROCHALATE / Unión Europea. Los complejos y variados problemas comunes definidos en el estudio, acercaron a los alcaldes de esa zona, así como la incidencia que sujetos de la sociedad civil ejercieron sobre los gobernantes, mediante su importante

trabajo en materia de construcción social del desarrollo, íntimamente ligado con el Medio Ambiente. De ahí que el vínculo inicial fuera la preocupación por la protección de la cuenca del río Tamulasco y la del Sumpul, tributarios ambos del río Lempa.

Esta mancomunidad, se ha propuesto dar seguimiento a las acciones de proyección estratégica de corto, mediano y largo plazo. La primera acción estatutaria de gobierno mancomunado fue la elección de su junta directiva, para el periodo 2000 – 2003. Hasta la fecha se realizó la segunda elección de Asamblea, para el periodo 2003 – 2006.

Los principales logros de la mancomunidad, hasta la fecha, son: la conformación de una Unidad Técnica Facilitadora (UTF) y, el logro de un millonario proyecto aprobado por FISDL, que consistió en la pavimentación de la carretera perimetral de La Montañona.

Cabe destacar que, el territorio Chalateco obedece, a pesar de estar dentro del mismo territorio nacional, a otra dinámica de formación social, que por igual viene influenciada desde el tiempo del modelo agrario, en donde estuvo fuertemente explotado para el cultivo del añil y más adelante relegado de todo proyecto de desarrollo nacional, con el desfase de dicha producción sustituido por la industria química europea, convirtiéndose posteriormente, en uno de los sitios más críticos durante el conflicto armado y la zona más pobre y menos desarrollada del país (Informe de Desarrollo Humano PNUD)<sup>23</sup>. Actualmente La Montañona esta conformada por 5 alcaldes del partido ARENA y 2 del FMLN<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez, "Hacia la Construcción Regional en El Salvador", LIBRO, P. 81.

<sup>24</sup> Posterior a los comicios electorales de Marzo de 2003

## **B. PARTICIPACIÓN DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LAS ASOCIATIVIDADES**

El punto principal a tratar en este apartado es identificar y analizar las posibles y existentes formas de estructuras organizativas de las asociatividades en cuestión, tomando en cuenta que estos casos tienen particularidades en todos los sentidos, y una de esas es el grado de desarrollo de las estas estructuras organizativas, que depende de los procesos de formación, la visión que tengan estas y los sujetos sociales protagonistas, y en primera instancia, *"la posibilidad de construcción de una institucionalidad sólida en cada una de las experiencias<sup>25</sup>"*. Pero analizarlas desde un enfoque de los sujetos sociales como promotores del desarrollo local a través de la actuación asociada de las municipalidades<sup>26</sup>.

### **1. Identificación de los Sujetos Sociales**

La construcción y desarrollo de una Asociatividad Municipal depende en gran medida del accionar de los sujetos sociales involucrados, tomando en cuenta que son ellos los principales agentes de cambio y protagonistas de una construcción regional -si de desarrollo integral del territorio local se trata- siendo el pilar fundamental los alcaldes y alcaldesas, no

---

<sup>25</sup> Ileana Gomez Galo, "Visión de Asociativismo Municipal Fundación PRISMA", entrevista, 2 abril de 2003.

<sup>26</sup> La Municipalidad entendida como la unidad administrativa del municipio es decir las alcaldías

como personas particulares, sino como representantes de sus respectivos municipios, en el sentido en que una Asociatividad municipal no debería ser una simple reunión de alcaldes, sino una reunión o convenio de municipalidades organizadas para un fin común, claro que existen diferentes tipos de actuación asociada de las municipalidades, como se presentaron anteriormente, pero en la medida en que incluyan un enfoque de municipio – integrar a todos los sujetos sociales asentados en los territorios - y no simplemente municipalidad (ente administrativo político o alcaldía), es más posible la visión de desarrollo local sustentable, pero en la actualidad la tendencia que se observa es con un enfoque de municipalidad mayormente que de municipios, debido a muchos factores como la corta visión, falta de apertura democrática, entre otros que se analizarán más adelante.

Dentro de esta identificación del mapa de sujetos sociales, para los casos de interés, se deben diferenciar básicamente en dos niveles de atribuciones y responsabilidades, por un lado *la junta directiva o consejo* y por el otro *la oficina técnica*, que para el presente estudio se les denomina **organismo político administrativo y organismo técnico administrativo**, respectivamente, claro, es importante mencionar que no todas las experiencias que se tienen hasta la fecha de Asociativismo Municipal cuentan con una organización de este tipo y que tampoco significa que el COAMSS y La Mancomunidad la Montañona funcionen de la misma forma y tengan el grado de complejidad en su administración. Pero lo que sí es importante rescatar es que La Montañona a pesar de tener una construcción histórica totalmente distinta, territorialmente hablando, que el Área Metropolitana de San Salvador, ha logrado lo que muy pocas asociatividades hasta la fecha tienen, que es el avanzar en la consolidación de su propia institucionalidad que al finalizarse y fortalecerse dotará de solidez a este ente descentralizado para una direccionalidad a largo plazo.

La posibilidad que tengan las experiencias de Asociatividad municipal de consolidar una estructura organizativa sólida y dinámica podría dar la pauta hacia una direccionalidad a largo y no hacia la consolidación de tratados de cooperación puntuales y efímeros para un proyecto de desarrollo local sustentable. La FLACMA destaca las potencialidades de que una Asociatividad municipal cuente con estructuras orgánicas, no solo para proyectos de infraestructura sino para el desempeño de proyectos políticos, dotando a las municipalidades de mayor fortalece y representatividad, exponiéndolo de la siguiente manera:

*- Las asociaciones de municipalidades son fundamentalmente entidades que defienden los intereses de los gobiernos locales ante el gobierno central, el poder legislativo y otros agentes públicos y privados. Para su buen funcionamiento, las asociaciones deben poseer una instancia de dirección política plural de amplia representatividad, y capacidades técnicas estables para generar propuestas de políticas públicas." (desarrollo local.htm)*

Claro esta, la posibilidad de que un proyecto con objetivos tan ambiciosos de descentralización y desarrollo local depende de la voluntad política de los sujetos sociales que participan en los procesos, aparejada de una dosis de orientación técnica, de ahí la importancia de analizar estas estructuras.

Para avanzar en la identificación de los sujetos sociales presentes en las experiencias de nuestro interés, es preciso diferenciar entre las dos figuras institucionales existentes en ambos casos que para el presente documento se denominará de la siguiente forma:

a. Organismo Político Administrativo: ente jurídicamente instituido bajo estatutos, con el objeto de velar por el cumplimiento de la misión, visión, objetivos y fines de la institución a la que pertenezcan, fungiendo a la vez la

importante labor gerencial y de toma de decisiones. Esta unidad esta constituida en suma por los distintos alcaldes y alcaldesas que comprenden el convenio de cooperación intermunicipal en cuestión y debe ser manejado en forma de junta directiva elegida democráticamente entre sus miembros. Aquí radica, una de las diferencias entre el COAMSS y la Mancomunidad La Montañona, la primera, según sus estatutos requiere que sea siempre el alcalde del municipio de San Salvador quien retome el cargo de Coordinador General – Art. 6, Cap.V de sus estatutos-; mientras por otro lado, en La Mancomunidad La Montañona la junta directiva es renovada en su totalidad por igual al inicio de una nueva gestión administrativa municipal, según sus estatutos, que se expresa de forma textual la siguiente tabla No. 4.

El hecho que se asigne por decreto la posición fija del principal dirigente de este tipo de entes de actuación asociada de las municipalidades, asignando de forma fija al alcalde de un determinado municipios no es un gran problema en cuanto al grado de democracia de este tipo de organizaciones, ya que esta se debe ver mas expresado en los mecanismos de toma de decisión, además no es aquí en donde radica uno de los principales puntos débiles de las asociatividades municipales, sino más bien en el tiempo de gestión administrativa de los gobiernos municipales ya que de ahí depende el cambio en la estructura político administrativa, máxime cuando se trata de la inclusión de nuevos alcaldes, lo cuales pueden no estar lo suficientemente identificados con los proyectos pendientes de la municipalidad y mucho menos con la agenda de trabajo de la Asociatividad a la que se integren.

**TABLA No. 4**

<b>GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>COAMSS</b>	<b>LA MONTAÑONA</b>
<p>Art. 6, Cap. V. "El gobierno será ejercido por los alcaldes de los municipios miembros. La coordinación del mismo corresponderá al Alcalde de San Salvador; elegirán además un Secretario, quien podrá no ser de su seno. Durarán en sus funciones únicamente el período constitucional para el que han sido electos. De igual manera serán electos los suplentes respectivos.</p> <p>Vigente desde el Diario Oficial No.24, Tomo No. 306, de fecha 03 de febrero de 1990.</p>	<p>Art. 22, Cap. V. "Los miembros de la junta directiva serán electos en Sesión de Asamblea General Ordinaria, en la primera semana del mes de mayo del año en que corresponda elegir a los nuevos Concejales Municipales, de entre los alcaldes, para los cargos de presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y directores propietarios, y de los concejales que han sido designados para integrar la Asamblea General, para los cargos de Directores Suplentes y que todos representan a los municipios miembros de la Asociación, que concurra a la sesión en donde se efectúa la elección, procediendo de inmediato a la juramentación y toma de posesión de sus cargos".-</p> <p>Vigente desde el Diario Oficial Tomo No. 348</p>

Fuente: elaboración propia con base a estatutos de conformación de las entidades autónomas COAMSS y La Montañona

Tomando en cuenta la afirmación anterior, es posible hacer referencia a la situación que se detecta de cierta forma en el caso de la Mancomunidad La Montañona, durante la transición del nuevo presidente de la mancomunidad, cargo que fue ocupado en un inicio por el Licenciado César Serrano (Alcalde Municipal del Municipio de Chalatenango del partido FMLN) y es reemplazado por elección "democrática" bajo Asamblea General de fecha 09 de mayo del presente año (ver anexo No.14, p. 200), al nuevo alcalde del municipio de La Laguna por el partido ARENA -, tomando en cuenta que la Mancomunidad cuenta en la actualidad con mayoría del partido de gobierno - El caso es que en la actualidad se percibe descontento respecto al desempeño del nuevo líder, expresado por algunos de los alcaldes que conforman la mancomunidad –durante la realización de entrevistas realizadas para este estudio y durante la Asamblea General en la cual fue electo -, debido a la falta de experiencia con la gestión municipal y que también se a observado al momento de integrar y articular los esfuerzos en la gestión mancomunada y en relaciones con organismos cooperantes, cosa que podría poner en quiebre los logros obtenidos hasta el momento por ésta de tomarse estrategias adecuadas en un corto plazo, pero que también, es

una situación que puede irse solventando a medida que se identifique más con la dinámica de la gestión.

Por otro lado, ha sido posible identificar otra unidad administrativa política dentro de cada una de estas experiencias, en cuanto al COAMSS son Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) y el Comité de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador (COPLAMSS), que son instancias de coordinación con el Gobierno Central, el primero eminentemente político y el segundo organismo técnico consultivo, asesor de CODEMET<sup>27</sup>. Pero que hasta el momento se ha demostrado incapaz de funcionar según los hechos, esto debido a que su estructura obedece a una visión centralizadora de la gestión gubernamental, a lo que se suma la desaparición de algunos ministerios que estaban incorporados a éstos organismos.

Además de esto queda evaluar la estructura del COAMSS para el periodo comprendido 2000-2003 es como lo refleja la Figura No.1, en donde se puede apreciar que estos entes (COPLAMSS y CODEMET) están separados de la junta de reuniones del COAMSS, cosa que también podría incidir en falta de eficacia de estos, es decir que no hay representatividad de otros sectores del municipio dentro de Consejo, esto por la misma visión de ser un consejo de alcaldes<sup>28</sup>.

No se pone en tela de juicio que deben ser los gobiernos municipales los quienes tengan mayor peso en las decisiones que tengan que ver con el desarrollo de sus territorios por tener toda responsabilidad y contraloría ante el estado y la sociedad en general, por ende lo delicado de

---

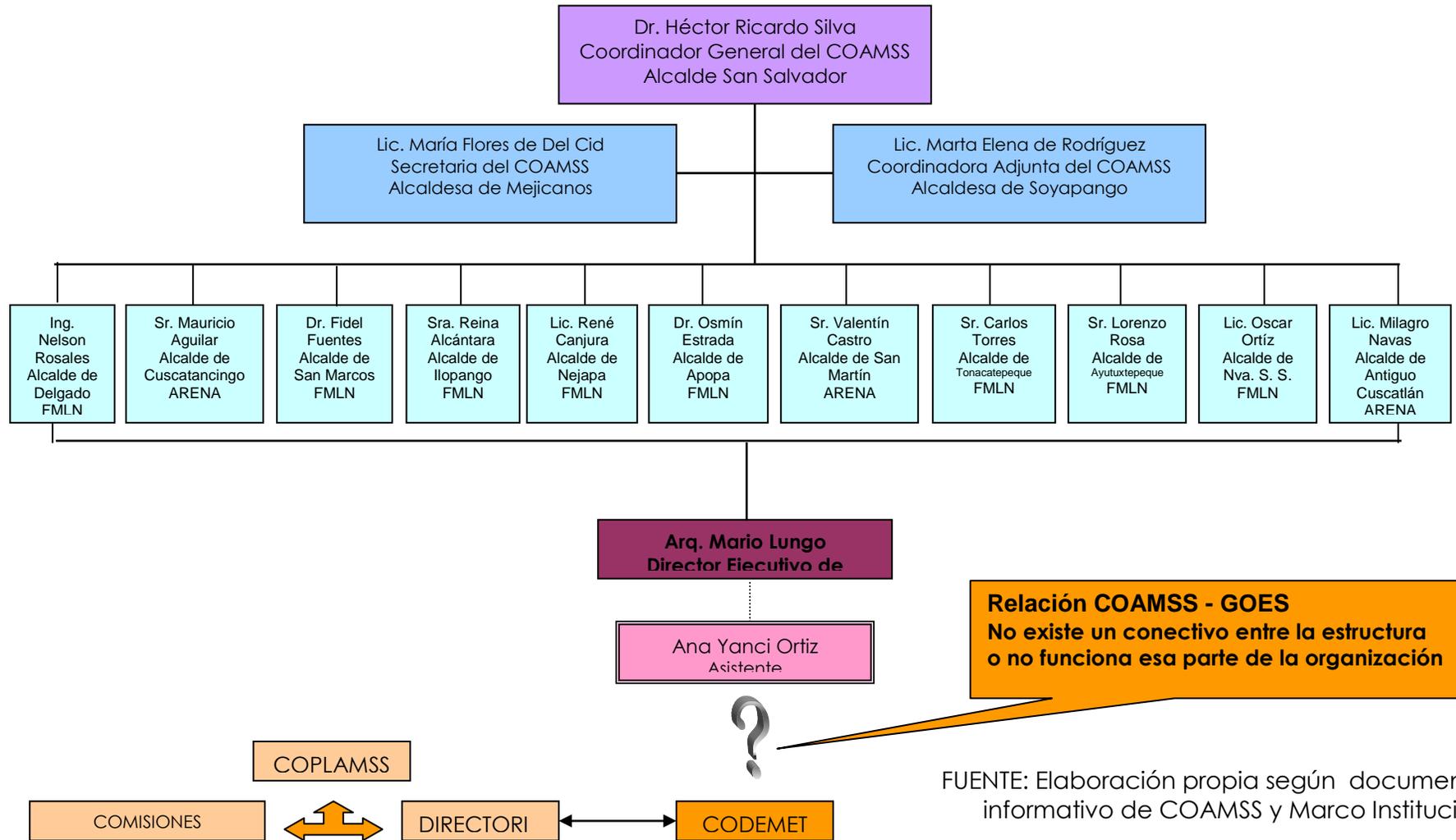
<sup>27</sup> **Desarrollado en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, Título II, Capítulo I, Art. 7.**

<sup>28</sup> Se entra nuevamente en la situación de generar espacios de reuniones de alcaldes y no de consenso entre los distintos actores de las municipalidades que conforman la microregión o mejor dicho mancomunidad de municipalidades o Asociatividad de municipalidades.

esta situación, pero no deja de ser importante la apertura política que se debe propiciar con otros sujetos sociales.

Al analizar la Figura No.1 es posible observar como la comunicación entre Gobierno Central GOES y el COAMSS no se esta dando en la realidad, a pesar de toda la estructura que se tienen en los documentos que regulan el marco institucional del COAMSS, lo cual deja, en cierta forma, al Área Metropolitana de San Salvador subordinada a los planes y proyectos nacionales, tal es el caso de la formulación y ejecución del Proyecto Anillo Periférico en el cual varias de las municipalidades mostraron oposición por diversos intereses (entre los cuales la protección de los recursos naturales).

**FIGURA 1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL COAMSS 2000-2003**



Al respecto también vale mencionar, la reciente situación que deja a las alcaldías del COAMSS que forman el convenio de cooperación de la empresa de economía mixta de Manejo Integral de Desechos Sólidos (MIDES) desprotegidas, cuando por ordenes del Gobierno Central se separan los cobros de el servicio de disposición final de desecho sólidos del servicio de alumbrado eléctrico – sistema utilizado desde sus inicios -, cosa que afecta a los ingresos de las municipalidades poniéndolas en peligro de endeudarse, siendo que la población opta pagar solamente los servicios de alumbrado eléctrico, esta es una de las situaciones que deja en evidencia la falta de autonomía con que cuentan los gobiernos locales, a pesar de estar actuando en conjunto, no dos, sino diez municipalidades del partido de oposición al del Gobierno, por cual es posible que también esta situación esta cargada de fuerte sentido ideológico

Aunque el nivel jurídico no sea uno de los principales a potenciar en este estudio, el abordar las normativas legalmente establecidas en estas organizaciones municipales es importante porque son estas las que en supuesto documentan las políticas que rigen dichas instituciones y que por el carácter de formación de las mismas han sido formuladas y aprobadas por sus fundadores. Para el caso COAMSS, por ejemplo, el Título I del "Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños" es clara en describir en el capítulo II y IV las funciones y atribuciones del CODEMET y COPLAMSS, para lo cual es propicio citar los siguientes artículos de los incisos ya señalados.

#### CAP. II, Art. 1.9 **Funciones y Atribuciones**

*El CODEMET, funcionará como Organismo de coordinación, concertación y gestión del Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS. Para los efectos del presente reglamento, el Consejo de Desarrollo Metropolitano, se identificará con las siglas CODEMET; y tendrá las siguiente atribuciones:*

- a) *Concertar las políticas del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMSS;*
- b) *Coordinar las acciones de los municipios del AMSS, con acciones del Gobierno Central, en la consecución del bienestar social de las comunidades del AMSS;*
- c) *Facilitar la gestión de los recursos necesarios para la formulación y ejecución del Plan Metropolitano del Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS;*
- d) *Concertar las disposiciones del Plan Metropolitano del Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS*

*Para el logro de sus fines, el CODEMET, tendrá como atribuciones proponer al consejo de Ministros los programas y proyectos de inversión pública para el desarrollo metropolitano en materia urbanística del AMSS.*

#### **CAP. IV, Art. I, 16 Funciones y Atribuciones**

*Con el fin de coordinar la planificación del AMSS entre el gobierno local y el gobierno central, y de permitir la participación de las gremiales, profesionales y empresariales, relacionadas con la construcción, así como para agilizar las consultas necesarias, habrá un Comité de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador, el cual podrá designarse con las siglas COPLAMSS que estará integrado por: los responsables en la formulación de proyectos del AMSS, que las autoridades que conforman el CODEMET designen; un representante del gremio de arquitectos; un representante del gremio de ingenieros civiles; y un representante de los gremios empresariales de la construcción legalmente establecidos, y tendrá las funciones siguiente: a).....d)*

#### **Art. I. 17 De su conformación**

*El COPLAMSS, estará organizado en:*

*Un Directorio y las Comisiones Sectoriales siguiente: Usos del Suelo, Transporte, Servicios Públicos, Equipamiento Social y Vivienda, Saneamiento Ambiental, Servicios Municipales, y Hacienda*<sup>29</sup>.

Además, dentro de los mismos se contempla como estos traen toda la potestad de convocar a la sociedad civil y participación ciudadana organizada para formar parte de consultas o cuando lo estimen conveniente, es decir, que al no funcionar estos organismos –como se da en la actualidad– el COAMSS pierde la oportunidad de coordinación de esfuerzos entre el nivel central y local y con la sociedad civil, a través de las siete comisiones. Pero, por otro lado, el nuevo consejo de COAMSS lo planteo - en su primera sesión - como uno de los principales retos de la nueva administración. Lo importante es no solo identificar los objetivos que haya planteado en el presente, sino cuestionarse, por qué en los dieciséis años de vigencia del COAMSS nunca fue posible articular los esfuerzos entre los sectores planteados, a pesar de que las dos últimas administraciones del municipio de San Salvador – del Dr. Héctor Silva – demostró apertura a la negociación con la empresa privada y otros sectores – muestra de ello es la recuperación de parques y plazas en el Centro Histórico y el proyecto de Relleno Sanitario. Pero muchas de estas relaciones son solo a nivel municipal y con visión de desarrollo microregional.

A la luz del análisis de las opiniones de representantes del COAMSS y el reciente desarrollo del mismo se enumeran las posibles causas por las cuales ha resultado imposible el funcionamiento del CODEMET Y COPLAMSS:

- i.** Periodos de gestión administrativa municipal demasiado cortos para los proyectos y planes municipales y mancomunados.
- ii.** Falta de articulación, coherencia y vigilancia por hacer cumplir estos organismos por parte del COAMSS.

---

<sup>29</sup> Comisiones que se conforman por un representante de la estructura de COAMSS – OPAMSS, un miembro de las carteras de Estado y gremiales ya citadas.

- iii. Carencia de Voluntad Política por parte del Gobierno Central para concertar con el nivel local y figuras intermedias.
- iv. Temor del Gobierno Central a perder el poder y control sobre el proyecto económico neoliberal por un Plan Urbano que incluya elementos sociales y ambientales.
- v. Estructura densa y burocratizada de conformación del COPLAMSS para ser sostenida por el nivel técnico de los consejos municipales del COAMSS.
- vi. Nivel insuficiente de contraloría ciudadana para el cumplimiento de sus funciones.

A esto se le suma la posibilidad de que la posición de estas figuras sea inviable en la práctica por estar separada del consejo, es decir no esta incluida en la toma de decisiones, lo cual a lo mejor estimule mayor participación y apertura. No se debe de olvidar la falta de apoyo de la Asamblea Legislativa para tratar asuntos referidos al desarrollo local, opinión compartida por algunos de los alcaldes que conforman el COAMSS y la Mancomunidad la Montañona.

Por su parte, La Mancomunidad La Montañona no contempla dentro de su estructura organizativa un componente de articulación entre el Gobierno Central y Local o mejor dicho intermedio (entendido como asociatividades de municipalidades) que es una de las diferencias que tiene respecto a la estructura COAMSS; no está en discusión que las Asociaciones de Municipalidades son entes descentralizados y por tal sus esfuerzos para el desarrollo de sus fines y objetivos son totalmente endógenos e independientes del Gobierno Central, es decir, por ser entes descentralizados, pero no dejan de estar insertados como municipalidades y mejor dicho como microterritorios (mancomunados) dentro de un contexto nacional e internacional y de no

encontrar un punto de articulación entre Asociación Municipal y el nivel central se encuentra fuera de posibilidad de discusión de decisiones verticalistas que los afecten, decisiones relacionadas generalmente con el desarrollo de proyectos de macroeconómicos que no benefician los territorios locales, centralizan más el poder y el crecimiento económico, truncando la posibilidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

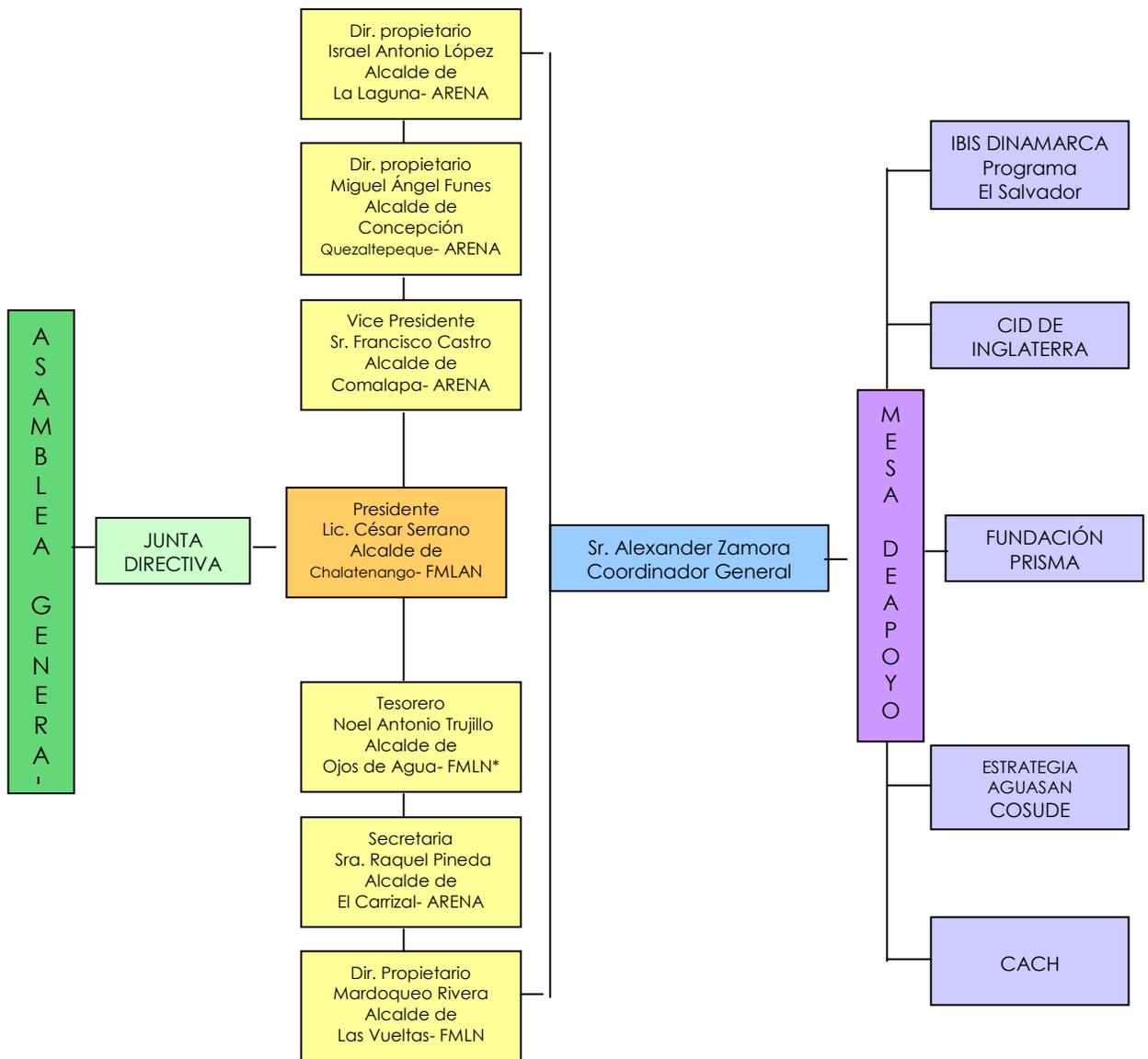
Con lo que cuenta la mancomunidad es con un nivel superior al de la junta directiva (formada por los alcaldes y alcaldesas) que es la Asamblea General, formada por los alcaldes propietarios o en funciones y dos miembros de cada concejo<sup>30</sup>, la cual se reúne cada seis meses para tomar las decisiones de mayor importantes y vigilar el cumplimiento de las funciones de la mancomunidad; la Junta Directiva por su parte esta encargada de la Dirección y Administración del patrimonio de la mancomunidad y se reúne al menos una vez al mes ordinariamente.

En la Figura No. 2 queda evidenciado que en la estructura organizativa de la Mancomunidad La Montañona no contempla ese componente conectivo con el nivel central y es la Junta Directiva la encargada de relacionarse con este, a través de las instancias gubernamentales ya existentes como el FISDL para gestión de fondos para la ejecución de sus proyectos, ejemplo de esto fue la actuación realizada para la construcción del Anillo perimetral que conecta a los municipios de la mancomunidad. Claro las actuaciones que la mancomunidad realiza son asesoradas por la UTF.

---

<sup>30</sup> Estatutos de La Mancomunidad la Montañona, Art. 12, Cap. V

**FIGURA 2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA 2000 - 2003**



FUENTE: Elaboración propia con base a guía de observación de reunión de Junta Directiva de fecha 24 de abril de 2002.

\* Gobernada en la actualidad por el partido ARENA

Pero importante es señalar que se identifican otros sujetos sociales presentes en las municipalidades de la mancomunidad que pertenecen a la Sociedad Civil y que juntas constituyen la Mesa de Apoyo de la Mancomunidad la Montañona, cosa que no ha sido posible de identificar en la estructura organizacional del COAMSS. Cada una de las instituciones de esta mesa de apoyo juega un papel fundamental en la ejecución de proyectos mancomunados que será descrito a profundidad mas adelante de este capitulo, pero que es valido mencionar en este momento porque esto expresa cierto grado de apertura democrática en la estructura, pero se debe dejar claro que estas instituciones no tienen dentro de la estructura organizativa una cuota de poder, y son la junta directiva y la asamblea general los entes de toma de decisiones y poder<sup>31</sup>.

A continuación en la Tabla No.5 se puede apreciar el mapa de los diferentes sujetos sociales insertados en las experiencias de estudio, diferenciando a unos que pertenecen a la mancomunidad y al municipio y otros que son del municipio y no se ven involucrados en las asociatividades municipales.

Hacer una lista detallada del mapa de sujetos sociales del COAMSS y La Montañona implicaría un sin fin de participantes en estas organizaciones, máxime en el caso de los municipios de San Salvador, en vista de su mayor desarrollo y complejidad, cosa que no se ve reflejada en la tabla anterior, en primer lugar, por que no se incluyen dentro de la Asociatividad, y en segundo lugar (en cuanto a los del municipios pero que no están en las estructuras organizativas) porque se han priorizado los más protagónicos en la

---

<sup>31</sup> Situación debido en parte por la construcción histórica del departamento de Chalatenango durante el proceso de guerra y post guerra, en donde se han venido desarrollando redes de organizaciones sociales de base en parte apoyadas por un fuerte contingente de cooperación internacional a través de ONG, etc y que en suma van creando un sentido de pertenencia y apropiación del territorio (para ampliar más al respecto ver PRISMA, "La Gestión Ambiental participativa en el norte de El Salvador: el caso del Comité Ambiental de Chalatenango CACH", documento de trabajo).

dinámica social, en cuanto a la generación de un debate para la planificación del desarrollo local de los microterritorios en su conjunto y no solo como esfuerzos aislados en cada municipio o comunidades de estos.

**TABLA No. 5**

**LOS SUJETOS SOCIALES DEL COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

<b>TIPIFICACION SUJETOS SOCIALES</b>	<b>COAMSS</b>	<b>LA MONTAÑONA</b>
QUE ACTUAN EN LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL	-Alcaldes -Técnico de OPAMSS -CINTEC TREDY	-Alcaldes -Técnico de UTF -Mesa de Apoyo (IBIS, PRISMA, -CID, COSUDE) -Párrocos (Chalatenango, Ojos de Agua y Comalapa) -Comunidad La Montañona -Concejos Municipales
PRESENTES EN LOS MUNICIPIOS/ PERO NO EN ASOCIATIVIDAD	-UES, UTEC, UCA, UJMD -Empresa privada -Banca -ONG (CESTA, UNES, MUJERES, - NIÑOS, FUNDASAL, etc.) -Iglesias (católica y luterana) -ASIA -ANEP -RDL -Casas de la cultura -MARN (carteras de Estado) -MIDES	-ONG (CORDES, CACH, MUJERES, - PRÓVIDA, ASECHA, etc) -ADESCOS -Comité de agua -Jóvenes -Pastoral Social -CDA -PLAN -Comunidad de emigrantes en USA -Ciudades de España -Plan Seraphin -Cuerpos de Paz -UAPM -Comités de Seguridad Ciudadana -Casas de la Cultura -Cruz Roja

FUENTE: Elaboración propia según observación de campo y entrevistas realizadas para este trabajo, de marzo a julio de 2003

La desarticulación del trabajo realizado por estos sujetos imposibilita la construcción social de estas asociatividades, genera un vacío en cuanto a trabajar en la formulación de una planificación que priorice no solo infraestructura sino desarrollo humano de sus habitantes<sup>32</sup>. Hace falta a la vez, la integración de las distintas carteras de Estado para una mejor coordinación

<sup>32</sup> Situación compartida por Mons. Manuel Acosta (Párroco de Chalatenango) y Alexander Zamora (coordinador de la UTF La Montañona), quienes plantean que el trabajar de forma descortinada solo demuestra la lucha por el protagonismo y oportunidades de estas organizaciones y no el interés por trabajar por la población y que así como los alcaldes han logrado frutos en conjunto, también pueden lograrlo estos organismos.

de los proyectos y planes, cosa que también genera conflictos debido a la ambigüedad en la definición de competencias entre lo local y lo central, en correspondencia con el presupuesto de las alcaldías – y menos las Asociatividades las cuales son mantenidas por las municipalidades - . pero todo esto es parte de un proceso de maduración que tienen que superar estas estructuras y la sociedad en general para la construcción de la democracia.

En cuanto a la Mancomunidad La Montañona han sido más sujetos identificados, en ambos niveles, en el primero, debido a la necesidad de recurso económico y técnico que estos municipios tenían para lograr el funcionamiento de la mancomunidad, y en segundo lugar, debido a la gran necesidad de volver la zona sostenible y productiva, razón por la cual es preciso tomar la mayor cantidad de información – cosa que de cierta forma ya se está llevando a cabo en talleres de consulta realizados por PRISMA en el marco del Ordenamiento Territorial <sup>33-</sup>, situación contraria a la del COAMSS ya que por tradición es muy difícil en este país ponerse de acuerdo – prueba de ello lo prolongado del conflictos de salud, tomando en cuenta que solo involucra al gremio y al gobierno -.

Entonces, incluir todas las opiniones resultaría demasiado complejo para el grado de madurez democrática del país, y no incluirlos representaría la continuidad de un poder verticalista e impositivo, lo cual exige *repensar los mecanismos para incluir las decisiones y necesidades de todos los sectores* y trascender de los tradicionales cabildos y consultas a nivel municipal y no microregional<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Vale aclarar que estos talleres solo incluyen la participación de la ciudadanía organizada y no de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aunque también se está haciendo un recuento de las organizaciones presentes en el territorio.

<sup>34</sup> En materia de participación ciudadana en las Asociatividades Municipales veáse Trabajo de Grado del grupo 03 de este seminario de Graduación: Edenilson Fernández y otros, “Mecanismos de participación Ciudadana y Toma de decisiones Para la Construcción Social de las Microregiones del Valle del Jibia y Anastasio Aquino, 1997 - 2003”, Tesis de Grado, Pp. 253

Para concluir con el análisis de estas estructuras no se debe olvidar que existe un vacío en cuanto a la inclusión de sujetos locales, pilar de las municipalidades como lo son la ciudadanía, quien es la verdadera beneficiaria de los procesos de desarrollo local, aunque también se deben analizar más adelante la existencia de mecanismos de participación de los casos respectivos.

b. Organismo Técnico Administrativo: componente técnico de gestión para el desarrollo de la Asociatividad, encargada de la planificación de proyectos y que se constituye en uno de los pilares fundamentales para la comunicación con otros sectores de la sociedad civil como lo son los países cooperantes, etc. Este componente generalmente estará dotado, según las capacidades económicas y objetivos de la Asociatividad, por un cuerpo multidisciplinario para la formulación de los respectivos planes y proyectos.

Es entonces la estructura técnica administrativa de las Asociatividades Municipales la principal herramienta de gestión local – considerando lo local como el microterritorio –, esta gestión local se encuentra precisamente, en la administración integral del territorio en donde ejerce su función de gobierno una municipalidad, este territorio es el municipio y en él se conjugan una serie de variables e intereses tan amplios. Como amplia es la diversidad del conjunto de personas y organizaciones que en él habitan. “La promoción de un proceso que posibilite la concertación y el consenso de esta amplitud de variables, incluyendo los sueños y esperanzas de sus pobladores es la Gestión Local<sup>35</sup>”. Qué para el presente estudio se analiza bajo las herramientas asociativas para fortalecer las capacidad del conjunto territorial y es por eso indispensable la existencia de una unidad técnica que gestione de forma parcial los procesos entre los distintos actores presentes.

---

<sup>35</sup> Tomado de ISAM, “Gestión Local”, documento Modulo II, Pp. 71.

Como ya se observó, en las figuras No. 1 y No. 2, ambos casos de asociatividad municipal están dotados de organismos técnico administrativos, lo cual le da cierta fortaleza a este tipo de organizaciones municipales, pero estos dos organismos distan mucho entre sí, en cuanto a las capacidades técnicas y recursos. La OPAMSS tiene una estructura interna mucho más compleja que la UTF esto debido al peso económico que tienen el AMSS, además, de la experiencia acumulada y los objetivos netamente vinculados con lo urbano en comparación con los fines mucho más amplios de desarrollo local sostenible de La Mancomunidad La Montañona y la exclusión socio económica que históricamente ha padecido el territorio chalateco.

Por un lado, el COAMSS, por haber sido motivado a raíz de la necesidad de reconstrucción posterior al terremoto de octubre de 1986, además de sus características propias de crecimiento urbano acelerado y desordenado, centra los fines de la creación de un cuerpo técnico y descentralizado que analice y proponga soluciones a la problemática del desarrollo urbano integral del AMSS y ejecute funciones de supervisor y control del mismo, que requiere de una estructura más compleja debido a la gran carga de problemáticas generadas alrededor del crecimiento de estas ciudades.

Mientras la Mancomunidad La Montañona, como ya se ha señalado anteriormente, surge, en un inicio como un convenio de cooperación municipal y no como una asociación de municipios (sino hasta un año después – 1999), con el único objetivo de construir una carretera que comunicara de mejor forma a los municipios miembros, es decir las visiones de los alcaldes miembros no trascendían en ese momento hacia un proyecto de largo plazo y desarrollo para sus territorios, es entonces que se crea la UTF con el objetivo de supervisar el proyecto del Anillo Perimetral La Montañona, instancia creada a partir de la aprobación de un proyecto para su

financiamiento de un año a partir de mayo de 2002, que también debe ser financiada por una contraparte aportada por las municipalidades, cuota que hasta el momento les resulta imposible de conceder, por el contrario de la OPAMSS que es una unidad totalmente autosostenible desde hace ya un buen tiempo, ya que esta no solo funge la función de vigilar y proponer el desarrollo urbano del AMSS, sino también es prestadora de servicios de tipo catastral de ese mismo territorio y de ahí que financia su estructura.

En el caso de la UTF, se puede decir que esta es la encargada de estrechar las comunicaciones entre otros sectores – aspecto destinado a las competencias de CODEMET y COPLAMSS -, se encarga de facilitar los procesos, apoyando a la gestión y acompañando la ejecución de los proyectos, así como canalizar la comunicación entre los distintos concejos municipales<sup>36</sup>. La UTF en la actualidad tiene una estructura pequeña, ya que esta conformada por tres técnicos de planta y una secretaria. En la actualidad la labor de esta unidad le apuesta a la consolidación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad para lo cual ya se tienen aprobado la contratación de un técnico especialista – financiado por el Instituto Católico de Relaciones Internacionales de Inglaterra (CID) - , pero previo a esto ya se está encaminando el proceso, mediante consulta popular realizada por una de las instituciones de la Mesa de Apoyo - PRISMA.

Si bien la UTF no tiene la capacidad técnica y estructura compleja de OPAMSS, si logra un punto de articulación con sujetos sociales claves del territorio, como la iglesia – que hasta el presente año se ha incluida dentro de la consulta de la junta directiva y asamblea general, con voz pero sin voto -, además de ser un ente propositivo y con una imagen más accesibles

---

<sup>36</sup> Tomado de PRISMA, “La Gestión participativa en el norte de El Salvador: el caso del Comité Ambiental de Chalatenango CACH”, documento de trabajo, Pp. 32

que la de las autoridades municipales por estar más cerca de la población y que al mismo tiempo a mantenido una relación de trabajo bastante madura con los distintos alcaldes y alcaldesa, tomando en cuenta las diferencias partidarias, tratando de mantenerse muy al margen de diferencias partidarias y poniéndole mayor énfasis en la gestión mancomunada para el desarrollo local. Esta unidad también se encarga de la rendición de cuentas ante la junta directiva, asamblea general y organismos cooperantes.

La UTF a pesar de todos estas propiedades y avances no deja de tener muchos retos por delante ya que todavía le hace falta dotarse de mayor poder y control sobre el territorio, aspecto que podría llegar a ser superado de ser completado el proyecto del Plan de Reordenamiento Territorial, creando alrededor de este instrumento de control ambiental y urbanísticos, similares a los AMSS manejados a través de OPAMSS que le han llegado a dotar de un gran poder local y nacional. Además no debe dejar en el horizonte el lograr la articulación entre todos los actores y formas organizacionales presentes en el territorio, similar al trabajo realizado por el CACH<sup>37</sup>, que esta centrado en lo ambiental, pero no pierde de vista una visión integral del territorio y por eso su estructura esta socialmente construida, integrando a la mayor cantidad de actores posibles en su gestión bajo una estructura netamente horizontal.

---

<sup>37</sup> El CACH es un referente social ante el Estado, el cual mantiene presencia institucional dentro de las diversas estructuras de funcionamiento. A nivel nacional, el CACH ha sentado un precedente como modelo para gestión ambiental –en 1997 recibe un premio nacional como mejor alianza para la reducción de la pobreza y el desarrollo local, otorgado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Interamericana –. oficialmente es referente ante el MARN para la definición de proyectos ambientales dentro de Chalatenango. El exitoso modelo dio lugar a que el Fondo Ambiental de El Salvador FONAES, estimulara la existencia de otros comités ambientales en diferentes departamentos. Sin embargo, estos no han resultado exitosos, en parte porque el origen del CACH se explica por la particular dinámica social del territorio. Además, los otros comités ambientales no han podido construir una práctica democrática y horizontal para la toma de decisiones que está en la base del éxito del sistema de gestión del CACH (Ver PRISMA, , “La Gestión participativa en el norte de El Salvador: el caso del Comité Ambiental de Chalatenango CACH”, documento de trabajo, Pp. 16-17)

Pero a pesar de toda la responsabilidad que recae sobre este tipo de estructuras administrativas, hay factores que están lejos de sus posibilidades de control, como lo son las visiones que tengan los distintos sujetos involucrados sobre el desarrollo local y lo que implica ser parte de una mancomunidad de municipios, máxime cuando de se trata de nuevas figuras de poder dentro de las municipalidades<sup>38</sup>, como se expresa en la tabla No. 6, sobre los elementos que obstaculizan la gestión de las estructuras técnicas administrativas, al menos en el caso de La Mancomunidad la Montañona, que en suma pueden venir a hacer más lentos los procesos de la gestión mancomunada, pero es aquí en donde este componente técnico debería estar dotado de metodologías de participación y capacitación de los actores entrantes en el proceso.

Aunque para el caso COAMSS el fenómeno de transición en las administraciones municipales puede llegar a afectar incluso la composición del mismo componente técnico, esto debido a todo el peso económico y político que tiene el AMSS, esto también porque es siempre el alcalde de San Salvador el que retoma el cargo de Coordinador General y por lo mismo existe mucha tensión en cuanto al valor de ganar esa administración por parte de las fuerzas políticas dominantes, aunque tienen la ventaja de contar con un instrumento de gestión territorial que es el "Reglamento de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños" que los coloca en gran ventaja respecto a la UTF.

---

<sup>38</sup> Como en el caso de los alcaldes entrantes en las alcaldías de Ojos de Agua, Chalatenango y La Laguna en la Mancomunidad la Montañona y San Salvador, Soyapango, Ayutuxtepeque, Mejicanos en el COAMSS

**TABLA No. 6**  
**OPINIONES Y VISIONES DEL LAS ESTRUCTURAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE COAMSS**  
**Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

ASPECTO	OPAMSS	UTF
<p>Articulación del trabajo con la estructura Política Administrativa</p>	<p>- Oficina de Planificación del AMSS. Organismo técnico, que actuará como Secretaría Ejecutiva del COAMSS. A través de las siguientes funciones</p> <p>a) Colaborar con el COAMSS, en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;</p> <p>b) Elaborar y proponer al COAMSS para su aprobación el Esquema Director del AMSS;</p> <p>c) Dirigir el proceso de formulación y evaluación Técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS;</p> <p>d) Elaborar y proponer al COAMSS, las Normas Técnicas específicas que requieren la puesta en vigencia del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, en concordancia con las políticas, planes y proyectos del AMSS, concertados con el CODEMET y las políticas, planes y proyectos locales aprobados por los respectivos Concejos Municipales para cada municipio del AMSS;</p> <p>e) Velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS, cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento señalados por la presente Ley;</p> <p>f) Dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas, el otorgamiento de permisos de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y zonificación; y efectuar, recepciones de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos mencionados en el literal anterior.</p>	<p>- Se encarga del traslado ordenado de los recursos de la asociación de municipios en cooperación con las instituciones de la Mesa de Apoyo.</p> <p>- Organizar y coordinar todas las actividades ordinarias y extraordinarias de la mancomunidad y convocar a los actores sociales del territorios.</p> <p>- Supervisión de proyectos mancomunados</p> <p>- Rendición de cuentas a la Asamblea General, Junta Directiva y Mesa de Apoyo</p>
<p>Visión de Desarrollo</p>	<p>- Desarrollo urbano del área metropolitana de San salvador</p>	<p>- Desarrollo local en armonía con el Medio Ambiente, alrededor del recurso de l bosque la Montañona y el recurso hídrico generado en la zona, con el objetivo de formular un Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p>- Para que la Mancomunidad cumpla con su visión: consolidarse como mancomunidad para lograr el desarrollo integrar de los habitantes de los municipios asociados, en armonía con el medio ambiente.</p>

Avances en la Asociación de Municipios con relación a la estructura técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logró de una oficina técnica de planificación urbana, autosostenible por medio de cobros de asignación de permisos de construcción.</li> <li>- Tienen Ley de Ordenamiento Territorial del Área metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de participación de otras instituciones a la Mesa de Apoyo</li> <li>- Inclusión de la participación de la Iglesia e las discusiones a partir de este año</li> <li>- Cabildeo respecto al proyecto binacional con Honduras</li> <li>-</li> </ul>
Obstáculos para una gestión más democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de funcionamiento de los entes COPLAMSS Y CODET, para integrar la participación de otros sujetos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los municipios no tienen fondos suficientes para sostener a la UTF</li> <li>- El periodo de administración municipal es bastante corto que descontinúa los procesos</li> <li>- La visión corta sobre Asociativismo municipal que tienen algunos alcaldes, demasiado puntual respecto a proyectos solamente de infraestructura y no integra el desarrollo sostenible y explotación de las capacidades locales (proyectos dirigidos a la gente)</li> <li>- Ingerencia de partidos políticos en los alcaldes (a nivel externo)</li> <li>- Falta capacidad y recursos para llegar a toda la población y convocar su participación</li> <li>- Pocos recursos humanos en COMURES para asistir a las mancomunidades y coordinar actividades</li> <li>- Falta de integración de alguna parte de la sociedad civil para articular esfuerzos en el territorio</li> </ul>
Opinión sobre la relación con el Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo traspasa responsabilidades y no recursos</li> <li>- El GOES accede ante propuestas coherentes que le facilitan el trabajo al mismo (como la carretera del Anillo Perimetral)</li> <li>- NO existe coordinación entre ISDEM, FISDEL y COMURES con las asociaciones municipales, solamente con los municipios</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia con base a información de entrevistas y observación de campo, febrero – agosto 2003.

Y es que deberían los alcaldes y alcaldesas jugar un papel protagónico en el acompañamiento de la gestión mancomunada, cosa que en la actualidad no es asumido de la manera mas adecuada, aunque no dejan de presentarse casos excepcionales como el de la gestión Dr. Héctor Silva en San Salvador –en los periodos de 1997 a 2003 - con el rescate del centro histórico y la desconcentración administrativa a través de distritos; Lic. Oscar Ortiz en la alcaldía de Nueva San Salvador, entre otros, en donde se ha observado un mejor desempeño en sus funciones y en cuanto a sus visiones sobre desarrollo local, aunque estos casos no dejan de ser esfuerzos demasiado localistas y que no integran de lleno la promoción de la asociación de municipios en la cual se ven involucrados, prueba de esto es la falta de conocimiento de la población respecto a estar insertados en un proceso asociativo, por ejemplo, durante los talleres de consulta realizados en algunos municipios de Chalatenango por PRISMA (ver Anexo No. 13, P. 195) en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, fue posible observar la falta de identificación de la población con estos procesos.

## **2. Toma de Decisiones y Conflictos**

La toma de decisiones y conflictos entre los sujetos sociales son situaciones inevitables son parte de un proceso político, que ha surgido en el contexto democrático vivido desde 1992 – después de la firma de los Acuerdos de Paz – viene impulsando el desarrollo del ejercicio democrático a través de fomento del dialogo y concertación, y la toma de decisiones no se excluye de esto. De la observación en el desarrollo de la gestión de estas asociaciones municipales es posible analizar los procesos de toma de decisiones y los conflictos ideológicos generados por diversos orígenes de tipo político, como diferencias ideológicas o partidarias, intereses municipales individuales en juego, lucha por el protagonismo en los procesos, etc.

Como se ha venido manejando, el surgimiento y apogeo del fenómeno de la actuación asociada de las municipalidades presupone el ejercicio democrático, en donde los intereses por superar las debilidades y problemáticas locales comunes rompen las barreras ideológicas y partidarias – muestra de ello son la gran cantidad de experiencias en donde no solo se asocian municipalidades administradas por los mismos partidos, como el caso de las dos experiencias a las que se refiere este estudio, pero estas no dejan de estar presentes en los procesos de toma de decisiones y máxime cuando se pasa por períodos de transición de gobiernos municipales, como los cambios recientes a raíz de las elecciones del 16 de marzo de 2003. “Es por eso que este tipo de nuevas organizaciones debe minimizar las relaciones jerárquicas y promover procesos colectivos de toma de decisiones, ya que la autentica democracia se sustenta en la participación plena e informada de todos y todas. Por eso, es necesario garantizar condiciones adecuadas para que las decisiones puedan ser tomadas por el conjunto de la sociedad<sup>84</sup>”.

Del planteamiento anterior debe rescatarse que en los casos de análisis, no se cuenta con espacios de toma de decisión del conjunto de la sociedad civil, entendida dentro de esta a la población, sino solamente de parte de los gobiernos locales que integran las estructuras político administrativas, que de cierta forma consideran recomendaciones de sus componentes técnicos y sociedad civil presentes (en el caso de la Mancomunidad la Montañona) y que hasta cierto punto considera que las decisiones deben ser exclusivamente responsabilidad de los alcaldes y alcaldesas (Ver Anexo No. 9, P. 189).

Esto quiere decir que tanto en la OPAMSS como en La Montañona la toma de decisiones se da durante las reuniones periódicas que tienen las estructuras político administrativas, en el proceso de discusión de alternativas a

---

<sup>84</sup> Tomado de ISAM, “Gestión Local”, Modulo II, 1997, Pp. 33

las problemáticas que enfrentan, hasta llegar al consenso entre los alcaldes y alcaldesas involucrados. Es decir que es el ejercicio del consenso el reto que deben afrontar las municipalidades asociadas y es precisamente en el proceso que le precede en que resultan los conflictos y contradicciones.

Parecería contradictorio el pensar que la dinámica de toma de decisiones es más constante en La Montañona, por ser un territorio mucho más pequeño que el del OPAMSS, pero no, en la primera, La Montañona, se genera mucho actividad en cuanto a la gestión, y a pesar de que recientemente se integro un nuevo presidente a la mancomunidad la dinámica es constante, por ende se tiene mayor oportunidad de discusión y toma de decisiones en la que se ven involucrados muchos sujetos sociales.

Mientras en el caso COAMSS, la dinámica de la gestión se ha venido desarrollando bajo el esquema de la labor de la OPAMSS y no se han puesto sobre la mesa nuevas problemas, esto no significa que no tengan problemáticas pendientes que serían mejor resueltas en conjunto, sino porque "hace falta mayor protagonismo por parte de los municipios más pequeños" – no en tamaño, sino más bien porque su grado de desarrollo-, es decir, se observa mayor predominio de los municipios de mayor desarrollo<sup>85</sup> en cuanto prioridades de discusión dentro de la Asociatividad Municipal. A esto se le suma otro tipo de factores que inciden en la generación de conflictos para la toma de decisiones, conflictos que de actuar de forma individual, los consejos municipales, no los afrontarían, las discusiones giran en torno aun territorio común, interés común y origen partidario común, variables que no se cumplen a totalidad dentro del COAMSS y La Montañona, razón por la cual no se avanza en la inclusión de otros sectores en la toma de decisiones por temor al

---

<sup>85</sup> Se considera dentro de los municipios de mayor desarrollo, esto bajo los criterios de actividad económica, crecimiento urbano, recaudación de tributos, etc., a: San Salvador, Nueva San Salvador, Antigua Cuscatlan, Soyapango, Ilopango, Mejicanos y San Martín.

incremento en la dificultad de llegar a un consenso entre los sujetos de las estructuras organizativas, cosa que se agudiza al encontrarse mayor cantidad de interés y visiones en juego y no solamente como lo consideró el Dr. Héctor Silva durante una entrevista realizada para este estudio durante sus últimos días como alcalde y presidente del COAMSS:

*"La participación ciudadana así como la de otros sectores se lleva a cabo cuando eligen entre varios al candidato de su predilección como alcalde o cuando se hacen consultas ciudadana, pero hay decisiones que deben de ser tomadas por los gobernantes, esto con el propósito de hacer efectiva la gestión, porque también hay límites según la teoría de participación ciudadana (Dr. Héctor Ricardo Silva, Abril de 2003<sup>86</sup>)".*

También los alcaldes y alcaldesa de La Montañona, sujetos protagonistas de las decisiones, consideran que legalmente son ellos quienes en realidad deben tomarlas y afirman que se dan consultas y rendición de cuentas a la ciudadanía y sociedad civil que integra la mesa de apoyo, mediante cabildos abiertos de la mancomunidad y reuniones de junta directiva en donde se invita a la mesa de apoyo (ver anexo No. 13 y No 11. Pp. 198 y 194), esto en la práctica no genera conflicto entre los diversos sectores, pero precisamente porque no se trata de tomar decisiones, más bien es dentro de la estructura interna en donde es posible identificar algún tipo de conflictos, debido en parte a la *"falta de visión integral"* de algunos de estos en temas de desarrollo local y descentralización, etc., por ejemplo, en cuanto al desarrollo de la institucionalidad y mejoramiento en la gestión al adoptar nuevos proyectos.

---

<sup>86</sup> Esta situación pone al COAMSS en conflicto con algunas ONG o empresa privada, debido a la diversidad de intereses, tal es el caso del desacuerdo que mostró CESTA (Centro de Tecnología Apropriada) ante la solución de construir un Relleno Sanitario como solución al problema de la disposición final de desechos sólidos.

Para completar la idea anterior vale citar el caso del proceso de integración de Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) a la mesa de apoyo de La Montañona, ya que algunos de los alcaldes tienen una visión lineal de cómo hacer Desarrollo Local, manejándolo como gestión de proyectos de infraestructura física, entonces, cuando se les propone otro tipo de proyectos como de fortalecimiento de capacidades internas del municipio y la mancomunidad que incluye nuevas formas de gestión. Con lo cual algunos de los alcaldes se muestran más interesados en conocer la cantidad de dinero que ofrecen las instituciones para ejecutar una obra específica, cuando COSUDE no ofrece financiamiento para ese fin, sino para la construcción social de nuevas formas de gestión que les permita tener mayores posibilidades de ser un organismo sólido, capaz de autogestionar y sostener obras que incluyan a otros sujetos sociales del territorio mancomunado, es decir ellos pretenden romper con el esquema de "cooperación asistencialista o inmediatista" y busca ofrecer algo más complejo a la mancomunidad, pero que a la vez es difícil de digerir para sus integrantes.

Entonces, surgen pequeños roces en cuanto a definir cuestiones para este tipo de casos y son situaciones que deben ser analizadas más detenidamente entre la junta directiva con fuerte orientación de la UTF y Mesa de Apoyo. Queda claro que "la falta de visión más amplia sobre los alcances" que podría tener una Asociatividad Municipal, sobre lo que se puede comprender por Desarrollo Local, que demuestra a la vez que los concejos municipales respectivos tampoco muestran signos de orientación sobre el tema, que también es posible identificarlo en algunas de las municipalidades del COAMSS, máxime con la entrada de nuevos gobernantes a partir del mes de mayo, es uno de factores que genera conflictos entre los sujetos sociales durante la toma de decisiones.

Por otro lado, "las diferencias partidarias (diferencias ideológicas)" que no constituyen en total, un gran obstáculo para la conformación de estas figuras organizativas, pero que en determinados momentos da origen a contradicciones o conflictos en la toma de decisiones, no por la falta de interés de los alcaldes y alcaldesas por resolver las problemáticas comunes del desarrollo de sus territorios - es decir, es posible identificar la relación dialéctica entre *conflictos ideológicos políticos y política de gestión para el desarrollo local* -, tanto en el COAMSS como en La Montañona , sino por "presiones externas de las bases de los partidos de origen", aquí es propicio citar el ejemplo de COAMSS, ya que son solo las municipalidades del partido FMLN las que integran el proyecto de manejo y disposición final de desechos sólidos en la empresa de economía mixta MIDES, y no significa que el resto de las municipalidades no compartan ese problema; y por otro lado, el desinterés en integrarse de lleno a los procesos de discusión por parte de los alcaldes del FMLN en La Montañona (alcalde del municipio de Chalatenango y Las Vueltas) luego de la transición de gobierno, y por ende la pérdida de la presidencia de La Mancomunidad - ahora liderada por un municipio del partido de gobierno por parte del Alcalde del municipio de La Laguna- , debido a que consideran que la persona electa fue impuesta por las directrices del partido de gobierno, previendo mayor dominio de la mancomunidad ante las próximas elecciones de presidente del año 2004, y no por la búsqueda de la persona que diera continuidad de la mejor forma a la gestión de la mancomunidad<sup>87</sup>.

La toma de decisiones y conflictos van aparejadas cuando de defender los "intereses individuales" se trata, cuando se pierde la visión de desarrollo común de los territorios, lo cual es una opinión compartida por los coordinadores de los componentes técnicos de OPAMSS y UTF y los alcaldes

---

<sup>87</sup> En fuentes periodísticas el Diputado Alexander Alas del partido ARENA por Chalatenango ofreció declaraciones, dos semanas antes de las elecciones de nueva junta directiva de la mancomunidad, afirmando que ARENA lideraba La Montañona

coordinadores generales de componentes político administrativos salientes – Dr. Héctor Silva y Lic. César Serrano, entrevistados durante su gestión - y es en ese orden que se evita que la ciudadanía participe de la toma de decisiones sobre el futuro del desarrollo de sus mismo territorios. A esto se puede sumarle factores que no son expresados de forma directa por los sujetos sociales dentro y fuera de las estructuras, pero que están presentes, como la falta de mecanismos de participación de otros sectores y falta de mayor voluntad política por construir el desarrollo local pensando en los intereses y necesidades de la población.

En conclusión al revisar el análisis de las diferentes variables que intervienen en la generación de conflictos para la toma de decisiones en estas dos estructuras organizativas estudiadas, es posible enumerar de la siguiente forma los principales factores que causan conflictos que pueden constituirse en obstáculos para el éxito de estas:

- a.** Diferencias y tendencias Ideológicas
- b.** Intereses Individuales de las municipalidades
- c.** Visión corta de Asociativismo Municipal y Desarrollo Local
- d.** Influencias externas de los partidos políticos
- e.** Falta de integración de otros sujetos sociales del territorio
- f.** Apatía de la población a los procesos de desarrollo local

### **C. EL TRABAJO MANCOMUNADO EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

Al observar las experiencias actuales es evidente que el protagonismo para el trabajo mancomunado para el desarrollo local no se da igual forma entre los actores sociales involucrados, es por eso que continuación se describe y analiza qué actores son las más dinámicos, a partir su participación, cuál es la cuota de responsabilidad y la calidad de estos en la gestión municipal como integrantes de la asociación municipal y como gestionan y ejecutan los de proyectos de interés local a escala microregional y sus perspectivas dentro de la actuación de una estrategia de trabajo mancomunado.

#### **1. Los Sujetos Presentes en Trabajo mancomunado**

Teniendo en cuenta que el fenómeno del Asociativismo Municipal se desarrollo dentro del contexto de la construcción de la *democracia* - razón por la cual es este nuestro observable -, la inclusión de otros sectores al desarrollo de estos proyectos de tipo políticos y sociales es totalmente importante, es por eso que a continuación se plantean que sectores de la sociedad civil están involucrados en la gestión de ambos casos, y por consiguiente, tratar de analizar sus niveles de protagonismo y relaciones entre si. Para este punto es importante retomar los esquemas presentados en las figuras No. 1 y No. 2 (ver Pp. 42 y 48) en donde se identifican a los actores sociales involucrados en las estructuras organizativas.

Claro esto no se ha dado de forma generalizada dentro de las experiencias que se tienen en el país, esto debido a la tendencia de construcción de asociaciones de municipalidades y no de municipios, lo que imposibilita de cierta forma la apertura de los gobiernos municipales a incluir dentro de la actuación asociada a otros sujetos sociales de interés en el territorio. Los casos del COAMSS y La Mancomunidad la Montañona incluyen de cierta forma, o al menos han tenido iniciativa de participación de otros

sujetos dentro de sus estructuras organizativas, a pesar del carácter de asociación, por un lado se tiene un concejo de alcaldes, y por el otro a una asociación de municipalidades, respectivamente.

**a. Identificación de los Mecanismos de Participación**

Para el caso de La Mancomunidad La Montañona incluye dentro de su estructura organizativa una Mesa de Apoyo muy integral y que persigue articular esfuerzos en el territorio, prueba de ello es la división de tareas en áreas de trabajo diferentes que cada una de las instituciones ejecuta, coordinadas por la UTF. El COAMSS, por su parte, y como ya se había señalado anteriormente, incluye dentro de su marco institucional la formación de dos oficinas de coordinación técnica con entes de gobiernos, gremiales y otros sectores llamados CODEMET Y COPLAMSS, pero que en la práctica no han funcionado, lo que si es posible señalar es la relación de COAMSS con la empresa privada, al menos de algunos de los municipios, ejemplo de ello la consolidación del relleno sanitario que se constituye en una empresa de economía mixta llamada MIDES conformada por 11 municipios y una empresa especialista canadiense CINTEC TREDY.

Es clara la diferencia de inclusión de otros sujetos entre estos dos ejemplos de estudio, diferencias que vienen fuertemente marcadas, debido a la construcción histórico social de los territorios que las ocupan. Por ejemplo Chalatenango es un territorio con débil presencia estatal, que se explica en gran medida por el tipo de relación desventajosa y subordinada a las dinámicas de las zonas de cultivo de exportación y a la Región Metropolitana. La orientación de las políticas estatales de desarrollo reforzaría esta relación, sobre todo durante las décadas de los sesenta y setenta. Este enfoque pudo haber sido determinante para que la conectividad de las poblaciones del norte del país se estableciera en forma vertical. Sin embargo, este abandono o repliegue estatal da lugar a otros interesantes procesos de participación social.

La zona nororiental del departamento fue atendida por una diversidad de organizaciones no gubernamentales, y otras redes sociales, formadas para apoyar la reincorporación de los pobladores civiles dentro de las zonas conflictivas, estas desarrollaron proyectos de atención de servicios básicos y ayuda humanitaria para solventar las necesidades de vivienda, salud y alimentación. La experiencia de libre actuación de la sociedad civil en un territorio, todavía conflictivo, permite la construcción de redes de relación entre cooperación internacional, ONG's y organizaciones de base comunitarias, en su mayoría sustentadas en la capacidad organizativa de las comunidades de repatriados – como el caso de los municipios de Las Vueltas y Arcatao<sup>88</sup> - .

Entonces, es posible identificar el fuerte trabajo en cuanto a descubrir y fortalecer las capacidades locales se refiere, labor asumida por las ONG's presentes en el territorio chalateco, y en algunas ocasiones por la iglesia católica, antecedente importante para captar un poco el grado de apertura hacia la participación por parte de los gobiernos locales.

Por otro lado, San Salvador tiene que ver más con la evolución de la estructura urbana muy ligada a los cambios en las dinámicas económicas nacionales. *A partir de los años 1950 vamos a encontrar procesos que están en la base de importantes cambios en el sistema urbano y en el inicio de la metropolización de la capital del país: La Industrialización y La Modernización del Estado, procesos que se ven reforzados por el esfuerzo de integración de las economías Centroamericanas. Podemos afirmar que después de la implantación de la economía cafetalera, esos procesos constituyen el principal factor que moldea el sistema urbano salvadoreño que persiste hasta el presente siglo. Nuevas funciones, relacionadas con el auge de la economía urbana, con la complejización de la estructura social donde emergen nuevos sujetos, y con la ampliación del sistema político institucional, cambian de*

---

<sup>88</sup> FUNDE, "Alternativas para el Desarrollo", *revista*, Pp. 52

*manera sustancial la imagen de las ciudades del país, dándole a la capital, principalmente, nuevos aires de modernidad*<sup>89</sup>.

Entonces, el AMSS ha sido producto de toda esa evolución y por ello el COAMSS obedece a otro tipo de necesidades y por ende no cuenta con el antecedente de participación social que tiene Chalatenango y La Mancomunidad La Montañona en particular. Pero, en un aspecto si coinciden de igual forma los dos casos, y es el grado de participación de otros sujetos en cuanto a la toma de decisiones, ya que tanto una como la otra no permite que otros sujetos sociales que no sean de la municipalidad tomen las decisiones que competen a sus estructuras asociativas.

Entonces, básicamente nos referiremos a continuación con el mecanismo de la Mancomunidad La Montañona, la Mesa de Apoyo, en vista de que no se observa hasta el momento algún otro mecanismo dentro del COAMSS que no sea los ya citados, claro no se puede perder de vista que la Alcaldía de San Salvador ha tenido en el último periodo relaciones bastante amplias con agencias de cooperación e instituciones de investigación en materia de desarrollo local, como la Red de Desarrollo, entre otras, pero esto es cuanto a su actuación como municipalidad, mas no como mancomunidad, cosa de la que se hablara en el siguiente apartado.

La Mesa de Apoyo de La Mancomunidad La Montañona básicamente esta constituida por cinco ONG's, que a continuación detallaremos.

---

<sup>89</sup> A estas actividades comerciales y de servicio se suma, durante las tres primeras de décadas del siglo pasado, la creación de industrias manufactureras al ubicarse principalmente en San Salvador, estas industrias cambian radicalmente las funciones urbanas de esta ciudad y explican el inicio de un proceso progresivo de concentración de población y actividades económicas y políticas (Lungo y Baires, 1988; Lungo, 1992).

**b. El Trabajo Ejecutado por la Mesa de Apoyo**

La Mesa de Apoyo es una instancia que se ha venido formando a medida se ha desarrollado La Mancomunidad, ya que en un inicio no se podía hablar de ésta como tal, siendo que solamente era un organismo el que apoyaba de forma directa a la mancomunidad (IBIS Dinamarca), como financiador de la fundación y funcionamiento de una Unidad Técnica en mayo de 2002, ya que en un principios solamente se contaba con un técnico que había contribuido con la ejecución del proyecto de la "Carretera del Anillo Perimetral", él cual posteriormente es asignado como coordinador del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en donde entra otra de las organizaciones, el CID de Inglaterra la cual colabora en cuanto a la contratación de un técnico especialista en ordenamiento territorial.

La mesa de Apoyo pretende discutir y lograr acciones conjuntas en los siguientes temas: Participación ciudadana, Ordenamiento y Gestión Territorial, Turismo Rural, gestión del Recurso Hídrico y, Medio Ambiente y Desarrollo Rural. Vinculados a proyectos ya existentes y en proceso de gestión de la Mancomunidad en los cuales se involucran a partir de la coordinación de actividades, como se detalla en la tabla No. 7.

**TABLA NO. 7**  
**PARTICIPACIÓN DE LA MESA DE APOYO, EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE**  
**LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

<b>SUJETO SOCIAL</b>	<b>AREA DE APOYO</b>	<b>ACTIVIDADES COORDINADAS</b>
<b>IBIS DE Dinamarca</b>	- Participación Ciudadana - Apoyo al fortalecimiento institucional	- Financiamiento y asesoría del trabajo realizado por la Unidad Técnica facilitadora UTF, desde mayo de 2002. - Apoyo financiero en la realización de cabildos abiertos, publicaciones, boletines, etc.
<b>CID de Inglaterra</b>	- Fortalecimiento de organizaciones locales	- Contratación de técnico para Plan de Ordenamiento Territorial - Fortalecer la capacidad técnica de la UTF. Fortalecer a los concejos municipales de la mancomunidad
<b>PRISMA</b>	- Participación ciudadana. - Ordenamiento y Gestión Territorial, Turismo Rural - Gestión del Recurso Hídrico - Medio Ambiente y Desarrollo Rural	- Talleres y consultas del proceso de ordenamiento territorial, apoyo actividades de gestión territorial y turismo rural. - Interacción e incidencia con cooperación: UE (Proyecto Binacional), Diputación de Barcelona, COSUDE. - Apoyo a la planificación estratégica de la Mancomunidad: objetivos y prioridades de mediano y largo plazo
<b>CACH Comité Ambiental de Chalatenango</b>	- Participación Ciudadana	
<b>COSUDE Agencia de Cooperación técnica Suiza</b>	- Gestión del recurso Hídrico (estrategia AGUASAN) - Fortalecimiento de la capacidad técnica	- Desarrollo de modelos replicables para incrementar la cobertura mediante el fortalecimiento de capacidades locales para planificar, gestionar y mantener inversión y servicios de agua y saneamiento. - Asegurar un mejor calidad de ejecución - Lograr una mejor sostenibilidad financiera y ambiental Promover la equidad entre casco urbano y zona rural

FUENTE: Elaboración propia con base a Observación durante reuniones de junta directiva de La mancomunidad la Montañona, 24 de abril de 2003

### c. Participación de la Ciudadanía

Por otro lado, es importante evaluar el grado de participación ciudadana que existe en estas dos experiencias, tomando en cuenta los mecanismos de participación que empleen estas entidades descentralizadas, en cuento a este tipo de ejercicio democrático y como unidades administrativas de un territorio, más cercanas a la ciudadanía, la cual generalmente es considerado de forma organizada.

Aunque no es el punto central de este estudio el investigar la incidencia de la participación ciudadana en las asociatividades de municipalidades, nada más se quiere dejar, porque no pierde nada de importancia, que las experiencias de análisis no cuentan aun con las herramientas-mecanismos de convocatoria de la participación, en ciertos casos por el costo económico que estos procesos conllevan y en otros casos, porque no se tiene la voluntad política para abrir las puertas a las opiniones de los ciudadanos y ciudadanas a tomar decisiones sobre sus propios territorios, por otro lado, esto también implica todo un proceso de educación de la población sobre la cultura política, que trate de concientizar sobre la importancia de involucramiento en los procesos de administración municipal y microterritorial, como el caso de las asociatividades.

Pero de cierta forma, si se observa cierto grado de interés de creación de mecanismos de participación ciudadana, al menos en el caso de la Mancomunidad La Montañona, ya que durante el funcionamiento de la UTF, este se a encargado de coordinar y realizar dos Cabildos Abiertos y siete reuniones con líderes comunales (ver Anexo No. 13 y No. 12, Pp. 198 y 196), en los cuales se pretendió socializar la experiencia del trabajo mancomunado, que dio como producto la construcción de la Carretera del Anillo Perimetral y que continua hacia una gestión para el desarrollo local, en armonía con el medio ambiente. Por otro lado, también se pueden mencionar los talleres de consultas realizados por PRISMA, en los siete municipios, en el marco del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, en los cuales se compila información sobre los medios de vida, inventario de especies naturales y animales, capacidades de desarrollo turístico, etc. Pero, esto no quiere decir que todo esto este totalmente resuelto, ya que la participación aun es muy escasa, esto en parte por la poca capacidad y voluntad de convocatoria de los gobiernos municipales, es decir hace falta mayor incidencia de los alcaldes y alcaldesas a asumir ese rol para con la mancomunidad.

En cuanto al COAMSS, es evidente que no existen mecanismos de consulta ciudadana, es posible identificar a escala municipal, pero no a escala microregional, para el caso vale mencionar los ejemplos de los cabildos abiertos de las Alcaldías de San Salvador, Nueva San Salvador y Nejapa, y que de este último en particular, demuestra una gran ventaja en ese sentido.

## **2. Acciones para el Desarrollo Local de las Municipalidades**

Al analizar la información presentada en los apartados anteriores, ha sido evidente que aun hace falta más ingerencia de los gobiernos municipales en la gestión mancomuna y que la población, que forma parte de los municipios involucrados, se apropien de este proyecto, porque es para un bien común y pertenece a todos y todas. Hasta el momento, han sido los mayores protagonistas, de la gestión mancomunada, los presidentes de las dos experiencias de análisis, de la mano con los componentes técnicos - dejando claramente evidenciado que los demás involucrados aun no han asumido responsablemente el rol que les ha sido designado -, quienes realmente asumen el mayor grado de gestión para el desarrollo local, mediante la asociación municipal, cosa que les compete según sus respectivos estatutos, pero esta labor debería ser fuertemente acompañada por la coordinación conjunta de los demás miembros de las estructuras políticas administrativas, ejemplo de ello, es que hay alcaldes a los cuales se les ha designado un cargo específico dentro de la estructura y que hasta el momento no lo cumplen, ya sea por falta de términos de referencia que clarifiquen cada una de las funciones o en muchos casos al débil nivel de convocatoria que estas estructuras han demostrado. Es por eso que a continuación se describe de forma breve las acciones realizadas por las municipales en cuanto a la gestión mancomunada.

En un primer momento, son propiamente las municipalidades las que generan una dinámica de trabajo con el propósito de llegar a un trabajo mancomunado, que permita luego crear las bases necesarias para que esa microregión logre una gestión para el desarrollo local.

Los municipios al formar parte de una Asociatividad, se encuentran en un camino muy amplio y requieren contar con una serie de elementos que se desarrollan a continuación y que al no poseerlos, en cierto sentido les resta eficiencia.

Uno de los elementos que las municipalidades, que trabajan de forma mancomunada, no deben olvidar es, mantener una agenda común y consensuada entre los alcaldes y alcaldesas, Organismos Gubernamentales y ONG's. Pero, en los casos observados en esta investigación, se puede determinar que no existe una agenda común, ni consenso en los diferentes sujetos sociales involucrados, fenómeno más evidente en la Asociatividad de Municipios del COAMSS, ejemplo de ello, las diferencias entre los miembros que conforman la Asociatividad, ya sea por color políticos o por directrices de estos mismos, solamente las alcaldías que pertenecen al FMLN utilizando el relleno sanitario de Nejapa, lo anterior no quiere decir, que las otras alcaldías no tengan necesidad de usarlo, pero se niegan rotundamente a hacerlo; en el otro caso, La Montañona, si existe consenso entre los alcaldes, aunque no todos los alcaldes hayan asumido el rol que se les designó realizar, la falta de una agenda en común se hace más evidente entre el trabajo que realizan los organismos de la sociedad civil, cada uno realizando su trabajo aisladamente, tienen sus actividades de acuerdo a su calendarización, se ha tenido la iniciativa del trabajo en conjunto con la mesa de apoyo de La Montañona, aunque no se ha logrado planificar más haya de reuniones de trabajo en el cual se rinden informes, lo más astuto sería que pudieran trabajar

conjuntamente, esto permitiría compartir experiencias, aprovechar el recurso, ahorrarse recursos, tiempo, desgaste, a la vez ganarían credibilidad, etc.

Deben también a gestionar los proyectos conjuntamente, esta es una de las acciones que ambas municipalidades en estudio han sabido realizar sin mayor contra tiempo, ejemplo de ello, es la pavimentación del anillo perimetral de La Montañona; y en el COAMSS, se puede citar el relleno sanitario de Nejapa, aunque no todos lo utilicen.

Deben además de garantizar un Plan de Desarrollo de la Microregión, el COAMSS, realizó esta acción hace ya varios años, el ente encargado de su implementación es la OPAMSS; La Montañona, actualmente se encuentra en el proceso de colección de información para poder realizar su Plan Estratégico, con eso deja evidenciado que tienen una visión a largo plazo de las asociatividades.

Además, uno de los elementos que requiere de mucha atención en este momento, en el cual se habla de un proceso de democratización, es la participación ciudadana, ya que deben buscarse los mecanismos que sean confiables y viables para lograr incentivar a los distintos sujetos sociales, ya sean internos o externos de las municipalidades, pero sí, que tengan el interés de formar parte de una estructura que busca el desarrollo local de las municipalidades y que permita que ellos se convierten en sujetos dinámicos de cambio, oportunidad que antes no existían, porque no se habían creado los medios, ahora que ya existen se debe de trabajar en la búsqueda de como hacer que la población se apropie de este derecho, de formar parte de las decisiones<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Asimismo resulta interesante revisar las experiencias de Tecoluca y Zacatecoluca en el trabajo de grado, de este seminario de graduación: Edenilson Fernández y otros, "Mecanismos de Participación Ciudadana y Toma de Decisiones /la construcción social de las Microregiones del Valle del Jibia y Anastasio Aquino, 1997-2003", Tesis de Grado, Pp. 253

Aunque los espacios en los espacios políticos existen, también, hay una apatía, en cuanto a la participación la población es informada de un cabildo abierto y poco es el interés que prestan a esto. Se debe trabajar en crear una cultura de participación, que se vuelve tan necesaria en la realidad del país.

## **CAPITULO No. 2**

### **CONTRADICCIONES POLÍTICO SOCIALES EN LA GESTION DEL DESARROLLO LOCAL**

POSICIONES POLÍTICAS EN LA DE GESTION ENTRE EL GOES, MUNICIPIOS Y  
MANCOMUNIDADES

LIMITACIONES Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL

SUJETOS SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL

---

## II

### **CONTRADICCIONES POLÍTICO SOCIALES EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

#### **A. POSICIONES POLÍTICAS EN LA DE GESTIÓN ENTRE EL GOES, MUNICIPIOS Y MANCOMUNIDADES**

Luego de haber analizado la problemática en su totalidad concreta, ha sido posible identificar elementos de interés que van sirviendo de insumo para articular la realidad actual, es decir, las relaciones entre las acciones de los sujetos protagonistas en la gestión asociativa – sean gubernamentales o de la sociedad civil –, analizándolas también con la realidad estructural, que a la vez abonen en elementos para la formulación de propuestas viables a la solución de vacíos identificados en la gestión del desarrollo local, en las asociaciones municipales de interés, tomando en cuenta que la de mayor observación y análisis es la Mancomunidad La Montañona, no por ser la más, o menos importante, sino por haber obtenido alcances sustanciales a pesar de sus pocas oportunidades y su desventaja en términos de desarrollo a nivel nacional, aunque no quiere decir que no se señalaran algunos vacíos y contradicciones en los procesos y tendencias que el COAMSS ha venido presentando.

Para lo cual se presenta el análisis de la articulación de los distintos sujetos sociales presentes en los procesos, sean estos de la sociedad política, sociedad civil o como entes de gobierno involucrados, todos ellos como promotores de realidades sociales mediante la implementación de distintos proyectos de clase ya cuestionados, y que a continuación se delimitan mediante de la estructuración y desestructuración de su realidad en tiempo y espacio y sus actuaciones estructurales y coyunturales. Ya que es importante recordar que la temática y los procesos para el desarrollo local relativamente

se pueden llamar coyunturales, pero también, es preciso tomar en cuenta su base histórica estructural para analizar su direccionalidad y tendencia.

En primera instancia, es de gran importancia analizar la actuación de los sujetos sociales, estructuralmente establecidos, es decir, los del Estado Nación<sup>91</sup> y las relaciones que estos tengan entre sí, articulándolo con las posiciones de los nuevos sujetos sociales – si es que puede interpretarse a las asociatividades municipales no solo como instrumentos, sino dinamizándolas como sujetos de transformación social - , que a la vez, es posible posicionarlos frente a la actuación de sujetos del sector privado – llámese estas ONG, intelectuales, cooperantes, gremiales, etc.- , pero que se iniciara por hacer una revisión de la articulación de estos por separado para luego, más adelante, analizar la articulación de todo este universo de sujetos sociales, sean internos y externos, pero que en resumen se ven asentados en un mismo territorio a la vez de expresar sus proyectos políticos (de izquierda y derecha, siendo estas las fuerza que dominan en los casos de estudio) y por ende se expresan sus formas de gestión y la viabilidad que estas tengan.

A continuación, a través del análisis articulado de las relaciones de los sujetos sociales, se presentan las diferentes contradicciones identificadas, a raíz de la implantación de dos proyectos políticos antagónicos, liderados por sujetos sociales históricamente en pugna, por un lado, el proyecto de Derecha del partido ARENA en el Gobierno, y por otro, el proyecto de Izquierda, impulsado en este caso por algunos alcaldes del partido FMLN, que han venido mostrando iniciativa en el desarrollo local, mediante la actuación asociada de las municipalidades y el protagonismo en la lucha por el desarrollo local.

---

<sup>91</sup> Sean estos los diferentes entes institucionales de Estado, que mediante su accionar desarrollan sectorialmente el proyecto político del Gobierno en la actual gestión.

### **3. Visiones Gubernamentales Frente al Asociativismo Municipal**

Dentro de estas posiciones institucionales, cabe hacer la aclaración que a pesar que todos los sectores que se citen y analicen tienen su origen en las estructuras de Estado, se diferencian por su nivel de jerarquía en el orden político nacional y por otro lado, por su nivel de dependencia o autonomía estatal. Así pues, es posible mostrar la tabla No. 8 en donde se pueden tipificar las distintas instancias a las que se hace referencia, detallando de forma breve su intervención en el desarrollo local, además, de presentar su posición frente al fenómeno del Asociativismo Municipal.

Las figuras estatales relacionadas con el desarrollo de las municipalidades pueden ser muchas, pero solamente se tomarán las más vinculadas con estas, es decir las que realizan una labor ya sea de planeación o ejecución de proyectos en beneficio del desarrollo local y de incidencia política como es el caso de COMURES, que no es una estructura institucional del Estado, pero sí es una gremial que aglutina a todas las alcaldías municipales de la República de El Salvador.

Tabla No. 8

## VISIONES GUBERNAMENTALES FRENTE AL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

ENTE ESTATAL	RESPONSABILIDADES	VISIÓN SOBRE Asociativismo Municipal	ARTICULACIÓN CON Las Asociatividades Mun.
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local <b>FISDL</b>	Nombrada por el presidente Francisco Flores en 1999 como oficina rectora de Desarrollo Local (a partir de la reestructuración del FIS, como paliativo a las medidas de ajuste estructural, que iniciaron con los gobiernos de ARENA 1989), coordinadora de la ENDL Pero orientada a la financiación de Obras de Infraestructura.	Se origina por necesidades compartidas y no en ideologías. Su sostenibilidad tiene que ver con el liderazgo y un buen balance en autonomía municipal. Ponerle cuidado a las UT por convertirse en un gasto exagerado de dinero. Pero la Asociatividad permite agilizar el proceso de descentralización.	"Apoyo técnico" a los procesos de formación y seguimiento. Fondos de cooperación para la financiamiento de los proyectos presentados por las municipalidades y asociatividades.
Instituto de Desarrollo Municipal <b>ISDEM</b>	Responsable de la Proporcionar a las municipalidades asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, con la finalidad de capacitarlas para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones a partir de 1987 <sup>92</sup> , hasta el momento con baja cobertura (18.32% de municipalidades)	Este es un proceso político-administrativo voluntario dentro de un territorio concreto, inspirado en una visión compartida de objetivos, oportunidades y requerimientos de desarrollo que rebasa límites geográfico-políticos-administrativos tradicionales <sup>93</sup>	Asesoramiento técnico y legalización en procesos de formación de entes asociativos, además de acompañar en sus etapas de planificación de gestión asociada y para seguimiento de sus proyectos, pero no cubre la demanda.
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano <b>VMVDU</b>	Dependencia del MOP, desde 1979, pero con cierto nivel de independencia, a su cargo la responsabilidad de vigilar los procesos de desarrollo habitacional y hasta muy recientemente de planificación territorial, enfocada mas en lo urbano		Desde la formulación del PNODET contempla a las asociatividades, pero plantea otras microregiones, en materia de los procesos asociativos no aporta ningún insumo para su formación o desarrollo (a excepción del caso de la Microregión del Valle de San Andrés, en donde prácticamente la impulsado fuertemente)

<sup>92</sup> Se crea el 4 de Marzo de 1987 mediante su ley Orgánica, Contendida en el Decreto Legislativo N. 616, Publicado en el Diario Oficial N ° 52 Tomo 294 del 17 Marzo de 1987.

<sup>93</sup> [www.isdem.gob.sv](http://www.isdem.gob.sv)

Comisión de Asuntos Municipales de la <b>Asamblea Legislativa</b>	Creada desde 1997 para orientar el proceso de descentralización del Estado, discute propuestas de reformas a las leyes respectivas (hasta el momento vetadas por el Presidente) , pero no a formulado una propuesta.	***No se conoce ninguna posición al respecto***	No se conoce ningún precedente para el apoyo de estas, en particular, parte de la Asamblea, solamente en cuanto a las reformas ya citadas.
Comisión Nacional de Desarrollo <b>CND</b>	Conformada por profesionales de la sociedad civil, desde 1994, 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 económico y no social.	***La misma de las municipalidades***	Reconoce las potencialidades de este proceso y le apuesta al desarrollo local, desde su creación ha venido formulando propuestas territoriales, en donde contemplan microregiones.- Aunque Apuesta más a la conectividad vial e infraestructura para la macro economía
Concejos Departamentales de Alcaldes <b>CDA</b>	son entidades gremiales del nivel departamental, que forman parte de la estructura organizativa de COMURES desde 199, que tiene por objeto contribuir a crear las condiciones necesarias para el logro del desarrollo económico, social, político y cultural del departamento. Además, para la asignación del fondos FODES .		No se conoce ningún precedente de apoyo o propuesta para el desarrollo asociativo, mas que los esfuerzos individuales de cada municipalidad.
Municipalidades	Unidad más próxima a la población, creada para la administración de los bienes del Estado. Hoy en día tiene la importancia de ser la figura microterritorial más importante 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 temas de participación ciudadana y negociaciones con la	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 y de las asociatividades más aya de los proyectos de infraestructura.	Son principales impulsores 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 a la planificación del desarrollo local territorial de la microrregión. No se observa propuestas en materia de instrumentos que

	sociedad civil.		fortalezcan estos procesos
<b>COMURES</b>	Desde 1941 <sup>94</sup> es la Gremial de las municipalidades con finalidades de promover el municipalismo en el país. Es a partir de su reforma institucional en los años 80 y luego de su crecimiento con la llegada de nuevos cooperantes y su dirigencia en manos de un alcalde del FMLN, es que se incrementa su labor. En materia de Asociativismo, brindan asistencia legal y técnica para la creación de estas.	Una buena forma de solucionar las necesidades de las municipalidades uniéndose esfuerzos, forma que esta legalmente avalada por el Código Municipal del país.	Colabora en asistencia técnica para los procesos de conformación de estas figuras y da asesoría legal para su conformación.

FUENTE: Elaboración propia con base a entrevistas y lectura de contenido, febrero – septiembre 2003.

Como fue evidente, las asociatividades municipales, como lo decía el título de este apartado, no aparecen dentro de esta tabla, precisamente, porque son las municipalidades quienes las conforman, y estas solo son una figura formal, que muchas veces no llega a constituirse con grandes niveles de institucionalidad. Además, que es alrededor de estas que giran las opiniones que se expresaron anteriormente, en donde gran parte de las carteras de estado se ven excluidas, precisamente por el grado de total desarticulación que tienen estas con el desarrollo municipal – punto que desarrolla con más profundidad en el siguiente apartado -. Lo que interesa conocer es ¿Cuál es el papel que desempeñan estas instituciones en esta coyuntura y sus factores estructurales que propician la misma?, en la tabla anterior se expresa de forma resumida, pero lo que si fue evidente de observar es que todas y cada una están de acuerdo con el proyecto de las asociatividades, es decir no ponen

<sup>94</sup> Según CORDOVA/QUIÑÓNEZ, “La Situación Actual del Asociacionismo Local: el Caso de COMURES”,: Se creó por acuerdo ejecutivo No. 1343, de fecha 29 de agosto de 1941, siendo concebida como “una entidad de utilidad pública, con fines no lucrativos y no partidistas”. Sin embargo, no va a ser sino hasta el año de 1991, 50 años más tarde de su creación, cuando se produce el primer intento que fructifica para despertarla de su sueño y darle el impulso y vitalizarla como la gremial de las municipalidades, en un marco pluralista.

ningún tipo de obstáculos a su desarrollo y reproducción en todo el territorio, pero, quien tiene el papel protagónico son las municipalidades.

Entonces, tomando en cuenta lo anterior, cabe preguntarse ¿Cuál es el verdadero trasfondo de estas posiciones, cuando ninguna de estas instituciones, a excepción de las municipalidades y COMURES, muestran iniciativas de apoyar de manera constante o trabajar de forma más activa en el mejoramiento de sus capacidades, y del desarrollo local como tal?. No se debe perder de vista que, las relaciones o interrelaciones entre el Gobierno Central y las Asociatividades Municipales son distintas y variadas por cuestiones partidarias, es decir estas pueden depender fuertemente del vínculo de afinidad partidaria que tengan entre sí, siendo que las municipalidades están gobernadas por estos, para el caso FMLN y ARENA, y que es generalizado para la mayoría de casos que hay en la actualidad, claro, tomando también en cuenta que existen otros partidos políticos que también gobiernan las alcaldías, pero que en si son de izquierda, derecha y centro.

Para responder estas interrogantes no se debe de olvidar la condición estructural que se ha venido desarrollando históricamente de un Estado Verticalista, a pesar de que con la entrada del presidente Francisco Flores Pérez se haya adoptado a un organismo "rector", del desarrollo municipal, FISDL<sup>95</sup>, y que este se responsabilizara de coordinar un esfuerzo sustancial de concertación y consenso entre sociedad civil, empresa privada y Estado, mediante el Grupo Consultivo que realizará meses mas tarde la ENDL, documento que propone lineamientos para el impulso de este, pero que hasta la fecha no ha tenido la difusión deseada, motivo por el cual uno de los organismos involucrados se retira del esfuerzo al verse excluido de un proceso

---

<sup>95</sup> Que como ya se discutió anteriormente surge como producto de la reestructuración del FIS, Fondo de Inversión Social, como compensación a las políticas de ajuste estructural y también, como parte de las exigencias de algunos cooperantes externos.

de seguimiento, máxime luego de los terremotos de enero y febrero de 2001<sup>96</sup>. Prueba de ello, es el trabajo realizado por el FISDL orientado a la transferencia de fondos para la ejecución de proyectos de infraestructura, claro esto también en consecuencia de las visiones de desarrollo que los gobernantes municipales y pobladores tengan, y por ende las demandas que hagan.

Esto por un lado, pero no se debe negar que el Gobierno Central, a través de sus instituciones, también realiza algunas acciones encaminadas al apoyo y creación de las Asociatividades, claro que estas tienen otro contenido, otra visión. Así es posible citar como el Gobierno dio especial atención a la creación de TETRALOGIA DE ORIENTE, figura creada para la descentralización de una empresa de agua, que en el fondo privatizó el servicio, sin la eficiencia esperada; así también, puede mencionarse la creación del proyecto piloto de la Microregión del Valle de San Andrés impulsado por el VMVDU y la empresa privada (a través de FEPADE y FUSADES), que ha tenido un fuerte apoyo debido a sus objetivos de factibilidad económica en vista del asentamiento de parques industriales internacionales en la zona, más no es posible identificar este nivel de apoyo en Asociatividades que crean las municipalidades solas o con apoyo de la sociedad civil, tal es el caso del COAMSS, ya que fuera apoyar, se obstaculizan sus mecanismos de recaudación de impuestos de proyecto de relleno sanitario y otros cobros municipales, al ordenar la separación de cobros del recibo de alumbrado eléctrico.

Otro de los puntos que podrían haber resultado a favor de un mejor desarrollo de este fenómeno, es la propuesta de una reforma al trabajo

---

<sup>96</sup> Según último informe de la Red de Desarrollo Local RDL, estos se retiran formalmente de la siguiente forma: no permite implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo Local en forma coordinada e impide un aporte constructivo de nuestra parte (RDL, Carta del directorio del la RDL a Miguel Ángel Simán, Presidente del FISDL, 4 de febrero de 2002.

desempeñado por el ISDEM, cosa que hasta la fecha no se ve muy clara, y que se ve reflejado en la poca cobertura que este instituto tiene para asistencia técnica de las municipalidades.

Esta asistencia técnica es solventada en algunos de los casos por COMURES y otro tipo de organismos de la sociedad civil dedicados a este aspecto, pero entonces, debe cuestionarse ¿por qué el Estado a pesar de mostrarse dispuesto a fortalecer a las municipalidades y ver las potencialidades del Asociativismo municipal, no da signos claros de avanzar en acciones concretas? una de las razones que se aducen en este trabajo es que el Gobierno este esperando a que las municipalidades den ese salto de calidad por si solas – lo cual no es que sea malo, por el contrario estas deben tener parte protagónica en los procesos-, pero no bajo intenciones de descentralizar, sino más bien para que estas realicen mediante las cooperaciones que obtengan en las asociatividades municipales obras que en la práctica son responsabilidad del GOES<sup>97</sup>, obras que en su mayoría si las ejecuta en las ciudades o municipios más desarrollados.

Por otro lado, se encuentra el VMVDU, quien hasta hace muy poco tiempo se ha interesado en la formulación de planes de desarrollo territorial, por medio de la Oficina de Planificación Estratégica (OPES), coordinando con empresas consultoras los ya conocidos Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR) en algunas de las principales ciudades del país, y más recientemente el PNODT, que contempla en su diagnóstico 53 experiencias asociativas. Pero anteriormente no realizó alguna acción directa de apoyo a las asociatividades, a excepción del proyecto piloto de La Microregión del

---

<sup>97</sup> Al respecto vale citar la construcción del anillo perimetral La Montañona, obra realizada por esfuerzos de la mancomunidad, cuando podría haber sido solventada completamente por el GOES, y haberse invertido esos fondos en otro tipo de proyectos de planificación o desarrollo social, etc. así sucesivamente las municipalidades por medio de las asociatividades o por si solas han construido escuelas, sistema de agua potable, entre otros.

Valle de San Andrés, objetivos netamente de productividad industrial en tierras que históricamente han tenido gran potencial agrícola. A esto último se le debe poner atención, en el sentido de las competencias entre el nivel central y local, ya que es de suponer que un ente estatal como este debe encargarse más bien de lo nacional y no de lo microrregional, es decir, aquí surgen una de las contradicciones que se identifican, además, de que este problema se desarrolla bajo el eje transversal de análisis de lo "Ideológico", como el ejemplo antes planteado, en vista de que esta microrregión está siendo orientada por alcaldes del partido de Gobierno, por consiguiente reciben de cierta forma mayor apoyo, no así las demás experiencias que son impulsadas por otros sujetos de la localidad. Así como este hay otros ejemplos, pero que serán identificados a lo largo del capítulo.

#### **4. Contradicciones y lucha por la autonomía**

Es evidente que tanto las instancias del Gobierno Central, a través de ministerios y secretarías, los Municipios y las Asociatividades municipales, como los sujetos de la sociedad civil, parecieran estar a favor y apoyar rotundamente el gran reto del desarrollo local, pero a la luz del análisis de la realidad y de sus posiciones en el proceso de gestión, se identifican contradicciones al hacer el esfuerzo por articular la actuación de estos. Antes que nada, es importante señalar que estas contradicciones en la gestión por el desarrollo local, mediante las Asociaciones Municipales – y que también aplican a otro tipo de instrumentos –, tienen su raíz en seis factores: Posiciones Partidarias, Distintas Visiones y Alcances sobre el tema, Falta de Voluntad Política, Carencia de Planificación Nacional, Falta de Integración en Participación Política e Incidencia de la Política Internacional.

Las contradicciones identificadas durante la observación del fenómeno de interés son de dos tipos, las que se originan en el seno de la junta directiva o consejo de las Asociatividades y las que se generan desde los

niveles superiores del Estado, pero que todas por igual retrazan el proceso de desarrollo o la gestión hacia el desarrollo local y debilitan los procesos de democratización que han significado estas experiencias. Tanto unas como las otras son producidas por las causas antes expuestas, pero que tienen su base principal en la visión que cada proyecto político histórico y antagónico presenta, es decir el de izquierda y derecha -esto en el caso de los sujetos de la sociedad política que forman la estructura de gobierno a través de los entes ya expuestos en la tabla anterior- y que se definen con mayor profundidad a continuación:

**a. Posiciones Partidarias**

En El Salvador la democracia se ve refleja por el número de partidos políticos existentes y no por el nivel de calidad en el dialogo y concertación que deben tener estos sectores ideológicos. En los casos de las Asociatividades Municipales de estudio los sujetos protagonistas o alcaldes y alcaldesas tienen un gran reto que afrontar en este sentido, ya que tanto en el COAMSS como en La Mancomunidad La Montañona, sus directivos pertenecen a las dos fuerzas políticas de mayor representación, y a la vez opuestas, lo cual no ha representado un obstáculo para la conformación de estos instrumentos de gestión, máxime en el caso de la Montañona que fue creada recientemente, y no tanto en la formación del COAMSS por haber sido fundado cuando el FMLN aun no se colocaba como partido político, sino hasta posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, es decir en la actualidad si genera cierto nivel de tensión en el COAMSS, ya que la mayoría de los gobernantes municipales de este pertenecen al partido opositor al gobierno central, lo cual a obstaculizado en ciertas ocasiones el aval de algunos proyectos, o simplemente, falta de apoyo a estos como en el ya conocido caso de la empresa de economía mixta MIDES, en donde solo las municipalidades del FMLN están afiliadas.

Las posiciones político partidarias se ven fuertemente definidas durante la gestión y ejecución de proyectos, vale citar que recientemente han sido impactadas por un mandato presidencial de separar los cobros del servicio de energía eléctrica y el cobro de recolección de desechos, a partir del mes de junio, con lo cual estas municipalidades están alcanzado un déficit en sus recaudaciones<sup>98</sup> y las pone en peligro de insolvencia para proyectos de beneficio de la población. La razones que aduce Francisco Flores son que mediante esta separación se eliminan distorsiones en los cobros ya que los cobros de las alcaldías son cuestionados y él como gobierno no quiere ser parte de eso, pero es de cuestionarse por qué es precisamente en este momento que el presidente toma esta decisión cuando, la decisión de incluir los cobros municipales en las facturas de alumbrado eléctrico fue tomada en 1993 por el entonces alcalde Calderón Sol (del partido ARENA). Si el presidente deseara resolver el problema de la solvencia legal de las finanzas municipales lo más conveniente hubiera sido emplear de forma conjunta con las municipalidades un mecanismo de contraloría, elemento pendiente en su gestión por ser parte del compromiso asumido en la ENDL, entre otros. Además, en dónde queda la autonomía de las alcaldía otorgado mediante el artículo 17 del código municipal, en donde se les faculta de asociarse libremente para formar otro tipo de entes descentralizados, como el caso de MIDES.

Lo particular de este asunto es que tanto ha generado conflicto con las alcaldías de FMLN como con las de ARENA, según lo expresa la tabla 9, en donde se comprueba que las municipalidades están concientes de la necesidad que tienen de mecanismos efectivos de recaudación de tributos, fuera de sus tendencias ideológicas, pero también es obvio que esta medida afecta mucho más a las alcaldías del FMLN que forman parte de MIDES,

---

<sup>98</sup> Carlos Rivas Zamora, alcalde de San Salvador por el FMLN y presidente de COAMSS (a partir de mayo de 2003) afirmó en un periódico local (LA PRENSA GRAFICA, 4 de junio de 2003) que la mora en la alcaldía se ha reducido a un 22%, de los cerca de 115 mil abonados que tienen y que temen un incremento.

debido a los costos de funcionamiento que esto implica, y a las consecuencias que puede originar sobre preferencias electorales en un nuevo periodo, por el descontento de la población por los altos costos de mora.

**Tabla No. 9**

**OPINIONES DE ALCALDES DEL COAMSS RESPECTO A LA SEPARACIÓN DE COBROS EN EL RECIBO DE ALUMBRADO ELÉCTRICO**

<b>ALCALDES</b>		
<b>Milagro Navas, Antiguo Cuscatlán – ARENA</b>	<b>Carlos Rivas Zamora, San Salvador - FMLN</b>	<b>Oscar Ortiz, Nueva San Salvador - FMLN</b>
Estoy en desacuerdo por eso. Lo ideal es que pudiese quedar como estaba el recibo	Es una decisión de orden político de causarle daño a todas las municipalidades, y especialmente a San Salvador	La medida tomada por el Gobierno tiene fines políticos

FUENTE: Elaboración propia con base a información de LA PRENSA GRAFICA, periódico, 4 de junio de 2003, P. 42-43.

No es que este sea el único conflicto de interés a tratar en este punto, pero si merece atención en vista que el presidente del país también se había comprometido a fortalecer los niveles de coordinación entre el gobierno central y local mediante: "la coordinación y el apoyo a las alcaldías del Gran San Salvador en iniciativas de gestión urbana, como la disposición final de residuos sólidos e industriales, el rescate de ríos contaminados, la disminución de congestionamientos vehiculares, etc.<sup>99</sup>", cosa totalmente contradictoria con los hechos. Por aquí también valdría citar el caso del Proyecto Anillo Periférico y los conflictos que trajo en el tramo llamado Paquete III –situado en los municipios de Apopa, Soyapango y en su mayoría en Delgado-, en el sentido que las alcaldías y pobladores se mostraron en desacuerdo con la línea de construcción trazada, por su fuerte impacto en los recursos naturales y por la falta de medidas o planes previos para la remuneración o reubicación de los pobladores afectados por los derechos de vía.

<sup>99</sup> ARENA, "La Nueva Alianza: Programa de Gobierno, 1999-2004", libro, P. 19

Por otro lado, las diferencias ideológicas también se hacen sentir dentro de las juntas de las Asociatividades municipales, por presiones de las bases partidarias, como en el caso de La Mancomunidad La Montañona al momento de elegir la nueva junta directiva, ya que los alcaldes de ARENA cuentan con la mayoría (5 municipios de siete), lo cual ponía en ventaja la elección del nuevo presidente. La Montañona según estatutos elige su nueva junta en Asamblea General, como ya fue expuesto en el capítulo anterior – es decir los siete alcaldes y dos concejales de cada municipio -, el proceso de elección se decide en el momento por unanimidad, y para el caso en este año se propuso, por parte del actual alcalde de Chalatenango (Dr. Coto,- FMLN), hacerlo por voto secreto, debido al compromiso con las bases que representa el voto a mano alzada, y a sabiendas que la labor anteriormente desempeñada por el lic. Cesar Serrano (alcalde saliente de Chalatenango – FMLN) y el grado de aceptación de su gestión, además de las capacidades técnicas de todos los candidatos, entre los cuales, se tenía la percepción que los más indicados y de mayor popularidad eran el Dr. Coto y el Sr. Francisco Castro (alcalde de Comalapa), pero que por mandato de las bases del partido ARENA<sup>100</sup> se tenía planeado impulsar al nuevo alcalde del municipio de La Laguna, hoy actual presidente de la mancomunidad.

En este evento fue evidente el grado de descontento de un grupo de la población, debido a la decisión de realizar la elección a mano alzada, el descontento fue expresado por el desánimo de los alcaldes del partido FMLN a dar su voto, cuando ya estaba claro el resultado final. Entonces, si los alcaldes de ARENA estaban consientes de las capacidades de los candidatos por qué elegir a un nuevo alcalde que no tiene mucha experiencia con el trabajo en bienestar de la población, siendo que al menos el Dr. Coto ya se había

---

<sup>100</sup> Según declaraciones de un diputado de ARENA por Chalatenango, en un periódico local, La Mancomunidad sería liderada por el partido, previo a haberse realizado las elecciones en Asamblea General Ordinaria.

desempeñado como concejal en el periodo reciente. Será que las alcaldías del partido ARENA sentían temor a su autonomía teniendo un presidente de la mancomunidad de oposición o simplemente por razones de estrategia propagandística teniendo cerca las elecciones presidenciales de 2004, a esto podría relacionarse comerciales publicitarios que recientemente están publicando por radio y televisión sobre el municipio de Ojos de Agua (ARENA), haciendo referencia a los beneficios de la carretera del Anillo Perimetral, pero el cual esta cargado de una fuerte orientación a rendirle créditos al Gobierno Central, cuando han sido las municipalidades mediante la Mancomunidad que lo lograron y bajo el liderazgo del Lic. Cesar Serrano (FMLN).

También, en el COAMSS se han venido dando conflictos de este tipo, por ejemplo por la no funcionalidad de los entes CODEMET y COPLAMSS, en donde se observa descontento por parte de los alcaldes de las municipalidades del partido ARENA al respecto, en especial por la alcaldesa Milagro Navas quien considera que el problema no se resuelve por diferencias políticas (ideológicas), según lo expreso en la primera reunión de alcaldes entrantes en el nuevo periodo de gestión, celebrada el día 3 de abril del presente año. Además, es preciso señalar que se percibe de cierta forma falta de interés, a nivel general, por resolver problemas propios de alguna municipalidad ya que los alcaldes muestran poca atención al momento que otros los expresa, situación que debilita la consistencia del ente asociativo, quizás a lo mejor haga falta reestructurar la visión y alcances de la Asociatividad, al verse limitada a la gestión urbana, cuando hay una serie de problemáticas de tipo social en todos los municipios, tal es el caso de proyecto de perrera municipal que esta impulsando el municipios de Soyapango –en vista de la epidemia de rabia-, un proyecto con la importancia de este sería propicio abordarlo en conjunto, así como otros, como las maras, delincuencia, etc. Aunque no se debe perder de vista los pocos recursos y la ambigüedad en la definición de competencias entre el nivel central y local, pero lo que si es

obvio, es que son las municipalidades el sujeto social más cercano a la población y por ende en quien recaen generalmente las malas evaluaciones parte de la población.

**b. Distintas Visiones y Alcances sobre el tema**

Este punto es quizá uno de los principales generadores de contradicciones, en tanto que la falta de recursos es solventable a través de otros mecanismos de gestión, así como los demás factores pueden irse minorizando en la medida se busquen formas de resolver los vacíos, pero la falta de visión y alcances que tienen los gobernadores municipales, respecto a los temas de desarrollo local, medio ambiente, desarrollo social y sostenible, gestión municipal y mancomunada, no es un problema que puede resolver de forma inmediata, ya que está fuera del alcance de un simple mecanismo de solución, estas visiones y alcances no solo están precedidas según las líneas partidarias de las cuales provengan los alcaldes, sino de la preparación técnica y experiencia que tengan estos. Con esto no se pretende afirmar que los candidatos a alcaldes sean profesionales altamente calificados, sino que no existe en la actualidad un proyecto impulsado por alguno de los entes de gobierno que de preparación sobre la administración municipal, a esto se suma el corto periodo de gestión que coloca a nuevos sujetos en los cabildos, lo cual retrasa lo procesos o lo que es peor, lo frena de forma total.

Al hablar con algunos de los alcaldes que forman parte de la Mancomunidad la Montañona y el COAMSS es evidente que no todos manejan el mismo nivel de comprensión y alcances sobre el trabajo mancomunado, para el caso vale citar que la alcaldesa del municipio de Ayutuxtepeque afirmó "no ser parte de una Asociación Municipal, que el COAMSS era solo una forma de reunirse a discutir problemas comunes de San Salvador"<sup>101</sup>. Entonces, cabe preguntarse, será que la gobernante tiene una

---

<sup>101</sup> Daysi Villalobos - Alcaldesa del Municipio de Ayutuxtepeque - , "Visión de Asociatividad". Entrevista, mayo 2003.

visión no muy clara sobre Asociativismo municipal o simplemente el COAMSS no llena las expectativas que un ente de este tipo debería tener; lo que si esta claro, es que el tema de Asociativismo Municipal a pesar de estar tan en boga no esta bien definido en el ambiente de todos los gobernadores municipales, como estrategia para el desarrollo local, y por otro lado, que el periodo de gestión municipal, de tres años, pone en riesgo la gestión planificada del desarrollo local, el hecho que entre un nuevo gobernante a un proceso de este tipo limita de cierta forma el desarrollo que se haya venido dando, a este se le suma la visión limitada que tengan de municipalidad – que estructuralmente ha estado planteada como administración de servicio de registro personal, recolección de desechos sólidos, etc, así como el mantenimiento y administración de parques y mercados, y no como un eje principal del desarrollo económico y social del municipio.

Es decir, que si hay contradicciones entre los gobernantes del mismo partido político, es más posible que se den entre los de oposición, claro esto ha sido posible identificarlo en algunos casos, como el ya mencionada del proyecto de manejo de desechos sólidos del COAMSS, pero en otras ocasiones el desarrollo del fenómeno apunta hacia la disolución de las diferencias partidarias debido a la conciencia que los gobernantes municipales en general han tomado respecto a la urgencia de recursos que demandan las municipalidades, para echar a andar sus planes y/o proyectos municipales, en donde las asociatividades generalmente quedan al margen de la inversión del presupuesto municipal y estas deben recurrir a otros mecanismos de gestión de fondos, es decir, que las municipalidades no son capaces en la actualidad de sostener con una estructura de gestión de largo plazo para el desarrollo de sus microterritorios, ya que la actual asignación de sus presupuestos no contempla un porcentaje para dicho fin<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Para el 2002 el fondo FODES es canalizado a las localidades a través de ISDEM (872.4), FISDL (43.3), gastos de funcionamiento de ISDEM, FISDL y COMURES (15.0), % de transferencias del

Por otro lado, no solo entre los alcaldes y alcaldesas se identifica diferencias y contradicciones entre sus visiones sobre el tema, sino también entre las demás entidades de gobierno analizadas. COMURES para el caso, no ve en las asociatividades una opción para la descentralización, sino solamente una forma de echar a andar un proyecto común, de forma puntual, más la mayoría de las alcaldías municipales si contemplan esa posibilidad, aunque se debe considerar que las tendencias actuales de estos proyectos apuntan hacia dos direcciones, la descentralización de los servicios municipales como el caso de MIDES en el COAMSS, o el subsidio de obras que son responsabilidad del Estado, y no son asumidas por la gran polarización de la inversión pública y privada, como el caso de la ejecución de obras de infraestructura social (construcción de escuelas, carreteras, sistemas de agua, etc).

Es decir, aun no se visualiza en la coyuntura de estudio un instrumento o una iniciativa por ordenar de forma integral todos estos proyectos, cosa que tiene mucho que ver con la falta de una buena definición de competencias entre lo local y central y que ya ha sido considerado en propuestas de reformas formuladas por COMURES y otros sujetos de la sociedad civil, pero que hasta la fecha no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, y tampoco han sido apoyadas por ISDEM y FISDL, cuando deberían de trabajar de forma conjunta por el desarrollo local.

En esa misma línea de análisis, esta claro que no se tienen una visión compartida entre FISDL, COMURES e ISDEM, a pesar de que son

---

Presupuesto General Nacional (5.94) y % de transferencias utilizando recursos propios, en relación con los ingresos corrientes del Presupuesto General Nacional, y aun así no alcanza el 6% en su totalidad. Este presupuesto se hace efectivo mediante las acciones de estos entes, pero es obvio que dentro de este no se establece un % estrictamente destinado al funcionamiento de las entidades asociativas, por lo cual las municipalidades no arriesgan pocos fondos para este fin y recurren a organismo financieros internacionales ya sea de forma bilateral (a través de la sociedad civil) o multilateral (a través de FISDL y COMURES).

instancias que son parcialmente financiadas por el FODES (15 millones de colones), todas comparten lo positivo del proyecto asociativo, pero difieren en algunas opiniones, FISDL por su lado, no está de acuerdo con la instalación de estructuras de administración técnicas en las asociatividades -como la UTF de la Montañona-, por verlas como un gasto innecesario de fondos, cosa que por ejemplo COMURES considera de forma positiva, pero sin que la municipalidad sea relegada de su importancia política y territorial.

ISDEM es un caso interesante de analizar, ya que esta institución a pesar del peso que supondría tener, se encuentra muy al límite del desarrollo de las asociatividades, debido en gran parte a los pocos recursos, cosa que no se ve de igual forma en FISDL y COMURES debido a la gran capacidad que tienen para gestionar fondos de fortalecimiento institucional, entonces es de cuestionarse ese punto, por qué ISDEM no logra ese grado de protagonismo en el desarrollo municipal. No se debe dejar de tomar en cuenta que ISDEM fue creado durante la administración de los gobiernos del PDC en 1987, posterior a la aprobación del Código Municipal, pero que en ese momento operaba de forma paralela a COMURES y luego fue considerado para eliminarse al pasar el FIS a ser FISDL, bajo la administración de ARENA, pero se continuó con este bajo la lógica que debería ser reestructurado, pero este es un proceso que aun no se lleva a cabo.

Mientras, la Asamblea Legislativa pareciera no tener un mayor protagonismo en este tema, y solo se ha observado hasta estos meses recientes, un mayor dinamismo, en cuanto a la lucha por obtener un aumento al presupuesto FODES al 8%, pero ha sido una iniciativa impulsada desde COMURES, y que ha ocasionado fuertes contradicciones entre los sujetos representantes del proyecto de izquierda, centro y derecha, pero solo a nivel de diputados ya que a nivel de la gremial existe unanimidad en cuanto a la necesidad planteada, a pesar de estar conformada por todas las

municipalidades las cuales están gobernadas por todos los partidos políticos. Entonces, es obvio que el proyecto político de gobierno continua con la misma direccionalidad, no tiene intenciones de ceder mayor poder y autonomía a los gobiernos locales y más bien se encuentra más interesado en el desarrollo de una estrategia de comercio internacional a través de los TLC, que no benefician de forma sustentable el desarrollo de las localidades, sino, tienden a impactar fuertemente en el medio ambiente físico y social.

La CND por su parte, mantiene una posición y visión más integral, pero no deja de tener la debilidad de ser un ente que simplemente recomienda acciones y políticas, pero quizás es la figura estatal –además de COMURES, aunque este es de tipo gremial- que en el periodo de estudio se ha mostrado con una visión más amplia de la problemática nacional, integrando a sus propuestas el componente territorial, pero que el gobierno no ha considerado a cabalidad, más solo a tomado en consideración las recomendaciones que les ofrecen mayor potencialidad económica.

### **c. Falta de Voluntad Política**

La falta de voluntad política se ve expresada en su mayoría a nivel del Gobierno Central, en la medida en que hasta la fecha no ha asumido el compromiso expresado en la ENDL, prueba de ello es la falta de integración de las municipalidades como sujetos claves al momento de formular e implementar planes de emergencia surgidos durante los pasados terremotos de enero y febrero de 2001, en donde no se les convocó a estas para formar parte del grupo consultivo, las cuales deberían haberse tomado en cuenta a través de su organismo gremial COMURES, si es que se tenía el temor de tener que discutir con una cantidad demasiado grande de sujetos.

Por otro lado, es de resaltar el hecho que a pesar de manejarse un discurso por parte del Estado de apoyo y aval a las Asociatividades

Municipales y municipalidades, no se observan acciones concretas en pro de cederles mayores recursos o implementar políticas específicas de apoyo a las asociatividades municipales. Aquí se debe traer a cuenta los vetos presidenciales a reformas que tenían por objetivo dar mayor autonomía a las municipalidades y definir competencias que a criterio de la sociedad civil y dentro de esta COMURES – quienes las proponía- serían mejor desempeñadas por los gobiernos municipales, a la vez, de negación al aumento del presupuesto FODES al 8%, para el cual se a tenido conflicto y en donde alcaldes del COAMSS se han pronunciado en total desacuerdo al veto presidencial.

Pero, esta falta de voluntad política de no resolver los diversos problemas sociales y en este caso, la viabilidad para un proceso de desarrollo local, descentralización y con ello el Asociativismo Municipal, no es una situación coyuntural, sino más bien, estructural, asimismo *“La FUNDE apuntó que la mayoría de las medidas ofertadas por la entonces entrante administración de Francisco Flores, ya había sido ofrecida para no cumplirse, por las dos administraciones anteriores del partido ARENA”*<sup>103</sup>. Sin embargo, esta última administración se diferencio por iniciar dando muestras de apertura, al convocar a un grupo consultivo tan amplio para la elaboración de la ENDL, pero que al final no observaron signos de querer implementarla, ya que para abril de 2000 no se observaron muestras por parte del GOES de avanzar en el proceso, al no publicarla ni difundirla a las municipalidades, cosa que ya había sido recomendada por el Grupo Consultivo – específicamente por COMURES y la RDL-, y que hasta el momento no se implementa.

*“Tales señales eran sólo el principio de una decisión gubernamental de no implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, como parte de una política más amplia que cierra las puertas a toda concertación, no sólo con las fuerzas*

---

<sup>103</sup> FUNDE, “Alternativa para el Desarrollo”, *revista* No. 77, P. 26.

*políticas de oposición*"<sup>104</sup>.

Poco tiempo después, luego de los terremotos de enero y febrero de 2001, el Grupo Consultivo propone reunirse para discutir acciones en ese sentido, pero solo recibe una respuesta hasta junio de 2001, en donde se le quita el papel de "elaborar, implementar y priorizar conjuntamente las acciones de la ENDL, a solo ser Grupo Técnico del FIS", unos meses después, la RDL plantea su retiro del Grupo Consultivo. Es en ese sentido, en que las municipalidades se muestran más abiertas al diálogo y concertación con otros sectores, muestra de ello es el gran número de experiencias asociativas que tienen en la actualidad en el mapa nacional, en donde también las municipalidades del Partido ARENA tienen parte. Entonces, las acciones del Gobierno Central son contradictorias, por afectar también a sus gobiernos municipales, siendo los municipios de ARENA, PDC Y Partido de Conciliación Nacional (PCN) los más pobres y con buen número de habitantes, en esa misma línea afecta el Veto Presidencial al aumento del Presupuesto FODES ya que este establece que se le tiene que aportar más a estas municipalidades.

También los gobernantes integrantes de las asociatividades municipales en observación expresan que la falta voluntad política de parte del Gobierno Central por avanzar en la descentralización –mayor cantidad de recursos y redefinición de competencias-, así como el irrespeto a la autonomía municipal y la falta de interés de la Asamblea Legislativa para apoyar más el municipalismo y las Asociatividades Municipales, factores de contradicción entre el discurso que expresan los diversos sectores del Estado y los hechos en la realidad, además, retrasan los procesos que se viene gestando en estas. En este sentido, la voluntad política es una variable difícil de manejar, en vista que un instrumento con la ENDL e incluso las Bases para el Plan de Nación no han sido lo suficientemente eficaces en el avance de acciones concretas, sino se

---

<sup>104</sup> Idem...

cuenta con políticas específicas encaminadas a la descentralización y apoyo a las Asociatividades Municipales, opinión compartida también por PRISMA – institución que forma parte de la Mesa de Apoyo de La Mancomunidad La Montañona-, que expresa la necesidad de una política que solvete estas contradicciones<sup>105</sup>; de esa misma forma COMURES expresa que el Gobierno Central solo expresa su apoyo en el discurso.

Vale citar el caso de la Mancomunidad La Montañona, en donde luego de elección del nuevo presidente de la mancomunidad (Alcalde del partido ARENA), los alcaldes del partido de oposición ya no se muestran con el mismo entusiasmo de continuar ejecutando la agenda pendiente, lo cual se demuestra con la inasistencia a las reuniones de junta directiva, luego de ese evento, situación similar a la que asumen los alcaldes en el COAMSS ante la exposición de algunos de sus compañeros de oposición durante las reuniones del Consejo.

#### **d. Predominio de una Planificación Sectorial**

Esta es una condición estructural, como el mismo Estado Verticalista bajo el cual se ha desarrollado y continúa haciéndolo El Salvador, la ausencia de este elemento que es fundamental para un desarrollo territorial sustentable, a impactado, como generalmente pasa, en la profundización de desequilibrios territoriales, siendo los municipios los menos favorecidos en el desarrollo, motivo por el cual han implementado acciones desde adentro, como el Asociativismo Municipal, es decir, el papel de planificador nacional que tiene el Gobierno Central no se lleva a cabo y son las municipalidades mancomunadas las que en ciertas ocasiones lo asumen<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Ileana Gómez Galo “Visión Asociativismo Municipal Fundación PRISMA”, Entrevista, 2 de abril de 2003.

<sup>106</sup> Con esto no se quiere negar la responsabilidad que es otorgada en el Código Municipal a las municipalidades para velar por una planificación local, sino que los entes de Gobierno ejecutan acciones que entran en contradicción con los planes y proyectos municipales, debido a la falta de una Planificación

Con el apoyo de organismos de la sociedad civil, no es que este tipo de estrategias no resulten efectivas en la práctica, por el contrario ofrecen mayores oportunidades de implementar mecanismos participativos, como en el caso de la Mancomunidad La Montañona, que realiza en la actualidad la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial para su microregión – tomando en cuenta que con un plan integral podría desarrollarse como tal -, mediante un proceso previo de consulta ciudadana que arroja datos importantísimos de diversos sectores (ver Anexo No. 13, P. 198), el problema es que este tipo de planes pueden entrar en contradicción de no ser articulados con el nivel nacional, como por ejemplo con el PNODT, es decir, se debe evaluar el nivel de autonomía que tienen las municipalidades y asociatividades para decidir por su territorio, cuando es el Estado quien muchas veces a través de sus ministerios el que se opone a esto.

La falta de Planificación Nacional resalta contradicciones en materia de las competencias entre el nivel central y local, así pues, se paso por momentos de tensión entre municipalidades y el Gobierno Central durante la emergencia posterior a los terremotos del 2001, al no tener bien definido a quien le correspondería la limpieza del ripio de las casas derrumbadas, siendo que el Gobierno dejaba de lado esa responsabilidad a las segundas, pero no las tomo en cuenta en planes contingenciales, en los cuales grandes sumas de dinero -en concepto de donaciones- fueron manejadas por la ANEP, a través del Comité de Emergencia Nacional (COEN), sin consultar a ningún otro sector, y que de esta forma se presento un mal manejo de estas donaciones con referencia a su distribución y la malversación que se hizo de esta –como es el famoso caso del extravió de fertilizantes donados por el Gobierno de Japón y que luego fue encontrado en varias bodegas de finqueros y en una empresa

---

Estratégica Nacional, y muchas veces, llegan a asumir las municipalidad funciones no solo de planeación, que al Estado le corresponden.

de fertilizantes, manejada con porcentaje de acciones de un dirigente del partido ARENA.

Asimismo, el papel del VMVDU se ha observado poco dinámico, en cuanto a su incidencia a nivel de las municipalidades y mucho menos con las Asociatividades Municipales, a excepción del proyecto Piloto de la Microregión del Valle de San Andrés, impulsado por este ente de gobierno, y ha sido hasta este año que se presenta el PNODT diseñado por una consultora española, cuando se presenta a las municipalidades sus líneas preliminares y se toma en cuenta a las Asociatividades con el objeto de articular acciones y estrategias, como se ha intentado con la Mancomunidad La Montañona. Pero, entonces, porqué el VMVDU le apuesta solo al Valle de San Andrés, cuando se tienen en cuenta que estos entes deben integrarse de forma endógena. Está claro que este proyecto tiene contradicción con el desarrollo local, ya que viene a perturbar el medio ambiente por priorizar un proyecto de desarrollo industrial de capital golondrina (maquilas internacionales) que no deja insumos propios a la microregión, en la que se constituye.

Además, debe señalarse que este solo se ha venido preocupando por lo netamente urbano, dejando de lado que existe gran número de municipios poco desarrollados, en términos urbanísticos y merecen atención, y que el problema de la vivienda es más generalizado a nivel rural, situación que se ha venido atendiendo por las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil, como Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).

Pero, no puede negarse que este esfuerzo tiene grandes expectativas para el desarrollo territorial, lo que está por verse es qué nivel de viabilidad tienen las asociatividades municipales como mecanismos de gestión territorial, cuando en la actualidad se observa direccionalidad a simplemente

realizar convenios cooperativos para proyectos puntuales y no planificar a largo plazo. Y es que deben estos contar con toda una política que los oriente hacia ese punto, sin dejar de lado la importancia que la municipalidad, por sí sola tiene.

La CND desde sus inicios mostró una imagen de mayor apertura y diálogo debido a que fue conformada por sujetos procedentes de la sociedad civil y no de la sociedad política. Esta ya ha presentado las bases para el Plan de Nación las cuales contemplan una serie de acciones encaminadas a cada área de desarrollo estratégica, y una de ellas son las Acciones Territoriales.

**e. Falta de Integración en Participación Política**

Tanto en las decisiones, formulación, implementación, etc. de proyectos para el desarrollo local, por parte del Gobierno Central, como las municipalidades y Asociatividades, hace falta mayor participación ciudadana, lo cual genera conflictos entre Estado y Población. Este aspecto es muy complejo ya que no solo implica la irresponsabilidad de los diferentes entes Estatales por no generar mecanismos de participación, sino también, la apatía de la población por no ejercer su calidad de ciudadanía. Al respecto es posible traer a cuenta la experiencia de la Mancomunidad La Montañona, la cual realiza dos cabildos abiertos de la mancomunidad, en la cual se observa poca asistencia, siendo siete los municipios que la conforman.

Por un lado, las municipalidades comprometidas con el desarrollo local, mediante figuras asociativas como el COAMSS y la Mancomunidad La Montañona aun no asumen de lleno su responsabilidad de convocar a la población a ser participe de los procesos que se llevan a cabo en su territorio, en contradicción con todo el movimiento que impulsan durante sus campañas proselitistas, esto es a nivel de las municipalidades de ARENA como de las del

FMLN, y solo convocan a la población cuando se ven frente al compromiso de presentar planes participativos exigidos por el FODES, pero entonces, esta participación es aparente y bajo mecanismos artificiales. Los ediles de ambas asociatividades se excusan bajo el pretexto de estar bajo todo su derecho de gobernar y que no hay un instrumento legal que los obligue a otro tipo de niveles participativo, siendo que toda la responsabilidad de las acciones de la municipalidad recaen sobre el alcalde o alcaldesa y sus concejos, por tal deben ser cuidadosos en las decisiones que tomen (ver anexo No. 9, P. 189).

Pero, las municipalidades y las asociatividades si se abren más a trabajar de forma conjunta con organismos de la sociedad civil, esto también por la necesidad que tienen de obtener recursos y asistencia técnica, siendo que carecen de todo esto, pero esta es una situación que, como ya se expreso anteriormente, no se observa dentro del COAMSS.

**f. Incidencia de la Política Internacional**

La gran mayoría de los organismos financieros internacionales y agencias de cooperación incluyen dentro de sus lineamientos de trabajo, el eje del desarrollo local y tienen mayor confianza de las figuras Asociativas, por que representan a mayor número de demandas y por ser más fuertes ante los compromisos que adquieran.

El Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>107</sup>, entre otros, como COSUDE, CID, Diputación de Barcelona, etc., emplean actualmente el trabajo en materia de desarrollo local y muchos de ellos apoyan los esfuerzos que se dan en la actualidad de Asociativismo Municipal, por parecerles, también, ejercicios de

---

<sup>107</sup> Organismo del cual provinieron los fondos empleados en la ejecución del proyecto Anillo Perimetral de La Montañona.

democracia y participación de sujetos de la localidad en los procesos de desarrollo de las sociedades.

### **5. Obstáculos para el logro de la Subsidiaridad**

Antes de avanzar en este punto es preciso definir que se entiende por Subsidiaridad, la cual como ya es obvio en este estudio, esta relacionada con los aspectos políticos entre el nivel central y local. Aquí será entendida como: *"La definición de poder de gestión entre el nivel central y local, mediante el traspaso de mayor autonomía –competencias y recursos- a las municipalidades, para que el Estado desempeñe de forma más eficiente responsabilidades de planeación nacional y definición de políticas públicas y sociales, es decir, no pierde poder, sino más bien gana mayores oportunidades de realizar mejor su trabajo y las municipalidades, por su parte, complementar su labor para el desarrollo local, siendo las instancias más cercanas a la población"*.

Este punto es clave para enumerar los aspectos que deben ser analizados por los distintos sujetos sociales, para otros estudios, o ya sea para la formulación de estrategias de solución a las contradicciones antes planteadas. Contradicciones que en conclusiones generan en el seno de las distintas instancias de gobierno, y que son originadas como ya se menciono con anterioridad, por factores mayormente políticos –sean visiones o voluntades-, y que son difíciles de solucionar de continuar con la misma estructura de gestión verticalista, que viene siendo cada vez mas excluyente en la medida en que se avanza el modelo neoliberal, que a la vez que trata de achicar el Estado, en contradicción absorbe mas funciones.

Básicamente, se deben dejar claros puntos débiles de la actual gestión estatal que entran en contradicción para el logro de la subsidiaridad,

que han sido identificados a lo largo de la observación realizada durante el periodo de investigación, los puntos a destacar son los siguientes:

**a.** Ambigüedades en la definición de competencias entre lo Nacional y lo Local: La actual estructura de Institucional de Estado no permite avanzar en los procesos de descentralización, pero, qué tan viable es aumentar la carga administrativa de las municipalidades, cuando sus capacidades técnicas y financieras no son lo suficientemente fuertes para afrontar competencias que se les han trasladado, claro no se debe perder de vista que no se les han cedido los recursos con relación a las competencias.

**b.** Política de Desconcentración o Descentralización?: La política de descentralización llevada a cabo en la actualidad es totalmente sectorial, así el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MIPAS) se descentralizan solo internamente. Por consiguiente, las asociatividades también, en algunos casos, descentralizan las funciones municipales, pero no se da una real descentralización del Estado. Entonces, serán viables estas asociatividades para ejercer presión en el proceso de descentralización, tomando en cuenta que en algunos casos el cabildeo iniciado para fortalecer zonas fronterizas, para el caso, por la Montañona y otras de Morazán, se adelantado a la gestión central, pero que en concreto no se articulan de lleno con este. Y cuando se seden competencias al nivel local no se atribuyen mayores recursos, es decir solamente se desconcentran responsabilidades.

**c.** Las funciones Regionales de Poder Intermedio: Se debe repensar el papel del Gobernador Departamental que solo a servido, en ciertas ocasiones, para trasladar fondos de otros ministerios a las municipalidades, pero que en concreto, no tiene una dinámica constante en la gestión del desarrollo local.

**d.** Evaluación de los CDA: necesidad de fortalecer la gestión de los CDA ó eliminarlos para ser sustituidos por gremiales regionales de Asociatividades Municipales, en vista que la tendencia del desarrollo de las asociatividades en muchos casos no respetan límites departamentales. Por lo tanto, se debe definir mas claramente la direccionalidad y desenvolvimiento de estas, porque muchos municipios forman parte de mas de una experiencia asociativa (ver anexo No. 4), es decir, pensar en una política que las desarrolle de forma mas ordenada y las fortalezca, orientándolas a consolidar gremiales regionales.

**e.** Descargar del Gobierno Central funciones de protocolo que solo implican gastos de representación y que no abonan insumos significativos a los procesos, como que el presidente y/o vicepresidente de la república asistan a eventos formales de apertura de obras municipales y asociativas, cuando se podría optimizar ese tiempo en hacer más eficiente y eficaz su función en temas sociales, políticos y económicos de urgencia nacional.

**f.** Y evaluar detenidamente el papel del FISDL e ISDEM como entes de mayor relación con el Desarrollo Local, en primer lugar ¿Puede el FISDL administrar fondos y ser instancia rectora del desarrollo local, a la vez, cuando se ha demostrado incapaz de ejecutarlo hasta la fecha?, en segundo lugar, será necesario contar con dos entes cuando ISDEM no se muestra tan dinámico en la actualidad y simplemente ejerce acompañamiento jurídico, cuando realmente podría ser un instituto de capacitación sobre la administración municipal, potencial para evaluar a futuros gobernadores municipales.

## **B. LIMITANTES Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **1. Visiones de la Sociedad civil frente al Asociativismo Municipal**

La participación de la sociedad civil en el plano constructivo de la realidad salvadoreña, es un elemento que ha venido agilizando la reconstrucción de El Salvador, después de los Acuerdos de Paz (1992). Las posiciones surgidas en ese período de conflicto, se vieron frente a nuevas circunstancias, desafíos y retos para retomar el rumbo del país. El Salvador atrajo, el interés de muchos esfuerzos de cooperación internacional que intentaron demostrar además, que era posible una solución democrática y pacífica al conflicto militar interno, que se podía y debía apostar al desarrollo en una nueva lógica y un nuevo esquema social y político en un proceso de democratización.

En muchos casos la mayoría de los entes de la sociedad civil, son financiadas por cooperantes internacionales, que después de finalizado el conflicto, vieron el país como un territorio confiable para la inversión, ya que este conflicto había dejado la necesidad de invertir en programas que permitieran el desarrollo del cual fue privado, de hecho estas instituciones en muchos casos han realizado acciones que debería estar realizando el gobierno, pero que no lo ha hecho y alguien tenía que hacerlo, algunos casos de inoperancia que se pueden señalar son, ISDEM y FISDL que al demostrarse incapaces al realizar sus funciones estas han sido asumidas por instituciones como Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y otros.

La sociedad civil se ha convertido en muchos casos en un ente más del asistencialismo de las localidades y hasta para el mismo gobierno, por lo anteriormente dicho, siendo las primeras, las municipalidades parte del Estado. En este sentido, actualmente el país enfrenta una doble agenda en cuanto a asuntos estratégicos que resolver: por un lado los fenómenos generados de esa confrontación bélica (pobreza, exclusiones, cordones de inseguridad, etc.) resulta finalmente por la vía de la negociación, en la actualidad se han trasladado a una confrontación bipolar en lo partidario (ARENA - FMLN), lo cual a su vez impide una verdadera participación ciudadana desligada de lo político partidario, partiendo de proyectos de clase.

En esta coyuntura es importante conocer que tipo de participación tienen los distintos entes de la sociedad civil, en estas iniciativas de Asociatividad de Municipios, esto para determinar cual es la tendencia que visualizan y cuales son las debilidades que se tienen que de no ser tomadas en consideración podrían acabar con estos intentos y no podrían visualizarlos como un proyecto a largo plazo.

Tomando en consideración la Tabla No. 10, para el año 2002, habían 27 instituciones de la Sociedad Civil involucradas en este tipo de temática<sup>108</sup>, careciendo de una visión totalizadora, cada una tiene intereses por ende visiones, esto por falta de una estrategia por parte del GOES que determine que se entenderá como Asociatividad y cuales pueden ser las estrategias que se pueden abordar por medio de la sociedad civil, aunque es de aclarar que no es la responsable de estas pero debe no ser asumido este rol el de gobierno, alguien tenía que hacerse cargo.

---

<sup>108</sup> Red para el Desarrollo Local,, " El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación Actual y Desafíos ", P. 44.

En algo si están de acuerdo las instituciones consultadas, como PRISMA, SACDEL, ISAM y otras, que estos proyectos pueden convertirse a largo plazo, en poder a nivel de territorios intermedios, que faciliten la relación entre el nivel central y las municipalidades, en donde se someta a discusión los cambios sufridos en el país (evolución histórica, además se de la incorporación de sujetos históricos de las localidades), que sea funcional y compatible con procesos e identidades locales (cultura e intereses), además, se convierte en un proyecto generador de practicas transformadoras de una verdadera autonomía municipal y que permite fortalecer el municipio con una construcción social y no solo economicista.

Las visiones de estas instituciones son tan variadas como variados el tipo de acciones que realizan en apoyo a estas iniciativas, pero en cuento a visiones se expresan las siguientes: voluntad de las municipalidades, la iniciativa nace del seno mismo de las alcaldías, en donde ellos se encargan del proceso de enamoramiento y presentación de un proyecto a realizar; como alternativa para el desarrollo local, con esto busca solucionar problemáticas locales y generar proyectos que traigan desarrollo a los municipios; creación de territorios intermedios, en muchos casos se ha llegado a pensar que las Asociatividades de Municipios pueden convertirse en un largo plazo, en una instancia intermedia entre los municipios y el gobierno central, rol que no ha cumplido el gobernador municipal, ni mucho menos los CDA; planificación territorial, de esta manera asociada sería mas fácil poder crear planes de desarrollo territorial, pero los esfuerzos aislados no solo de las sociedad civil, sino también de los entes gubernamentales imposibilitan un desarrollo mas integral de estos esfuerzos. Se necesita de una gestión mas participativa y contar con sujetos externos, esto es sumamente importante, pero como hacerlo si no existe una política o un plan que rija a la actuación de todos los sujetos en el territorio tanto, esta es una de las debilidades mas grandes, así como también, vacíos en los Mecanismos de Participación.

La sociedad civil como se esta abordando en esta investigación no solamente se limita a las ONG's, que dependiendo su vocación participan en este proceso, ya sea para capacitaciones, soporte técnico, acompañamiento, asistencia, socio, etc., sino todos aquellos sujetos sociales capaces de dinamizar un proceso dentro de una localidad, entre las que encontramos la participación de la iglesia que funge en muchos casos como un sujeto concientizador y divulgador de estos procesos de Asociatividad, y que en los casos de estudio, no es hasta hace poco que se esta tomando en cuenta en la mancomunidad La Montañona, en donde se le hizo el llamado a la iglesia católica por medio de los dos padres mas importantes de las localidades que se visualizo la incorporación, pero que en el otro caso en estudio en el COAMSS no se percibe ningún aporte - es aquí donde se encuentra la mas lata jerarquía de estas y otras iglesia que han jugado un papel importante y dinamizar como sujeto creador de historia y de cambios en el país , como es la iglesia Luterana, etc.-, siendo este un instrumento de cercanía con la misma población la cual dinamiza, unifica criterios, además, de ser un ente socializador.

Retomando datos de la entrevista realizada a representantes de la Iglesia, visualizan este proceso como una buena forma de salir adelante, pero debe ser un proyecto que debe ver mas haya, en donde se considere la incorporación de un desarrollo humano, trabajar en lo cultural de los habitantes, y no solo pensar que es la infraestructura la que va a solucionar todas las necesidades (es preciso dejar claro que e el proceso de Asociatividades de municipios son mas las instituciones involucradas pero estas fueron a las que se tuvieron acceso (ver tabla No. 10). Además, se debe trabajar en incorporar otro tipo de apoyo de las ONG's como es las que luchan por los derechos humanos, ambientales, los que sensibilizan y capacitan a

mujeres, las educación en participación y cívica, etc., esto con el propósito de construyan una población con capacidades.

**Tabla No. 10**  
**POSICIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL Y SU LABOR EN PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL**

	<b>ISAM</b>	<b>PRISMA</b>	<b>IGLESIA</b>	<b>SACDEL</b>
<b>Visión de Asociativismo Municipal</b>	-contribuir al desarrollo local. ----defenderse del gobierno - planifique a nivel regional. - No se puede convertir en un poder intermedio	-alternativas de desarrollo local a nivel de territorios intermedios, - nuevas formas y mas eficaces de obtener ingresos, control de los recursos, planificación y gestión mas participativa	Estas iniciativas son positivas, porque pretenden desarrollo los municipios, apoyados en una organización fuerte y sólida de municipios.	Construcciones que permiten avanzar en la descentralización del Estado y un mecanismo de gestión integral del desarrollo. Además, este nuevo proyecto debe incorporar o sostenerse en un importante componente participación ciudadana y de alianzas intersectoriales. Además tiene que ver con el acceso del FMLN a las alcaldías.
<b>Acciones de involucramiento en estas iniciativas</b>	- Orientación jurídica. - Asistencia técnica para fortalecer., etc.	- Estudios de diversidad y medioambientales - Pertenece a mesas de apoyo. - Realiza consultas ciudadanas - Realiza el rol de socio para proyectos, etc.	Esta este momento no se ha tenido ningún tipo de relación, no porque la coordinación de la mancomunidad no lo quisiera sino porque la iglesia no había tenido el interés de hacerlo, pero ahora si.	Asistencia técnica para la legalización de estas iniciativas.
<b>Posición sobre como observan la participación</b>	En cuanto a la participación ciudadana, no se ha llegado a ese nivel, pero la participación se esta dando a nivel local. Además, se da en distintos niveles en lo legal, en consulta, participación voluntaria, el de la gente organizada y el político.	El nivel de participación de la sociedad civil y ciudadana todavía es muy limitada, porque estas surgen con iniciativas de los alcaldes y gobierno municipal y muchas también son vistas como forma de enfrentar la gestión de proyectos. En Chalatenango se esta dando un paso mas en este proceso, donde las reuniones de los alcaldes tienen la presencia de organizaciones locales, ambientales, comités, ONG's, organizaciones Sociales de base que participan en toma de decisión y planificación, pero depende mucho de los espacios en donde se desarrollen estas.	La participación de los distintos sujetos aun es muy débil, se necesita consensar con todos para que la gestión se ha mas fuerte e integral.	Esta mas que todo se da en el espacio municipal y no Asociativo, esta es una gran debilidad, además, es importante es involucrar a todos los sujetos sociales que pueden encontrarse involucrados en los territorios.

FUENTE: Elaboración propia con base a entrevistas y observación realizada en la Mancomunidad La Montañona, febrero – septiembre de 2003.

Otro sujeto que se puede denominar relativamente nuevos en los procesos recientes en el país, pero que dinamiza estos procesos son las empresas privadas, que se ubican en las localidades, que para el caso del COAMSS ha permitido la realización de una serie de proyectos como son recuperación de plazas y parques, pero no es generalizado en todos los municipios del COAMSS, sino específicamente en San Salvador, Nejapa, Nueva San Salvador, Soyapango, etc., ejemplo de lo anterior, es el caso de la Universidad Tecnológica que ha colaborado en la recuperación de plazas como Bolívar y otras.

Pero aun, para los fines de las Asociatividades, la incorporación de este sujeto social no ha sido incluido como debería ser, quizás, por la visión u alcance que se tenga de Asociatividad, pero si, se debe aclarar que en algunos casos este recurso ha sido bien utilizado, que para el caso cabe mencionar la Microrregión del Valle de San Andrés, que ha recibido apoyo de la empresa privada, entre las que se pueden nombrar FUSADES y FEPADE, pero este interés se puede deber a la obvia influencia que tiene el gobierno, porque este es un proyecto que nace desde el GOES.

También, en el caso del COAMSS cabe mencionar el contrato que existe con una empresa de economía mixta, MIDES, que se encarga de la disposición final de los desechos sólidos, pero lo que realmente urge es un mayor dialogo entre el GOES, municipalidades y empresa privada, no solamente como se ha dado hasta el momento un acercamiento con el GOES por interés afectados o beneficiados por los TLC's y no se considera un desarrollo local.

En el proceso actual que atraviesa el país, en donde la conformación de Asociatividades de municipios se encuentra inmersa, la participación de estos sujetos ya mencionados, ha influido con un rol muy

importante, fuerte y variado, en cuanto al apoyo que brindan en la conformación, legalización, asistencia, cooperación - ya sea esta económica o técnica -, concientizadora, divulgadora, etc., en fin una serie de acciones que no tienen mayor eco, como resultado de las limitante y debilidades, producto del vacío de leyes y ausencia de políticas que dinamicen este proceso, además, la falta de una visión totalizadora y agrupadora de estas iniciativas, esto como resultado del corto tiempo de existencia de estas o inmadurez en muchos casos, o porque, este auge o apogeo se realiza debido a un tema coyuntural como es la descentralización del Estado, que busca ser fortalecida a través de la democracia e impulsado desde los gobiernos locales, además, se tiene como limitante a sobrepasar, la falta de investigaciones verdaderas y serías que profundicen en la temática, no como las que se han hecho hasta el momento que quedan en someras descripciones de los procesos y no van mas haya de lo superficial.

También, puede deberse al desinterés que ha demostrado el GOES ante estos procesos, porque esta claro que no se contempla un verdadero plan político que persiga fortalecer estas iniciativas y que a la vez, potencien la autonomía de los municipios y de los recursos presentes en cada localidad. Finalmente, los municipios deben contar con mecanismos lo suficientemente capaces de dinamizar estos procesos, teniendo presente que estas iniciativas nacen del seno de estos y que claramente se visualizan como los afectados directamente.

## **2. Limitantes del Marco Legal Vigente y Ausencia de Políticas de Participación**

### **a. Experiencias de Reformas al Marco Legal**

En el proceso de conformación de Asociatividades –por el hecho mismo de ser un ente constituido por instancias del gobierno- deben de estar

presente un marco legal que ampare y propicie la construcción de este tipo de proyectos. Ante esto, los sujetos sociales que se abordan y se observan en esta investigación, encuentran una serie de limitantes en cuanto al marco legal vigente frena y obstaculiza su participación, y que estas no sobrepasan por evitar transgredir el poder del GOES (Gobierno de El Salvador), y de las mismas municipalidades, porque no se establece un límite entre los participantes involucrados y cual puede ser el accionar de estos, ni el grado de intervención que pueden tener.

Las ONG's, luego de realizar foros de nacionales, presenta a la Asamblea Legislativa una serie de propuestas de reformas al Código Municipal, luego la comisión de Asuntos Municipales de emitió un dictamen en torno a un paquete reformas que luego es aprobado el 29 de enero de 2003 por la Asamblea Legislativa. Estas reformas al código municipal no tomaron en cuenta una propuesta de reformas orientadas a promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública municipal, presentada cuatro meses antes por 43 organizaciones civiles<sup>125</sup>, y, adicionalmente, después fueron vetadas por el presidente de la República.

Además, es de mencionar el reciente veto presidencial que mando a archivo la petición de las alcaldías de aumentar los fondos FODES del 6 al 8%, tan necesario para subsanar los gastos que se contraen con tal de asumir competencias que han sido delegadas por el GOES y sin recursos, este ya había sido aprobado por la Asamblea Legislativo y archivada por el Presidente Francisco Flores que piensa incapaces a las municipalidades de poder administrar más dinero del que se recibe actualmente, es risible observar el traspaso de competencias sin traspasar recursos. Importante de mencionar es que existe una iniciativa de de ley de ordenamiento territorial, pero que cuanto con los mismos vacíos que hasta la actualidad, por no ser un proyecto

---

<sup>125</sup> Red para el Desarrollo Local, "El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado", Pág. 17.

consensuado que permita el involucramiento de todos los sujetos sociales del territorio.

En muchos casos estas debilidades han llevado a enfrentamientos o roces a distintos sujetos involucrados, entre los cuales se pueden mencionar ONG's y OG's, ejemplo de ello, los primeros realizan propuestas de planes de desarrollo locales y los segundos se oponen porque sienten que transgreden sus intereses como institución o no estas iniciativas no se relacionan con planes que ellos proponen, esto se da por falta de voluntad política entre el GOES e instancias de este, estas son tan solo unas limitantes de las cuales sufren las ONG's, cuando debería existir un Plan Nacional de Desarrollo de parte del GOES, en el cual se encuentre el verdadero pensar y sentir de las localidades y se involucre un trabajo conjunto entre las instituciones, en donde no se llegue a imponer, que se respeten espacios, tiempos, ritmos de trabajo, y formas de trabajar en las municipalidades, esto se lograría a través de la participación de los distintos sujetos sociales.

#### **b. Vacíos en los Mecanismos y políticas de Participación**

Una de las debilidades más grandes que presentan los dos casos en estudio son las siguientes, La Montañona, no ha podido establecer hasta el momento una relación entre lo que se propusieron en relación a un método de participación y la realidad en cuanto al método de participación ciudadana que se contempla, en donde se incorporarían las municipalidades en una Mancomunidad, una unidad técnica es hasta donde ha llegado el proceso, pero falta por agilizar la incorporación de las ADESCOS, grupos de mujeres organizadas, agricultores, cooperativas, Grupos ambientales, sector educativo, jóvenes, etc. Si se realizara de esa manera sería en verdad un ente que incorpora a todos los sectores dinamizadores de esa región de Chalatenango y que tendría un poder fortalecido a través de la participación que lo convertiría en un proyecto viable y estratégico -aunque no se puede negar que sus

avances han sido positivos en materia de gestión e institucionalidad-, un proyecto de esta índole es imposible que involucre totalmente a todos los sujetos sociales locales, por el simple hecho de ser un proyecto, a agrupa a sujetos con distintos proyectos de clase político partidario, con la incorporación de todo el aparato convertiría un mapa de sujetos tan complejo, difícil de manejar.

Entonces, queda claro, que de darse lo anterior debería existir una voluntad política del 100%, paciencia y es imposible en este proceso de bipolaridad partidista que cada vez se profundiza mas. Pero, también se deba esto, por las capacidades con las que cuenta la UTF de la Montañona y falta de apoyo de las alcaldías, partiendo que es una instancia de poco tiempo de existencia y que no cuenta con los recursos necesarios para fortalecer la participación de todos los sujetos sociales tanto del ámbito municipal como Asociativo.

Al analizar la forma de participación que se da en La Mancomunidad La Montañona, se observo que difiere del método propuesto por la UTF, porque no se ha llegado a incorporar a todos los sujetos sociales presentados en el esquema, sino mas bien se ha llegado aun espacio intermedio, un punto de suma importante es el papel de la mesa de apoyo creada por las instituciones externas al municipios (ONG's) que se encuentran trabajando en estas iniciativas y que cierta medida han retomado el contacto con los sujetos sociales excluidos en la mancomunidad, como ya se explico anteriormente se han encargado de realizar cabildos en cada uno de los municipios tratando de involucrar a todos los sujetos relacionados (ver figura No. 3); otro punto importante de abordar es el grado de jerarquía que tienen todos los sujetos sociales involucrados, para ver que nivel de intervención pueden tener;

En el COAMSS, urge buscar solución al impase que genera el no funcionamiento del CODEMET y COPLAMSS, se mencionó anteriormente que ha sido creada con la visión de ser el ente que busque el acercamiento entre el COAMSS, las instituciones de gobierno y algunos sectores de la sociedad civil, en cuanto a la política de participación, se puede criticar la poca visión de esta iniciativa en el COAMSS que se extralimita a favorecer al área urbana, y en donde lo local queda en un segundo lugar, como si la periferia se beneficiara del desarrollo de las ciudades, esta es una visión excluyente y de poco alcance para las Asociatividades, urgente de un análisis exhaustivo, esto no se ha logrado debido a la poca participación de la sociedad civil.

Además, una de las debilidades más grandes que se encuentra en este proceso es la inexistencia de una política que venga desde el gobierno, que intente dinamizar estos proyectos, que sea integral, y que permita una verdadera participación ciudadana, no como se ha hecho hasta la actualidad, que en vez de generar credibilidad, se convierte en procesos no bien vistos por todos los sujetos sociales. Aquí cabe resaltar la iniciativa de algunas municipalidades por crear políticas de participación como en el caso de la alcaldía de San Salvador y Nueva San Salvador, entre otras, por otro lado, los esfuerzos que se desarrollan en Usulután con los Concejos de Desarrollo Municipal (CDM) en la Microregión del Jiboa, que propician mayor dinámica e inclusión de sujetos en los municipios.

También, la falta de un marco legal sólido, no permite potenciar el trabajo de los sujetos sociales, cada uno se encuentra realizando esfuerzos aislados, dispersos y sin mayor resultado, cuando a través de una pauta general, podría facilitarse el accionar, potenciando el diálogo y la negociación entre estas, y los esfuerzos que antes eran aislados podrían convertirse en esfuerzos de mayor proporción y dinámica, acciones consensuados, eficaces, con menores costos, de esa manera evitando desgastes y teniendo mayores

resultados en cada uno de los esfuerzos. Existe otro elemento, que hace débil el proceso de Asociatividad, esta es la ausencia de una política de participación de parte del GOES que incentive y permita la incorporación de todos los sujetos sociales que se desenvuelven en las realidades locales, como se expuso en el capítulo anterior, se debe precisar que se ha observado participación de algunos sujetos en el que hacer de los municipios y otros distintos en las iniciativas Asociadas, lo estratégico es tener participación en ambos, con esta política se buscaría la manera de evitar esfuerzos desarticulados entre ONG's, OG's, y proyectos agrupadores entre partidos políticos y otros sujetos involucrados, además, de fortalecer la participación ciudadana en estos esfuerzos, la cual se ha visto relegada a cabildos abiertos, consultas ciudadanas, etc., y al final son los alcaldes mismos los que toman las decisiones.

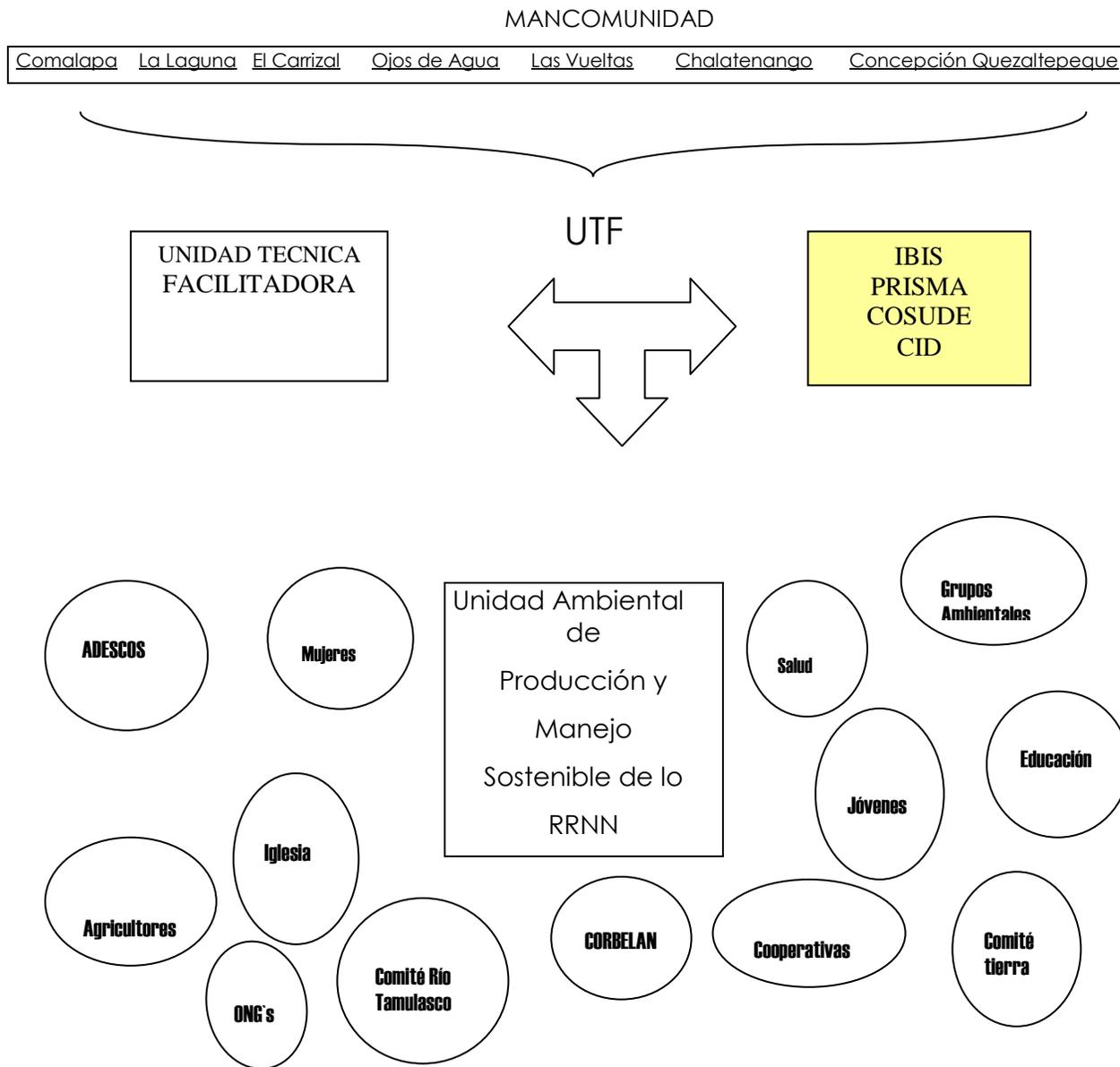
Esto no permite un apropiamiento de la población de estos proyectos de Asociatividad, porque no sienten parte de un proyecto en común, esto no permite un desarrollo a largo plazo de estas iniciativas, aun entre los alcaldes, según entrevistas realizadas, algunos alcaldes no se sienten parte de una Asociatividad, sino simplemente en socios para solucionar problemas específicos, pero también, se debe definir que clase de participación se necesita, si es solo para reuniones y consultas o para toma de decisiones. Actualmente no existe una política que potencie las Asociatividades y que incentive la participación, por eso aun estas asociatividades no muestran una direccionalidad a largo plazo. A esto se le suma que al comenzar periodos electorales nuevos el proceso comienza de cero.

Además, en la figura N. 3, se observa el grado jerárquico de la estructura en donde en un primer nivel se encuentran ubicados las diferentes municipalidades que conforman la mancomunidades un mismo nivel, luego la Unidad Técnica

Facilitadora que realiza el papel de gestor de la mancomunidad, al mismo nivel se encuentra la mesa de apoyo que representamos a través del color amarillo, mas abajo la Unidad Ambiental de Producción y Manejo Sostenible de los Recursos Renovables, pero que hasta el momento no ha logrado incorporar el ultimo nivel representado en el esquema; es preciso aclarar que se incorpora el elemento de la mesa de apoyo, aunque no se visualiza en su esquema planteado por la mancomunidad, pero en la observación se precisa así. La mesa de apoyo no estaba prevista, pero poco a poco se ha consagrado como elemento dinamizador, decisión; luego se encuentra la Unidad Técnica Facilitadora, en un segundo nivel de jerarquía y es en estos en los cuales recae mayoritariamente la toma de decisiones; dentro de las instituciones de la mesa de apoyo se han logrado hasta fecha una serie de lograr como es el acercamiento con la población con la realización de consultorías en los municipios, como los que realizo PRISMA (ver anexo No. 13, P. 189) y la cooperación en proyectos como es el caso de COSUDE con el proyecto de agua que se esta analizando actualmente; el ultimo nivel presentado en el esquema que es donde se ubica el gran aparato propuesto por la UTF con la Unidad Ambiental de Producción y Manejo Sostenible de los RRNN (Recursos Naturales), no se ha podido echar a andar, por razones explicada anteriormente, esto tiene una múltiple causalidad del porque no se ha dado, pero la mas viable es que la estructura propuesta es muy densa para un territorio no muy complejo.

**Figura No. 3**

**ESQUEMA METODO DE PARTICIPACION PROPUESTO POR LA UTF MONTAÑONA EN DONDE SE INCORPORA LA MESA DE APOYO**



FUENTE: Esquema de participación diseñado por la UTF de la Montañona y en donde se incorporan elementos según la observación.

OBSERVACIÓN: El tamaño de los círculos no indica mayor poder en la toma de decisiones, todos cuentan con el mismo nivel de participación.

Por otro lado, no se encuentra una agenda común entre estos, ejemplo La Montañona, difícilmente logra convocar a todos los sujetos sociales en reuniones en las cuales todos deberían estar presentes ONG's, OG's, partidos políticos, iglesias, universidades, y demás sujetos sociales involucrados, otro paso que pretende dar La Montañona es la pretensión de crear una mesa de discusión intersectorial en donde perciben la participación de distintos académicos, así como también, la incorporación de instituciones que pretenden invertir en desarrollo local y planificación; en San Salvador la situación observada no es diferente, es prioritario y sumamente urgente la conformación de una agenda común entre los sujetos involucrados tanto en el ámbito municipal, como Asociativo, esto con el propósito de evitar esfuerzos aislados, los cuales se mencionaron anteriormente.

Esta agenda común permitiría consensos sumamente necesarios y que hasta el momento no se ha llevado a cabo, ejemplo de lo anterior, algunas convocatorias hechas a los alcaldes, se han visto truncadas, además, no esta de mas mencionar que por estas circunstancias, fue poco accesible el acercamiento con instituciones del COAMSS, porque para la misma fecha y hora se han tenido otras reuniones con instancias de gobiernos u otros, en La Montañona igualmente, se pacto reuniones y no se pudieron realizar por actividades con ISDEM o FISDL y otros, como entrega de fondos FODES, etc., entonces es aquí que se hace urgente una agenda en común para que este tipo de inconvenientes no corten el proceso organizativo que se tiene<sup>126</sup>.

Por otro lado, la iglesia, es un sujeto bastante olvidado en este proceso, ya se menciona antes, que La Montañona, esta realizando los primeros intentos de acercamiento con la iglesia, en reuniones extraordinarias, para que este instancia reconozca el trabajo que esta realizando la

---

<sup>126</sup> Según observación realizada en el transcurso del trabajo de campo y datos proporcionados en la entrevista realizada al coordinador de la UTF de La Mancomunidad La Montañona.

Asociatividad y de sus observaciones en cuanto a proyectos que se pretenden realizar; se debe reconocer que la iglesia es un ente cercano a la población, a la vez de sensibilizador, este en muchos casos recibe las necesidades de sus allegados, pero aun mas importante es el poder de convocatoria que puede tener la iglesia en la población.

En el caso de San Salvador, por la misma complejidad que presenta a partir del momento mismo de centralizar el desarrollo, existen otros sujetos sociales que deben ser tomados en consideración, no solo para proyectos específicos, sino para crear una base sólida de participación, la empresa privada solo es llamada a la participación cuando su intervención es necesaria, en alguna acción específica, cuando podría formar parte de una mesa de apoyo institucional de la Asociatividad.

Otro sector al que se le debe poner mucha atención es el comercio informal, centralizado también en el AMSS el cual se convierte en un ente fuerte y grande como generador de fuentes de ingreso y de impuestos para la alcaldía, que debe formar parte de una mesa de apoyo de desarrollo local, por otro lado, la industria es sumamente importante por los altos niveles de centralización con que cuenta en casi en todos los municipios del COAMSS; los constructores que ven en esta zona un tesoro de plusvalía y desarrollo, las Universidades como un ente científico y que crea conciencia entre su estudiantado, además de ser una de los mayores productores de conocimiento y proyección social en el país, etc. son sujetos que no se han convocado en ninguno de los casos en observación y que son piezas fundamentales para llevar a cabo un desarrollo local, porque a cada uno puede generar insumos necesarios en este tipo de proyectos.

En cuanto a la participación ciudadana, se debe aclarar que no solamente debe resumirse o delimitarse al sufragio, sino como un sujeto

organizado que forma parte activa del proceso de desarrollo, y en la observación de campo se observa un gran vacío en este nivel de participación, este está determina a hacerse o llevarse a cabo en los municipios y no en el proceso Asociativo, en reuniones de ambas concejos Asociativos en los que se participo, no se visualizó la participación de este gran sector, quienes en fin son los directamente afectados por las disparidades, la participación que estos realizan queda relegada a los cabildos abiertos, consultas ciudadanas y reuniones informativas, acciones realizadas por las municipalidades que por ley deben realizarse cada tres meses mas o menos, para proponer necesidades, proyectos, hacer contralorías, etc.. Pero, en estos no muchos participan, por encontrarlas falsas y como pérdida de tiempo, porque se priorizan las necesidades de los proyectos que se identifican con algún color específico o con la bandera o con el proyecto político del partido en poder, además, de no utilizar mecanismos de convocatoria lo suficientemente tenaces como para llamar la atención de la población. Este debe ser un hecho que debe ser evaluar con detenimiento y con prontitud si se piensa en un proceso alargo plazo.

### **3. Limitantes técnico administrativas en la gestión de proyectos**

El problema de las Asociatividades no solo se limita a los vacíos y debilidades mencionados anteriormente, sino que trasciende a un mas, como son la limitaciones técnico administrativas, comprendido en este caso como, el componente técnico de gestión para el desarrollo de la Asociatividad, encargado de la planificación de proyectos y que se constituye en uno de los pilares para la comunicación con otros sectores de la sociedad civil, como con países cooperantes, etc. Pero, este componente esta determinado por las capacidades económicas y objetivos de la Asociatividad, no por esto se menosprecia el trabajo realizado hasta el momento por los dos casos en estudio, La Montañona ha avanzado en un corto tiempo en una estructura mas

sólida, pero presentando algunos vacíos que poco a poco pretenden superar, por otro lado, el COAMSS ha logrado consolidar una estructura más eficiente económicamente, por las operaciones que realiza la OPAMSS que genera autosostenimiento a este proyecto.

Entonces según el párrafo anterior, es la estructura técnico administrativa la principal herramienta para el desarrollo local, esta se encuentra, en una buena administración integral del territorio, pero esto es difícil de encontrar como una variable potencial en la mayoría de casos de esta índole, porque las alcaldías no cuentan con el recurso económico, ni personal idóneo para la gestión de proyectos, además, de no existir un incentivo por parte del GOES a estos proyectos entre los que se pueden mencionar traspasos de fondos a través del FODES, si se asumen con estas iniciativas competencias municipales y hasta del gobierno central.

En este punto cabe resaltar que la mayoría de las municipalidades cuentan con las deficiencias en las capacidades técnicas, esto debido a la falta de visión del GOES, que no posibilita las herramientas necesarias, ni los recursos que se deben de poseer para viabilizar una administración más fuerte y eficaz para la gestión, de esta manera las municipalidades no son capaces de crear los mecanismos de participación para la cooperación, por la falta de recursos no se cuenta con la capacidad de contratar el personal idóneo y necesario para fortalecer el trabajo.

Las municipalidades no cuentan con el personal, ni con los insumos necesarios para crear un verdadero plan de desarrollo del territorio, La Montañona a través de la UTF en la actualidad, ha contratado los servicios de un técnico especialista en ordenamiento territorial que se encargará de la elaboración del plan de desarrollo, para lo que se ha pensado en la conformar una mesa de consulta en donde se involucren los diferentes sujetos

sociales, esto sería un paso sin precedentes en las iniciativas Asociativas, que debería ser un elemento a retomar por las demás iniciativas de esta índole.

Las limitaciones anteriormente mencionadas en algunos casos son asumidas en cierto sentido por las ONG's o por otros organismos de la Sociedad Civil, en muchos casos contrario a las municipalidades, las ONG's son mas eficaces, lo estratégico sería utilizar este insumo que estas instituciones ofrecen, para generar estabilidad en las municipalidades y mejorar su gestión, pero, se debe destacar que esta debilidades son menos evidentes en municipalidades como la de San Salvador que hace un buen uso de las capacidad técnicas con la que cuentan, esto ocasionando una gestión mas fuerte y eficiente.

En ocasiones las ONG's tienen conflictos con los municipios o asociatividades, porque no logran encontrar un punto de partida común, debido a las diferencias en las capacidades, las ONG's, quieren imponer ritmos y estructuras de trabajo que los otros no son capaces de asumirlas, este fenómeno no se observó en La Montañona, ya que los sujetos que forman parte de la Mesa de Apoyo, han reconocido las potencialidades de la Mancomunidad y a la vez sus debilidades, saben que este es un proceso nuevo y que debe ser impulsado desde el seno de los actores locales, por eso no dejan de restar importancia a las opiniones que presenten los sujetos de las municipalidades, mancomunidad y ciudadanía. Mientras, en otras experiencias sucede que las ONG se apropian del trabajo que en realidad se debería estar formulando y ejecutando de forma conjunta con todos los sujetos sociales del territorio, sin consultar los planes de las municipalidades, lo cual a la vez genera esfuerzos aislados en el territorio, en lugar de un trabajo integrado en beneficio del desarrollo local<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Alexander Zamora, coordinador de la UTF de La Mancomunidad La Montañona, durante entrevista dice: se puede decir que existen una gran cantidad de ONG en el departamento, quizás sea porque

No se trata de evaluar mal el trabajo de las ONG, o decir que es insuficiente, porque quien en realidad es responsable de velar por el bienestar de la población es el Estado, y no la sociedad civil –esta lo que hace es subsidiar los vacíos de este y aplicarle un sentido crítico a la situación-. Entonces, el punto es que el trabajo de la sociedad civil debe ser redireccionado, no hacia el asistencialismo, sino más bien, hacia la construcción de proyectos sociales más democráticos, articuladores e integradores de todos los sujetos sociales del territorio.

---

Chalatenango aun es atractivo para la ayuda internacional, ya que después de los Acuerdos de Paz llegaron a haber en algunos sitios del departamento hasta 40 instituciones en donde solo habían 39 familias. Pero algunas no se quieren integrar en el trabajo mancomunado solamente están al tanto de nuestro trabajo, pero hasta ahí, es posible que sea porque piensen se les van a quitar sus feudos de trabajo, pero esa es una visión errada porque están realizando un trabajo descoordinado, incluso dentro de estas mismas, ya que ejecutan proyectos a veces hasta mas de 3 ONG'S en el mismo cantón o municipios, que a pesar de que sean áreas distintas, es importante poder distribuir este trabajo de mejor forma y la pobreza aun continua. Entonces las ONG'S se repartieron el departamento y no es así como se debe trabajar el desarrollo, aunque no se puede negar que han hecho un buen papel ya que han solventado cosas que el Gobierno no había realizado hasta la fecha, pero ya en esta época las ONG'S deben jugar otro papel, un papel más coordinado con los gobiernos locales y respetar ante todo esta autoridad...

## C. SUJETOS SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL

### 1. Vacíos en la coordinación Interinstitucional para el Desarrollo Local

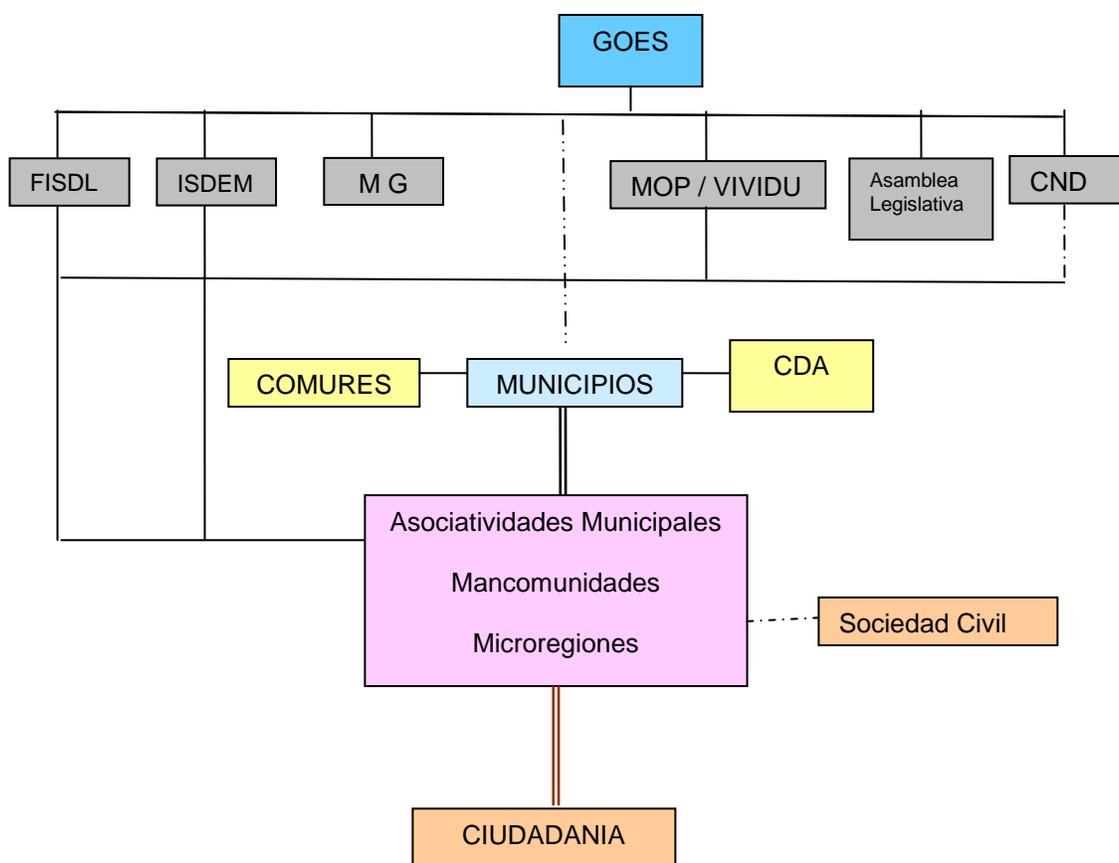
Los vacíos en la coordinación intermunicipal imposibilitan sentar de manera más sólida los distintos esfuerzos por el desarrollo local que realizan diferentes sujetos sociales, sean del gobierno o de la sociedad civil, exigencia básica para echar a andar un proceso de este tipo, la falta de coordinación además, a contribuido a terminar con puntos que hubieran sido claves para el éxito de la descentralización y desarrollo local, como es el caso de la no implementación de la ENDL y la inoperancia de los organismos CODEMET y COPLAMSS del COAMSS, para el caso salvadoreño se presenta la siguiente figura que muestra el nivel coordinación actual.

En la figura No. 4 queda expresada la actual estructura vertical del Estado, en donde como ya se explico con anterioridad, se han obviado algunos de los ministerios por que se considera con no han tenido, ni tienen una vinculación estrecha con las municipalidades, por ende con las figuras asociativas que estas construyen, lo que si es posible afirmar, es que tomando en cuenta el periodo de estudio que parte de 1983, la tendencia hacia darle mayor importancia al desarrollo local es relativamente tangible.

Luego de la creación del Código Municipal y de ISDEM, el proceso se ve truncado debido a la situación de conflictividad que el país afronta, pero es después de los Acuerdos de Paz y el predominio de contingentes de cooperación internacional que el proceso resurge, en donde COMURES ha tenido un papel importantísimo con su recomposición en ese mismo periodo, para lo cual implemento acciones para este fin, "Una de las primeras medidas que adopta en septiembre de 1991 es la separación del cargo de Presidente del ISDEM y de COMURES, que hasta entonces los ejercía la misma persona,

asimismo su marco jurídico sufre varias reformas (1992,1994, 1996)"<sup>128</sup>, con esto la función de COMURES queda definida de la siguiente forma:

**Figura No. 4**  
**NIVELES DE COORDINACIÓN ENTRE LOS SUJETOS SOCIALES DEL DESARROLLO LOCAL Y ASOCIATIVISMO MUNICIPAL COMO MECANISMO**



FUENTE: Elaboración propia con base a la observación realizada en ambos casos en estudio de febrero a septiembre de 2003.

<sup>128</sup> Tomado de CORDOVA/QUIÑÓNEZ, "La Situación Actual del Asociacionismo Local: El Caso de COMURES", libro, P. 2.

*“La defensa de la autonomía y competencia municipal, promoviendo y perfeccionando los principios democráticos y participativos del municipalismo, a través de la representación efectiva de las Municipalidades ante las instancias políticas, económicas y Normativas de los Órganos Centrales del Estado, desarrollando para ello sus actividades dentro de tres áreas específicas: en lo gremial, político y legal”.- <sup>129</sup>*

Con lo anterior es verificable que la posición de COMURES en cuanto a sus competencias esta clara, pero, entonces que pasa con ISDEM, porque no han logrado el mismo nivel de protagonismo, y por qué no articulan sus esfuerzos. Al respecto se coincide con los planteado por un estudio realizado por FUNDAUNGO, en donde se concluye en que una de las razones por la cual COMURES no logra una gestión más efectiva es debido a las diferentes visiones e intereses que tienen con respecto a ISDEM , por lo cual se debe agregar que tampoco articulan sus esfuerzos, esto debido a que COMURES –por su carácter gremial- responde a una articulación de proyecto pluripartidista que se posiciona de manera oficial como defensor de la Descentralización y Desarrollo Local, mientras ISDEM responde en la actualidad al proyecto de Gobierno de derecha que presenta una tendencia hacia la concentración del desarrollo, poder y desconcentración (a través de privatizaciones y concesiones de los servicios públicos).

En la misma línea, llama la atención, la amplia relación interinstitucional que ISDEM plantea sostener en la actualidad, tanto con sujetos de gobierno, como con otros de la Sociedad Civil, nacional e internacional (ver tabla No. 11), pero que a pesar de eso, en la práctica no se identifica esa relación, como se ha mostrado en la figura 4.

---

<sup>129</sup> COMURES, “Art. 4 de sus estatutos”, Diario Oficial, No. 92, Tomo 315.

Tabla No. 11

## RELACIONES INTERINSTITUCIONALES DE ISDEM Y COMURES

INSTITUCION	NACIONALES	INTERNACIONALES
<b>ISDEM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Hacienda, de Educación, Obras Públicas, de Trabajo, Medio Ambiente, Salud, Gobernación</li> <li>- Otras instituciones de Gobierno: SNF, ISPM, FISDEL, COEN, ISDEMU</li> <li>- Universidades: UCA, J.M. Delgado, Tecnológica y Politécnica.</li> <li>- ONG: FUSAI, SACDEL, CHF, COMURES</li> <li>- Empresa Privada: CESSA y Microsoft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNICEF, GTZ, PNUD, AID, INFOM (Guatemala), UNFOM (Nicaragua), CCC (Candad), OEI (España), Comunidad de Valencia, Embajada de España, Gobierno de Chile, Gobierno de México, Israel, Japón</li> </ul>
<b>COMURES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa Privada: TELECOM, TELEFÓNICA, DEL SUR, Distribuidoras de Energía</li> <li>- ONG: CARE, REDES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AID, DIAKONIA INTERNACIONAL (Suecia), Diputación de Barcelona, GTZ,</li> </ul>

FUENTE: Elaboración Propia según información de [www.isdem.gob.sv](http://www.isdem.gob.sv)/[www.comures.org](http://www.comures.org)

Mientras COMURES queda en desventaja en sus relaciones con otros entes del Estado, lo cual es contradictorio para el Desarrollo Local, cuando esta es una gremial compuesta por las unidades básicas de administración política y territorial del Estado, por tal forman parte del mismo, pero aquí es donde predominan los intereses partidario entre estos dos proyectos (a pesar de que en COMURES hayan alcaldes del partido de Gobierno su posición es clara en la defensa del fortalecimiento municipal), mientras el Estado, a través de sus figuras institucionales, se opone a toda acción en pro de la descentralización, es decir la direccionalidad del problema apunta hacia la continuidad del proyecto excluyente y centralista y la falta de voluntad política por el desarrollo local (prueba de ello es la resistencia del Presidente de la República al aumento al FODES al 8%), lo cual se expresa de manera latente a través de los diputados presentes en la Asamblea Legislativa.

Todos los conflictos antes planteados son producto y productores de la falta de articulación entre las acciones de los distintos sujetos sociales, y no solo de el choque entre sus proyectos históricamente antagónicos, ya que en COMURES se evidencia como, a través de la definición de una misma visión,

misión, objetivos y metas, pueden irse disolviendo este tipo de obstáculos. La desarticulación por ende, no solo afecta al Desarrollo de las Municipalidades, sino también, al avance cualitativo en los procesos de construcción microregional, mediante las asociatividades, mancomunidades y microrregiones.

Otro ejemplo de los problemas originados por la desarticulación de esfuerzos fue el originado en las labores de emergencia y reconstrucción posterior a los terremotos de enero y febrero de 2001, en donde no se tenía claro las competencias entre MOP/VMVDU, Municipalidades, etc., lo que si era claro que el COEN –a cargo de sujetos del partido de Gobierno y la empresa privada- manejo de formas poco transparente y no participativa los fondos de la cooperación internacional. Teniendo como resultante la gran atomización y polarización de esfuerzos entre los sujetos antes expuestos, en donde las asociatividades municipales quedaron fuera de posibilidad de ser agentes gestores de sus territorios en estos planes, debido a su temprana existencia, por ende falta de madurez y corta visión de sus fines de desarrollo.

La sociedad civil quedo excluida de esto, ya que no fue tomada en consideración en el grupo consultivo organizado posterior a estos eventos sísmicos, razón por la cual la RDL se desliga del grupo de la ENDL. Por otro lado, no se debe olvidar que en la actualidad existe una gran cantidad de ONG's en distintas áreas sociales vulnerables del país, pero que hasta el momento se vuelven, relativamente, igual que las instituciones de Gobierno en el nivel de articulación, ya que la RDL, por ejemplo, solo incluye a seis organizaciones, cuando es obvio que existen muchas más instituciones involucradas en el tema, esto debido a los roces entre estas por distintas formas de trabajo, políticas internas, visiones, etc. en el territorio. Ante todo esta problemática quienes quedan totalmente desligados de todo proceso de planificación,

decisiones, ejecución, etc. es la población, ubicada en el esquema 4 como ciudadanía.

Por último, no debe dejar de mencionarse el papel que juega el Ministerio de Gobernación (MG) en este proceso, ya que en la actualidad no se observa mayor dinamismo en este, más que para transferencia de pagos a los alcaldes municipales y transferencia de recursos, en algunos casos, hacia las alcaldías, pero no se observa, por parte del Gobernador Departamental, el papel de mediador de las demandas de ese territorio hacia el Gobierno Central, entonces, es importante mencionar que se debe revalorar el papel de estas figuras para hacer más factibles estos proyectos.

## **2. Fortalezas de los Sujetos Involucrados en la Gestión del Desarrollo Local**

Los sujetos sociales que se encuentran incorporados en este tipo de iniciativas, estas cuentan y oportunidades y fortalezas, que solamente requieren de un acercamiento o de una potenciación de lo local para que los resultados se han mejores y se puede llevar a las municipalidades a un óptimo desarrollo local, porque de no ser así la disparidades entre los territorios, se Irán profundizando a un mas y los costos serán mayores para la población.

### **a. Fortalezas de los Organismos No Gubernamentales**

Este sujeto social cuenta con fortalezas las cuales deben de tratar de ser explotadas por las municipalidades, entre las que se pueden mencionar poder de *convocatoria*, se ha podido observar que en los talleres de grupos focales a los cuales se han existido se ha tenido mayor asistencia de la población, en relación a la observada cuando se realizan cabildos en las alcaldías, entonces esta debe ser una fortaleza a la cual le deben prestar mucha atención las municipalidades y si pueden incorporar a las ONG`s, para fortalecer este elemento deben realizarlo lo mas rápido posible para incentivar la participación ciudadana.

La capacidad técnica es otra de las fortalezas de este sujeto social, la cual en algunos casos como en La Montañona, se está empezando a utilizar, se tienen incorporados ONG's como es el caso de PRISMA, institución preocupada por la sensibilización del cuidado del medio ambiente, etc., por el trabajo que ha realizado esta institución se ha adquirido una confianza y credibilidad entre los sectores intelectuales del país, otra gran fortaleza de estas instituciones, porque de esa manera se pueden mencionar a otras instituciones que con el afán de conseguir un desarrollo local han dado pautas lo suficientemente certeras como para involucrarse en este tipo de proyectos.

Como ya se mencionó anteriormente la confianza y credibilidad que poseen, es un punto de fortaleza de estas instituciones, porque son propuestas en muchos casos son bien vistas por el mismo gobierno quien al no verse capaz de hacerlo él, ve con buenos ojos el esfuerzo de otras instituciones.

Además, esta fortaleza, ha posibilitado a muchas ONG's asumir el rol de socio o facilitador para procesos de financiamiento, este se convierte en mediador entre las municipalidades y los cooperantes, realizan la parte técnica y de contraloría en muchos casos.

La capacidad que se tiene de poseer especialistas y equipos multidisciplinarios es otra gran fortaleza con la que cuentan los ONG's, las propuestas y proyectos pueden hacerse a partir de la consulta de todos que al final se obtendría un resultado de provecho para el desarrollo de la localidad.

Además, otro elemento a favor de las ONG's es la capacidad de poder brindar apoyo tan técnico como financiero en muchas ocasiones que se convierte en una gran oportunidad para las municipalidades, las que solamente tienen que buscar los medios para un acercamiento y exponer la

necesidad y sin mas obstáculos se brinda, porque a diferencia de instituciones de gobierno estas son abiertas al derecho y no a seguir un proyecto de partido.

**b. Fortalezas de los Sujetos Gubernamentales**

En primer lugar debe retomarse a las municipalidades, por ser los principales promotores de este proyecto, su fortaleza principal es la de ser el ente mas próximo a la población, la accesibilidad que estas tienen a escuchar las peticiones y quejas de estos, además, de un proceso de apertura ala participación que se ha impulsado en los últimos años, en muchos casos como iniciativa propia, en otras porque es un requisito de poseer un mínimo de acercamiento con los que en definitiva los han colocado en el lugar que están.

Además, el grado de convocatoria que tienen con otros sujetos de la sociedad civil, y en cierto sentido el grado de convocatoria con que tienen hacia la población, pero que no se ha llegado a niveles grandes por los vacíos y debilidades anteriormente mencionados.

Las municipalidades por su cercanía con los habitantes, cuenta con una de las fortalezas mas importante y que se debe poner en consideración al momento de hacer una propuesta en esta investigación, este sujeto es el mas idóneo, para elaborar los planes de desarrollo, por son estas las que perciben las necesidades y además es al institución delimitada para el desarrollo de las municipalidades, luego buscar los medios de financiamiento para poder implementar lo propuesto en el plan de desarrollo y tiene el poder de convocatoria a que instituciones de gobierno, como ONG's apoyen este tipo de proyectos.

Las municipalidades además tiene la fortaleza de contar con personal de la localidad, eso se convierte en una fortaleza en muchos casos, porque no están alejados de la necesidades de la población.

En segundo lugar, debe mencionarse que COMURES por su parte a logrado grandes avances en la última década, en materia de gestión, además de consolidarse en el principal defensor del municipalismo y de aglutinar un proyecto que supera las barreras partidarias, es un pilar fundamental en el sentido que oriente procesos y transformaciones en el curso del desarrollo actual. Esto en la actualidad se ve un poco limitado debido a que sus capacidades resultan insuficientes para cubrir las demandas de 262 municipalidades, pero esto también como consecuencia de la falta de articulación del trabajo interinstitucional.

En tercer lugar, se encuentra FISDL, que a pesar de sus limitantes en la visión del desarrollo que quiere proyectar, muestra un alto grado de gestión ante organismos financieros, lo cual es positivo para las municipalidades y por ende para las asociatividades. ISDEM, por su parte, no deja de tener importancia, en el sentido en que cuanta con una estructura institucional que puede ser aprovechable de llegarse a construir transformaciones en las relaciones interinstitucionales que se presentaron en la Figura 4.

Por otro lado, del VMVDU, al igual que la CDN se puede destacar que recientemente están realizando esfuerzos de planificación nacional que deben ser aprovechados de forma inmediata por el proyecto Asociativo, pero se debe tomar muy en cuenta las contradicciones en la definición de competencias, es decir, en el sentido en que se respete los planes de las municipalidades y asociatividades, cosa que en la actualidad no es posible en su totalidad debido a lo vertical de la estructura estatal y la falta de voluntad política por superarlo.

## **CAPITULO 3**

### **LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE APOYO Y FORTALECIMIENTO DE ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS**

INTRODUCCION

**A.** VISION DE PAIS

**B.** JUSTIFICACIÓN

**C.** PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

**D.** OBJETIVOS DE LA POLITICA

**E.** PRINCIPALES LINEAS ESTRATEGICAS

LINEAS DE LA POLÍTICA

ACCIONES

**I.** CONCLUSIONES

### III

## **LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE APOYO Y FORTALECIMIENTO DE ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS**

### **A. INTRODUCCION**

Los siguientes lineamientos de política de Apoyo y Fortalecimiento a las Asociatividades Municipales son un esfuerzo de construcción de un proyecto social, que pretende transformar las contradicciones y debilidades identificadas durante el proceso de investigación, expuesto en los dos capítulos anteriores, que en suma constituyen un diagnóstico del presente, basado en dos experiencias concretas, que han tenido a la fecha resultados exitosos y retrasos, a la vez, debido a factores políticos y sociales que muchas veces se escapan a las capacidades técnicas inmediatas de los sujetos sociales que han impulsado estos procesos, o, por otro lado, debido a la falta de instrumentos políticos idóneos que les ofrezcan mecanismos y recursos necesarios para desarrollar estas iniciativas.

La propuesta que se presenta a continuación esta basada en la articulación de los elementos de análisis que la metodología empleada en dicho trabajo ofrece y los lineamientos de la Planificación Estratégica; que por un lado aporta, debido a que enriquece de forma sustancial de elementos de juicio para evaluar la coyuntura del desarrollo asociativo en El Salvador, integrando a todos los sujetos involucrados y a los excluidos de los procesos, pero que tienen mucho que ver en el territorio, que son históricamente antagónicos; y por el otro, da la oportunidad de estructurar una propuesta coherente y justificada en el análisis de las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de la coyuntura que interesa reconstruir.

## **B. VISION DE PAIS**

*... "Un país con democracia y modelos económicos y sociales participativos, con un desarrollo sostenible, donde se logre la eficiencia en la actividad pública mediante la descentralización con equilibrio territorial..."<sup>130</sup>*

En el plan de gobierno del presidente Francisco Flores Pérez, la visión de país resulta ser muy integral y sustentable, pero sus productos en la ejecución dependen no solo de lo planteado en su Nueva Alianza, sino también, del proyecto político excluyente que continua implementando el partido ARENA bajo esquema neoliberalista, en donde los intereses particulares prevalecen ante los intereses de las mayorías, dando continuismo a un esquema altamente centralizado en donde las intenciones planteadas en la Nueva Alianza y en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local quedan como otro ejemplo más demagógico y tecnocrático, para lo cual vale retomar el fragmento anterior del Plan de Gobierno 1999-2004 del partido en poder.

### **1. Visión de la Política de Apoyo al desarrollo de Asociatividades de Municipios**

Las asociatividades municipales que se desean desarrollar deben ser socialmente construidas, en donde los proyectos de infraestructura física sean solo uno de los tantos programas de estas, deben constituirse en un verdadero instrumento de gestión de desarrollo humano de los microterritorios que representen, serán la expresión de un proyecto político en donde el interés común prevalezca ante los intereses individuales, partidarios, etc, por tal deben consolidarse en una estructura social que integre las demandas de todos los

---

<sup>130</sup> Fragmento tomado de VMVDU, "Política de Vivienda", Política de Gobierno 1999 – 2004.

ciudadanos (mujeres, niños/as, jóvenes, ancianos, etc), sociedad civil y sociedad política.

La construcción de una microregión de desarrollo, dotada de capacidades técnicas, financieras, de gestión, identidad cultural, autonomía y sostenibilidad en todos los sentidos, es a lo que las asociatividades municipales deben aspirar.

### C. JUSTIFICACIÓN

La **coyuntura** del desarrollo regional en El Salvador muestra un paisaje en donde 53 son las experiencias asociativas, en las cuales un total de 110 municipios están insertados en dicho proyecto, como producto de la incapacidad y falta de voluntad política demostrada por el Estado de implementar un verdadero plan o estrategia de descentralización y desarrollo local.

Las localidades al encontrarse debilitadas en sus capacidades técnicas y financieras han implementado diversas formas de cooperación intermunicipal o convenios asociativos, amparados en la legislación nacional, pero el desarrollo de estas experiencias no tienen en la actualidad una tendencia hacia la sostenibilidad, a nivel general de todos los casos. Estas muestran distintos grados de avances en cuanto a productos, estructuras organizativas, participación ciudadana, etc. debido a las diferencias propias entre una y otras municipalidades, dependiendo de su ubicación geográfica, como producto del desarrollo histórico del territorio nacional, basado en un Estado altamente centralizado.

Estas diferencias son producto y productoras de contradicciones de tipo político expuestas en los capítulos que anteceden esta propuesta, los cuales en suma justifican la necesidad de una política específica de apoyo al desarrollo de las asociatividades municipales, y que se sustenta de forma sintética en la siguiente matriz de estrategias.

Del análisis de la tabla No. 12 es posible decir que es **relevante** formular e implementar una política específica de apoyo a las asociatividades

municipales debido a la gran cantidad de sujetos de las municipalidades, de la sociedad civil y cooperantes internacionales interesados en el desarrollo asociativo, como mecanismo para el desarrollo local ya que en la actualidad estos actúan de forma descoordinada, lo cual podría solventarse por medio de la política; es **viable** la aplicabilidad de esta política debido a los mismos lineamientos de cooperantes externos a favorecer estos procesos y también al apogeo del trabajo en pro del municipalismo de parte las localidades, COMURES, sociedad civil y ciudadanía, además, porque las experiencias asociativas están vigentes en la sociedad salvadoreña y amparadas en el Código Municipal; es **factible** porque estas figuras microregionales ya están dando frutos de su gestión y una política de apoyo puede llegar a transformalas en un ente sólido para el desarrollo local y la descentralización, a la vez, que puede articularse a los esfuerzos actuales en materia del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Esta política se justifica en la **necesidad** de contar con un instrumento que neutralice y supere las contradicciones identificadas en la actualidad al interior y exterior de los entes asociativos, que las pone en peligro de frenar todos sus esfuerzos y dejar todo el trabajo realizado por las municipalidades, sociedad civil, ciudadanía y recursos en otro intento efímero más, por lo cual esta política se constituye en una **aporte** con el desarrollo de la sociedad salvadoreña, a través del desarrollo local por medio del Asociativismo municipal.

Tabla No. 12. MATRIZ DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades son mejores conocedoras de sus problemáticas</li> <li>- Las Asociatividades tienen mayores oportunidades de gestión ante los cooperantes</li> <li>- Las Asociatividades pueden dar soluciones microrregionales a problemas y optimizar recursos</li> <li>- La mayoría son construidas por los sujetos del territorio</li> <li>- Pueden conformar células de apoyo y cooperación de la sociedad civil</li> <li>- Descentralización de los servicios municipales</li> <li>- Gestionar nuevas formas de obtener ingresos</li> <li>- Control de los recurso</li> <li>- Alianzas sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la actualidad son autosostenibles</li> <li>- Aun no se construyen bajo una visión integral de desarrollo</li> <li>- No cuentan con mecanismos que les den identidad cultural</li> <li>- No cuentan con mecanismos de participación eficaces y efectivos que integren a la mayor cantidad posible de los sujetos del territorio (municipal)</li> <li>- Bajos niveles técnicos</li> <li>- Municipios participando en mas de un esfuerzo sin dar lo mejor para ninguno</li> <li>- Proyectos de clase de los partidos políticos</li> <li>- Intereses individuales de las municipalidades que las conforman</li> <li>- Apatía de la población en los procesos de desarrollo local</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las políticas de los cooperantes favorecen a los esfuerzos Asociativos</li> <li>- El Código Municipal las ampara</li> <li>- Cuentan con un organismo gremial que las ampare</li> <li>- Plan nacional – integrador de proyectos Asociativos</li> <li>- Fortalecimiento de capacidades técnicas por ONG's</li> <li>- A largo plazo, pueden constituir territorios intermedios</li> <li>- Aumento de FODES del 6 al 8%</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los cortos períodos administrativos interrumpen o terminan con los procesos</li> <li>- Influencias partidarias externas originan contradicciones entre sujetos que los integran</li> <li>- Ambigüedad en la definición de competencias entre lo local, Asociativo, GOES</li> <li>- Poca articulación interinstitucional (sectorial)</li> <li>- No existe un % presupuesto (del FODES) para la administración de estas</li> <li>- No hay voluntad política de parte del GOES de apoyar la descentralización y el desarrollo local</li> <li>- No hay visión compartida de Asociativismo entre todos los sujetos sociales</li> </ul>

: Elaboración propia con base al análisis – síntesis de la compilación de información sobre Asociativismo Municipal con una lectura de la Realidad y con crítica sociológica.

FUENTE

## **D. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA**

### **1. Inclusión:**

Todo ciudadano tiene derecho a ejercer real participación ciudadana en, en el desarrollo de su territorio y las estructuras organizativas de las instituciones públicas que administran este.

### **2. Equidad y Justicia:**

El territorio salvadoreño debe ser provisto en igualdad de condiciones de los recursos necesarios para su desarrollo, siempre y cuando se beneficie a los espacios territoriales históricamente menos favorecidos.

### **3. Legitimidad y Democracia:**

Las Asociatividades Municipales deben gozar plenamente de su derecho de autonomía amparadas en el Código Municipal, siendo sujetos protagónicos de un proyecto político de desarrollo humano.

### **4. Coherencia:**

La municipalidad y el Estado no pierden poder ante la Asociatividad sino logra niveles de subsidiaridad para un mejor gobierno.

### **5. Responsabilidad:**

La Asociatividad pretende el desarrollo territorial sustentable, sin degenerar el medio ambiente y la identidad cultural de los factores y sujetos sociales del territorio.

## **E. OBJETIVOS DE LA POLITICA**

### **1. General**

Transformar las Asociatividades municipales en estructuras sólida y organizadas para la gestión del desarrollo local, democráticas y sustentables, a través del fortalecimiento de sus capacidades, superando las contradicciones y debilidades actuales, por medio de competencias claras y articulación del trabajo interinstitucional nacional y local.

### **2. Específicos**

**a.** Revisar y adecuar el FODES y los mecanismos de tasación y captación financiera municipal, con el fin de construir Asociatividades autosostenibles.

**b.** Construir socialmente una estructura institucional horizontal al anterior de las Asociatividades, para dotarlas de institucionalidad sólida, mediante la inclusión de los distintos sujetos sociales del territorio, a través de mecanismos sectoriales de participación.

**c.** Articular los actuales esfuerzos sobre ordenamiento territorial, con base a una visión compartida de desarrollo local, para lograr una planificación con enfoque microregional integral.

**d.** Reformar la actual normativa legal definiendo competencias claras entre instancias de gobierno, asociativas, municipales, sociedad civil y ciudadanía, con el fin de alcanzar coordinación interinstitucional para el desarrollo local.

## **F. PRINCIPALES LINEAS ESTRATEGICAS**

### **1. Lineamientos Estratégicos de Financiamiento**

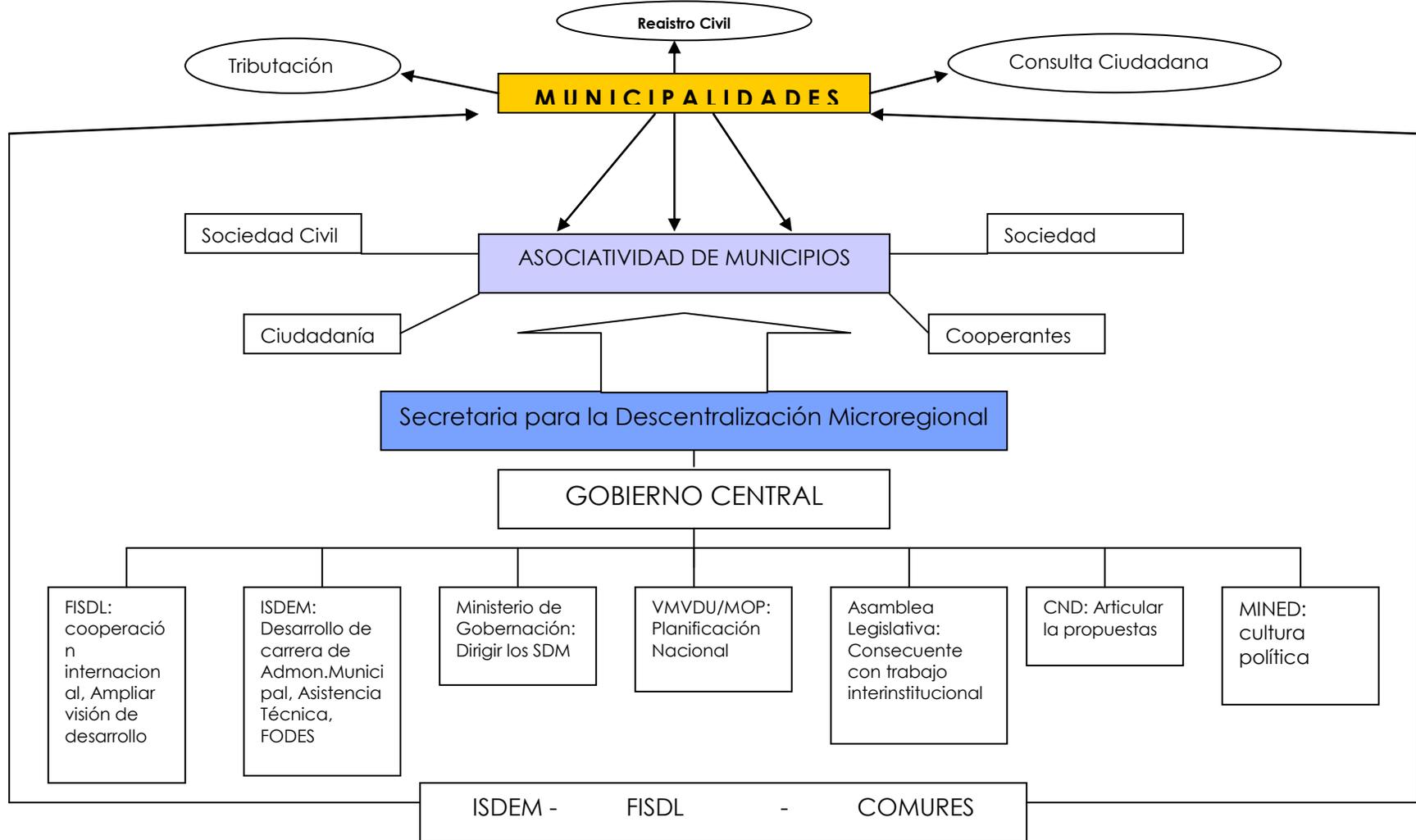
El tema de financiamiento ha sido considerado de vital importancia para el actual momento que atraviesan las Asociatividades de municipio; para lo cual se ha propuesto el reto de impulsar innovadores instrumentos y mecanismos financieros, que permitan un autosostenimiento a largo plazo de estas iniciativas.

Se debe fortalecer en gran medida la manera por la que han venido subsistiendo estos procesos, que en muchos casos se da a través de cooperantes internacionales, pero al terminarse este apoyo se encuentran debilitados, entonces es ahí, que se debe considerar buscar alternativas coherentes para una política de financiamiento.

De antemano se establece el hecho que es imposible cobrar más impuestos a los habitantes, por lo que se determina que se busquen nuevos mecanismos y formas de autosostenibilidad, que se apegue a las realidades propias de los territorios, con el propósito de tener una expectativa a largo plazo y que se definan responsabilidades a cada uno de los involucrados, en donde se evalúe su puesta en práctica.

Debido a las desigualdades que sufren los territorios, y a la poca densidad poblacional de otros y a la existencia de sujetos sociales diferentes en cada experiencia, es necesario destinar un porcentaje de contrapartida a las Asociatividades de municipios, en razón de que estas asumen en cierta medida las competencias del municipio y hasta del mismo GOES.

**Figura No. 5**  
**PROPUESTA DE REDEFINICIÓN DE COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**



FUENTE: Elaboración propia

También, se deben revisarse los fondos FODES destinados a cada municipio y que de estos se destine para a las Asociatividades, si se pretenden descentralizar competencias municipales; debe hacer una revisión a las tasaciones municipales y evaluar si es posible obtener fondos de este rubro, para hacer de estas un proyecto autosostenible.

Debe tenerse la visión de crear mecanismos o instancias que se encarguen de velar por el buen uso de los recursos, para esto se debe pensar en un ente o instancia intermedia entre la Asociatividad y los municipios, que sirva de mecanismo de contraloría externa a las municipalidades, esto permitiría potenciarse hacia el desarrollo pero de una manera sólida y eficiente (ver figura No. 6 P. 150).

## **2. Lineamiento de Definición de Competencias y Coordinación Institucional**

Una de las mayores limitantes encontradas en la investigación que la antecede a esta propuesta, es la ausencia de definición clara de competencias entre estos tres entes, no se sabe que es lo que compete por ley a cada quien.

Debe definirse que es capaz de asumir el GOES visualizando el grado de cobertura que este pueda tener, sino es capaz de cubrir todo el territorio, por lo cual debe traspasar competencias a las municipalidades, quienes son en fin las mas cercanas a la población y las necesidades que esta pueda tener, al mismo tiempo también, se debe considerar el traspaso de recursos para poder ser asumido.

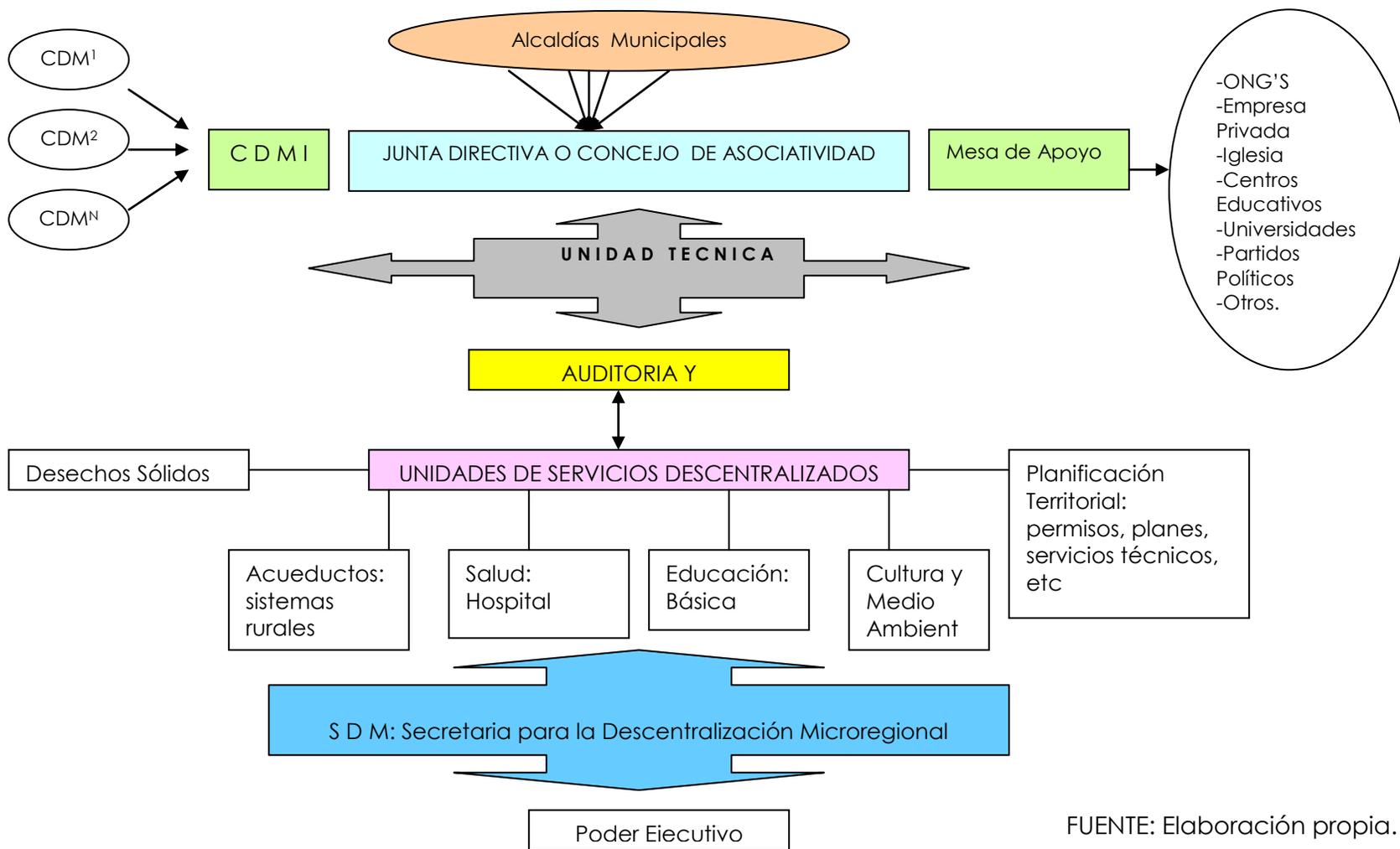
Además, debe considerarse que como Asociatividades -por encontrarse conformada por los gobierno municipales y solucionando problemas comunes-, también pueden asumirse competencias de manera

microregional, y que pueden ser también el punto que tanto buscan estas iniciativas, a través de estas competencias asumidas se pueden también, aprovechar oportunidad para la subsidiaridad de las Asociatividades, por la capacidad que se genera al agruparse y estar constituido como microregión se dan mas oportunidades técnicas y administrativas, capaces de prestar servicios que generen otro tipo de financiamiento (ver figura No. 6 las Unidades de Servicios Descentralizados).

Las ambigüedades en la definición de competencia en los procesos actuales han generado roces entre el GOES y las municipalidades, porque el GOES es incapaz de cubrir todo el país, es por eso se que es necesario crear una política que incluya la definición de competencias, para ser asumido de inmediato por estos, porque las Asociatividades y las municipalidades han demostrado ser capaces de asumir retos y competencias, en muchos casos ya se están administrando servicios de agua, recolección de desechos, etc. Lo que debe hacer el GOES es dotar de recursos.

En la medida posible debe redefinirse el papel y rol de todas las instituciones involucradas en el quehacer de las Asociatividades de municipios, esto con el propósito mínimo de crear una agenda común entre estos, para evitar esfuerzos atomizados como los que se han venido observando hasta el momento, no solamente de las instancias de gobierno, sino también, de las instancias de la sociedad civil – ONG's, iglesias, centros de estudios, empresa privada, etc. cada una debe ejercer el papel que le corresponde y así evitar duplicidad de esfuerzos, con esta coordinación se buscaría crear un ambiente de cooperación en una actuación mas estratégica y ordenada hacia la solución de los problemas que la gestión de proyectos Asociativos ha presentado hasta el momento.

**Figura No. 6**  
**PROPUESTA DE MARCO INSTITUCIONAL DE ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS**



FUENTE: Elaboración propia.

### **3. Lineamiento Estratégico de Desarrollo Microterritorial**

No cabe duda que todo este tipo de experiencias Asociativas -53 en la actualidad- se han venido desarrollando de forma no planificada, esto por la libertad que tienen las municipalidades para asociarse a más de un ente asociativo, lo cual demuestra avances en los niveles de apertura democrática aprovechables, pero, la falta de un marco regulador sobre la creación de figuras microterritoriales a significado, en muchos casos, el debilitamiento de las potencialidades de estas, ya que muchas municipalidades forman parte de hasta 3 asociatividades diferentes, lo que implica que muchas de estas no aportan el trabajo y recursos idóneos a la gestión de cada una de ellas, generando así desgaste de recurso tiempo, humano y financiero.

Es urgente, regular la construcción de figuras asociativas, tomando siempre en consideración que las municipalidades gozan de toda la autonomía para crearlas y que no es conveniente, ni estratégico, imponer la fusión administrativa del desarrollo de un grupo de municipios, sino, se debe evaluar estratégicamente que cada municipio forme parte de solamente una "Asociación de Municipios<sup>70</sup>", con fines de desarrollo amplios e integrales, de largo plazo, mientras, sí podrán formar parte de otro tipo de formas de convenios cooperativos que resulten prácticos y estratégicos para cada municipalidad, pero que no tergiversarse la planificación que pueda tener la primera.

### **4. Lineamiento Estratégico de Participación en las Estructuras Asociativas**

Para que las Asociatividades Municipales sean el producto de la construcción social de un proyecto de desarrollo, se debe elaborar una forma

---

<sup>70</sup> Se debe tener presente la aclaración expuesta en el capítulo 1, en donde se define que la Asociación de Municipios integra a todos los sujetos del territorio municipal que conforman esa unidad territorial administrativa, no así, la asociación de municipalidades hace referencia a la reunión de agentes de la "municipalidad", siendo esta la unidad administrativa política, es decir las alcaldías

de participación integral, en donde todos los sujetos sociales de cada una de las realidades se encuentren involucrados, en un ente organizado, constituido por la empresa privada, ONG's, centros educativos, centro de salud, la iglesia, ADESCOS y la ciudadanía, etc.

Pero antes se debe definir claramente la forma en que estos sujetos pueden participar organizadamente, a fin de que la participación no solo sea como exigencia de derechos, sino también, compartir responsabilidades, pero, antes se debe fortalecer la municipalidades y por lo tanto las Asociatividades, para poder integrar la participación de todos los sujetos, porque hasta el momento la calidad de los procesos de participación han sido desiguales, superficiales, que se han orientado fundamentalmente a reuniones y cabildeo, pero de los que no se obtiene mayor resultado y mucho menos se incluye el derecho a la toma de decisiones.

La participación ciudadana y la concertación se ha venido haciendo notar, en algunos casos aisladamente en el ámbito mayormente local. Estas experiencias, con sus carencias han dejado buenos precedentes en los gobiernos locales y porque no buscar los mecanismos y los medios para que esto se constituya en una fortaleza mas de las Asociatividades de municipales. Aspecto sumamente importante de considerar antes de crear una política participación es valorizar los niveles de jerarquización que en cuanto a participación ha existido hasta este momento, en donde los gobiernos locales y unidades y secretarias son los directamente relacionados con la toma de decisiones, y la otra gran mayoría de los sujetos sociales, únicamente participan en un proceso de socialización y convivió del cual no hay mayor protagonismo.

Además, debe avanzarse en el marco legal y reformar el actual, también, avanzar en políticas nacionales que den forma a la participación ciudadana, que permita una concertación y transparencia en el ámbito local.

La representación debe ser proporcional de los gobiernos locales en un proceso Asociativo y local, esto puede influir, en los niveles de concertación. Se debe revisar y reformar los mecanismos de participación ciudadana mas efectivos producidos en algunas iniciativas de esta índole.

Con esto se conseguiría, un apoderamiento de todos los sujetos sociales, que al final se producirá un proyecto a largo plazo y con más y mejores resultados.

## **5. Lineamiento Estratégico de Cultura Política**

Para lograr que las Asociatividades de Municipios sean entes dotados de identidad cultural, es necesario el involucramiento de la ciudadanía en los procesos, para lo cual se deben analizar las acciones y actitudes que tiene la población en cuanto a cultura política, debe definirse primeramente que engloba la definición de cultura política, en el que se encuentran incorporados un conjunto de actitudes de la población, valores y creencias que se encuentran en juego, comportamientos de la población en relación a la participación actual.

Esta estrategia debe ser pensada minuciosamente, por el hecho mismo que se pretende un cambio de paradigmas que no es fácil de lograr, tomando en cuenta factores que no han permitido la inclusión de la población, muchas veces la falta de confianza en estos procesos generados por la incapacidad de las instituciones relacionadas o hasta de los mismos partidos políticos o el gobierno mismo que no incentiva la participación.

Debe trabajarse en educar a la población, que se demuestre que la participación política no simplemente queda determinada a la actuación en elecciones, o simplemente a ser militante de un partido político, y no se tiene una visión mas haya de participación.

Es imprescindible todas las instituciones educativas y organizaciones de educación cívica y política, que se encuentran en el país, se involucren para que sean estas la que realicen esta función concientizadora en la población.

#### **6. Lineamiento Estratégico de Reforma del Marco Legal**

Anteriormente han sido presentadas propuestas de reforma al Marco Legal, vinculadas al accionar de las municipalidades, pero, que no han sido atendidas de la forma más conveniente, debido a la falta de voluntad política por descentralizar el poder del Estado. En ese sentido, es necesario hacer una revisión exhaustiva de las propuestas de reformas antes planteadas, para que a la vez se evalué los puntos que deben ser reformadas, para la implementación de esta política, que pretenden favorecer el desarrollo de las Asociatividades Municipales.

Es sumamente necesario que el marco legal sea muy claro, para que las líneas estratégicas anteriores resulten exitosas, lo que implica, que legalmente estén definidas las competencias de todos los entes involucrados, sean del Gobierno, de la Sociedad Civil, ciudadanía, etc, asimismo, favorecer el proceso de fortalecimiento de las Asociatividades de Municipios y el proceso de descentralización para el desarrollo local.

## LÍNEAS DE LA POLÍTICA

### 7. Política de Financiamiento para el Desarrollo de las Asociatividades de Municipios

a. COMURES e ISDEM serán responsables elaborar un estudio exhaustivo de las transferencias de los fondos FODES, teniendo en cuenta que se alcance el 8%<sup>71</sup>, y que de este sea destinado una cantidad porcentual al funcionamiento administrativo de las estructuras Asociativas, en vista que las municipalidades no son capaces de asumirla, y el Estado es el responsable de velar por la descentralización del mismo.

b. Las diferentes carteras de Estado (Ministerio de Educación, Medio Ambiente, Salud, Obras Públicas y Vivienda, etc.), evaluarán el porcentaje de recursos que transferirán a los entes Asociativos, para la administración de las competencias que estas asuman, a través de la Secretaría de Descentralización Microregional hacia las respectivas Unidades de Servicios Descentralizados.

c. La comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa revisará la ley de tributación municipal, tomando en cuenta las propuestas de reformas presentadas por COMURES, vetadas en enero del presente año, además, de evaluar fondos como el FOVIAL con el objetivo de transferir presupuesto a las asociatividades.

d. Los entes Asociativos deberán crear unidades de auditoría y contraloría microregional especializadas, que velen por la eficacia y transparencia de las finanzas microregionales y a la vez sea autosostenida por los servicios prestados a las municipalidades que integren el ente.

---

<sup>71</sup> en el presente año diferentes sujetos sociales han estado haciendo propuestas en pro del aumento de los fondos destinados a las municipalidades FODES, pero que hasta el momento han sido denegados a través de una serie de vetos presidenciales, teniendo ya la aprobación de la Asamblea Legislativa.

e. Las Asociatividades de Municipios deben buscar los mecanismos más idóneos que generen productividad e ingresos a la microregión, por medio del turismo, comercio, etc., sin degenerar el medio ambiente.

## **8. Política de Definición de Competencias y Coordinación Interinstitucional**

a. Las alcaldías municipales por medio de la implementación de esta política no pierden su poder, sino, que pasan a descentralizar sus funciones de servicios públicos a la junta de la Asociatividad de Municipios, entonces, estas desempeñaran dentro de su oficina las tareas de registro civil, tributación (recolección de desechos, impuesto predial, mercados, etc.), consulta y quejas ciudadana, además de promover la participación ciudadana.

b. Las Asociatividades municipales, serán responsables de concensuar planes de desarrollo territorial y velar por su implementación, a través de las figuras administrativas que esta cree –Unidades de Servicio Descentralizadas-, como:

i. Una oficina técnica de planificación microregional, encargada del territorio microterritorial y preste sus servicios a las municipalidades, además sea la responsable de conceder permisos de construcción, entre otros.

ii. Manejo y Disposición Final de los Desechos sólidos, a través de la forma que se identifique como la más adecuada.

iii. Empresas municipales de sistemas rurales de acueductos y alcantarillados.

iv. Creación y administración de hospitales microregionales, según sea conveniente, posterior a una evaluación de la situación del lugar

**v.** Administración del sistema educativa básico.

**vi.** Fomento y promoción de cultura, medio ambiente y turismo.

**j.** El Gobierno Central será responsable de promover la creación de una Secretaria para la Descentralización Microregional, evaluando la necesidad de redefinir el papel de las Gobernaciones Departamentales o sustituirlas, por la secretaria, la cual se encargara de descentralizar las competencias y el recurso técnico, financiero y humano que requieran las Unidades de Servicio Descentralizados, que adopten las competencias descentralizadas del Gobierno Central a la Asociatividad de Municipios.

**k.** El para el Desarrollo Local continuará siendo el administrador de fondos de la cooperación internacional, pero primero deberá adoptar una visión más integral del desarrollo local y superar la simple promoción de proyectos de infraestructura.

**l.** El ISDEM deberá asumir un papel más dinámico en la formación de una carrera de administración municipal, por medio de convenios cooperativos para programas permanentes de capacitación y asistencia técnica. Además de continuar administrando las transferencias del FODES.

**m.** EL VMVDU continuará su tarea de planificador nacional, sin interferir las planificaciones municipales o microterritoriales.

**n.** La Asamblea Legislativa debe asumir un papel más consecuente y dinámico en su comisión de asuntos municipales, para velar por la implementación justa de esta política.

o. La CND, como organismo consultor de la planificación Nacional, deberá evaluar y articular el trabajo de todos los anteriores para generar recomendaciones optimas.

p. El MINED, además de sus competencias actuales y la transferencia de la educación básica a las microregiones, velará por incluir en los planes académicos el eje transversal de cultura política para formar ciudadanos responsables desde los niveles más básicos.

q. COMURES, ISDEM y FISDL continuaran dando apoyo a municipalidades y asociatividades municipales según demanden estas, trabajando de forma conjunta en una planificación que articule los esfuerzos en pro del desarrollo local y el trabajo asociativo.

## **9. Política de Desarrollo Microterritorial**

a. Las microregiones o Asociatividades de Municipios deberán planificar de forma participativa el desarrollo del territorio que les compete, tomando en cuenta la sostenibilidad de los recursos con los que cuentan, el empleo del recurso humano local y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de estos.

b. Las asociatividades de municipios presentaran sus planes de desarrollo a las instancias del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, con el fin de ser reconocidos a escala nacional, y evitar de esta forma, obstáculos con planes nacionales, tomando en cuenta que no se pretende el que el VMVDU los apruebe, sino más bien los tome en cuenta para su accionar.

c. Las municipalidades podrán formar parte de más de un convenio de cooperación intermunicipal, siempre y cuando no interfiera con el

desarrollo y evolución de la Asociatividad de Municipios a la que pertenezcan, es decir, las municipalidades deben evaluar en el corto y mediano plazo, la definición del ente en el cual conviene que se integren.

**d.** Las Asociatividades de Municipios se encargaran de la planificación del territorio y el manejo de empresas mixtas o públicas, fundaciones que se creen, en el seno del ente, y que tenga que ver solamente con los municipios que la conforman.

**e.** Las municipalidades podrán formar parte de otros convenios de cooperación intermunicipal con otras municipalidades del seno de su Asociatividades o externas, siempre y cuando, sea para proyectos puntuales, tales como carreteras y caminos de intercomunicación, renovación de redes de servicio como alcantarillado, alumbrado eléctrico, etc, intercambios comerciales, entre otros, que sean de estricta necesidad a realizarse por su vinculación territorial.

**10. Política de Participación en las Estructuras Asociativas  
(ver Figura No.6)**

**a.** La junta directiva de un ente Asociativo, como organismo político, integrará no solo los representantes de las municipalidades o alcaldes, sino también Comités de Desarrollo Microregional (CDMI) –impulsados por las municipalidades, pero con enfoque microterritorial- y Mesa de Apoyo, con el objetivo que el ente impulse un proyecto avalado por todos los sujetos del territorio, impulsando un mecanismo horizontal de toma de decisiones.

**b.** Los Consejos de Desarrollo Microrregional (CDMI) serán el producto de la construcción social de un mecanismo aglutinador de todas las demandas de la ciudadanía organizada, es decir, estarán integrados por uno

o dos representantes de los Consejos de Desarrollo Municipal CDM <sup>72</sup>, impulsados por las municipalidades y que están conformados por las organizaciones ciudadanas de todo tipo (comunales, jóvenes, mujeres, niños, obreros, etc.).

**c.** La Mesa de Apoyo será un foro de carácter más técnico, que por un lado reunirá a las organizaciones no gubernamentales que trabajen el territorio, con el fin de coordinar y organizar el trabajo evitando la atomización de esfuerzos, y por otro, brindará el soporte técnico y financiero a proyectos microregionales; también, reunirá a otro tipo de instituciones representativas del territorio, como la iglesia, empresa privada, partidos políticos, centros de estudio y salud, universidades, etc. que junto con los anteriores enriquezcan el debate en la toma de decisiones y gestión de la Asociatividad.

### **11. Política Construcción de Cultura Política**

**a.** El MINED será el responsable de introducir en sus planes de estudios, ejes transversales temáticos o contenidos que refuercen esta propuesta de cultura política, porque es responsabilidad educar desde la infancia en cuanto a como se debe percibir la política y cuales son los niveles y la forma de incidir.

**b.** Los gobiernos municipales deberán asumir con responsabilidad y creatividad el estímulo para la participación ciudadana, como se estipula en el Código Municipal, ya sea para fines del municipio, como para fines de la Asociatividad. Además, involucrar a todo el conjunto de sujetos sociales que se encuentren en el territorio.

---

<sup>72</sup> Tomando en cuenta el exitoso ejemplo de la gestión participativa ejecutada en los CDM de los municipio de Zacatecoluca y Tecoluca.-

## **12. Política de Reforma Legal**

**a.** ISDEM, COMURES y FISDL serán los encargados de evaluar las propuestas de reformas al Marco Legal presentadas por distintas instancias con anterioridad, tomando en cuenta las necesidades de implementar esta política.

**b.** El nuevo marco legal debe definir la transferencia de fondos del Ejecutivo hacia las unidades de servicio descentralizadas de las asociatividades municipales.

**c.** Se velará porque las municipalidades estén dotadas de autonomías y recursos por medio de la transferencia de un porcentaje de los fondos FODES para la administración de estas, distinto al presupuesto asignado a la municipalidad.

## ACCIONES

Tabla No. 13

## ACCIONES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

<b>CORTO PLAZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministerio de Gobernación, ISDEM será el responsable de determinar que porcentaje le corresponde a las asociatividades de municipios de los fondos FODES.</li> <li>- Las figuras asociativas evaluarán sus estructuras organizativas, si es que las tienen y métodos de participación.</li> <li>- Las Figuras asociativas presentarán ante el VMVDU sus planes de desarrollo territorial, si es que los tienen, para definir acciones y parámetros.</li> <li>- Las figuras asociativas incorporarán a sujetos sociales del territorio para implementar la política.</li> </ul>
<b>MEDIANO PLAZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las diferentes carteras de Estado de forma conjunta con las Asociatividades evaluarán las competencias a descentralizarse, y los porcentajes de inversión a transferir.</li> <li>- Las figuras asociativas iniciarán la construcción de una nueva estructura organizativa con mayor participación.</li> <li>- El Estado por medio de ISDEM, COMURES, MG y FISDL evaluarán la nueva forma de coordinación interinstitucional, para la elaboración de una agenda común.</li> <li>- La Asamblea Legislativa por medio de su comisión de asuntos municipales, evaluará de forma conjunta con COMURES y la Sociedad Civil las reformas al Código Municipal para implementar la política.</li> <li>- El MINED implementará en sus programas de estudio el eje transversal de cultura política.</li> <li>- La Asociatividad de municipios implementará unidades de servicios descentralizados de planificación, entre otros, a la vez de una unidad de auditoría y contraloría.</li> </ul>
<b>LARGO PLAZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado transferirá por medio del MG o la SDM, según convenga, los fondos hacia las Unidades de Servicio Descentralizados que adopta la microregión.</li> <li>- La Asamblea Legislativa velará por cumplir con una reforma a la legislación citada.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia

## CONCLUSIONES

Es muy importante tomar en cuenta, que esta propuesta de lineamientos políticos se ha elaborado con base al análisis de los resultados obtenidos durante el trabajo de investigación expuesto en este documento, en la cual fueron objeto de análisis dos casos de Asociativismo Municipal de El Salvador, que se pueden clasificar dentro de los más exitosos, los cuales están insertados dentro de un total de 53 experiencias asociativas, que así como pueden tener similitudes en su gestión, también difieren en muchos aspectos, pero, que a pesar de estas diferencias pueden ser analizadas desde la totalidad de este estudio, en vista que los conceptos ordenadores analizados, conflictos políticos ideológicos y política de gestión, son aplicables para analizar los demás casos, que al igual se han venido desarrollando en el contexto de la democratización.

Por otro lado, vale señalar que este trabajo es producto de todo un proceso de investigación, desarrollado dentro del Seminario de Procesos de Graduación, en donde este no es el único producto, sino parte de tres informes de investigación que giran en torno al Asociativismo Municipal, en los cuales también se analizaron Aspectos Teóricos Epistemológicos sobre la regionalización y el Asociativismo y La Participación Ciudadana en la Construcción Social de las Asociatividades, razón por la cual, los tres trabajos son complementarios y deben ser sujetos a un análisis posterior en caso de ser tomados en cuenta para fortalecer el Desarrollo Local, a través del Mecanismo Asociativo de las Municipalidades, como un aporte de la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales” , de la Universidad de El Salvador.

## SINTESIS

El proceso democratizador en El Salvador, después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, ofreció un ambiente de apertura para nuevos sujetos sociales que trabajan en pro del desarrollo de un mejor país, es alrededor de este contexto que el trabajo por el desarrollo local, el municipalismo y la descentralización se reposicionan en un territorio que en décadas atrás se había privado de temas como estos, temas que comenzaron a sonar en 1983 durante el Gobierno del PDC quienes impulsan reformas a la Constitución Política en lo referente a la autonomía municipal y otorgan la libertad para que estas se asocien entre ellas u otros sectores, con fines de solventar sus necesidades, que más adelante se fundamenta con la elaboración del Código Municipal en 1983.

Dentro de este proceso es que sujetos sociales de la Municipalidad y con apoyo de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional ponen en marcha un instrumento político de gestión a través del cual pueda facilitarse el camino por el desarrollo local, en donde el COAMSS y La Mancomunidad La Montañona, son solo dos casos a destacar, pero si de los más exitosos, dentro de 53 experiencias que se tienen en cuenta hasta la fecha. Los casos específicos analizados en este estudio, ponen en evidencia la urgente necesidad que las municipalidades tienen de mayores recursos financieros, humanos y técnicos, y la viabilidad y eficacia que mecanismos de este tipo ofrecen para el alcance de sus objetivos, siempre y cuando, cuenten con un nivel institucional mínimo que los ponga en ventaja ante los demás sujetos de la sociedad, así como, la inclusión de la mayor cantidad de sujetos sociales en la estructuras organizativas de estos demostrará el grado de representatividad y confianza que estos entes asociativos tengan ante la ciudadanía .

Por otro lado, fue evidente que como todo mecanismo político gestión, este tiene no solo ventajas, sino también limitantes y contradicciones, que ocasionan conflictos al interior y exterior de estos entes, que básicamente se resumen en las siguientes causas: Posiciones Partidarias, Distintas Visiones y Alcances Sobre el Tema, Falta de Voluntad Política, Predominio de una Planificación Sectorial, Falta de Integración en la Participación Política y la Incidencia de la Política Internacional, que a la vez , se propician más debido a la falta de una Política Dirigida al Desarrollo de las asociatividades, a la falta de una buena orientación del trabajo de las instituciones del Estado que velan por las municipalidades, a la falta de articulación del trabajo de todos los sujetos sociales, muestra de ello es el esfuerzo truncado para impulsar la ENDL.

Es por eso que resultó muy importante hacer un esfuerzo por formular los Lineamientos de Política de Apoyo y Fortalecimiento al desarrollo de Asociatividades de Municipios, ya que, a través de la observación y el análisis de los casos de estudio, se identificó que estos instrumentos a pesar de contar con muchas debilidades y contradicciones, son valiosos y deben ser mejor aprovechados, para la construcción del Desarrollo Local.

## **ANEXOS**

## **ANEXO No. 1**

### **FORMAS DE ACTUACION ASOCIADA**

#### **CARACTERISTICAS DE LAS MODALIDADES DE ACTUACION ASOCIADA**

MODALIDADES DE ACTUACION	CARACTERISTICAS	AREAS DE ACTUACION	PROCESO A SEGUIR E INSTRUMENTO DE CONSTITUCIÓN	FUNDAMENTO LEGISLATIVO
Convenios Cooperativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma más sencilla de actuación asociada</li> <li>- Aportes pueden ser en dinero, especie, trabajo, etc.</li> <li>- Cada Concejo Municipal responde por el manejo de sus fondos o aportaciones</li> <li>- Cada Municipio debe rendir cuentas de los resultados</li> </ul>	<p>Ejecutar proyectos u obras concretos, como campañas de limpieza, recolección de residuos, reforestación de cuencas limítrofes, construcción o arreglo de camino comunal, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos Municipales de Cooperación</li> <li>- Acta o escritura de formalización de convenios</li> <li>- Formulación y cumplimiento de aportes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Art. 1</li> </ul>
Asociaciones de Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No gozan de personalidad jurídica</li> <li>- Permite a Gobiernos Locales tratar e común la mejora, defensa y proyección de intereses comunes.</li> <li>- Son convenios de cooperación intermunicipal más solemnes y con visión regional</li> </ul>	<p>Foros de deliberación, análisis y acción conjunta para mejorar, defender y proyectar intereses comunes al desarrollo regional. Mecanismos de proyección y gestión de recursos externos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos Municipales de forma asociada</li> <li>- Acta o escritura de formalización de la asociación</li> <li>- Formalización y entrega de aportes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Art. 1</li> </ul>
Entidades Descentralizadas Autónomas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gozan de personalidad jurídica propia</li> <li>- No tienen dependencia jerárquica de los municipios.</li> <li>- Determinan sus propias políticas y estrategias.</li> <li>- Se rigen por las ordenanzas, reglamentos y acuerdos previos de los gobiernos locales que las crean.</li> <li>- Responden al principio de descentralización del municipio.</li> <li>- Se manejan con presupuesto propio.</li> <li>- Rinden cuentas a los gobiernos locales y a la Corte de Cuentas.</li> <li>- Responden del manejo de sus fondos y de su gestión..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación y ejecución de proyectos integrales de desarrollo.</li> <li>- Ejecución de proyectos sociales, culturales, ambientales, etc.</li> <li>- Prestación regional de servicios.</li> <li>- Manejo de empresas municipales de servicios, con o sin fines de lucro.</li> <li>- Manejo de fundaciones municipales.</li> <li>- Financieras municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo Municipal de actuación asociada.</li> <li>- Decreto de ordenanza reguladora de la materia.</li> <li>- Aprobación de estatutos.</li> <li>- Aprobación de presupuesto de la entidad.</li> <li>- Realización de aportes</li> <li>- Publicación en diario oficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Arts. 98 C</li> </ul>
Empresas Municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones convencionales con fines de gestión especializada de servicios o explotación de recursos y actos de comercio</li> <li>- Son dependencias municipales, no gozan de personalidad jurídica propia.</li> <li>- Tienen organización de empresas mercantiles.</li> <li>- Tienen relativa independencia de las municipalidades.</li> <li>- Municipalidades responden solidariamente por los actos y manejo de fondos de las empresas municipales.</li> <li>- Funcionan con presupuesto aportado y aprobado por las municipalidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación de servicios con o sin ánimo de lucro.</li> <li>- Explotación, comercial o industrial de negocios o recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo municipal de creación de la empresa.</li> <li>- Decreto de ordenanza reguladora.</li> <li>- Acuerdo de aporte y aprobación de presupuesto de la empresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Art. 1</li> <li>- Mun</li> </ul>
Sociedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada por acciones.</li> <li>- Se constituyen por capital aportados por las municipalidades.</li> <li>- Son resultantes de un contrato entre municipalidades para poner en común bienes con la finalidad de repartirse las ganancias de los negocios a que se dediquen.</li> <li>- Se rigen por el Código de Comercio.</li> <li>- Responden por ellas mismas ante la Corte de Cuentas.</li> <li>- No están supeditadas jerárquicamente a la administración municipal.</li> <li>- Gozan de personalidad jurídica propia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercicio de actividades mercantiles o prestación de servicios con fines de lucro.</li> <li>- Participación en el comercio local, regional, nacional o internacional para llegar fondos a las municipalidades y generar empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos de actuación asociada y de capital a aportar.</li> <li>- Otorgamiento de escritura pública de constitución.</li> <li>- Inscripción en el registro de comercio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Art. 1</li> <li>- Mun</li> <li>- Art. 4</li> <li>- Com</li> </ul>
Sociedades de Economía Mixta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen forma anónima.</li> <li>- Participan como accionistas las municipalidades del sector privado.</li> <li>- Son resultante de un contrato entre los municipios y los particulares que se constituyen como socios para ejercer actos de comercio y por la Ley sobre la constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta.</li> <li>- Responden por ellas mismas ante la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercicio de actividades de comercio o prestación de servicios con fines de lucro.</li> <li>- Participación en la industria y el comercio local regional, nacional o internacional para allegar fondos a las municipalidades socios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de actuación asociada y de capital a aportar.</li> <li>- Otorgamiento de escritura pública de constitución de la sociedad.</li> <li>- Inscripción en el Registro de Comercio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2</li> <li>- Arts. Mun</li> <li>- Art. 4</li> </ul>

**Fuente:** Tomado de Dr. José Antonio Morales Erlich/PROMUDE-GTZ, "Guía de Orientación Jurídico Administrativa para la Actuación Asociada de las Municipalidades y Para el Asesoramiento en la Legalización de la Microrregión de Juayua", S.S. febrero de 2000, Pp. 32-56

## **ANEXO No. 2**

### **PROPUESTA DE REGIONALIZACION DE FUNDE**

### CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS DE REGIONES

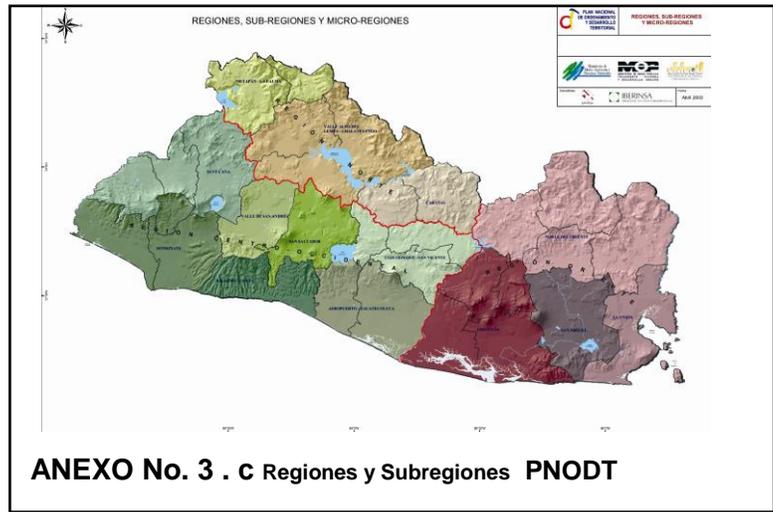
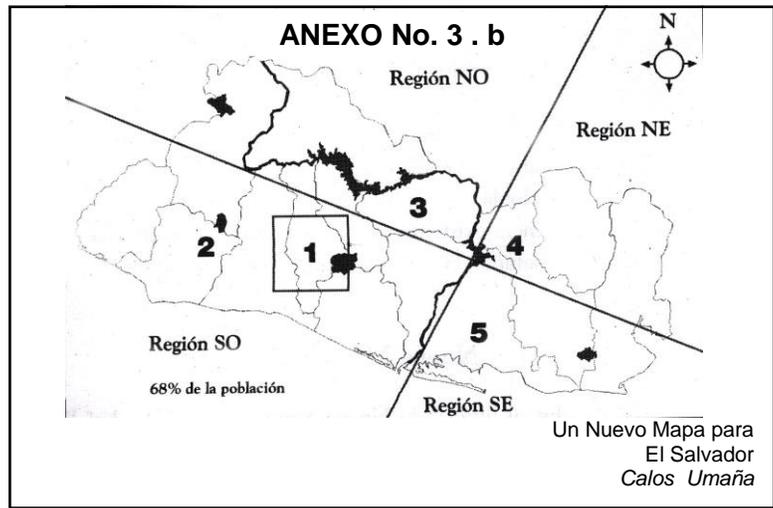
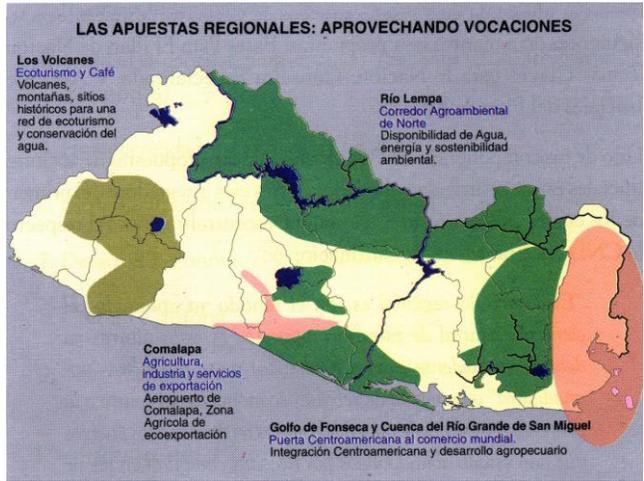
	<b>PIVOTAL</b>	<b>ASOCIATIVA</b>	<b>VIRTUAL</b>
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Contínua	Contínua	Descontinúa
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + política	Funcional
Sistema decisional	(P)	(O + P)	(T + o + P)

FUENTE: Flora Blandón de Grajeda, "Hacia una Propuesta de Regionalización", Cuaderno de análisis y

**ANEXO No. 3**

**PROPUESTAS DE REGIONALIZACION DEL TERRITORIO**

**SALVADOREÑO**



## **ANEXO No. 4**

### **MAPA DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN EL SALVADOR SEGÚN COMURES**

**ANEXO No. 5**

**LISTADO DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN**

**EL SALVADOR SEGÚN COMURES**

## MICROREGIONES Y ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES EN EL SALVADOR

	Nombre de la Asociación	Municipios que la conforman	Estado y Fecha de Constitución	Apoyo Institucional
1	Microregion Cerro de Guazapa (San Salvador, Cuscatlan)	<u>San Salvador</u> : Guazapa y Tonacatepeque;  <u>Cuscatlán</u> : Suchitoto y San José Guayabal	Conformada con personería jurídica.	ISDEM
2	Microregión Sur (Cuscatlan)	<u>Cuscatlán</u> : Santa Cruz Analquito, El Carmén San Ramón, Candelaria y San Cristóbal	Conformada bajo Convenio de Apoyo entre COMURES y EUSKAL FONDOA (País Vasco, España), para Proyecto de Reconstrucción.	COMURES
3	Asociación de Municipios Corredor Autopista Comalapa (La Paz)	<u>San Salvador</u> : Santiago Texacuangos, Santo Tomas;  <u>La Paz</u> : Olocuilta, Cuyultitán y San Juan Talpa; con interés de incorporarse San Luis Talpa y Tapalhuaca	Acta de constitución firmada y en proceso de aprobación de sus estatutos	COMURES
4	Asociación de Municipios Los Nonualcos (La Paz)	<u>La Paz</u> : Zacatecoluca, El Rosario, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo y Santiago Nonualco, San Pedro Nonualco y San Luis La Herradura	Acta de constitución firmada	COMURES
5	Asociación de Municipalidades la Panorámica (Cuscatlan, San Salvador, La Paz)	<u>Cuscatlán</u> : Candelaria, San Ramón, Santa Cruz Analquito;  <u>San Salvador</u> : Santiago Texacuangos;  <u>La Paz</u> : Paraíso de Osorio, San Emigdio, San Juan Tepezontes, San Miguel Tepezontes, San Antonio Masahuat y San Pedro Masahuat, Santa María Ostuma y San Pedro Nonualco.	Con personería jurídica	ISDEM
6	Microregión del Jiboa (San Vicente, La Paz)	<u>San Vicente</u> : San Cayetano Istepeque, Tepetitán, Verapaz, Guadalupe,  <u>La Paz</u> : Mercedes La Ceiba, Jerusalén.	Con personería jurídica y Plan parcial	COMURES - ISDEM
7	Asociación de Municipios de la Zona Norte de San Vicente	<u>San Vicente</u> : San Lorenzo, Santo Domingo, San Sebastián, San Esteban Catarina, Santa Clara y San Ildefonso	Con personería jurídica y Plan de trabajo	ISDEM - COMURES
8	Microregión Paracentral Norte "MIPANOR"	Todo el Departamento de Cabañas,	Constituida desde el	COMURES –

		<u>Cuscatlán</u> : Cojutepeque y San Rafael Cedros	21/mayo/2002.	ISDEM- RTI
9	Microregión de Juayúa (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat.	Con personería jurídica. 15 de Diciembre 2000, se publico en diario Oficial 16 Mayo 2001	ISDEM, COMURES, PNUD
10	Mancomunidad los Izalcos –Manizal (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : San Julián, Cuisnahuat, Santa Isabel Ishuatán, Caluco, Izalco y Armenia.	En proceso de firma de convenio.	COMURES ISDEM
11	Asociación de Municipios de La Montañona (Chalatenango) Tel/fax 301-1955 <a href="mailto:Mancomunidad@navegante.com.sv">Mancomunidad@navegante.com.sv</a>	<u>Chalatenango</u> : Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa, Concepción Quezaltepeque y Chgalatenango.	Con personería jurídica. 21 de Octubre 1999.	COMURES y otras instituciones
12	Asociación de Municipios Cerro Eramón (Chalatenango)	<u>Chalatenango</u> : Nombre de Jesús, San Antonio de La Cruz, Arcatao, Nueva Trinidad y San Isidro Labrador	Firmado convenio de constitución	FUNDAMUNI
13	Asociación de Municipios Cerro El Alto – La Bola (Chalatenango)	<u>Chalatenango</u> : Los Ranchos, San Miguel de Mercedes, San Isidro Labrador, Potonico y San Francisco Lempa	Constituida desde el 29/mayo/2002.	PROCHALATE COMURES, FUNDALEMPA
14	Microregión del Sur Poniente (Morazán)	<u>Morazán</u> : San Francisco Gotera, San Carlos, Chilanga, Lolotiquillo, Yoloaiquín, El Divisadero y Osicala.	En proceso de legalización	RTI – COMURES
15	Microregión Sur del Cacahuatique (Morazán y San Miguel)	<u>Morazán</u> : Guatajiagua, Sensembra y Yamabal <u>San Miguel</u> : Chapeltique	Con Estatutos y en proceso de constitución.	PRODERNOS y COMURES
16	Microregión Norte del Cacahuatique (Morazán y San Miguel)	<u>Morazán</u> : Osicala, San Simón, Gualococti, San Isidro. <u>San Miguel</u> : San Antonio	En proceso de formación y redacción de Estatutos	COMURES
17	Microregión del Norte de Morazán	<u>Morazán</u> : Torola, San Fernando, Perquín, Joateca, Arambala, Jocoaitique, Rosario y Meanguera	Firmada carta convenio de conformación. 5 de Diciembre 2001. Y con Plan de Trabajo	COMURES, APSOL
18	Asociación de Municipios del Norte de Ahuachapán	<u>Ahuachapán</u> : Turín, Atiquizaya, El Refugio y San Lorenzo	En proceso de constitución	COMURES FUNDAUNGO
19	Microregión Nororiental de Morazán, de Desarrollo Local	<u>Morazán</u> : Cacaopera, Corinto y Joateca	Con personería jurídica. Agosto 2000.	FUNDAMUNI, RTI
20	Microregión Sur (Ahuachapan)	<u>Ahuachapán</u> : San Francisco Menéndez, Guaymango, San Pedro Puxtla y Jujutla	Constituida	FUNDAUNGO, SALVANATURA
21	Asociación de Municipios del Concejo de Alcaldes del Area Metropolitana de Sonsonate, AMSO	<u>Sonsonate</u> : Sonsonate, Sonzacate, Nahuilingo, San Antonio del Monte y Acajutla		COMURES
22	Microregion Valle La Esperanza (San Miguel y Usulután)	<u>San Miguel</u> : Chinameca, Jucuapa, Nueva Guadalupe, y Lolotique	En proceso de constitución	COMURES ISDEM, VMVDU

		<u>Usulután:</u> San Buenaventura		
23	Manantiales del Norte MANORSAM (San Miguel)	<u>San Miguel:</u> Carolina, San Luis La Reina, Sesorí, San Gerardo, Ciudad Barrios, San Antonio, Nuevo Eden de San Juan.	Con Personería jurídica	COMURES ISDEM, VMVDU
24	Mancomunidad de la Cuenca del Río Grande de San Miguel	<u>San Miguel:</u> Chapeltique, Moncagua, Quelepa, San Jorge, San Miguel, Comacarán, Uluazapa,  <u>Morazan:</u> El Divisadero, Jocoro.  <u>La Unión:</u> El Carmén, Yucuaquin	En proceso de constitución.	ISDEM, COMURES CECADE Y CND
25	Mancomunidad del Golfo de Fonseca (La Unión y San Miguel)	<u>La Unión:</u> Yayantique, La Unión, Meanguera del Golfo, Conchagua, El Carmen, Intipuca, San Alejo, Pasaquina, San José la Fuente y Bolívar  <u>San Miguel:</u> Chirilagua,	En Proceso de formación	CECADE, COMURES, ISDEM, AECI, FUNDEMUCA, CND
26	Mancomunidad del Norte de La Unión	<u>La Unión:</u> El Sauce, Poloros, Anamoros, Concepción de Oriente, Nueva Esparta, Lislique, Santa Rosa de Lima	En proceso de formación	COMURES ISDEM, CND, CECADE
27	Microregion Zona Sur de Usulután	<u>Usulután:</u> Usulután, Puerto El Triunfo, Jiquilisco, San Dionisio, Jucuarán, Santa Elena, Ereaguayquin, Concepción Batres, Santa María, San Fco. Javier,	Amparadas en el CDA	SACDEL, CECADE, COMURES, UNICEF, UNIV. GERARDO BARRIOS.
28	Microregion Norte de Usulután	<u>Usulután:</u> Estanzuelas, Nueva Granada, Jucuapa, El Triunfo, Mercedes Umaña, San Buenaventura,	Amparadas en el CDA	COMURES, PNUD, CDA DE USULUTAN
29	Microregion Central de Usulután	<u>Usulután:</u> Alegria, Santiago de María, San Agustín, California, Tecapan, Ozatlan.	Amparadas en el CDA	COMURES
30	Microregión SOSINUS (Usulután)	<u>Usulután:</u> Puerto El Triunfo, Concepción Batres, Ereaguayquin y Usulután.		RTI
31	No definida en Santa Ana	<u>Santa Ana:</u> Santiago de la Frontera, Candelaria de la Frontera, San Antonio Pajonal.	Para la Construcción de una Carretera que los una.	ISDEM, COMURES CESSA
32	No definida en Santa Ana	Chalchuapa, San Sebastián Salitrillo, San Antonio Pajonal, Santiago de la Frontera, Candelaria de la Frontera, El Congo, Coatepeque	En proceso de elaboración de Estatutos	COMURES ISDEM
33	Asociación de Municipalidades de Servicio del Norte "AMUSNOR" (Chalatenango)	<u>Chalatenango:</u> Tejutla, La Reina, El Paraíso, Agua Caliente	En proceso de aprobación de Estatutos	COMURES, ISDEM

34	Microregion Oriente de Chalatenango	<u>Chalatenango</u> : Nombre de Jesús, San Antonio La Cruz, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Arcatao	En Proceso de Legalización	PROCAP (Ong)
35	Microregion Central de Chalatenango	<u>Chalatenango</u> : Santa Rita, San Fco. Morazan, San Rafael, San Fernando, Dulce Nombre de María	En Proceso de Legalización	ISDEM
36	No definida en Chalatenango	<u>Chalatenango</u> : San Ignacio, La Laguna	En Proceso de Legalización	
37	Asociación Lempa Seca (en proceso de cambiarse nombre, Chalatenango)	<u>Chalatenango</u> : San Francisco Lempa, San Luis El Carmen, Azacualpa, San Miguel de Mercedes	En formación	ISDEM
38	Microregion Valle de San Andres (La Libertad, Sonsonate)	<u>La Libertad</u> : San Juan Opico, Quezaltepeque, Colon, Ciudad Arce, Sacacoyo, Jayaque, Tepecoyo <u>Sonsonate</u> : Armenia	Constituida	FUSADES, FEPADE, FUSAI
39	Unión de Municipios para el Desarrollo Local (La Libertad)	<u>La Libertad</u> : Quezaltepeque, San Pablo Tacachico, Nueva San Salvador, La Libertad, Nuevo Cuscatlan	En Proceso de Legalización	
40	Microregión Norte (Ahuachapán)	<u>Ahuachapán</u> : Turín, San Lorenzo, Atiquizaya, El Refugio	En proceso de formación	Unidad Técnica del CDA.
41	Asociación La Palma-San Ignacio. (Chalatenango)	<u>Chalatenango</u> : La Palma y San Ignacio	En proceso de legalización	ISDEM, CUERPO DE PAZ
42	Microregión MICUSAM (Cuscatlán y San Martín)	<u>Cuscatlán</u> : San José Guayabal, Oratorio de Concepción, San Bartolome Perulapia, Monte San Juan, Cojutepeque, San Cristobal, El Carmén, San Pedro Perulapan <u>San Salvador</u> : San Martín	Constituida	ISDEM
43	Microregión del Pacífico (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : Sonsonate, Acajutla, Sonzacate, San Antonio del Monte, Nahuilingo.	Se firmará convenio de constitución	ISDEM
44	Microregión del Bálsamo (La Libertad)	<u>La Libertad</u> : Sacacoyo, Jayaque, Tepecoyo y Talnique	En proceso de formación	COMURES CECADE
45	Mancomunidad "El Triangulo", (Sonsonate)	<u>Sonsonate</u> : San Antonio del Monte, Santa Catarina, Masahuat, y Santo Domingo de Guzmán.	En proceso de formación	
46	Grupo gestante para el desarrollo del Valle San Andrés. (La Libertad)	<u>La Libertad</u> : Sacacoyo, Colón, San Juan Opico y Ciudad Arce	Constituida desde el 29 de Abril 2002.	INYPSA

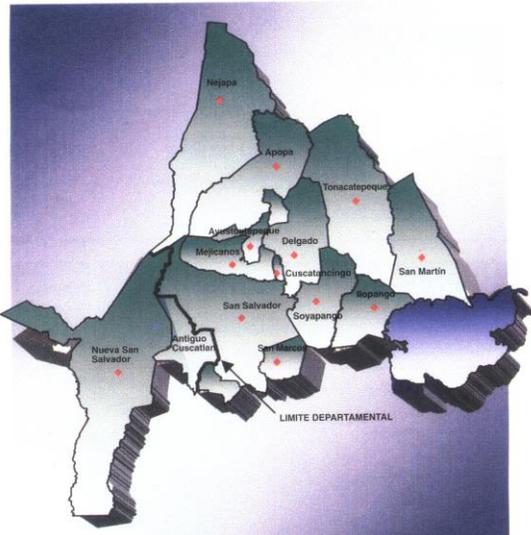
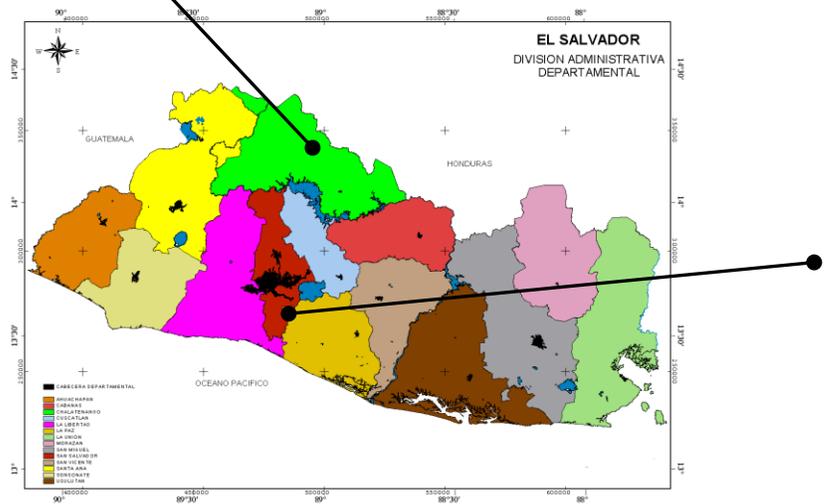
## **ANEXO No. 6**

# **UBICACIÓN DE LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES COAMSS Y LA MONTAÑONA**

## MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA



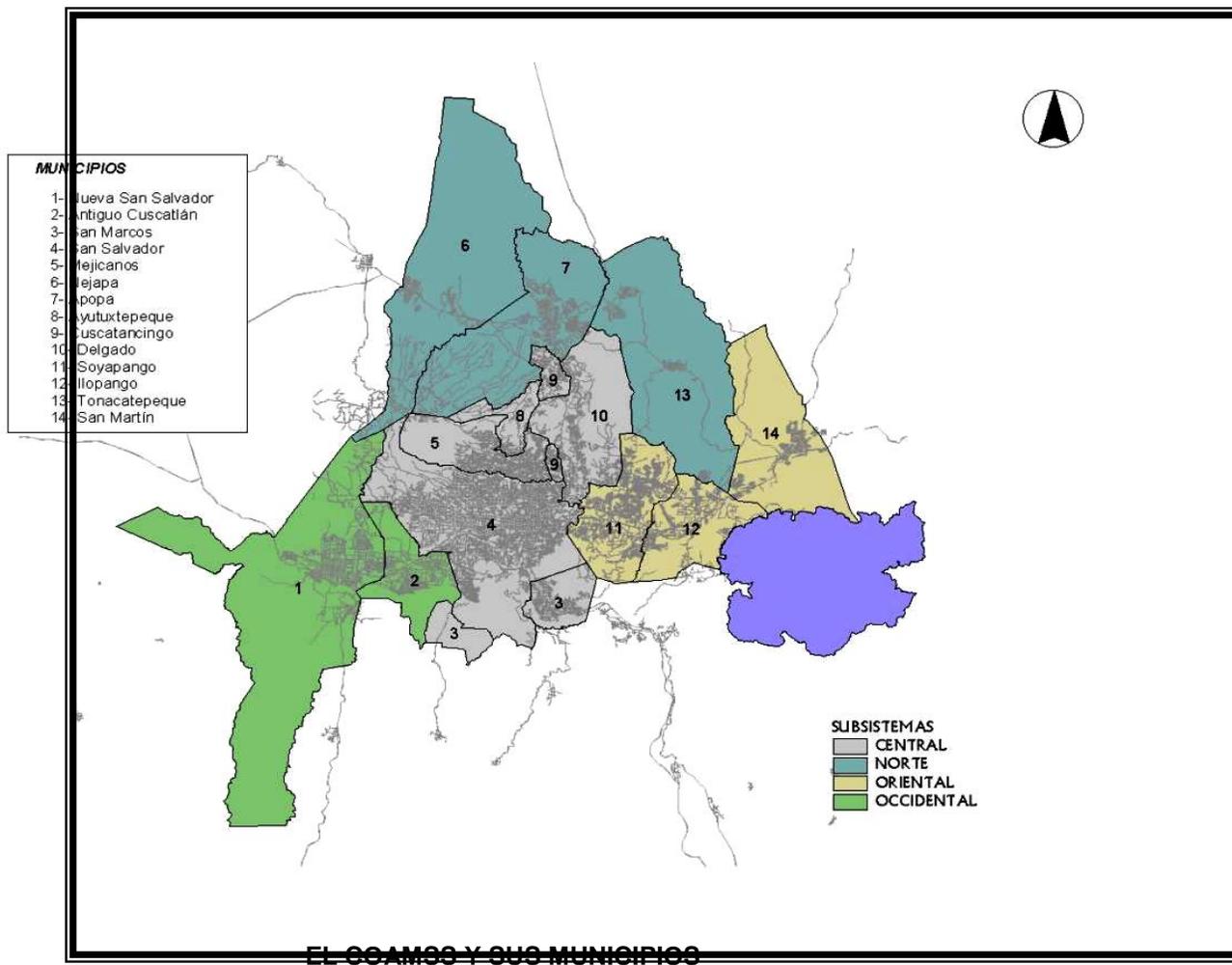
## EL COAMSS



FUENTE: Elaboración propia con base a información del COAMSS y UTF La Montañona.

## **ANEXO No. 7**

# **EL CONSEJO MUNICIPAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR**

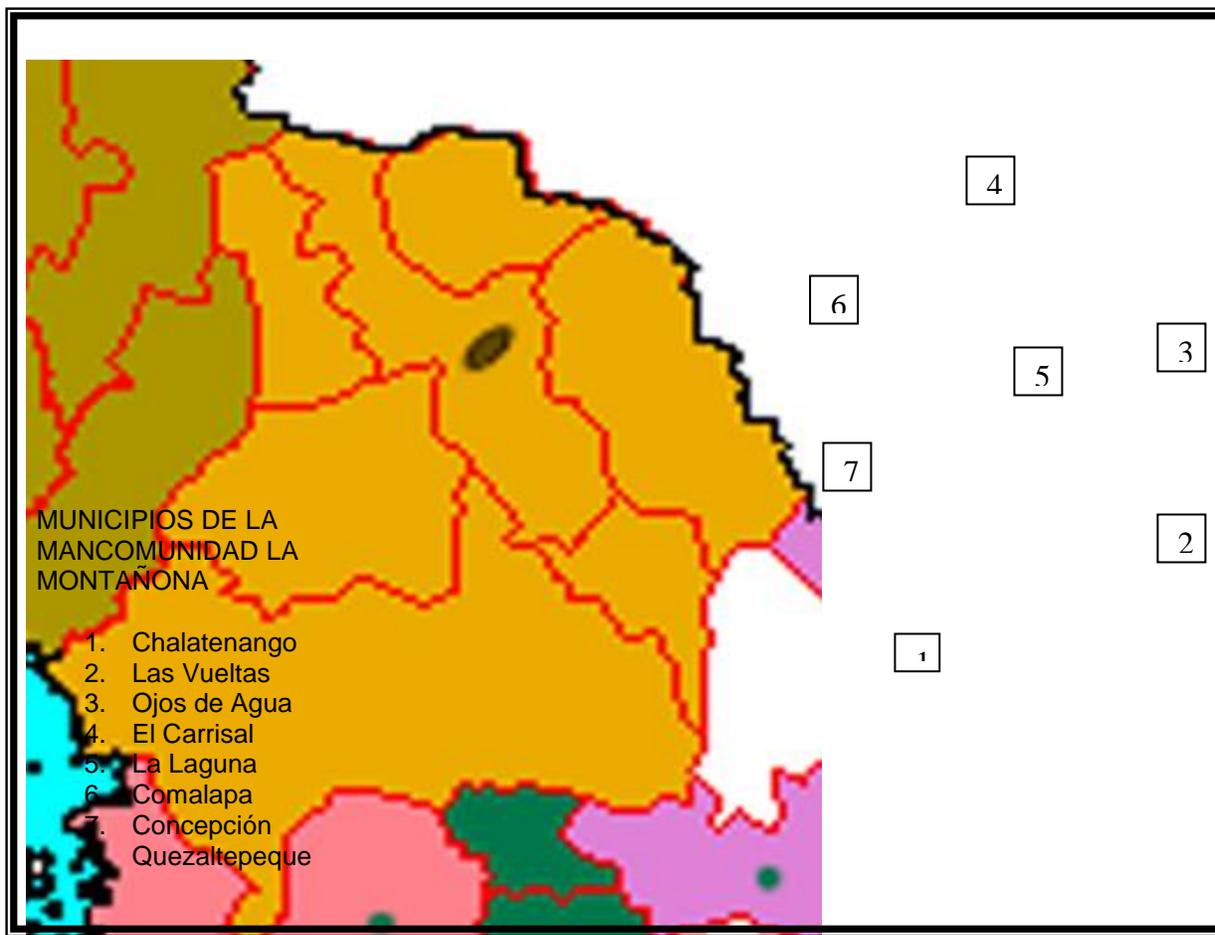


FUENTE: Tomado de Marco Institucional de COAMSS

**ANEXO No. 8**

**MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

**Y SUS MUNICIPIOS**



FUENTE: Elaboración Propia con base a información de UTF de La Mancomunidad La Montañona

## **ANEXO No. 9**

# **SINTESIS DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ALCALDES DEL COAMSS Y LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

Anexo No. 9.1 VISIONES SOBRE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL DE LOS ALCALDES  
DEL COAMSS Y  
LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA

	<b>COAMSS</b>	<b>MONTAÑONA</b>
<b>VISION DE ASOCIATIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma moderna de resolver problemas.</li> <li>- Por complejidad de los municipios.</li> <li>- Instancia para tratar asuntos de coordinación.</li> <li>- Convenios de cooperación.</li> <li>- Gestionar proyectos de beneficio común.</li> <li>- Fortalecer la gestión del desarrollo local.</li> <li>- Maximizar recursos municipales.</li> <li>- Instrumento fuerte en el nivel político administrativo para el desarrollo local.</li> <li>- Básico para enfrentar problemas grandes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los municipios pequeños no tienen el alcance propio para lograr obras grandes.</li> <li>- Estrategia para mejorar municipios.</li> </ul>
<b>AVANCES EN LA ESTRUCTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Con la conformación de la OPAMSS, se logra expandir a otras áreas.</li> <li>- El COAMSS discute y planifica.</li> <li>- OPAMSS implementa.</li> <li>- Estructura horizontal en la coordinación.</li> <li>- Creación de CODEMET, ente que articula el COAMSS con el GOES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estructura de la UTF, permite articular esfuerzos.</li> <li>- Conformación de una mesa de apoyo.</li> </ul>
<b>OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contradicción en cuanto al funcionamiento del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No todos los alcaldes han asumido su responsabilidad.</li> </ul>

	<p>CODEMET</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflictos políticos partidarios.</li> <li>- Falta de definición de competencias.</li> <li>- Irrespeto de la autonomía municipal.</li> <li>- Falta trabajar por la descentralización del Estado.</li> <li>- Falta coordinación entre el nivel local y central.</li> <li>- Periodos muy cortos de administración municipal.</li> <li>- No hay apoyo de la Asamblea.</li> <li>- Conflictos con la empresa privada.</li> </ul> <p>Diversidad de intereses de los alcaldes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de experiencia del nuevo presidente.</li> <li>- No hay coherencia para articular los esfuerzos de todos.</li> </ul>
<b>PARTICIPACION DE OTROS SUJETOS DEL MUNICIPIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay participación consultiva.</li> <li>- Hay decisiones que deben ser tomadas por los alcaldes.</li> <li>- No existe una normativa de participación.</li> <li>- Existe un participación en algunos municipios de 90% de consulta.</li> <li>- A las ONG's se les consulta en determinados proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siempre ha existido la consulta a través de cabildos.</li> <li>- Incorporación de la iglesia en consultas.</li> <li>- Trabajos de apoyo de ONG's, para conocer proyectos.</li> </ul>
<b>PERSPECTIVAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es positivo para las municipalidades el COAMSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No llena aun todas las expectativas.</li> <li>- Debilidad en la</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responde a las expectativas de los municipios.</li> <li>- Ha establecido una ley de desarrollo urbano.</li> <li>- Debe mejorar su política de gestión.</li> <li>- Responde al bien común de los municipios que lo conforman.</li> <li>- Es viable como estrategia económica.</li> <li>- Debe afinar un poco mas su labor.</li> </ul>	<p>actualidad con la nueva directiva.</p>
--	---	---

FUENTE: Elaborados según datos colectados en entrevistas, según datos colectados durante entrevistas dirigidas a alcaldes del COAMSS Y La mancomunidad La Montañona, abril a agosto de 2003

## ANEXO No. 10

### FOTOGRAFIAS DE LA MANCOMUNIDAD LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA



Anexo No. 10.

Las imágenes que se muestran aquí son parte del archivo de la UTF de La Mancomunidad. En la primera se aprecia la inauguración del Anillo Perimetral La Montañona -Proyecto con el cual se consolida la mancomunidad-. sobre el desvío El Limón que conduce a los municipios de Concepción Quezaltepeque, Comalapa , La Laguna y El Carrizal. La segunda imagen muestra la apertura del mismo proyecto, pero el tramo que conduce a los municipios de Las Vueltas y Ojos de Agua.

Anexo No. 11.

las reuniones de Junta

Directiva de la Mancomunidad, del día 26 de marzo de 2003, en donde se presentó el proyecto de apoyo de COSUDE.

## FOTOGRAFIAS DE PARTICIPACION CIUDADANA DE MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA



Las imágenes que se muestran aquí son parte del archivo de la UTF de La Mancomunidad. Ambas muestran algunas de las actividades de participación ciudadana, , la primera el tercer cabildo abierto de La Mancomunidad realizado en el municipios de Chalatenando, y la segundo el quinto cabildo realizado en el municipio de Comalapa.

Anexo No. 12. b



En estas imágenes es posible observar los Foros Políticos organizados por La Mancomunidad de forma conjunta con la Iglesia Católica, previo a las elecciones de marzo de 2003, el primer en La Laguna y el segundo en Ojos de Agua.

## **ANEXO No. 13**

### **FOTOGRAFIAS DE TALLERES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

Anexo No. 13.a

---



En esta fotografía se observa uno de los talleres de ordenamiento territorial organizados por la Mancomunidad con apoyo de CID (Inglaterra) y PRISMA en los siete municipios de La Mancomunidad.

Anexo No. 13. b



En esta fotografía se observa uno de los talleres de Medios de Vida, organizados por la Mancomunidad con apoyo de PRISMA , PRISMA en los siete municipios de La Mancomunidad, Estos son un insumo para el ordenamiento del Territorio.

## **ANEXO No. 14**

### **FOTOGRAFIAS DE ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA MANCOMUNIDAD LA MONTAÑONA**

## Anexo No. 14



Asamblea General Ordinaria de 19 de mayo de 2003, en donde se hace la elección y traspaso de la Nueva Junta Directiva de La Mancomunidad. En la fotografía se observa la juramentación de la nueva junta, en donde el alcalde del municipio de Ojos de Agua es electo como nuevo presidente.

## - ANEXO No. 15

### DOCUMENTOS DE PLANIFICACION

- 15 – A PLAN DE INVESTIGACION
- 15 – B DIGANOSTICO DEL PRESENTE
- 15 – C PROYECTO DE INVESTIGACION SOCIAL

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



**“LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE LA  
DEMOCRACIA,  
EL SALVADOR, 1994 – 2003”.**

**RESPONSABLES:**

BR. ERNESTO EDENILSON FERNANDEZ CERON  
BR. ERICK ERNESTO ESTRADA HERRERA  
BR. MARIO GUILLERMO NAVARRO LOPEZ  
BR. EMELY SUSANA FLORES RIVAS  
PROF. SIMON ABEL FLORES GAITAN  
BR. JOEL FRANCO FRANCO

**CARNE:**

FC98003  
EH98008  
NL98003  
FR98017  
FG85008  
FF98010

PLAN DE INVESTIGACION SOCIAL ELABORADO POR ESTUDIANTES  
EGRESADOS DE LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA PRESENTADO AL  
SEMINARIO DE PROCESOS DE GRADUACION, CICLO I DE 2003

DOCENTE DIRECTOR: LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

COORDINADORA Y ASESORA: Mti. MARIA DEL CARMEN ESCOBAR

COSTO: \$ 26,435

28 DE FEBRERO DE 2003

CIUDAD UNIVERSITARIA

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

**INDICE**

CONTENIDO	PAG.
INTRODUCCION .....	iii
I. DESCRIPCION GENERAL DEL SEMINARIO.....	5
A. ADMINISTRACION DEL SEMINARIO.....	8
B. PRODUCTO DEL SEMINARIO.....	8

C. SISTEMA DE EVALUACION.....	9
II. OBJETIVOS .....	10
A. OBJETIVOS DE LA TEMATICA.....	10
B. OBJETIVOS DEL METODO.....	10
C. OBJETIVOS DE LA TECNICA.....	11
III. ESTRATEGIAS Y METAS .....	12
IV. RECURSOS .....	15
A. RECURSOS HUMANOS... ..	15
B. RECURSOS MATERIALES .....	18
C. RECURSO FINANCIEROS.....	19
D. RECURSO TIEMPO.....	19
V. POLITICAS .....	21
ANEXOS .....	22
ANEXO 1: PRESUPUESTO MATERIAL Y FINANCIERO.....	23
ANEXO 2: REGLAMENTO INTERNO.....	25
ANEXO 3: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	33
ANEXO 4: CUADROS DE EVALUACION DEL SEMINARIO .....	35

## INTRODUCCION

El Presente Plan de Investigación Social, ha sido elaborado por estudiantes egresados de la Licenciatura en Sociología, bajo el plan de estudios innovado de 208 unidades valorativas, entregado al Seminario de Proceso de Graduación impartido por la Escuela de Ciencias Sociales, "Licenciado Gerardo Iraheta Rosales", de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador ciclo I de 2003.

La temática sobre la cual se planifican las actividades es la siguiente: **“LAS ASOCIATIVIDADES DE MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRACIA, EL SALVADOR, 1994 – 2003”**. La finalidad de esta planificación, es el de plantear objetivos y metas en el transcurso del ciclo, para la elaboración eficaz de los documentos resultado de todo el proceso de investigación, como requisito obligatorio para optar al grado de Licenciatura en Sociología.

Se considera de gran relevancia el tema seleccionado en vista de su actualidad, tema relacionado con el movimiento de descentralización y desarrollo local, cuestión que maneja un cierto debate en los niveles municipales con respecto a la búsqueda de mayor autonomía y recursos con miras al desarrollo local, además, la coyuntura electoral le da más elementos de interés a la investigación, como lo son la viabilidad de las asociatividades, sus estrategias y su solidez como estructuras organizativas descentralizadas, entre otros. Es en esta base en la que se justifica el estudio de la temática en cuestión, en donde los estudiantes tienen la oportunidad de cumplir con la misión de investigación y proyección social, a través de los aportes y posibles soluciones y recomendaciones finales, producto de la construcción de un nuevo conocimiento, como objetivo final de método a aplicar, “Método de la Lógica del Descubrimiento”.

La importancia de hacer esta planificación, es para trazar una calendarización de las actividades que el Seminario exige en la investigación del tema y de esta manera poder cumplir con los objetivos y metas planteados, así como también, definir la estrategia de trabajo y la organización del grupo de seminaristas para la distribución de responsabilidades.

El contenido de esta planificación consta de una descripción del seminario, objetivos, estrategias y metas de trabajo, los recursos utilizados, las políticas de trabajo y los anexos; entre los cuales se encuentran los detalles de los recursos, el presupuesto y el cronograma de actividades y el reglamento interno del seminario.

Finalmente la estrategia de trabajo para la elaboración de esta planificación dentro de las actividades del seminario fue básicamente las reuniones grupales, la puesta en consenso sobre las actividades, la lectura y revisión del reglamento de proceso de grado de la Universidad de El Salvador y de la Facultad de Ciencias y Humanidades. Además de trabajar de manera conjunta con el Docente Director del Seminario y la Coordinadora del seminario.

## **ANEXOS**

## ANEXO No. 1

### PRESUPUESTO MATERIAL Y FINANCIERO

#### ANEXOS No. 1

**Cuadro No. 1: PRESUPUESTO PARA LA INVESTIGACION**

Cantidad	Concepto	precio unitario	Precio total
	PAPELERIA Y UTILERIA		
4	Resma de papel bond 20 carta	\$ 4	\$ 16.00
5	Cajas de lapicero color negro	\$2.90	\$ 14.50
5	Cajas de lápiz	\$ 2.30	\$ 11.50
40	Pliegos de papel bond	\$ 0.11	\$ 4.40
10	Plumones de color negro	\$ 1.15	\$ 11.50

## PLAN DE INVESTAGACION DEL "SEMINARIO DE PROCESOS DE GRADUACION"

10	Plumones de color rojo	\$ 1.15	\$ 11.50
30	Folders tamaño carta	\$ 0.12	\$ 3.60
30	Fasteners	\$ 0.12	\$ 3.60
5	Rollos de tirro	\$ 0.57	\$ 2.85
10	Borradores para lápiz	\$ 0.23	\$ 2.30
8	Correctores de lapicero	\$ 1.40	\$ 11.20
8	Cassettes de 60 minutos	\$ 1.05	\$ 8.40
8	Pares de baterías	\$ 0.70	\$ 5.60
8	Películas fotográficas 24 exp.	\$ 5.00	\$ 40.00
	Levantamiento de texto	\$ 0.15	\$ 130.00
3	fotocopia de informes finales (defensa)		
	Costo de ingresos a bibliotecas	\$ 0.04	\$ 34.68
	Revelado de fotografías	\$ 2.28	\$ 22.85
	Escaneado	\$ 13.72	\$ 68.60
12	Fotocopias a color	\$ 50.00	\$ 50.00
12	juegos de anillado	\$ 2.00	\$ 24.00
12	Empastados informe final	\$ 2.50	\$ 22.50
21	Tintas para impresor láser	\$ 6.85	\$ 143.85
2	Brochur	\$ 32.00	\$ 192.00
50	Hojas plastificadas	\$ 1.14	\$ 57.00
4	Banner diseño e impresión	\$ 0.50	\$ 2.00
1		\$ 28.28	\$ 28.28
	<b>EQUIPO</b>		
	Retroproyector *		
	Cámaras fotográficas *		
	Escáner *		
	Impresor láser *		
3	Computadoras	\$ 800	\$ 24,000
	<b>VIAJES DE CAMPO</b>		
	Viáticos, transporte alimentación alojamiento.	\$ 200	\$ 200
	<b>RECURSOS HUMANOS *</b>		
1	Docente Director del Seminario		
1	Coordinadora y asesora		
6	Seminaristas		
	<b>LOGISTICA</b>		
66	Refrigerios defensa final	\$ 0.88	\$ 58.00
	<b>SUBTOTAL</b>		\$ 25,177
	<b>* 10% de imprevistos</b>		\$ 1,258
	<b>TOTAL</b>		<b>\$ 26,435</b>

- Los recursos que se encuentran marcados con asteriscos, serán proporcionado por Dirección de la Escuela de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador y los seminaristas realizaran la investigación sin recibir salario alguno.

## **ANEXO No. 2**

### REGLAMENTO INTERNO

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

"REGLAMENTO INTERNO DEL SEMINARIO DE GRADUACION".

RESPONSABLES: ERNESTO EDENILSON FERNANDEZ CERON  
ERICK ERNESTO ESTRADA HERRERA  
MARIO GUILLERMO NAVARRO LOPEZ  
EMELY SUSANA FLORES RIVAS  
SIMON ABEL FLORES GAITAN  
JOEL FRANCO FRANCO

REGLAMENTO INTERNO ELABORADO POR ESTUDIANTES EGRESADOS DE LA LICENCIATURA  
EN SOCIOLOGIA PARA EL SEMINARIO DE PROCESOS DE GRADUACION, CICLO I DE 2003

DOCENTE DIRECTOR: LICENCIADO JUAN FRANCISCO SERAROLS RODAS

COORDINADORA Y ASESORA: Mti. MARIA DEL CARMEN ESCOBAR

28 DE FEBRERO DE 2002

CIUDAD UNIVERSITARIA

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

**REGLAMENTO INTERNO**

**INTRODUCCIÓN**

El presente reglamento normativo es presentado por estudiantes egresados de la Licenciatura en Sociología, que actualmente se encuentran cursando el Seminario sobre Procesos de Graduación, ciclo I - 2003.

Este reglamento normativo regulará cada una de las actividades que los miembros que conforman el seminario realizaran, ha sido elaborado por estos con el propósito de cada actividad lleve una secuencia lógica y que todos se encuentren bajo los parámetros antes acordados.

Se debe dejar claro que las disposiciones especificadas en este documento se basan en el Reglamento General de Procesos de Graduación de la Universidad de El Salvador (según acuerdo No. 74/99-2001 IV). A continuación se señalan algunos de los principales artículos:

#### CAPITULO 1

**“Art.1.-** El presente reglamento tiene por objeto regular los requisitos y procesos de graduación, que deberán cumplir los estudiantes en aquellas carreras en las que se otorgan los grados académicos reconocidos por la Ley de Educación Superior, de las facultades que integran la Universidad de El Salvador...”

**“ Art.2.-** El presente reglamento es de aplicación general en todas las facultades de la Universidad, y para todas las carreras que sirven en los grados a que se refiere el articulo anterior...”

#### CAPITULO 2

**“Art.4.-** De conformidad al artículo 66, inciso 3 y 4, del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, el egresado, es un estudiante o alumno de la Universidad en una situación especial que se obtiene al cumplir los siguientes requisitos habilitantes:

1. Haber cursado y aprobado la totalidad de asignaturas, o su equivalente en otros modelos curriculares que le exige su plan de estudios y haber cumplido con el número de unidades valorativas exigidas en el mismo;
2. Haber obtenido el coeficiente de unidades de mérito (CUM) mínimo exigido en la Universidad o en su defecto aprobar en área deficitaria de conformidad al reglamento respectivo.”

**“Art.8.-** Mientras se encuentre vigente la calidad de egresado o su prórroga, el estudiante seguirá pagando a la Universidad, la cuota de matrícula que con anterioridad a la obtención de tal calidad se le hubiere establecido...”

**“Art.9.-** Además de los derechos que como estudiante le corresponden, el principal derecho que adquiere el egresado es el de inscribirse en los procesos de graduación.”

### CAPITULO 3

**“Art.11.-** El proceso de graduación, es el conjuntó de actividades académicas que con la asesoría de un docente director desarrollan los egresados de una carrera, en un área determinada de conocimiento o varias áreas afines, y que culmina con la presentación y exposición de un trabajo de investigación...”

**“ Art.12.-** La investigación estará referida a un problema de la realidad salvadoreña, tema o fenómeno de importancia para el desarrollo de las

disciplinas científicas relativas a la carrera cursada, cuyo resultados se podrán plasmar en un documento que constituirá un informe final de la investigación realizada."

**"Art.13.-** Independientemente del tipo de investigación por el que opto el o los egresados, el proceso de graduación tendrá dos etapas básicas, al final de los cuales se deberá obtener y presentar los siguientes productos documentales:

1. Etapa 1: planificación de la investigación. Producto obtenido: proyecto, diseño o plan de investigación.
2. Etapa 2: ejecución o desarrollo de la investigación propiamente dicho. Producto obtenido: documento o informe final de la investigación..."

**" Art.14.-** Los estudiantes inscritos, podrán participar en el proceso de graduación y desarrollar su investigación en forma individual y colectiva, en este último caso, el número máximo será de tres participantes y podrá ser ampliado como máximo cinco, de acuerdo a la magnitud de la investigación. La investigación individual y colectiva estará determinada por la naturaleza y complejidad del objeto de la misma, a juicio de la coordinación del proceso."

**"Art.15.-** El proceso de graduación tendrá una duración entre seis meses y un año, con una prórroga de hasta seis meses, salvo casos especiales debidamente justificados, que deberá evaluar la junta directiva de la facultad, a petición que por escrito deberán presentar y firmar los estudiantes y su docente director."

**"Art.16.-** El estudiante que abandone el proceso de graduación por cualquier causa, en cualquiera de sus fases, reprobará el mismo y deberá escribirse para iniciar un nuevo proceso..."

**“Art.17.-** Del trabajo de investigación o reporte final aprobado, el estudiante o grupo que lo elaboró, deberá entregar dos ejemplares impresos y dos grabaciones en disket en el programa que indicará la coordinación respectiva, a la Administración Académica de su facultad; la cual remitirá un ejemplar impreso y uno grabado en disket a la biblioteca de la facultad, y los restantes a la biblioteca central de Universidad.”

#### CAPITULO 4

**“Art.21.-** Los estudiantes en procesos de graduación que por cualquier motivo no estuviesen conformes con la calificación obtenida, podrán impugnar la misma ante la Junta Directiva, la cual previo a resolver pedirá dictamen de una comisión nombrada al efecto, la que recomendará confirmar o modificar la calificación impugnada...”

**“Art.23.-** Se prohíbe a las autoridades de las Facultades y a los miembros del personal académico de las mismas en su carácter oficial o personal, autorizar o efectuar cobros de cualquier naturaleza a los egresados en concepto de asesoría o participación en el proceso de graduación, como adicionales a la cuotas de matrícula y escolaridad de conformidad al presente reglamento.”

#### CAPITULO 5

**“Art.29.-** Los derechos de autor sobre los trabajos de investigación elaborados en los procesos de graduación, serán de propiedad exclusiva de la Universidad de El Salvador, la cual podrá disponer de los mismos de conformidad a su marco jurídico interno y legislación aplicable.”

**A. DERECHOS DE LOS SEMINARISTAS**

1. Podrá participar en el Seminario todo estudiante que cumpla con los prerrequisitos establecidos por las leyes orgánicas que rigen la Universidad.
2. Participar en todo el proceso del desarrollo del Seminario (reuniones aula, ex aula, participación activa en la elaboración de los productos del Seminario, etc).
3. Participar en la toma de decisiones, a través de la discusión y el consenso.
4. Tiene derecho a los materiales que el Asesor facilite, como también los que produzca el equipo.
5. Proponer puntos de agenda para ser tratados en el desarrollo de las reuniones planificadas.
6. Tiene derecho a permisos para inasistencia a reuniones de trabajo, pero con su respectiva justificación.

**B. OBLIGACIONES DE LOS SEMINARISTAS**

1. Asistir con puntualidad a las reuniones ordinarias y extraordinarias, aula, ex aula planificadas.
2. Participar en las reuniones con aportes y discusiones.
3. Cancelar la cantidad de 1 dólar semanal para gastos en conjunto del Seminario.
4. Cumplir con las tareas que se le impongan dentro del equipo.
5. Solicitar por escrito permiso de inasistencia.
6. Firmar la lista de asistencia a cada reunión de trabajo y expositiva, asesorías y otras.
7. Someterse a evaluaciones.
8. Evaluar el proceso del desarrollo del Seminario.

9. Todo acuerdo tomado por los seminaristas debe ser asumido por los mismos.
10. Otras obligaciones.

### **C. SANCIONES**

El cumplimiento de las tareas sin justificación será sancionado de la siguiente forma:

1. Amonestación oral por parte del coordinador o subcoordinador.
2. La reincidencia sin justificación sin mayor peso se sancionará con la cantidad de 1 dólar.
3. El no cumplimiento de tareas y actividades asignadas, se sancionará con la cantidad de 3 dólares.
4. Los Seminaristas de someterán al reglamento de asistencia a clases de la Universidad, de un máximo de inasistencia del 25%.
5. La falta constante de parte de los seminaristas a las reuniones ordinarias y extraordinarias y el no cumplimiento de las actividades y tareas, se le sugerirá que retire la acción académica.
6. Las diferencias que generen discordia, indisciplina y falta de compromiso que el seminario requiere serán planteadas al Asesor del seminario para tomar medidas al respecto.
7. Llegadas tardías se sancionaran con 25 ctvos. de dólar.

El presente normativo puede ser modificado en uno o varios de sus literales, por el mismo grupo de seminaristas, siempre y cuando sea discutido y aprobado por el grupo de seminaristas.

Este normativo entrará en vigencia desde el momento de su aprobación.

## **ANEXO No. 3**

### **CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES**

**ANEXO No. 3**

**CUADRO 3: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES - RECURSO TIEMPO**

ACTIVIDADES	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JUL.	AGOSTO	SEPT.	OCTUBRE	NOV.	DIC	
1.Organización del Seminario		x										
2.Reuniones aula semanles		x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x							
3. Planificación del seminario		x x										
4. Reuniones ex aula semanales (sub grupos)		x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x						
5. Elaboración de instrumentos de investigación			x x x									
6. Capacitación de estudiantes ( MITS IV )			x x x x									
7.Colección de Información (trabajo de campo)		x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x	x x x x x x x							
8.Elaboración y entrega plan y reglamento		x x										
9.Elaboración de diagnóstico		x										
10.entrega de diagnóstico			x x									
11.Elaboración de Proyecto			x									
12.Entrega del proyecto de Investigación			x x									
13.Trabajo de Campo			x									
14.Entrega de primer informe de avance				x x								
15.Incorporación de observaciones					x							
16.Entrega de Segundo Avance					x x							
17.Incorporación de Observaciones						x						
119.Entrega de tercer Avance						x x						
20.Incorporación de Observaciones							x x x x x x x					
21. Entrega de Informe fina (4 copias)									x			
22. Defensa Final										x		
23. Incoporación de observaciones											x x x x x	
24. Entrega de Documentos Finales												x

FUENTE: elaborado por estudiantes de la Licenciatura en Sociología de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, presentado al seminariode Procesos de Graduación del ciclo 01/2003.

**ANEXO No 4**

CUADROS DE EVALUACION Y ASISTENCIA DEL  
SEMINARIO DE PROCESOS DE GRADUACION  
CICLO I - 2003

				<b>ANEXO No. 4 - 1</b>						
Universidad de el Salvador				Acción académica:						
Facultad de Ciencias y Humanidades				<b>&lt;&lt;Seminario de Proceso de graduación&gt;&gt;</b>						
Escuela de Ciencias Sociales										
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"										
NOMBRES Y GRUPOS	PARTICIPACION EN LAS ACTIVIDADES DEL SEMINARIO		EXPOSICION DE TEMATICAS INDIVIDUALES		PRESENTACION PLAN Y PROYECTO		PRESENTACION, PRIMER AVANCE		PRESENTACION SEGUNDO AVANCE	
	OBSOLU	10%	OBSOLU	10%	OBSOLU	15%	OBSOLU	10%	OBSOLU	15%
GRUPO N° 2										
Emely Flores Rivas										
Erick Estrada Errera										
GRUPON° 2										
Joel Franco										
Ernesto Fernandez .										
Mario Navarro López										
GRUPO N° 1										
Simon Flores Gaitan										

ANEXO No. 4 - 2 EVALUACION EXPOSICIONES					
Universidad de el Salvador			Acción académica:		
Facultad de Ciencias y Humanidades			<<Seminario de Proceso de Graduación>>		
Escuela de Ciencias Sociales					
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"			Evaluacion exposiciones		
TEMA: _____					
NOMBRE DEL EXPOSITOR: _____					
FECHA _____					
ESCALA	PUNTUALIDAD Y RESPONSABILIDAD	ORDEN LOGICO	DOMINIO DEL TEMA	CLARIDAD DE LA EXPOSICION	USO DE MATERIALES DIDACTICOS
10 - 9					
8 - 7					
6 - 5					
4 - 3					
2 - 1					
VALORACIONES: 10 - 9=EXCELENTE 8 - 7=MUY BUENO 6 - 5=BUENO 4 - 3=REGULAR 2 - 1=DEFICIENTE					

				<b>ANEXO No. 4 - 3: LISTA DE A</b>	
Universidad de el Salvador				Acción académica:	
Facultad de Ciencias y Humanidades				<b>&lt;&lt;SEMINARIO DE PROCESO DE GR</b>	
Escuela de Ciencias Sociales					
"Licenciado Gerardo Iraheta Rosales"					
				<b>Lista de Asistencia</b>	
FECHA: _____ DE _____ DE 2003, Semana N° _____.					
N°.	NOMBRES	MARTES	VIERNES		
1	Emely Susana Flores Rivas				
2	Erick Ernesto Estrada Herrera				
3	Joel Franco Franco				
4	Ernesto Edenilson Fernandez C.				
5	Simon Abel Flores Gaitan				
6	Mario Guillermo Navarro López				

## I. DESCRIPCION GENERAL DEL PROCESO DE GRADO

El Procesos de Graduación es impartido por la Escuela de Ciencias Sociales "Licenciado Gerardo Iraheta Rosales" de la Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador, mediante la estrategia de Seminario, como requisito final para optar al grado de Licenciatura en Sociología, según lo establecido en el "Reglamento de Procesos de Graduación".

El Seminario de Procesos de Graduación que inicia el ciclo 01/2003, esta conformado por seis seminaristas, los cuales por cuestiones legalmente establecidas, en las leyes universitarias, deben haber cumplido con las requisitos previos, en primer lugar, haber cursad y aprobado todas las acciones académicas del plan de estudio innovado de la Licenciatura en Sociología las cuales contiene 208 U.V. divididas en 40 acciones académicas, segundo, obtener el coeficiente de Unidades Valorativas de Mérito (CUM) mínimo exigido por la Universidad de El Salvador y además, haber realizado el Servicio Social Estudiantil que consta en 500 horas de servicio al ien común y desarrollo científico de la Universidad.

El Seminario esta fundamentado en la participación activa y consecuente en una investigación de campo por parte de los estudiantes, que comprenderá el análisis y discusión intensivo del tema general elegido por el grupo de seminaristas, asesorados por docentes de la Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, sobre: **“LAS ASOCIATIVIDADES MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRACIA, EL SALVADOR, 1994 – 2003”**, donde se profundizará en un análisis acerca de las prácticas y políticas del Estado, de la Empresa Privada (ANEP), Sociedad Civil y Ciudadanía en relación al desarrollo local, para observar cual es la incidencia que tienen estas políticas en las desigualdades y la exclusión social dentro de las regiones que conforman El Salvador.

#### **A. ADMINISTRACION DEL SEMINARIO**

La Administración de este proceso se divide en dos, la administración de la Escuela que cuenta con una Coordinara y Asesora General, Mti. María del Carmen Escobar y Docente Director, Lic. Juan Francisco Serarols, la primera con la función de asesorar los avances presentados por los estudiantes y vigilar el debido proceso que implica este seminario; el segundo, encargado de conducir las reuniones aula de trabajo en las

cuales debe cumplirse con 6 horas semanales, en donde se discutirá una agenda cada día por parte del coordinador interno del seminario, además orientara respecto a las observaciones que la coordinadora general señale. Por otra parte, el seminario tiene una administración interna, la cual es cumplida por parte de sus seis integrantes, a través de una directiva formal con los siguientes cargos:

1. Coordinador General del Seminario: Br. Joel Franco Franco
2. Coordinadora Suplente: Br. Emely Susana Flores Rivas
3. Secretario: Br. Erick Ernesto Estrada Herrera
4. Comisión Financiera: Br. Ernesto Edenilson Fernández
5. Comisión de Disciplina: Br. Mario Guillermo Navarro - Prof. Simón Abel Flores Gaitán

Cargos que son descritos y justificados con mayor detalle en el apartado de recurso humano. Grupo que a la vez estará dividido en tres sub grupos de trabajo, desarrollando temas delimitados, derivados de apéndice general ya mencionado, sub grupos divididos de la siguiente forma:

- |                                 |                                |         |
|---------------------------------|--------------------------------|---------|
| 1. Equipo 1:                    | Prof. Simón Abel Flores Gaitán | FG85008 |
| 2. Equipo 2:                    | Br. Emely Susana Flores        | FR98017 |
| Br. Erick Ernesto Estrada       | EH98008                        |         |
| 3. Equipo 3:                    | Br. Joel Franco Franco         | FF98010 |
| Br. Mario Guillermo Navarro     | NL98003                        |         |
| Br. Ernesto Edenilson Fernández | FC98003                        |         |

Las reuniones aula además servirán para enriquecer el abordaje de la temática (entre seminaristas y asesor), por medio de dinámicas de puesta en común sobre material compilado y conversatorios, en donde se pretende contar con invitados externos involucrados con el fenómeno de interés.

Por otra parte, los seminaristas deben cumplir con cuatro horas de reuniones ex aula (entre seminaristas, ya sean grupales y de sub grupos) debidamente planificadas (los días martes y viernes), que contribuyan al enriquecimiento del trabajo de investigación monográfica, que cada sub grupo ejecutará, posterior a la fase de **planificación y diagnóstico en común, con un proyecto diferente cada sub grupo**. Las reuniones aula servirán, a la vez, para la presentación de avances del trabajo investigativo.

Además como proceso requerido para elaboración de los productos finales se hacen necesario planificar una serie de actividades complementarias dentro de las reuniones aula y ex aulas, como son las visitas a instituciones involucradas con la temática a desarrollar y sitios de estudio - posterior a su selección con el objetivo de que cada subgrupo estudie una región diferente del país -, realización de entrevistas con sus respectivos instrumentos, esfuerzo de análisis documental, entre otras técnicas cualitativas seleccionadas por cada subgrupo en sus proyectos de investigación social, según la estrategia convenida.

## **B. EL PRODUCTO DEL SEMINARIO**

En síntesis los seminaristas deberán cumplir con los siguientes productos, de forma colectiva: Informe de Planificación e Informe de Diagnóstico; y de forma individual o por sub grupos: Proyecto de Investigación Social y dos Avances de Investigación, con sus

respectivas correcciones posterior a revisión e Informe Final y defensa final del Trabajo de Grado. Además todo el trabajo realizado en el seminario quedará impreso en una Documento de Memoria de Labores del mismo.

Por otra parte, los estudiantes deben ser participes en los niveles de docencia, investigación y proyección social; en el primero, mediante exposiciones, análisis y debate sobre diversas lecturas en el marco de la descentralización y desarrollo local por medio de las Asociatividades o Mancomunidades Municipales. El segundo, a través de la planificación de la investigación, la aprehensión de la realidad mediante un diagnóstico y la elaboración del proyecto de investigación que proporciona las líneas estratégicas para la delimitación de los temas de investigación en el proceso de graduación, aplicando el “Método de la Lógica del Descubrimiento” y aplicación de los cinco criterios metodológicos de este. Finalmente la proyección, estará dada por recomendaciones que se convierten en el fin de la investigación, que pretende colaborar en las municipalidades a superar las debilidades y obstáculos que han ido presentando las diferentes municipalidades a través de un proceso llamado centralización del poder en todos los sentidos (económico, político, social, democrático, toma de decisión, etc.).

### **C. SISTEMA DE EVALUACION**

El sistema de Evaluación esta regido, como todo el seminario por el "Reglamento de Proceso de Graduación, de la Universidad de El Salvador". Reglamento de la Escuela de Ciencias Sociales y por el Reglamento Interno de la Directiva del Seminario (ver anexo, cuadros de evaluación).

## **II. OBJETIVOS**

## **A. OBJETIVOS DE LA TEMATICA**

### **1. General**

Descubrir si las asociatividades de municipios son un proceso viable para la construcción y gestión de la democracia y el desarrollo local en El Salvador.

### **2. Específicos**

a. hacer una reconstrucción teórica del proceso de las asociatividades de municipios, para analizar el proceso del desarrollo local y la descentralización en El Salvador.

b. Identificar las prácticas y conflictos de los sujetos sociales en la gestión de las asociatividades para analizar si son viables como un proyecto social para el desarrollo local.

c. Analizar los espacios de participación ciudadana en las asociatividades de municipios para la construcción social y territorial en El Salvador.

## **B. OBJETIVOS DEL METODO**

### **1. General**

Investigar las asociatividades de municipios para analizar su viabilidad como proyecto social en la construcción de la democracia y el desarrollo local.

### **2. Específico**

a. Realizar una aprehensión del proyecto de las asociatividades de municipios, para problematizar el proceso en las distintas dimensiones de la realidad en El Salvador.

b. Articular los niveles y dimensiones de las asociatividades de municipios, para analizar la dinámica de los sujetos sociales en el contexto de la democracia de cara al desarrollo local.

c. Construir propuestas para la reconstrucción social de las asociatividades con participación ciudadana en la gestión hacia el desarrollo local.

## **C. OBJETIVOS DE LA TECNICA**

### **1. General**

Analizar y potenciar a través de la aplicación de técnicas cualitativas en donde se recojan datos e información de los sujetos sociales del Asociativismo municipal, para identificar sus prácticas, visiones y perspectivas.

### **2. Específicos**

a. Observar los orígenes y tendencias de la construcción y desarrollo de asociatividades municipales, para identificar la direccionalidad de estas iniciativas de desarrollo local.

b. Aplicar entrevistas en profundidad y enfocadas a los distintos sujetos sociales involucrados en el Asociativismo municipal, para analizar sus prácticas, visiones y posiciones respecto a este.

c. Analizar la información existente sobre la temática en estudio, para identificar las contradicciones con respecto a prácticas concretas a observar.

### III. ESTRATEGIAS Y METAS

ESTRATEGIAS	METAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar en distintas comisiones el grupo de seminaristas para hacer más optimo el uso de los recursos disponibles y el trabajo conjunto del mismo.</li> <li>2. Organización de foros o coloquios internos para el enriquecimiento de la discusión de temas, con invitados externos.</li> <li>3. Elaboración de un reglamento interno con el fin de contar con un herramienta que rija el cumplimiento de las actividades y plazos establecidos, por parte de todos los seminaristas.</li> <li>4. Mantenimiento de una comunicación constante con el Docente Director y la Asesora del Seminario.</li> <li>5. Establecimiento de reuniones ex aula de los sub grupos para cumplir con todas las tareas establecidas que requiere el trabajo de investigación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar para la 4° semana de febrero, las distintas comisiones y sub grupos de trabajo del Seminario.</li> <li>2. Elaboración del reglamento del Seminario del 24 al 28 de febrero.</li> <li>3. Realización cuatro horas de reuniones ex aula de los sub grupos, los días miércoles y viernes.</li> </ol>

6. Establecimiento de fondo común para solventar los egresos de las actividades del seminario.	4. elegir un tesorero del seminario el que se encargara de recibir la cantidad de dinero que se estipule en el reglamento, con el propósito de solventar gastos del seminario.
7. trabajar e conjunto las primeros documentos que requiere la investigación plan y diagnóstico.	5. Plan de Trabajo y Diagnóstico, del 3 al 7 de marzo.
8. elaboración del proyecto de investigación que de dirección a la investigación	6. Entrega del Plan y Diagnóstico del 17 al 21 de marzo de 2003.
9. Acercamiento a instituciones relacionadas con la temática en estudio, mediante visitas, entrevistas y revisión del material escrito disponible, durante todo el periodo de investigación.	7. Elaboración del Proyecto de Investigación del 24 al 29 de marzo.
10. Lectura comprensiva de todos los materiales facilitados para el desarrollo teórico de la cátedra mediante exposiciones individuales, debates, discursos y otras técnicas grupales que cada expositor seleccione.	8. Entrega del Proyecto de investigación del 30 de marzo.
11. Asignación de una región del país a cada sugrupo con el objetivo de elaborar tres productos con diferentes experiencias.	9. Visita instituciones idóneas relacionadas a la temática a investigar de la 4° semana de febrero a la 1° de julio de 2003.
12. Delimitación de dos asociatividades de municipios en la zona correspondiente a	10. Realización de exposiciones en común dentro del seminario.
	11. Entrega del primer avance de investigación del 21 al 26 de abril.
	11. Incorporación de observaciones del 5 al 9 de mayo.
	12. Entrega segundo avance de investigación

<p>cada subgrupo, con el fin de realizar un estudio comparado.</p> <p>13. Aplicación de técnicas cualitativas de investigación como entrevistas en profundidad y enfocadas y grupos focales con personas idóneas.</p> <p>14. Establecer contacto con las Asociatividades previo a las elecciones, con el objetivo de conocer la situación en este momento, previendo un cambio en las administraciones que la integran.</p> <p>15. Acordar un convenio de cooperación con las municipales integrantes de las Asociatividades, para facilitar la puesta en marcha de las técnicas de investigación a ejecutar por los estudiantes.</p> <p>16. Hacer uso del recurso humano de la Universidad, mediante el apoyo de alumnos de MTIS IV, en la aplicación de técnicas de apoyo a la investigación<sup>73</sup></p>	<p>del 26 al 31 de mayo.</p> <p>13. Incorporación de observaciones del 9 al 14 de junio.</p> <p>14. Entrega del tercer informe de investigación y defensa final del 30 de junio al 5 de julio.</p> <p>15. Incorporación de observaciones del 14 al 26 de julio de 2003.</p> <p>16. Capacitar en técnicas de investigación social y temática a investigar del la 3° de marzo a 2° de abril.</p> <p>17. Aplicación de técnicas de investigación del 31 de marzo al 30 de junio.</p>
---	---

<sup>73</sup> La colaboración de los estudiantes de MTIS IV, servirá como laboratorio a la cátedra, en el sentido de que este apoyo se transforma ejercicio de las técnicas, para lo cual los seminaristas estarán relacionados en la capacitación previa.

17. Finalizar la investigación y elaborar los documentos para culminar el proceso	18. Entrega final del informe de investigación. del 1 al 6 de septiembre. 19. Preparación de defensa del 28 de julio al 15 de agosto. 20. Defensa final del 18 al 23 de agosto. 21. Incorporación de observaciones del 25 al 30 de agosto.
---	---

FUENTE: Elaboración Propia de los Estudiantes del Seminario de Graduación de la Licenciatura en Sociología, con base en los objetivos planteados, ciclo I – 2003.

OBSERVACION: Estas estrategias y metas así como el tiempo establecido para su realización quedan sujetos a cambios de acuerdo al transcurso y direccionalidad de la investigación.

#### **IV. RECURSOS**

##### **A. RECURSOS HUMANOS**

El equipo y la organización con la que se cuenta para la elaboración de la monografía consta de 6 estudiantes Seminaristas, el Docente Director del Seminario y la coordinadora del seminario. Cada uno de los integrantes antes mencionados tendrán diferentes responsabilidades entre ellas las de carácter netamente administrativa y otra investigativa, que se hacen de suma importancia definir en este documento.

##### **1. Responsabilidades Administrativas de los Asesores**

En las responsabilidades administrativas se han designado los siguientes cargos y sus respectivas actividades:

a. Docente Director: Lic. Juan Francisco Serarols, responsable de guiar a los estudiantes a sentar las bases de la organización del seminario, a la vez, de presentar propuestas sobre temáticas de realidad nacional relacionadas con el seminario, para luego asesorar y dirigir el desarrollo del seminario. Además de revisar cada uno de los

documentos elaborados y evaluar el proceso a cada uno de los participantes, bajo la supervisión de la Coordinadora General del Seminario de Procesos de Graduación de la Escuela de Ciencias Sociales..

b. Coordinadora y Asesora del Seminario: Mti. María del Carmen Escobar, supervisa el proceso de graduación, asignará el docente – director y jurados (dos docentes) que conozcan el área de investigación, como en el caso presente. Los resultados finales los pasará a la Junta Directiva de la Facultad para su ratificación. Los productos documentados de la investigación los remitirá a la administración académica de la Facultad de Ciencias y Humanidades. Será además, responsable de la revisión minuciosa de cada uno de los productos elaborados, tiene también la responsabilidad de hacer las observaciones pertinentes y evaluar el trabajo realizado.

## 2. Responsabilidades Administrativas de los Estudiantes.

En lo que respecta a las responsabilidades que adquieren los estudiantes están las siguientes:

a. Coordinador Br. Joel Franco Franco, encargado de planificar las reuniones, abordar puntos de agenda, designar y distribuir tareas, promover la toma de decisiones ante los miembros del equipo, representa al grupo de seminaristas, mantiene la coordinación directa con el asesor y evalúa la participación en las reuniones de trabajo.

b. Subcoordinador (a): Br. Emely Susana Flores, adquiere el rol del coordinador, en caso de emergencia o ausencia del mismo, además de auxiliar al coordinador en sus labores.

c. Secretario: Br. Erick Ernesto Estrada, encargado de levantar cada una de las actas de las reuniones en equipo y toma nota de tareas o actividades, acuerdos o decisiones

tomadas en clase por el asesor y el equipo, se encarga de la logística durante el desarrollo del seminario y auxiliar al coordinador en la puesta en marcha de cada agenda en reuniones de trabajo.

d. Tesorero: Br. Ernesto Edenilson Fernández, Colabora en actividades con el coordinador y el secretario, lleva las finanzas y gastos del seminario registrando los egresos e ingresos del mismo.

e. Evaluación: Br. Mario Guillermo Navarro y Prof. Simón Abel Flores, estos cumplen la función de fiscalizar el cumplimiento de las tareas y la asistencia de cada uno de los integrantes.

### 3. Responsabilidades Investigativas

Los estudiantes: (Mario Guillermo Navarro, Simón Abel Flores, Ernesto Edenilson Fernández, Emely Susana Flores, Joel Franco Franco y Erick Ernesto Estrada), egresados de la carrera de Licenciatura en Sociología, se encargarán de diseñar y ejecutar las actividades que comprende el Seminario, con la asesoría respectiva.

En el desarrollo del seminario los estudiantes tendrán la responsabilidad de realizar actividades conjuntas como es la planificación y el diagnóstico; además tendrán a su cargo otra serie de actividades propias del trabajo de investigación, como lo son los distintos avances, en vista que el equipo estará subdividido en tres grupos de trabajo por un lado se ha designado cada grupo con un número por cuestión de orden, el grupo No. 1, conformado por el Profesor Simón Abel Flores Gaitán, el grupo No. 2, los Bachilleres Emely Susana Flores y Erick Ernesto Estrada, y el grupo No. 3, esta conformado por los Bachilleres Mario Guillermo Navarro, Joel Franco Franco y Ernesto Edenilson Fernández, cada uno de los grupos con temáticas específicas diferentes, pero partiendo de la misma temática en general.

Además, al proceso de ejecución de algunas técnicas de apoyo a la investigación se incorporará la participación de alumnos de la Cátedra Métodos y Técnicas de Investigación Social IV.

Se debe dejar claro, que a los participantes Docente Director, Jurados y Coordinadora del Proceso de Grado, que atenderán a los estudiantes egresados en el seminario reciben un salario como docentes de la Escuela por su tiempo dedicado al trabajo que es absorbido por la Universidad por cada una de las funciones que realizan; los seminaristas no se les asigna valor alguno por su tiempo dedicado al trabajo planificado en este documento, en vista que se trata de un trabajo de índole académica, por tal los gastos que implica la ejecución de todas las tareas corren por cuenta de cada uno de los seminaristas. Las actividades que se requieren para el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas se distribuirán entre los 6 miembros del equipo de seminaristas para su puntual ejecución.

## **B. RECURSOS MATERIALES**

Para la elaboración del trabajo investigativo, así como para la ejecución de las actividades planificadas se necesita de recursos, así, como para la elaboración del informe final de monografía de investigación, Plan de trabajo, diagnóstico del presente, proyecto de investigación y propuesta monográfica (ver anexo 1).

Entre los recursos materiales hallamos: 4 resmas de papel bond base 20 tamaño carta \$16, para la elaboración de los documentos antes mencionados, se utilizaran 5 cajas de lápices con un precio de \$11.50 y 5 cajas de lapiceros para la elaboración de avances de los documentos a presentar \$14.50. Además, 40 pliegos de papel bond \$4.40, 10 plumones negros \$11.50 y 10 rojos \$11.50 para carteles y 5 rollos de tirro \$2.85 que servirán para elaborar el material de apoyo para la presentación de

avances, se hará uso de 30 folders tamaño carta \$3.60, 30 fasteners \$3.60, 10 borradores de lápiz \$2.30, y 8 correctores para bolígrafos \$11.20 para la corrección optima de los avances, también, se hace necesaria la adquisición de 8 cassettes de 60 minutos de duración \$8.40, para obtener la mayor cantidad de información en las entrevistas, y 8 pares de baterías para grabadoras \$5.60, 8 películas fotográficas de 24 exposiciones \$40, levantamiento del texto (transcripción) \$ 130, 3 fotocopias de informes finales para la defensa \$34.68, 10 carné de acceso a bibliotecas especializadas en la temática \$34.68, revelado de las películas fotográficas \$68.60, escaneado de mapas y fotografías \$50, 12 fotocopias a color \$ 24, 12 juegos de anillados para entregar informes de defensa \$22.50, 21 empastados para informes finales \$143.85, 6 tintas para impresor láser \$192, 50 brochur \$ 57, 4 hojas plastificadas \$ 2, 1 banner diseño e impresión \$28.28, todo lo anterior suma lo siguiente cantidad \$ 929.11

### **C. RECURSOS FINANCIEROS**

Entre los recursos financieros se contemplan las siguientes inversiones por pagos de servicios y viáticos para transporte que serán costeados por los 6 integrantes del equipo de trabajo del seminario de graduación (ver Anexo 1).

Dichas inversiones son en concepto de:

En recursos materiales se consolida una cantidad de \$ 929.11, esto se le debe agregar la adquisición de 3 computadoras con un valor de \$ 24,000, los viáticos para viajes de campo que cubren alimentación, transporte y alojamiento \$ 200, y 66 refrigerios para defensa final de \$ 58, sumando los recursos materiales y los financieros hacen un total

de \$25, 177 y un porcentaje del 10% de imprevistos \$ 1, 258, haciendo un total final de \$ 26,435.

Los fondos para la elaboración de esta investigación estarán a cargo de los estudiantes seminaristas, que de antemano acordaron dar semanalmente la cantidad de un dólar y la realización de actividades para colectar fondos para el seminario.

#### **D. RECURSO TIEMPO**

El tiempo que comprenderá el desarrollo del Seminario de Procesos de Graduación es de quince semanas que van desde el 4° de febrero hasta el 1 de septiembre del año 2003. Dentro de este margen de tiempo se establecerán una serie de actividades necesarias para el trabajo a elaborar, como son reuniones aula y ex aula, las primera se realizaran tres días a la semana en los siguientes horarios martes y viernes de 5 - 7 p.m., sábado de 8 - 10 a.m., las ex aula se realizaran los días martes y viernes de 3 - 5 p.m.; además de establecer visitas periódicas a instituciones y zonas delimitadas para la investigación. También de planificar estratégicamente la entrega de cada uno de los productos. Este apartado está detallado en el cronograma de actividades en el anexo 1, cuadro 3. por cualquier imprevisto durante el proceso de grado, si no se desarrolla en lo planificado se solicitara una prorroga como lo estipulo el "Reglamento del Proceso de Graduación".

## **V. POLITICAS\***

### **A. SEMINARIO**

1. Los seminaristas pondrán en práctica lo pautado en la guía y el reglamento del Seminario de Procesos de graduación para propiciar una mejor coordinación en el trabajo e incentivar la participación de todos los miembros del grupo.
2. Debe existir una política de acercamiento con las instituciones y/o los actores relacionados directa o indirectamente con el tema de investigación, ya sean estos gubernamentales o no gubernamentales.
3. Se debe mantener una política de interés y seguimiento respecto al tema que se está estudiando, estando pendientes a los principales sucesos del país, a través de los medios que sean posibles.
4. Debe fomentarse la política de participación y armonía dentro del grupo de seminaristas y con el docente asesor del seminario quien debe a su vez fungir como director de los trabajos de investigación que sean ejecutados brindando la asesoría y observaciones pertinentes.

---

\* La política general del Seminario Sobre Procesos de Graduación es el cumplimiento del Reglamento interno que se anexa al presente informe

**B. INSTITUCIONALES**

1. Trabajar con la normativa del Reglamento del Seminario de Proceso de Graduación de la Universidad de El Salvador y de la Administración Académica de la Facultad de Ciencias y Humanidades.
2. Mantener como base de todo trabajo de investigación las políticas y requerimiento del reglamento.
3. Presentar la documentación exigida para cumplir con las etapas y finalización de la investigación.

