

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE: ESTUDIO DE PRE FACTIBILIDAD DE APLICACIÓN EN EL  
SALVADOR. PERÍODO 2012-2017**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO (A)  
EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTADO POR:**

**BEDOR GARCÍA, SILVIA CAROLINA  
MATA PINEDA, ADRIÁN ERNESTO  
PARADA GUZMÁN, WALTER ESAÚ  
RIVAS BELTRÁN, MÓNICA ALEXANDRA**

**DOCENTE ASESOR:**

**MAESTRO JIMMY LISANDRO PÉREZ HERNÁNDEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO 2018**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**Lic. MAURICIO ADALBERTO GUEVARA  
(PRESIDENTE)**

**Lic. ANA MASSIEL MERINO MURCIA  
(SECRETARIA)**

**M.Sc. JIMMY LISANDRO PÉREZ HERNÁNDEZ  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**M.Sc. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego  
VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Nelson Bernabé Granados Alvarado  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez  
SECRETARIO GENERAL**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
VICEDECANO**

**M.Sc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**M. Fe. Nelson Ernesto Rivera Díaz  
DIRECTOR INTERINO DE LA ESCUELA DE  
RELACIONES INTERNACIONALES**

**Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo  
DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Licda. Silvia Marina Rivas de Hernández  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos cálidamente a nuestro asesor de proceso de graduación, nuestras familias, amistades y colegas que nos acompañaron y aportaron a la realización de nuestro trabajo de investigación.

## Índice

<b>Resumen.....</b>	<b>xii</b>
<b>Siglarío.....</b>	<b>xiv</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>i</b>
<b>CAPÍTULO I. GÉNESIS DE LA AGENDA DE DESARROLLO INTERNACIONAL .....</b>	<b>1</b>
1.1. Paradigmas de las Relaciones Internacionales .....	2
1.2 La génesis de nuevos actores internacionales .....	7
1.3. La década de las grandes conferencias y el avance hacia el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	11
1.3.1. El fin del sistema bipolar .....	11
1.3.2. Naciones Unidas y el establecimiento de la Agenda de Desarrollo .....	13
1.3.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	17
1.4. La nueva arquitectura de la ayuda.....	21
1.4.1. La Agenda de financiamiento para el Desarrollo.....	21
1.4.2. Agenda de la Eficacia de la Ayuda.....	26
1.4.3. Agenda de Desarrollo Sostenible .....	29
1.4.4. Agenda Social Internacional.....	32
1.5. Proceso de configuración de la Agenda post 2015.....	37
1.5.1. Fusión de las Agendas de Desarrollo.....	37
1.5.2. Construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	43
1.5.3. La finalización de los ODM, alcances y limitaciones .....	52
1.5.4. Hacia un concepto ampliado de Desarrollo Humano Sostenible.....	55

1.5.5. El Desarrollo Local .....	58
1.5.6. El Desarrollo Local y las relaciones de interdependencia compleja en el Sistema Internacional .....	67
<b>CAPÍTULO II. ADAPTACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 EN EL SALVADOR .....</b>	<b>72</b>
2.1. Contexto situacional de la aplicación de las Agendas de Desarrollo en El Salvador .....	72
2.1.1. Estado de Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	74
2.1.2. Lecciones aprendidas y desafíos posteriores a los ODM .....	80
2.1.3. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	85
2.2. Gestión administrativa y programática de El Salvador .....	87
2.2.1. Unificando las acciones del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador .....	87
2.2.2. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.....	95
2.3. El Salvador y la Agenda de Desarrollo Post 2015 .....	107
2.3.1 Aportes de El Salvador en la localización de la Agenda de Desarrollo Post-2015.....	107
2.3.2. Vinculación entre Agenda de Desarrollo Post 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo .....	110
2.3.3. Priorización de Objetivos de Desarrollo Sostenible realizada por El Salvador .....	115
2.4. Construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible.....	121
2.4.1. Proceso de creación de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible.....	123

2.5. Las municipalidades como gestores de desarrollo local.....	125
---	-----

**CAPITULO III. CONDICIONES DE PRE FACTIBILIDAD EN LA APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL MUNICIPAL .....129**

3.1. Condiciones objetivas para el logro del desarrollo sostenible en las municipalidades.....	129
3.1.1. Gobernanza descentralizada .....	129
3.1.2. Gobernanza local e integrada .....	134
3.2. Prefactibilidad para la municipalización de la Agenda 2030 .....	137
3.2.1. Condiciones materiales disponibles .....	137
3.2.2. Estructura institucional existente .....	142
3.2.3. Gobierno Unitario y Administración Pública Centralizada .....	147
3.2.4. Rol de la Sociedad Civil en la ejecución de los ODS .....	150
3.3. Acciones programáticas previas a la municipalización de los ODS.....	153
3.3.1. Alineación de Políticas, Planes, Estrategias y esfuerzos de alcance del Desarrollo Sostenible .....	153
3.3.2. Planificación de la implementación de los ODS .....	158
3.3.3. Preparación del sistema de monitoreo y evaluación de los ODS	162
3.3.4. Coordinación multinivel y la Agenda 2030 .....	168
3.4. Triangulación de variables de factibilidad de municipalización de los ODS	169
3.4.1. Análisis de condiciones municipales en El Salvador .....	169
3.4.2. Análisis de recursos municipales .....	173

3.4.3. Justificación documental de criterios para la triangulación.....	175
3.4.4. Mapa de Pobreza .....	177
3.4.5 Criterios de Prefactibilidad de municipalización de los ODS .....	186
3.4.6. Condiciones necesarias para la sostenibilidad de la aplicación de los ODS a nivel municipal.....	188
3.5. Valoraciones Finales de las condiciones de prefactibilidad en la municipalización de los ODS .....	192
3.6 Herramienta de medición de las condiciones de prefactibilidad de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal en El Salvador .....	200
3.6.1 Análisis territorial de capacidades y descentralización administrativa	201
3.6.2. Análisis de las finanzas municipales .....	223
3.6.3. Situación municipal en El Salvador .....	235
3.6.4 Situación de pobreza y asentamientos precarios departamental en El Salvador.....	242
<b>Conclusiones .....</b>	<b>249</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>255</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>258</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>266</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>274</b>



## Índice de Tablas

Tabla 1 Paradigmas de las Relaciones Internacionales .....	7
Tabla 2 Estado de Metas e Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	78
Tabla 3 Vinculación entre ODS y Plan Quinquenal de Desarrollo .....	112
Tabla 4 Alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades nacionales.....	116
Tabla 5 Definiciones de acepciones de la descentralización .....	130
Tabla 6 Ficha técnica de municipio .....	172
Tabla 7 Municipios más afectados por la pobreza extrema .....	171
Tabla 8 Municipios con Pobreza Extrema Alta .....	172
Tabla 9 Municipios con Pobreza Extrema Moderada.....	173
Tabla 10 Municipios con Pobreza Extrema Baja.....	175
Tabla 11 Total de municipios de acuerdo a evolución de condiciones de satisfacción de necesidades básicas 1992- 2004 .....	178
Tabla 12 Municipios con mayor incidencia de hogares en AUP con predominancia de precariedad extrema y alta. ....	181
Tabla 13 Triangulación de operacionalización de variables y los criterios de prefactibilidad de municipalización de los ODS. ....	186
Tabla 14 Criterios de prefactibilidad de aplicación de los ODS a nivel municipal.....	187
Tabla 15 Tasas municipales .....	225
Tabla 16 Impuestos municipales.....	226
Tabla 17 Criterios de distribución de recursos de FODES.....	229

## Índice de Gráficas

Gráfica 1 Total de municipios de acuerdo a evolución de condiciones de satisfacción de necesidades básicas 1992- 2004 .....	179
Gráfica 2 Municipios con mayor incidencia de hogares en AUP con predominancia de precariedad extrema y alta. ....	182
Gráfica 3 Transferencias financieras del gobierno a los municipios .....	228
Gráfica 4 Endeudamiento municipal .....	230

## Índice de Diagramas

Diagrama 1 Sistema de Cooperación Internacional Siglo XX .....	16
Diagrama 2 Visión compleja del Sistema de Cooperación Internacional .....	17
Diagrama 3 Línea de Tiempo sobre Agenda Social Internacional .....	37
Diagrama 4 Cadena de resultados de los ODS en base a GORD.....	49
Diagrama 5 Esquema del buen vivir para El Salvador.....	101
Diagrama 6 Mecanismo Plural de Seguimiento a la Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador .....	105
Diagrama 7 Coincidencia entre objetivos priorizados en la Revisión Nacional Voluntario y los contenidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo.....	114
Diagrama 8 Municipios con Pobreza Extrema Severa.....	170
Diagrama 9 Clasificación de municipios según categorías de retardo en tallas .....	185
Diagrama 10 Organigrama Municipal Básico.....	216

## Resumen

De acuerdo con la lógica multinivel aplicada en la investigación, y debido a que es igualmente necesaria para la comprensión de la temática, se puede obtener la idea de que la génesis y desarrollo de la Agenda de Desarrollo Internacional ha sido moldeada por una serie de eventos, en el plano internacional, nacional y local. Esto se puede analizar por medio de los paradigmas de las Relaciones Internacionales, los cuales explican la aparición de nuevos actores dentro del sistema internacional, como consecuencia esto supuso la generación de nuevas problemáticas que debían ser solucionadas dentro del mismo sistema. La década de los noventa se vio marcada por grandes conferencias y el avance hacia el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que abarcarían una temporalidad de quince años, y al finalizar este periodo se hizo necesario replantear una nueva agenda de desarrollo, por lo que se inicia el proceso de configuración de la Agenda post 2015 la cual apostó a la fusión de las Agendas de Desarrollo. La finalización de los ODM implicó una evaluación sobre sus alcances y limitaciones, a partir de estas valoraciones se retoman estos objetivos sobresaltando el concepto ampliado de Desarrollo Humano Sostenible, de esta manera se puede explicar la vinculación entre las Agendas de Desarrollo con el Desarrollo Local y las relaciones de interdependencia compleja en el Sistema Internacional.

Seguidamente, dentro del proceso de aplicación en el plano nacional, El Salvador dio paso al proceso de acoplamiento del contexto situacional. Antes de ello se hace una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de igual manera los objetivos pendientes, lecciones aprendidas y desafíos posteriores a los ODM. El proceso de transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de

Desarrollo Sostenible implica una serie de pasos, tal es el caso de la Gestión administrativa y programática de El Salvador. Naciones Unidas se sumó al esfuerzo de proceso de adaptación, con la lógica de un solo sistema de unificación y trabajo integral, con la finalidad de dotar de coherencia al mismo. Resultado de ello se tiene los aportes de El Salvador en la localización de la Agenda de Desarrollo Post-2015, creando una vinculación entre Agenda de Desarrollo Post 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo, y determinan cuáles serán los objetivos que serán priorización; pero el compromiso se ha dado a nivel de alternancias de gobierno. Dentro de la misma agenda se determina que las localidades serán las instituciones y actores primarios en la determinación de aplicación de los ODS.

Además, se hace necesario analizar el ámbito aplicado o municipal, y por ende se pueden determinan cuáles son las condiciones de prefactibilidad para llevar a cabo la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los municipios, y se procura determinar la existencia o no de condiciones objetivas para el logro del desarrollo sostenible en los mismos. Para cumplir con ello, se hizo necesario crear una herramienta de medición de las condiciones objetivas para la aplicación de los ODS en los municipios.

Los capítulos o lógicas multinivel de la investigación obedecen un Objetivo General y su respectiva hipótesis, y es en palabras sencillas, determinar si la descentralización de la gestión administrativa y programática en El Salvador permitiría una aplicación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito municipal. Se hace énfasis en el plano municipal, porque la Agenda 2030 fue concebida con aspiraciones de que pudiera adaptarse a las necesidades y condiciones de las poblaciones que lo ameritan.

## Siglarlo

<b>ADL:</b>	Agentes de Desarrollo Local
<b>AECID:</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AGI</b>	Actores gubernamentales interestatales
<b>AGNC:</b>	Actores gubernamentales no centrales
<b>AING:</b>	Actores interestatales no gubernamentales
<b>ALs:</b>	Transferencias intergubernamentales y los ingresos propios tributarios
<b>AMSS:</b>	Área Metropolitana de San Salvador
<b>ANGI:</b>	Actores no gubernamentales interestatales
<b>AOD:</b>	Ayuda Oficial para el Desarrollo
<b>AUP:</b>	Asentamientos urbanos precarios
<b>CAD:</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CCA:</b>	Evaluación común de país
<b>CDA:</b>	Comités Departamentales de Alcaldes
<b>CDL:</b>	Comité de Desarrollo Local
<b>CE:</b>	Comisión Europea
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIDEP:</b>	Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social
<b>CNSCC:</b>	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
<b>CODEMET:</b>	Consejo de Desarrollo Metropolitano
<b>COMURES:</b>	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
<b>CONASAN:</b>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>CORDES:</b>	Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
<b>FVC:</b>	Fondo Verde del Clima

<b>DaO:</b>	Unidos en la Acción (Delivering as One)
<b>DEL:</b>	Desarrollo Económico Local
<b>DGP:</b>	Dirección General del Presupuesto
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>EHPM:</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIDEMUNI:</b>	Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades
<b>FISDL:</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
<b>FLACSO:</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FMI:</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FODES:</b>	Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios
<b>F-ODM:</b>	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>FUNDASAL:</b>	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
<b>FUNDE:</b>	Fundación para el Desarrollo
<b>GIC:</b>	Grupos de Interés Común
<b>GICOM:</b>	Grupo Interagencial de Comunicaciones
<b>GOES:</b>	Gobierno de El Salvador
<b>ILE:</b>	Iniciativas Locales de Empleo
<b>IPE:</b>	Iniciativas de Promoción Empresarial
<b>ISDEM:</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
<b>JICA:</b>	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
<b>LGBTTI:</b>	Lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales
<b>LGTM:</b>	Ley General Tributaria Municipal
<b>MAG:</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MARN:</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<b>MINEC:</b>	Ministerio de Economía
<b>MINED:</b>	Ministerio de Educación
<b>MJSP:</b>	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
<b>MODES:</b>	Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador
<b>MRREE:</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>MTPS:</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>NAFTA:</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>NNUU:</b>	Naciones Unidas
<b>NOAL:</b>	Movimiento de los Países No Alineados
<b>OBC:</b>	Organizaciones de base comunitaria
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM:</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS:</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OID:</b>	Objetivos Internacionales de Desarrollo
<b>ONG:</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>OPEP:</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo
<b>OSC:</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PAE:</b>	Programas de Ajuste Estructural
<b>PESS:</b>	Plan El Salvador Seguro
<b>PNB:</b>	Producto Nacional Bruto
<b>PNUD:</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PQD:</b>	Plan Quinquenal de Desarrollo
<b>RDL:</b>	Red para el Desarrollo Local
<b>SDN:</b>	Sociedad de Naciones
<b>SETEPLAN:</b>	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
<b>SNP:</b>	Sistema Nacional de Planificación



**SNU:** Sistema de las Naciones Unidas

**SPD:** Socios Para el Desarrollo

**TIC:** Tecnologías de información y comunicación

**UE:** Unión Europea

**UNCTAD:** Primera Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo

**UNDAF:** Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**URSS:** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **Introducción**

La presente investigación ha sido desarrollada en el marco del proceso de graduación al nivel de pregrado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador, por el grupo de los estudiantes egresados Silvia Bedor, Adrián Mata, Mónica Rivas y Esaú Parada. El título de la investigación se denomina “La municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: estudio de pre factibilidad de aplicación en El Salvador. Periodo 2012-2017”.

El objeto de estudio de la investigación son las condiciones de pre factibilidad de aplicación de la Municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en El Salvador durante el periodo 2012-2017, dichas condiciones o criterios parten de la necesidad de explicar las ventajas y desventajas de llevar la nueva agenda de desarrollo a los territorios municipales.

Los aportes que se pretenden obtener con la investigación sobre la pre factibilidad de la municipalización de los ODS, ayudarán a determinar si El Salvador está preparado para poder implementar los mismos, y si estos se adecuan a las necesidades de la persona humana en su entorno.

Por tal motivo, la investigación descriptiva será el nivel de análisis que servirá para poder explicar, detectar e identificar variables en la determinación de la pre factibilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De igual forma, se orienta al descubrimiento de las relaciones entre las variables del problema establecido.

Con el desarrollo de la misma, se intentará comprobar la hipótesis, la cual se enuncia: “Las condiciones de pre factibilidad son factores determinantes para

la aplicación administrativa y programática de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel municipal en El Salvador, en el periodo 2012-2017.”

El año 2012 marca un punto de inflexión en la historia del Desarrollo, la agenda de los Objetivos del Milenio estaba por caducar y la continuidad de la misma necesitaba ser retomada en una nueva Agenda, los informes anuales del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reflejaban que el cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se podían cumplir de manera total. Naciones Unidas retomó la importancia de crear una continuidad de la agenda, por ello se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre Río+20, la concepción del desarrollo es discutido por los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de Alto Nivel.

Para poder comprender el desarrollo de la temática se ha considerado dividirlo en tres capítulos. El primero de ellos se enfoca en realizar una descripción histórica de los principales hitos que han moldeado la creación de la Agenda de Desarrollo Sostenible y su proceso de ratificación en El Salvador. En el segundo capítulo se analizará el proceso de adaptación de la Agenda 2030 en El Salvador a partir de la creación de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible y el estado del cumplimiento de los ODM. Finalmente, en el tercer capítulo se hará una identificación de las condiciones de pre factibilidad de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal en El Salvador.

Como se mencionó anteriormente, el primer capítulo se enfoca en realizar una descripción histórica de los principales hitos que han moldeado la creación de la Agenda de Desarrollo Sostenible y su proceso de ratificación en El Salvador. El tema a tratar posee un enlace directo con la disciplina científica de las Relaciones Internacionales, por ello se ha hecho un recuento

de todos aquellos hechos históricos que han sumado a la consecución de la Municipalización de los ODS.

La nueva configuración del sistema internacional como producto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, creó una serie de nuevos mecanismos y actores que se relacionaban. La historia de la Cooperación para el Desarrollo, corta en comparación con otras disciplinas, se justifica en un contexto de guerra fría y era utilizado como un instrumento de política exterior que guiaba las acciones exteriores de los Estados para poder marcar esferas de influencia en las excolonias de las metrópolis, no obstante, la mayoría de países se habían declarado independientes en el ámbito político, pero mantenían una dependencia económica. Ciertas doctrinas justificaron las acciones de los países hegemónicos (en aquel momento Estados Unidos y la URSS), tal es el caso de la Doctrina de la Contención, planteada por George F. Kennan<sup>1</sup>, moldeando los intereses nacionales y creando una carrera armamentística.

De igual forma, el concepto de desarrollo sale a relucir en el escenario internacional y este es interpretado por las diversas cosmovisiones y entornos que explicaban el desarrollo de las sociedades y cómo podrían lograr un estadio de mejora de la persona humana, pasando por los cálculos de los índices per cápita, el enfoque de necesidades básicas, y lo que actualmente se conoce como el Desarrollo Humano planteado por Amartya Sen. La finalización de la Guerra Fría en la década de los 90 motivó la aparición de demandas de sectores que habían sido invisibilizados, dando origen a la década del Desarrollo, en ella se celebraron una serie de conferencias sobre el Desarrollo, Mujer, Niñez, Población y Medio Ambiente.

---

<sup>1</sup> Dicha doctrina fue esbozada primeramente por George F. Kennan en su famoso Telegrama Largo, publicado en 1947 en la revista *Foreign Affairs* bajo el título de “Las fuentes del comportamiento soviético” y conocido también como el “Artículo X” debido a la tensa situación político-militar de la época.

Hasta que en el año de 1997 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, definió en un informe técnico una serie de acciones a seguir para el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional, que serían retomados por la Naciones Unidas en el año 2000 y establecería a través del consenso de la Asamblea General de la misma institución, las grandes líneas de acción que debería seguir el Sistema Internacional para poder paliar aquellas situaciones que tenían como principal denominador problemas sociales, estructurales, políticos, ambientales, entre otros, con un plazo de caducidad de 15 años, y que debería ser monitoreado de cerca por el PNUD.

De igual manera, se debe de considerar que existían otras agendas que confluyeron en la aproximación al logro de los ODM y motivaron la creación de nuevos actores y mecanismos como el surgimiento de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Otro tema que generaba controversia era la financiación de la Agenda de Desarrollo; las lecciones que había generado la Crisis Económica del año 2008, llevó a una disminución considerable de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con base en ello, se creó una nueva forma de financiación, donde no solo se consideraba el aporte monetario por parte de los países desarrollados, sino que además conllevaba a que los países menos adelantados consideraran un sistema de acciones que conduciría a una autofinanciación y mejora de los niveles de las arcas estatales, entre los cuales se mencionan tener un sistema tributario y fiscal mucho más robusto.

Dentro de los aspectos importantes a destacar en la investigación, se ha visualizado la teoría de la Interdependencia Compleja, también conocida como transnacionalismo internacional, explicada por Joseph Nye y Robert Keohane, el cual se desglosa del paradigma globalista, y tiene como punto central la combinación de aspectos sociales, económicos, culturales, entre

otros, que combinan diversos actores en el sistema internacional. El sistema internacional supone una conexión entre actores internacionales diversos que sostienen relaciones muy estrechas, dependientes y en algunos casos, condicionantes las unas de otras.

Dentro de la investigación se desarrolla una amplia explicación de la aplicabilidad de la Agenda 2030 en El Salvador y se exponen los criterios pertinentes que ayudarán en el proceso de la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La concatenación entre la teoría y la investigación radica en la interconexión entre los actores y los efectos que esta interconexión puede generar en otros actores de la sociedad internacional, así como la sociedad civil, los gobiernos municipales, las organizaciones que se encuentran involucradas en el proceso de desarrollo de las localidades y otros actores que sostienen como objetivo generar cambios perceptibles en un territorio.

Se debe hacer una aclaración respecto a los ODM y los ODS, los cuales son concatenados en cinco aspectos: sostenibilidad, equidad, universalidad, compromiso y alcance.

En el segundo capítulo se hace una descripción específica sobre el proceso de adaptación de la Agenda-post 2015 en El Salvador, el contexto situacional, cuál ha sido su evolución, cuáles objetivos se han cumplido a plenitud y cuáles faltan por alcanzar, haciendo una retrospectiva desde la finalización de la guerra civil en El Salvador en el año 1992 y el establecimiento de una estructura institucional de gobernanza y democracia.

Otro de los puntos que tiene relevancia en la investigación, es la gestión administrativa y programática y el proceso de unificación de las acciones de la gestión del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas a través del PNUD.

También se debe considerar el proceso de conceptualización partiendo desde la descentralización, pasando por la territorialización, hasta terminar en la municipalización, tal relación presenta un eje vertical, teniendo como punto de partida la descentralización de la administración y funciones en las unidades políticas básicas, para tal caso, las municipalidades, y así valorar los beneficios de relaciones administrativas y programáticas horizontales; no obstante se tiene como segundo paso la territorialización, esto se debe materializar en procesos administrativos locales de las municipalidades, que llevará a un punto convergente en el establecimiento de las municipalidades.

En el desarrollo del tercer capítulo se aborda el establecimiento de las condiciones de pre factibilidad en la aplicación de los ODS a nivel municipal, para tal caso se presenta una propuesta de metodología aplicada, que tendrá un enfoque de validación en establecer y determinar cuáles son las condiciones necesarias para poder implementar los ODS de manera exitosa.

Para mejorar la calidad de la descentralización en un territorio, se debe seguir un proceso a largo plazo el cual depende de la voluntad política y de mejores mecanismos para una gobernanza flexible que sea capaz de rendir cuentas y crear y seguir sus vías de desarrollo. Por ello, se debe procurar una serie de acciones que conllevarán a que los gobiernos locales estén preparados en el proceso de la descentralización, tales son: estar informados, realizar evaluaciones de desempeño, mejorar la transparencia y la inclusión en el gobierno local a través de una gobernanza más abierta y trabajar en colaboración con los niveles más altos de gobierno y con comunidades locales para mejorar la autonomía y la rendición de cuentas, formar coaliciones de ciudades y gobiernos locales para intercambiar las mejores prácticas y ejercer presión para aumentar sus competencias.

La integración entre políticas, prioridades y programas de diferentes organismos de gobierno es esencial para la implementación equilibrada de los ODS, tanto a nivel local como nacional. Los elementos que deben ser considerados como esenciales para lograr esas sinergias se basan en los siguientes puntos específicos: coordinación vertical y multinivel entre gobiernos municipal y central, la coordinación vertical en la gobernanza en torno a los ODS que fomente una mejor asignación de recursos, coordinación horizontal entre todos los departamentos/ministerios, los gobiernos deben mejorar la gobernanza sectorial y establecer mecanismos de cooperación entre los diferentes departamentos e incorporar en la gestión de gobierno ejes transversales de alcance multisectorial.

Uno de los puntos que más ayuda a la comprensión de la situación municipal actual, es el referido a las condiciones materiales disponibles, como lo son la estructura institucional existente, gobierno unitario y administración pública centralizada, las finanzas municipales y la estructura administrativa que envuelve los procesos que se llevan a cabo entre las administraciones locales y los niveles superiores.

Para poder determinar las condiciones de pre factibilidad de los ODS se ha desarrollado la triangulación de variables de pre factibilidad de municipalización de los ODS, para ello se han utilizado como herramientas el Mapa de Pobreza, Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, y los Criterios de prefactibilidad de municipalización de los ODS, dicha triangulación de la información provee un análisis compuesto por los hallazgos encontrados, criterios e informes oficiales para dotar de legitimidad la investigación, que contrasta todo lo mencionado anteriormente con la situación descubierta.



Como último punto se tienen las condiciones necesarias para la sostenibilidad de la aplicación de los ODS a nivel municipal, por tanto, es indispensable conocer el trabajo operativo, administrativo y logístico que realizan las alcaldías de los municipios, es imprescindible tener en cuenta cuáles son los mecanismos con los que las alcaldías operan y cómo se coordinan para lograr cumplir sus metas y contribuir al desarrollo del territorio que gobiernan.

Posterior al desarrollo capitular de la investigación, se presenta una operacionalización de variables de objetivos e hipótesis, así como una vinculación o alineación de estos con los criterios de pre factibilidad de la aplicación de los ODS a nivel municipal. Asimismo, se presenta entre los anexos, diagramas sobre el estado de aspectos diversos en El Salvador, diagramas sobre asentamientos urbanos precarios en cada uno de los departamentos que componen el país, y finalmente, una herramienta de evaluación de las condiciones de pre factibilidad de la municipalización de los ODS en el país, desarrollada por el grupo investigador.

## **CAPÍTULO I. GÉNESIS DE LA AGENDA DE DESARROLLO INTERNACIONAL**

El presente capítulo desarrolla una serie de temáticas que abonan a la descripción del contexto internacional sobre el cual se desenvuelve la agenda de desarrollo post 2015, se abordan temáticas como el nacimiento propio de la disciplina de las Relaciones Internacionales, un estudio de los acontecimientos e hitos internacionales que marcaron un preámbulo a la configuración de la agenda del desarrollo actual, además se explican aspectos propios de las teorías de las Relaciones Internacionales para visualizar desde una óptica más certera la problemática en cuestión. Cabe mencionar que se describen tópicos como la conformación y establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tomando como punto previo una gama de cumbres y conferencias enfocadas en mejorar la condición de vida en el mundo. A partir de esto se pretende explicar la nueva configuración de la agenda de desarrollo hasta llegar a la conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su adaptación en El Salvador.

Para dar inicio a las bases conceptuales y dogmáticas de la investigación, se debe aclarar que se tomará como punto de partida la década de los 90 por su importante impacto en la configuración de las agendas de desarrollo; por tanto, no se ahondará en el nacimiento de la cooperación a partir de las guerras mundiales, ni en conceptos como el subdesarrollo, tercer mundo y otros.

La historia de las Relaciones Internacionales y el sistema internacional varía entre hitos y sucesos de diferentes tipos, como lo fue el inicio de lo que hoy en día se conoce como sistema internacional, que en un principio se resumía en el arraigo comercial y cultural de las colonias con las metrópolis, y dicha

situación cambió cuando aparecieron en escena las grandes guerras mundiales. Es necesario recordar que el periodo entre guerras fue un hito decisivo para el debate de los paradigmas de las Relaciones Internacionales.

Posteriormente surgen ideas, actores e individuos que tuvieron un rol importante en los sucesos de las décadas de los 40 a los 80; ideas como el desarrollo y subdesarrollo expuesto por Harry Truman, el surgimiento de las ideas de descolonización y conformación de una Organización de las Naciones Unidas que tuviera características supranacionales pero que nunca fue dotada de los privilegios para dominar las relaciones entre los Estados, el concepto del Tercer Mundo y sus implicaciones en la relación de los Estados industrializados y desarrollados y los países en desarrollo, cuyas relaciones estuvieron marcadas por teorías desarrollistas en pugna como la modernización, sistemas-mundo, la dependencia y otros, así como el tinte estratégico de las políticas neoliberales en el apogeo de dicho modelo económico.

Por dichos motivos se dará inicio a la investigación con los paradigmas de las Relaciones Internacionales, para abordar la explicación del desarrollo en el sistema internacional y el abandono de la visión economicista del desarrollo a partir de las grandes conferencias de la década de los 90.

### **1.1. Paradigmas de las Relaciones Internacionales**

Los paradigmas son considerados como guías o mapas mentales que abonan al ordenamiento de la realidad y a comprender una cantidad de circunstancias que acaecen en el mundo. Los paradigmas brindan también

tipologías alternas de la realidad o visiones de mundo, por tanto, tienen la cualidad de concentrar la atención en algunos aspectos y alejarlas a otros.<sup>2</sup>

Según autores de las Relaciones Internacionales, así como lo expresa Esther Barbé, existe una división de paradigmas según su campo de realización, destacando primordialmente, en su libro "El Papel del Realismo en las Relaciones Internacionales", el paradigma realista, el cual tiene su aparición tras la Segunda Guerra Mundial en la que se destaca el surgimiento de tratados trascendentales que cambiaron el panorama internacional y del cual emana una nueva composición de factores que serán pertinentes para este nuevo paradigma, de los cuales se pueden mencionar el poder, los intereses, el Estado como actor o unidad de análisis, entre otros.<sup>3</sup>

Por otra parte, un segundo paradigma brinda una visión más estructurada del escenario internacional, el denominado paradigma estructuralista, éste muestra como los países se insertan en una supra estructura y una infra estructura, lo que genera desigualdad entre Estados, cada cual conservando sus propias características económicas, políticas y sociales. Dentro de esta clasificación, entre la supra estructura y la infra estructura se encuentra un choque de ideales entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre la dominación de los primeros sobre los segundos en aspectos esencialmente económicos y políticos.

Como un tercer paradigma se encuentra el Globalista, este desarrolla sus premisas en una perspectiva internacional, tomando en cuenta una diversidad de actores como organizaciones internacionales, empresas transnacionales, el individuo mismo, entre otros que se ven vinculados a

---

<sup>2</sup> Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales, Teoría de Las Relaciones Internacionales Hoy: Debates Y Paradigmas, Estudios Internacionales I* (España: Tecnos, 1987), 53.

<sup>3</sup> Esther Barbé, "El Papel del Realismo en las Relaciones Internacionales", (Madrid: Revista de Estudios Políticos, Marzo 1987), 153.

actividades de interconexión a nivel global, o como la visión de tela de araña según Barbé, en la que todos los actores se encuentran interconectados, siendo así un escenario sensible para cada actor, es posible poder percibir el efecto de alguna acción cometida en un Estado A al interior de un Estado B.

#### A) Paradigma Realista en las Relaciones Internacionales

El realismo basa su comprensión de la realidad con el entendimiento de la historia, como un resultado de la actitud de naturaleza humana ante la búsqueda del poder y el dominio. A raíz de este supuesto, se asume de manera clara la utopía de erradicar el instinto humano por la consecución del dominio y del poder, por tanto, esto lleva a determinar el comportamiento de la política internacional como un conflicto o lucha sin fin por lograr el dominio de cualquiera que intente resistirlo.

El aporte de este paradigma se encuentra encaminado a explicar cómo la dominación y el poder son la manera o la vía más apropiada para tratar los asuntos internacionales, debido a que, si se toman en cuenta diferentes opiniones o ideas en las soluciones, estas chocarían y podrían tener consecuencias caóticas.

En el pensamiento realista se presume una sociedad internacional de carácter anárquico debido a que no existe una entidad que ejerza autoridad superior a los Estados y que logre regir las relaciones que existen en ellos. Supone que el actor principal es el Estado, pues estos son los que configuran el Sistema Internacional, por esa razón, el realismo propone que el Estado es un actor intelectual y razonable que anda en búsqueda de aumentar su postura en diversos ámbitos como el político, económico e incluso militar, con el fin de mantener un equilibrio entre los actores de la sociedad internacional.

## B) Paradigma Estructuralista en las Relaciones Internacionales

Los pensamientos estructuralistas y sus estrategias se han originado con el objeto de solucionar el problema de desarrollo económico. Dentro de las características más notables de este paradigma se pueden destacar que las relaciones comerciales de tipo asimétricas a nivel internacional debían ser remediadas a través de un programa de industrialización con el fin de sustituir las importaciones. Además, el Estado debía coordinar y asumir la responsabilidad del proceso de industrialización, la cual debía ser emprendida mediante mecanismos como: proteccionismo, subsidios y prioridades impuestas que garantizaran un rápido desarrollo industrial. Suele atribuírsele las raíces del estructuralismo a dos fuentes principales que derivaron en dos tradiciones diversas: una tradición radical asociada con el marxismo y otra vertiente reformista vinculada con el keynesianismo y el institucionalismo.<sup>4</sup>

El paradigma estructural fija su atención en el aspecto económico para el desarrollo de una sociedad, dando prioridad a los aspectos como la industrialización y la administración del Estado o su directa participación en el mercado y los aspectos económicos que conciernen a su territorio.

## C) Paradigma Globalista de las Relaciones Internacionales

El paradigma globalista (también llamado pluralista, interdependencia, neoliberalista o transnacionalista, tiene su origen durante la década de los setenta y corresponde a una línea de pensamiento que critica el modelo estatocéntrico de las Relaciones Internacionales en cuanto éste no es el reflejo exacto de la realidad; y sostiene que, o bien son las relaciones transnacionales las que configuran el sistema internacional, o debe

---

<sup>4</sup> Julián Francisco Lilloy; Alejandro Trapé, *La Escuela Estructuralista Latinoamericana, Estudios Sociales*, (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2015), 159.

considerárselas importantes en el estudio de las Relaciones Internacionales. El globalismo cuestiona el sistema de Estados como estructura del sistema internacional. En su análisis, más allá del Estado, incorpora una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas subestatales, entre otros.

De esta manera, el Estado pierde su carácter de actor único, para entrar en competencia con otros actores. Así nace el concepto de interdependencia compleja, y de acuerdo con lo señalado, coloca dentro del estudio de las Relaciones Internacionales un nuevo concepto: la interdependencia, entendida esta como todas las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.<sup>5</sup>

Existe una gran cantidad de relaciones de interdependencia que tienen lugar con frecuencia, y se ven afectadas por un conglomerado de procesos y reglas que las rigen y controlan. Este conjunto de acuerdos entre Estados impacta en las relaciones de interdependencia que estos sostienen y con lo que constituyen el mecanismo o la vida de los regímenes internacionales. Debido a la evolución de las Relaciones Internacionales fueron apareciendo paulatinamente nuevos actores que jugaban un papel preponderante dentro de la configuración y establecimiento de nuevos intereses dentro del Sistema Internacional, el mismo será explicado con mayor detalle en el siguiente acápite.

---

<sup>5</sup> Mónica Salomón, "La Teoría de Las Relaciones Internacionales En Los Albores Del Siglo XXI", 3º ed. (Madrid: Estudios Universitarios, 2002).

Tabla 1 Paradigmas de las Relaciones Internacionales

<b>PREMISA ----- PARADIGMA</b>	<b>VISIÓN DEL MUNDO</b>	<b>ACTORES ESENCIALES</b>	<b>OBJETO DISCIPLINA</b>
<b>ESTATO-CÉNTRICO</b>	Sistema anárquico	Estado	Causas de la guerra
<b>GLOBALISTA</b>	Sociedad mundial	Pluralidad de actores	Paz, Ecología, Superpoblación, Recursos Globales
<b>ESTRUCTURALISTA</b>	Sistema centro periferia	Clases sociales	Causas de la explotación

Fuente: La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI, Bilbao, Servicio Editorial UPV-EHU, (2003), 36.

## 1.2 La génesis de nuevos actores internacionales

El sistema internacional está en constante cambio; uno de los más significativos dentro de este en los últimos años ha sido un mayor protagonismo de actores que son considerados como no tradicionales dentro de las Relaciones Internacionales.

Para abordar el tema de los actores internacionales resulta de utilidad mencionar una definición sobre el término. Según Rafael Calduch, el concepto de actor internacional es todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en



aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional.<sup>6</sup>

De dicha definición se pueden resaltar varios puntos, Calduch menciona que los actores internacionales los constituyen los grupos sociales, pero no cualquier grupo social que exista será un actor internacional, si no aquellos que tienen la capacidad de engendrar o participar en relaciones que son intencionalmente significativas. También es importante mencionar que los grupos sociales considerados como actores internacionales deben participar activamente en el sistema internacional, es decir que, aunque haya grupos que en algún momento histórico determinado ocuparon un lugar destacado en la vida internacional, perdieron ese protagonismo como consecuencia de las transformaciones operadas en el sistema internacional y dejan de ser considerados como actores internacionales dentro de la sociedad internacional actual.

Si se acepta el concepto de actor internacional que se acaba de mencionar, se puede imaginar el sistema internacional como una extensa realidad social formada por una pléyade de grupos sociales que actúan y se relacionan influyéndose mutuamente. Una realidad social integrada por actores y relaciones que forman conjuntamente un todo, un grupo singularizado al que se ha denominado sistema internacional.<sup>7</sup>

A nivel de la realidad internacional, desde el final de la Segunda Guerra Mundial la escena internacional ha asistido a la multiplicación, en número y variedad, de los actores que intervienen en ella. Se puede situar el inicio de esta evolución de concepto de actor internacional desde el realismo donde

---

<sup>6</sup> Rafael Calduch, *Relaciones Internacionales, Los Actores Internacionales*, (Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991) 75.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

se considera al Estado como actor único porque es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las Relaciones Internacionales.

Suele considerarse al Estado como el actor privilegiado o único, aunque con el paso de los años esta concepción ha ido cambiando dejando a los Estados con un papel cada vez más reducido dentro del sistema internacional. Los elementos constitutivos del Estado son: la población, el territorio, la organización política y la soberanía.

Esta visión del Estado como único actor es defendida especialmente por los realistas. Sin embargo, Keohane y Nye también insisten en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación.<sup>8</sup>

El transnacionalismo permite incluir toda una amplia gama de entidades bajo el concepto de actor internacional, son todas aquellas que a lo largo de los años setenta se manifestaron activas sobre la escena internacional: empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, ministerios o agencias gubernamentales, etc.

El mundo según la interdependencia compleja es entendido como una red de interacciones en la que participan gran cantidad de actores, tales como los Estados, las organizaciones internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, los grupos económicos y financieros, los sindicatos, y en algunas ocasiones los grupos terroristas y los individuos.

Una clasificación que incluye a estos nuevos actores es la siguiente:

---

<sup>8</sup> Barbé, "El Papel Del Realismo En Las Relaciones Internacionales". 86.

- AGI: actores gubernamentales interestatales. Tales como la OEA o la ONU.
- ANGI: actores no gubernamentales interestatales. Tales como las ONG y las empresas transnacionales.
- AGNC: actores gubernamentales no centrales, los cuales hacen referencia a gobiernos locales que tienen un comportamiento internacional. Tales como las comunidades autónomas de España.
- AING: actores interestatales no gubernamentales, los cuales son grupos privados que mantienen vínculos con otros actores internacionales. Tales como la academia sueca.
- Los Estados: todo Estado es actor internacional por el simple hecho de serlo.
- El individuo: personas que ejercen una actividad internacional importante. Tales como Donald Trump, Carlos Slim o el Dalai Lama.<sup>9</sup>

Para concluir, con el paso del tiempo las conexiones entre los actores han sido cambiantes y en algunos momentos impredecibles. Hay grandes diferencias entre las relaciones que existían hace 80 años y las que existen en la actualidad, cada uno de los actores del sistema internacional están cada vez más interconectados y dependientes los unos de los otros. En muchas ocasiones se hablaba de las líneas intraspasables entre el primero, segundo y tercer sector de la sociedad, actualmente cada uno de los sectores busca la manera de representar sus intereses y canalizar esfuerzos comunes con los demás.

El abandono de la visión estatocéntrica de las Relaciones Internacionales permite explicar el porqué del desplazo del Estado como el actor más

---

<sup>9</sup> Salomón, *La Teoría De Las Relaciones Internacionales En Los Albores Del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, aproximaciones*, 59.

importante a un puesto en el cual trabaja de la mano con nuevos actores y en algunos casos, actores privados pueden llegar a tener mejores condiciones que los Estados mismos; todo esto sumado al tipo de prácticas o normas internacionales que la comunidad de Estados viene siguiendo desde la década de los 90.

### **1.3. La década de las grandes conferencias y el avance hacia el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

#### **1.3.1. El fin del sistema bipolar**

La década de los 90 se llegó a conocer como la década de las grandes conferencias que sentaron los precedentes para la constitución de una agenda de desarrollo. En los 90 se presentaron muchos avances en diversas agendas como la medioambiental con la consolidación de los esfuerzos de Estocolmo en 1972 y Brundtland en 1987, dentro de la Conferencia de Río de 1992 y sus conferencias de seguimiento, y en alguna medida es de resaltar la importancia del Protocolo de Kioto en 1997. De igual manera, se presentan avances en materia social con las conferencias sobre el medio humano, asentamientos humanos, derechos humanos y conferencias o declaraciones relacionados con niñez, adolescencia y otros. Finalmente se tuvo un gran avance en el Derecho al Desarrollo y sus dependencias, es este último apartado del que se puede hablar de sobremanera, y se puede ligar a esfuerzos del PNUD por medir los índices del desarrollo para establecer parámetros cuantitativos y cualitativos sobre el estado del desarrollo en el sistema internacional.

Con el fin de la guerra fría los antiguos bloques comenzaron a expandir sus mercados, tomando en cuenta que, si bien la caída del muro de Berlín significó el fin de la guerra fría, no obstante, algunos enfrentamientos y

guerras subyacentes seguían latentes, al igual que el conflicto ideológico que aún perduraba en las guerras periféricas.<sup>10</sup>

La preocupación económica no era la única piedra angular de la situación, el cambio climático y otro tipo de situaciones de carácter social comenzaron a tener auge y posicionarse en mesas de discusión a nivel internacional, en tal sentido el Protocolo de Kioto desde 1997 explicó la situación de deterioro ambiental y propuso alternativas para la disminución de gases de efecto invernadero producido por la industria, esto aunando a los esfuerzos ambientales realizados en 1992.<sup>11</sup>

El nuevo régimen impuesto desde la caída del muro de Berlín y las recetas de las instituciones financieras internacionales, acrecentaron un ritmo de vida donde el capital, el enriquecimiento y la expansión de influencia global cobraban importancia, dando paso a teorías que explican estos fenómenos como la globalización, donde se muestra un mundo más interconectado y dependiente de las acciones de los demás actores.

Así, la teoría de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye claramente explica cómo se ven afectados los actores en una red interconectada donde la sensibilidad por el accionar de unos con otros puede incidir en las decisiones internas de otro actor. Reconociendo que en esta coyuntura ya no es considerado el Estado como único actor, se destaca la aparición de nuevos actores de gran importancia capaces de intervenir en las políticas internas de los países e incluso capaces de redireccionar su forma de desarrollarse.

---

<sup>10</sup> Carola Calabuig Tormo, *La Cooperación Internacional Para El Desarrollo*, (Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2010). 40.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

### **1.3.2. Naciones Unidas y el establecimiento de la Agenda de Desarrollo**

El desarrollo ha sido un concepto amplio y muchas veces confuso que puede tener diversas dimensiones y puntos de vista, sin embargo las Naciones Unidas concretaron la importancia y la necesidad que los países tienen para poder cambiar sus realidades y permitir nuevas mejoras en sus poblaciones, por tal motivo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, explica los motivos que llevan a los países en desarrollo a mejorar las áreas más decadentes para poder trascender de la situación de estancamiento a una situación de progreso.

La creciente brecha entre ricos y pobres, la escasez de alimentos, el cambio climático, las crisis económicas, los conflictos armados, el aumento del desempleo, la agitación social: estos y otros problemas apremiantes son los retos que afronta nuestro mundo de hoy. Para responder eficazmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, establece de forma inequívoca que el desarrollo es un derecho y sitúa al ser humano en el centro del proceso de desarrollo.

Al declarar que todos los seres humanos “están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”, este derecho inalienable fue proclamado por primera vez en el documento aprobado el 4 de diciembre de 1986 por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>12</sup>

Si bien el desarrollo en los países menos adelantados era una cuestión importante de visualizar, la forma en que los países fortalecían sus

---

<sup>12</sup> Rolando Cordera, *La Idea Del Desarrollo Ayer Y Hoy: El Desarrollo Como Derecho, Estudios Críticos Del Desarrollo* 3, no. 5, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013) 83–97.

economías y se desarrollaban con aspectos como la industria, la inversión externa, entre otros, eran factores importantes a tomar en cuenta en el umbral del progreso, pero era indispensable conocer qué problemáticas sociales acarrearían estas nuevas formas de desarrollo, como el caso del deterioro medioambiental, para lo cual Naciones Unidas se vio en la necesidad de garantizar las necesidades del presente sin comprometer a las futuras generaciones, por lo que en 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo atendió al llamado y publicó el informe *Nuestro Futuro Común*.<sup>13</sup>

En octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environment and Development), atendiendo un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio (A global agenda for change). La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro. Con ese enfoque optimista publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future).<sup>14</sup>

El informe plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor es, sin embargo, condicional. Depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta.

---

<sup>13</sup> Chaitanya Kanuri; Aromar Revi; Jessica Espey Holger Kuhle; *¿Cómo Implementar Los ODS En Las Ciudades?*, (Alemania: Sustainable Development Solutions Network, 2016), 114.

<sup>14</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro futuro común*, (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, abril 1987), 7.

En palabras de la misma Comisión;

El informe no pretende ser una predicción futurista sino un llamado urgente en el sentido de que ha llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a esta generación y a las siguientes. Cuando se conformó la Comisión en 1983 como un cuerpo independiente de los Gobiernos y del sistema mismo de las Naciones Unidas, era ya unánime la convicción de que resultaba imposible separar los temas del desarrollo y el medio ambiente. Tres fueron los mandatos u objetivos impuestos a la Comisión:

1. Examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas al respecto.
2. Proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente con el fin de obtener los cambios requeridos.
3. Promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos. Observó la Comisión que muchos ejemplos de "desarrollo" conducían a aumentos en términos de pobreza, vulnerabilidad e incluso degradación del ambiente. Por eso surgió como necesidad apremiante un nuevo concepto de desarrollo, un desarrollo protector del progreso humano hacia el futuro, el "desarrollo sostenible".<sup>15</sup>

Dentro del segundo punto propuesto en el informe es interesante observar cuales han sido puntos de atención de la cooperación en la actualidad. El medio ambiente se ha considerado como un eje transversal en los diversos proyectos como parte de un condicionante para la utilización de estos fondos y para poder ejercer un desarrollo de carácter sostenible.

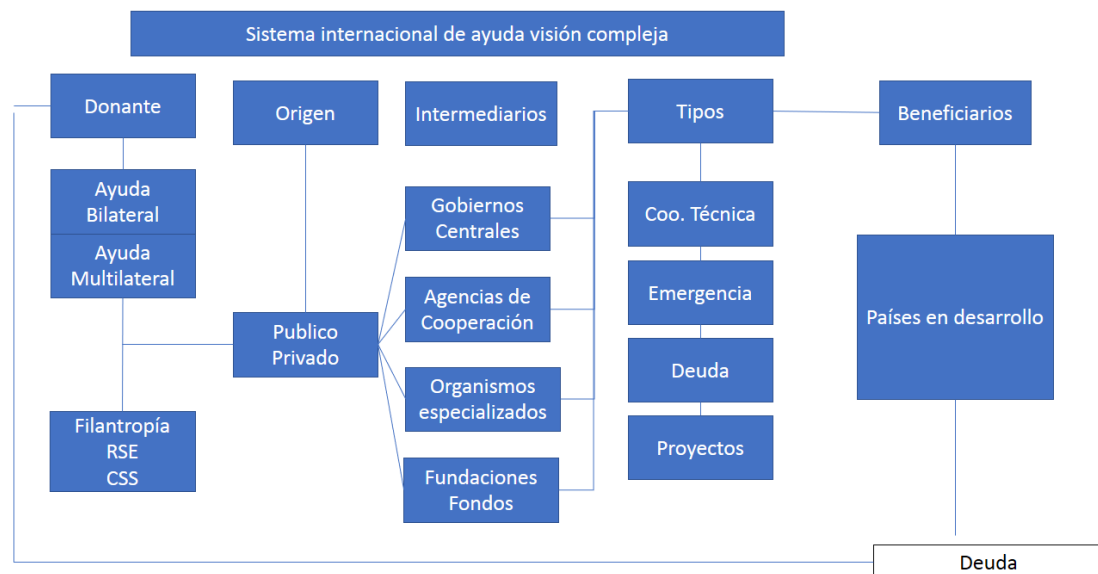
---

<sup>15</sup> Ibíd.



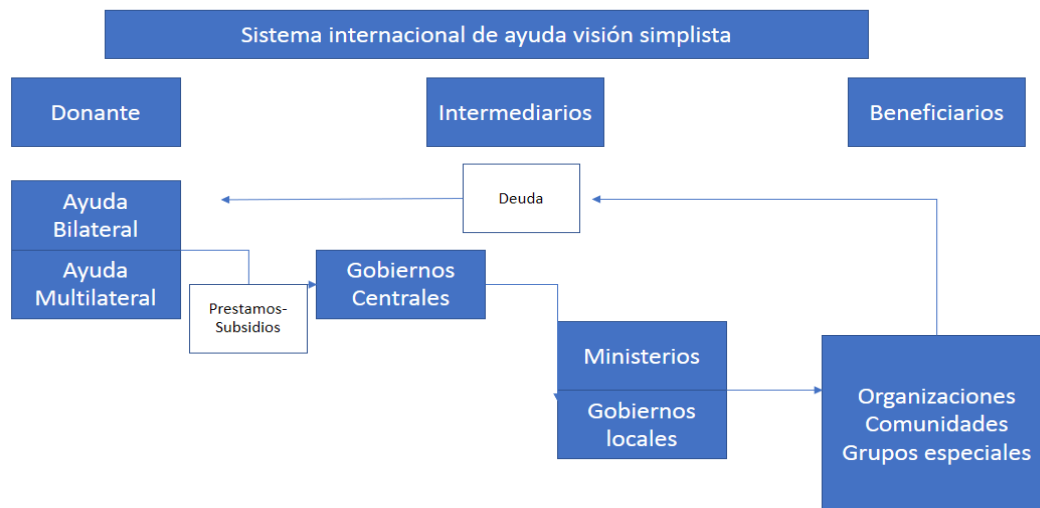
El desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos; la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaran los miembros de la sociedad.

Diagrama 1 Sistema de Cooperación Internacional Siglo XX



Fuente: Elaboración propia en base a Alan Fowler, Sociedad Civil, ONG y Desarrollo Social, Cambiando las Reglas del Juego. (2000)

Diagrama 2 Visión compleja del Sistema de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración propia en base a Alan Fowler, Sociedad Civil, ONG y Desarrollo Social, Cambiando las Reglas del Juego. (2000)

### 1.3.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio

Debido a los distintos esfuerzos coordinados entre diversos Estados y actores durante las décadas de los 80 y 90, sumado al rol de las dependencias institucionales de la ONU, la comunidad de Estados inició el establecimiento de unos Objetivos del Milenio que en teoría debían ampliar la búsqueda de solución de los principales problemas que afectaban a los Estados para alcanzar su desarrollo.

Los Objetivos del Milenio fueron el primer ejemplo de régimen en agrupar a tantos participantes; un régimen internacional puede ser entendido como un conglomerado de prácticas, normas tácitas y preestablecidas que regulan el comportamiento de un número específico de actores para el alcance de objetivos comunes. Una vez aclarado, es importante recordar que las resoluciones de la ONU respecto a los Objetivos del Milenio no son vinculantes o de obligatorio cumplimiento, por el contrario, es un acuerdo o

entendido entre actores para canalizar recursos, esfuerzos, conocimientos y más, de forma conjunta para el logro de los mismos.

Los Objetivos del Milenio y sus tres quinquenios de duración pasaron a constituir un nuevo entramado de interconexiones entre actores internacionales, interconexiones entre las dependencias institucionales de la ONU, Estados aplicadores de los objetivos, organismos financieros internacionales, ONG y más; entre la diversidad de actores participantes surgieron relaciones nuevas y más variadas, se crea una interdependencia que puede llamarse compleja por la cantidad de interconexiones y su objetivo, interdependencia que unió a dichos actores durante quince años más. Por lo tanto, es válido preguntarse cuál es el estado de dichas interconexiones en un contexto de vigencia de la Agenda 2030.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron el resultado de un conglomerado de discusiones y análisis que llevaron un periodo de planeación articulado por Naciones Unidas y otras entidades encargadas de procurar el desarrollo en los países por medio de sus programas, por tal motivo se llegó a la priorización de innegables metas que eran indispensables de alcanzar por países menos adelantados para así procurar su desarrollo.

Como antecedentes a dichas metas globales, se puede iniciar mencionando que desde 1960, el desarrollo pasó a ocupar un lugar destacado en las actividades de las Naciones Unidas, cuando la Organización admitió a 17 nuevos miembros, el mayor número admitido hasta entonces en un solo año. Aquella fue la primera oleada de nuevos países independientes que cambiaría drásticamente la composición de las Naciones Unidas.

La Declaración reafirma la fe de los Estados Miembros en las Naciones Unidas y en su Carta como elementos indispensables para construir un

mundo más pacífico, próspero y justo. El reconocimiento de la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr la dignidad humana, la igualdad y la equidad; así como la responsabilidad de los líderes del mundo hacia sus ciudadanos, en especial los niños y los más vulnerables. Los líderes declararon que el principal reto de hoy es hacer de la globalización una fuerza positiva para todos, reconociendo que hasta ahora, sus beneficios y costos no están repartidos de forma equitativa. La Declaración hizo un llamado a las políticas y medidas globales, correspondientes a las necesidades de los países menos desarrollados y de las economías en transición. La Declaración de la Cumbre cita la libertad, la igualdad (de los individuos y de las naciones), la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad compartida como seis valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI.<sup>16</sup>

Como resultado de estos antecedentes se elaboraron las metas universales o mejor conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales comprenden: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Cada uno con sus metas planteada con la finalidad de cubrir o lograr superar las principales cuestiones que preocupan a la población mundial para fomentar un mejor desarrollo.

Es importante hacer mención de varios puntos críticos. El primero de ellos es que la denominada Agenda de Desarrollo fue construida con base en

---

<sup>16</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración Del Milenio*, no. 55/2 (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 2000), 1–17.

propuestas de sectores del sistema internacional que habían experimentado una serie de problemas estructurales. Pero lo más importante es que esta consolidación es retomada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y establece el antecedente de los Objetivos Internacionales de Desarrollo OI.

Este tipo de decisiones tuvo eco en el grado de cumplimiento de los mismos objetivos, debido a los siguientes motivos:

- La adopción de una serie de objetivos para el Sistema Internacional si poder priorizarlos o adaptarlos. Cada país tuvo que haber realizado las consultas necesarias para poder discutir el proceso de adopción y puesta en marcha la Agenda de Desarrollo.
- Como efecto dominó estos objetivos no tuvieron eco en las poblaciones locales, debido a que no todos los objetivos respondían a sus necesidades, es decir, la imposición de manera vertical de los ODM impidió que se diera un verdadero empoderamiento de las sociedades.
- La estandarización de este conjunto de problemas aplicados hacia todos los países, hizo que cada país procurara adoptar nuevamente la visión clásica del desarrollo enfocada en el crecimiento económico.
- Otras de las muestras de las disparidades existentes y vacíos respecto de los países miembros al régimen democrático del Comité de Ayuda al Desarrollo, es alto grado de incumplimiento de su compromiso de donación de su 0.7% del PNB los países en

desarrollo, es decir se había adoptado la agenda de los ODM; pero sin saber de dónde procederían los recursos.<sup>17</sup>

Después de finalizada la agenda de los ODM se ha comenzado la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, el cual estableció una resolución en el año 2015, pero el proceso que se tuvo que llevar a cabo para su realización fue a través de una serie de acontecimientos previamente explicados, la parte más importante a destacar en este proceso es que la idea de Rio+20 es tener una agenda más participativa y democrática que logre crear aptitudes resilientes en las personas y una verdadera equidad e integridad de todos los actores en el sistema internacional. La celebración de distintos foros, tenían el objetivo de lograr que las partes interesadas expresaran cuales eran los problemas que debían subsanar y resolver.

#### **1.4. La nueva arquitectura de la ayuda**

##### **1.4.1. La Agenda de financiamiento para el Desarrollo**

La comunidad internacional de Estados ha atravesado diversas etapas en el curso de los últimos dos siglos para lograr obtener un consenso sobre lo que debería ser el financiamiento para la agenda, en otras palabras, cómo deberían comportarse los flujos de recursos económicos para un alcance eficiente de metas. Es por ello que, en el presente apartado se tratarán los acontecimientos que han marcado el tema en las últimas cinco décadas.

Cuando se habla de financiamiento para el desarrollo se piensa en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), término acotado para referirse a los flujos de

---

<sup>17</sup> Organización de Naciones Unidas, *Antecedentes de Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio: Cuatro Decenios de Lucha En pro Del Desarrollo En Las Naciones Unidas*, Vol. XLIV No. 4, (Bruselas: Crónica ONU, 2007).

recursos provenientes de Estados donantes con miras a fortalecer o mejorar la búsqueda del desarrollo de los Estados socios, sin embargo en la comunidad internacional se exige que dichos recursos provengan directamente del público, que los participantes sean miembros de la OCDE en las respectivas categorías y se exige que dichos fondos sean otorgados con la característica de al menos un 25% de concesionalidad. Se debe aclarar que este no es el único tipo de financiamiento para el desarrollo, actualmente se contabilizan otros tipos de cooperación como la técnica, Sur-Sur y otros, sin embargo, no es tema de discusión en este apartado.<sup>18</sup>

Hasta la fecha hubo cuatro hitos importantes que han marcado el tema del financiamiento para el Desarrollo, por un lado, y un tanto histórico, el compromiso de los Estados donantes de otorgar un 0.7% del PIB a dichos flujos originado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980, y, por otro lado, las tres Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, el Consenso de Monterrey suscitado en 2002, sumado a la Declaración de Doha en 2008 y el último avance en materia de financiamiento con la Conferencia de Seguimiento en Addis Abeba en 2015.<sup>19</sup>

En primer lugar, se debe aclarar que el interés sobre el financiamiento para el desarrollo no es un tema nuevo en la comunidad internacional, sino al contrario, es una práctica que se ha dado desde que los Estados empezaron a entablar relaciones de cooperación más o menos modernas, se puede decir que fue algo que se daba de hecho y con el pasar del tiempo se institucionalizó como práctica común entre los mismos, es así que en 1980, durante la XXXIV Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas se

---

<sup>18</sup> OCDE; PNUD, *Hacia Una Cooperación Al Desarrollo Más Eficaz: Informe de Avances 2014*, OCDE, 1° ed. (Mexico D.F.: OCDE, 2014).

<sup>19</sup> Francisco Javier Ibisate, *El Consenso de Monterrey: Financiar El Desarrollo* (México: Realidad, Ciencias Sociales y Humanidades; 2002) 50.

acordó entre Estados donantes y socios y otros actores presentes, que en la medida de lo posible los donantes deberían alcanzar flujos de cooperación del 0.7% de su PIB, dicho compromiso ha sido cumplido por muy pocos Estados.

Dicho compromiso ha sido mencionado o reforzado en diversos instrumentos o resoluciones de conferencias internacionales, sin embargo, no se ha logrado satisfactoriamente el mismo. Hay Estados donantes que debido a condiciones muy propias de sus realidades no han logrado dicho compromiso, ni están cerca de lograrlo. Por otra parte, hay otros Estados que argumentan que sus flujos de AOD no alcanzan el compromiso, pero si sobrepasan los flujos de los Estados que si lo han cumplido. Por ello se debate internacionalmente del carácter fantasioso de dicho compromiso en lugar de fijar uno que sea acorde a la realidad de cada donante.

En segundo lugar, se abordará el Consenso de Monterrey<sup>20</sup> resultado de la serie de sesiones en la cumbre de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo llevado a cabo en México del 18 al 22 de marzo del año 2002 para tratar las preocupaciones y necesidad del financiamiento para el desarrollo, dicha conferencia fue el primer intercambio entre cuatro actores; gobiernos, la sociedad civil, la comunidad empresarial y las instituciones sobre cuestiones económicas internacionales, era claro el interés de las partes para lograr un consenso estable, coherente y ante todo realizable para el sostenimiento de las prácticas de cooperación para el desarrollo.

El conocido como Consenso de Monterrey no es más que el resultado de la mencionada Cumbre, que fue petitionado por la Asamblea General de Naciones Unidas reunida en ese momento, el documento encierra puntos

---

<sup>20</sup> *Ibíd*, 55.



centrales sobre la necesidad del financiamiento, preocupaciones y recomendaciones.<sup>21</sup> El primer punto aborda la situación problemática que rodea a los Estados en desarrollo, las disparidades en la distribución de los recursos, las capacidades de cada Estado y las industrias nacionales, se plantea que es necesario que los Estados desarrollados colabores con los demás para la búsqueda del crecimiento, la eliminación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

El segundo punto aborda las medidas que deberían tomarse, estas se basaron en las siguientes ideas; la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, que habla de las correctas finanzas y manejo de los fondos públicos para el fortalecimiento del ahorro, las inversiones y el crecimiento, sumado a ello debe crearse un sistema de políticas eficientes que normen la gestión de los asuntos públicos; la movilización de recursos internacionales para el desarrollo.

El Consenso de Monterrey reafirmó el compromiso asumido por los Estados donantes de otorgar el 0.7% del PIB a los flujos de AOD y el 0.15%<sup>22</sup> para los países menos adelantados, es importante rescatar la relación de ambos hitos en el rubro de la financiación, así como aclarar que no son solamente estos los que fortalecen o tratan el tema. La importancia reside en la búsqueda de la erradicación de la pobreza y actualmente se agrega la búsqueda del desarrollo sostenible para un desarrollo íntegro, puesto que la cooperación internacional ha sufrido en dos ocasiones fatigas de la ayuda debido a las condiciones financieras internacionales que han limitado las capacidades económicas de los Estados, dichas fatigas marcaron un retraso en los flujos y este aún no ha sido superado. Es interesante cómo los Estados y demás

---

<sup>21</sup> Organización de Naciones Unidas, *Conferencia Internacional Sobre La Financiación Para El Desarrollo* (México, 2002). <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>.

<sup>22</sup> Boni Aristizábal, *La Cooperación Internacional Para El Desarrollo*, (España: Universitat Politècnica de València, 2010), 38.

actores han creado más tipos de cooperación y los implementan año con año para el logro de sus planificaciones y planes de cooperación.

En la escena internacional se han creado instituciones encargadas de temas financieros internacionales sobre la cooperación, pero no por ello se puede afirmar que existe orden en el financiamiento del desarrollo, puesto que cada Estado es libre de ejecutar la cooperación como más le convenga, sin embargo, surge una incipiente práctica entre los Estados por garantizar la coherencia, el respeto a la soberanía de los Estados y la libertad de búsqueda de desarrollo de los países menos adelantados, se puede decir que el financiamiento es ahora un tema mucho más regulado, transparente y abierto al público.

La Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo fue desarrollada en Doha, Qatar durante el 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, que tuvo como resultado la Declaración de Doha sobre la financiación para el Desarrollo, dicho documento consta de 90 ideas divididas entre reafirmación, movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, movilización de recursos internacionales para el desarrollo, el comercio como promotor del desarrollo, aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, y al final del documento se pueden encontrar dos elementos centrales; los desafíos y cuestiones emergentes y la forma de mantener el compromiso.<sup>23</sup>

Uno de los elementos centrales de esta Declaración fue el reconocimiento de los desafíos a futuro, en aquel momento la crisis financiera estaba en su apogeo con la desaceleración de la economía mundial, sumado a los altos costes que significaba la lucha contra el cambio climático y la volatilidad de los precios en los mercados internacionales, dichos problemas vinieron a

---

<sup>23</sup> Organización de la Naciones Unidas, *Conferencia Internacional Sobre La Financiación Para El Desarrollo*. (México, 2002), <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>.

significar un freno en el avance de las metas esperadas para dicha fecha. El último elemento que alentaba la continuidad de los esfuerzos fue el compromiso de tratar la Agenda de la Financiación para el Desarrollo de forma inclusiva de la mano de los Estados, organismos intergubernamentales y organismos financieros internacionales.

La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Addis Abeba, Etiopía durante el 13 al 16 de julio de 2015<sup>24</sup>, con el objetivo de tratar los avances obtenidos en materia de financiamiento y cambios hasta la fecha, esta Conferencia giró en torno a las resoluciones 68/204 y 68/279 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y se centró en tres ideas:

- Evaluar los avances alcanzados a partir de la celebración del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, se sabía que hubo obstáculos y limitantes y se discutió una forma de superarlos.
- Se reconocía los nuevos problemas emergentes en la Agenda del Desarrollo, tales como el cambiante panorama actual de la cooperación para el desarrollo, la interrelación de las fuentes de financiación para el desarrollo, la sinergia entre los objetivos del financiamiento y los tres ejes del desarrollo sostenible, y la necesidad de prestar ayuda a las Naciones Unidas luego del 2015.
- Fortalecer el proceso de seguimiento del financiamiento y procurar el cumplimiento de los compromisos alcanzados.

#### **1.4.2. Agenda de la Eficacia de la Ayuda**

El sistema de cooperación está experimentando importantes cambios en lo que se refiere a la práctica de la ayuda; además del interés de cumplir con

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*

una serie de principios y directrices, los Estados y demás actores se han interesado desde el inicio del siglo XXI en orientar la ayuda de forma más eficaz para el logro del desarrollo. El interés de lograr un mejor impacto con la ayuda existente se materializa en cuatro Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que tenían como objetivo determinar qué tan eficaz podría considerarse la ayuda al desarrollo, y si hubiese aspectos negativos se buscaría su respuesta, dichos Foros fueron desarrollados en Roma en 2003, París en 2005, Accra en 2008, y Busan en 2011.

El Primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se conoce como Declaración de Roma sobre la Armonización de la Ayuda, realizado en Roma, Italia del 24 al 25 de febrero de 2003<sup>25</sup>, que pretendía evidenciar las principales dificultades que impedían el alcance de la eficacia en los resultados del desarrollo, dichas dificultades hacían referencia a la falta de armonización en las prácticas entre donantes y socios, y de ello nace el nombre con el cual es conocido dicho Foro. Entre las principales dificultades se destacó la gran variedad de requisitos y procedimientos que eran exigidos por los donantes para que los países socios pudiesen aplicar a mecanismos de ayuda, la poca coincidencia entre las prácticas de los países donantes y socios en cuanto a mecanismos de financiamiento, planificaciones de presupuesto, planes nacionales de desarrollo y otros.

Lo interesante de la Declaración de Roma son las medidas que se proponían para solventar dichas dificultades, ya que se hizo recomendaciones para los países donantes y los países socios de forma separada.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Sara Ruiz Sanju et al., *Manual Para La Aplicación de Los Principios de Eficacia de La Ayuda En La Cooperación Descentralizada Española*, (España: Fundación MUSOL, 2014). 8.

<sup>26</sup> Organización de Naciones Unidas, *Primera Conferencia Internacional Sobre La Financiación Para El Desarrollo*.

Se puede concluir que la Declaración de Roma demostró la importancia del principio de armonización, que se refiere a la homogenización de procedimientos y establecer directrices comunes para llevar a cabo las prácticas de ayuda al desarrollo, asimismo, hizo énfasis en las carencias de las condiciones internas de los países socios, refiérase a planes nacionales y estrategias de desarrollo.

El Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se conoce como Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo realizado en París, Francia entre el 28 de febrero y el 2 de marzo del año 2005.<sup>27</sup>

Se puede abordar este Foro en dos ideas principales; la transformación de las relaciones entre donantes y socios en horizontales, y el establecimiento de los cinco principios de la eficacia de la ayuda. En segundo lugar, la Declaración de París instituyó los cinco principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad como los ejes que orientarían la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.<sup>28</sup>

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda es conocido como Programa de Acción de Accra, realizado en Accra, Ghana en septiembre de 2008.<sup>29</sup> Dicho Foro se dio con el objetivo de reforzar y dar continuidad a los avances logrados en París, y se puso en tela de juicio el cumplimiento de los compromisos y principios acordados, por ese motivo, como producto final de este Foro, se firmó el Plan de Acción de Accra, como un establecimiento ordenado y loggable de pasos a seguir para lograr la eficacia en la transferencia, recepción y utilización de los recursos.

---

<sup>27</sup> Sanju et al., *Manual Para La Aplicación de Los Principios de Eficacia de La Ayuda En La Cooperación Descentralizada Española*. 15.

<sup>28</sup> *Ibíd*, 10.

<sup>29</sup> *Ibíd*, 11.

Este Foro amplía el rango de acción de la Declaración de París, puesto que da paso a un mejor diálogo con nuevos actores y se profundiza en medidas y acciones a tomar por el sistema internacional de la ayuda para ser más eficaces y contribuir de esa manera a un mejor logro de los Objetivos del Milenio.

De forma adicional el plan establece compromisos que deberían guiar la práctica en la Ayuda al Desarrollo, tales como el enfoque de programas, la desvinculación de la ayuda, la no condicionalidad y la previsibilidad.

El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda es conocido como Partenariado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo realizado en Busan, Corea del Sur, durante el 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.<sup>30</sup> El documento de este foro dota de una mirada a los avances logrados durante seis años de experiencia desde París.

### **1.4.3. Agenda de Desarrollo Sostenible**

1972 es considerado el año sobre los cuales se cimienta el Desarrollo Sostenible, debido a dos hitos fundamentales, tales como la Conferencia de Estocolmo, el cual colocó al medio ambiente como un problema internacional que debía ser considerado por todos los países. El segundo hito a considerar es el Informe del Club de Roma sobre los Límites del Crecimiento, el cual concluyó que si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años.

---

<sup>30</sup> OCDE; PNUD, *Hacia Una Cooperación Al Desarrollo Más Eficaz: Informe de Avances 2014*.

Como tercer hito fundamental se tiene para el año de 1986 la Declaración del Derecho al Desarrollo por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como tal emiten una definición haciendo un énfasis en que es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.

En el año de 1987 en el Informe Brundtland, presentado por la Comisión Mundial, el cual define al desarrollo sostenible como: “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” como tal generó un cambio en la concepción de la medición del desarrollo de los países que no solo debía estar enfocado en la medición en términos monetarios o utilitaristas. Sumado a ello advierte sobre los usos limitados de los recursos naturales. El informe fue encabezado por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland. El propósito de este informe fue encontrar medios prácticos para revertir los problemas ambientales y de desarrollo del mundo. La protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global. En este informe plantea la idea de un desarrollo sostenible: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.”<sup>31</sup>

La Agenda de Desarrollo Sostenible empieza a construirse formalmente a partir de 1992, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. En Río de Janeiro, Brasil, se reunieron 172 representantes de gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno, y aprobaron tres

---

<sup>31</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*. 39.

grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura: el Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados. Se abrieron a la firma además dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Al mismo tiempo se iniciaron negociaciones con miras a una Convención de lucha contra la desertificación, que quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996.<sup>32</sup>

El tratamiento sobre el medio ambiente y las repercusiones que la actividad humana estaba ejerciendo sobre la misma fueron retomados el 11 de diciembre de 1997 en el Protocolo de Kioto, donde los países industrializados se comprometieron a ejecutar un conjunto de medidas para reducir los gases de efecto invernadero. Los gobiernos signatarios de dichos países pactaron reducir en al menos un 5% en promedio las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. El acuerdo entró en vigor el 16 de febrero de 2005, después de la ratificación por parte de Rusia el 18 de noviembre de 2004.

En 2002, se llevó a cabo una conferencia de seguimiento en Johannesburgo, Sudáfrica conocida como la cumbre de la tierra o Río+10. Entre los temas que se trataron destacan el Desarrollo Sostenible, la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el seguimiento de la Cumbre de la Tierra de Río 1992, la agricultura, pesca, energía, ingeniería de montes sustentables, entre otros.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible o Río + 20, tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012.

---

<sup>32</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra La Desertificación –CNULD*, no. 1317 (Colombia, 2008). 24.



Resultó en un documento político orientado a resultados que contiene medidas claras y prácticas para implementar el desarrollo sostenible. En Río de Janeiro, los Estados Miembros decidieron lanzar un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que convergerá con la agenda de desarrollo posterior a 2015.<sup>33</sup>

#### **1.4.4. Agenda Social Internacional**

A partir de la década de los 90 se empiezan a desarrollar una serie de eventos, conferencias y cumbres auspiciados por la Organización de Naciones Unidas que siguen los lineamientos de una agenda social, poniendo énfasis en los temas de mayor importancia a nivel internacional.

Dentro de estos eventos encontramos la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia: llevada a cabo el 29 y 30 de septiembre de 1990 en Nueva York en donde asistieron 71 jefes de Estado y 88 altos cargos de gobierno y se aprobó la Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, y un Plan de Acción para aplicar la Declaración en los años noventa. Este plan de acción se basaba en objetivos tales como la reducción de la mortalidad infantil y materna, reducción de la malnutrición en niños, acceso universal a fuentes seguras de agua, la protección de la niñez, entre otros.<sup>34</sup>

La niñez era un tema de gran importancia y relevancia para la época, se consideró en ese punto que la niñez era el futuro del desarrollo y era

---

<sup>33</sup> Organización de Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*, (Río de Janeiro, 2012), <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>.

<sup>34</sup> Organización de Naciones Unidas, *El mundo debe proteger a sus niños y niñas más vulnerables* (Nueva York, 2012), <https://www.unicef.org/spanish/specialsession/activities/public-private.html>.

indispensable garantizar los derechos de ellos y velar por su bienestar, en lo económicos, salud, educación y bienestar familiar, todo ello para procurar un desarrollo digno de la infancia y así ayudar al desarrollo tonado un punto neurálgico en este aparataje.

Asimismo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente: Se desarrolló en Rio de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992 donde participaron 178 gobiernos, 108 jefes de Estado y 2,400 representantes de organizaciones no gubernamentales. Esta conferencia fue de vital importancia y se logró aprobar la Declaración del Milenio, la Agenda 21, la Declaración de principios relativos a los bosques, la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Creación del Convenio sobre la Diversidad Biológica.<sup>35</sup>

La diversidad biología había sido ya un punto crucial en la agenda internacional para el desarrollo, ya que los índices de contaminación de unos cuantos años hasta la época habían crecido de manera alarmante, a tal punto que fue necesario pensar en el medio ambiente ya que este es el que garantizaría la existencia y la sostenibilidad de las sociedades en un futuro. De esto dependieron muchos de los programas de protección ambiental que hoy en día son implementados de manera nacional.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos: se llevó a cabo del 14 a 25 de junio de 1993, en Viena, Austria. En esta, los representantes de 171 Estados adoptaron por consenso la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En la conferencia se afirmó que los derechos a la educación, la capacitación y la información

---

<sup>35</sup> Organización de Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*, (Rio de Janeiro, 2012).

pública eran esenciales para promover y lograr relaciones estables y armoniosas entre comunidades, así como para consolidar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz.<sup>36</sup>

La iniciativa de esta conferencia reposaba sobre la premisa de no más personas sin derechos y accesos a elementos básicos que el humano necesita para su desarrollo, cuestiones como derechos fundamentales del humano como un acceso a una vivienda, a una vida digna o educación son factores importantes que esta conferencia enfatizó para procurar un mejor desarrollo en los países menos adelantados.

Sumado a lo anterior, durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: desarrollada en El Cairo, Egipto, del 5 al 13 de septiembre de 1994. Se contó con la participación de 179 Estados, quienes participaron y negociaron la creación de un Programa de Acción sobre Población y Desarrollo que debería de llevarse a cabo a lo largo de los siguientes 20 años.<sup>37</sup>

El crecimiento poblacional aumentó exageradamente a nivel mundial desde finales del siglo XX y fue necesario poner atención a esta situación pues los recursos se iban viendo cada vez más escasos y la población cada vez más exigente, debido a que esta problemática cada vez iba en aumento fue necesario regularlo y proponer a disposición estrategias en materia de salud, educación y otras áreas para procurar la regulación de esta situación.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995. Participaron 117 jefes de Estado y

---

<sup>36</sup> Organización de Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos*, (Austria: Viena, 1993), <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>.

<sup>37</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de La Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo* (El Cairo, 1994), [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf).

de gobierno, junto con ministros de otros 69 países. La Cumbre marcó el surgimiento de una voluntad colectiva de asignar al desarrollo social, una de las principales prioridades en las políticas a nivel nacional e internacional y situar a la persona humana en el centro de las actividades de desarrollo.<sup>38</sup>

La Conferencia Mundial sobre la Mujer: desarrollada en Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995. Esta conferencia fue un reflejo del nuevo compromiso internacional por alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz de las mujeres de todo el mundo. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y en su elaboración se tuvo en cuenta el documento clave de política mundial sobre igualdad de género. Después de esta conferencia también se les dio seguimiento en Beijing+5, Beijing+10 y Beijing+15.<sup>39</sup>

La igualdad de género es concebido como parte fundamental del proceso de desarrollo, y fue un punto neurálgico que se vino desarrollando desde 1995, la igualdad entre ambos géneros es parte de la evolución y el progreso de una sociedad ya que esta determina el que la sociedad no se encuentra estancada en pensamientos retrogradadas en las que la mujer no puede desarrollarse por sí sola, conociendo que desde 1995 las familias compuestas por madres solteras era alarmante y eran las encargadas de sacar a sus familias adelante, se otorgó esta serie de conferencias que revitalizaban el tema en el meollo internacional de la discusión de las prioridades de los países.

---

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe De La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social*, (Copenhague, 1995), <http://data.inmujeres.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/04/Cumbre-Mundial-sobre-Desarrollo-Social-1995.pdf>.

<sup>39</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, (China: Beijing, 1995), <http://www.un.org/documents/ga/conf177/aconf177-20sp.html>.

Finalmente, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002. A la también conocida como Cumbre de la Tierra o Rio+10, asistieron representantes de 190 Estados y un total de 17,417 asistentes, entre miembros de ONG, delegados oficiales y periodistas. Su propósito era centrar la atención del mundo y la acción directa en la resolución de problemas como la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la conservación de los recursos naturales.

Esta agenda social internacional respondía a los problemas más relevantes que afectaban a todo el mundo, especialmente a los países menos desarrollados que no contaban con los recursos para hacer frente a estas problemáticas por lo que era necesario que unir esfuerzos entre las naciones para tomar conciencia y trazar los lineamientos a seguir para que al trabajar juntos las metas propuestas se vuelvan más factibles. Esta agenda se enfocaba en la parte de la población más vulnerable y a menudo olvidada, entre ellos, la infancia, las mujeres, y temas importantes como la educación, los derechos humanos, el desarrollo social, el medio ambiente, la alimentación, y la población y desarrollo.

Todas estas conferencias y cumbres abonaron o crearon un marco de objetivos o metas propuestas que sirvieron de base para moldear la Agenda de Desarrollo. La Agenda Social Internacional se presenta como un antecedente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, estos ODM abarcan todos los temas englobados en la Agenda Social, pero al ser reunidos en un solo esfuerzo internacional se vuelve más fácil trabajar en conjunto para resolver los problemas internacionales.

Diagrama 3 Línea de Tiempo sobre Agenda Social Internacional



Fuente: Elaboración Propia basado en declaraciones y resoluciones de las cumbres citadas.

## 1.5. Proceso de configuración de la Agenda post 2015

### 1.5.1. Fusión de las Agendas de Desarrollo

En los primeros años del siglo XXI se han producido esfuerzos notables de coordinación internacional, que han ido conformando dos agendas paralelas:

[...] por una parte, la agenda promovida por Naciones Unidas (NNUU) en torno a la definición de unos objetivos internacionales de desarrollo (los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM); y, por otra parte, la agenda que pretende aumentar la eficacia de la ayuda, promovida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>40</sup>

A lo largo de la década de 1990 Naciones Unidas promovió una dinámica de cumbres y conferencias internacionales que abordaron diversos aspectos relacionados con el desarrollo humano. Estos encuentros generaron un

<sup>40</sup> Agustí Fernández De Losada; María del Huerto Romero, *Foro Internacional Sobre Incidencia Global de Las Ciudades* (Uruguay: Intendencia de Montevideo, 2015), 15.

compendio de objetivos mensurables que conformaron un incipiente marco doctrinal para las políticas internacionales de desarrollo.

Entre otras reuniones, destacan la Conferencia sobre Educación (Jomtien, en 1990), la Cumbre en favor de la infancia (Nueva York, 1990), la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia sobre derechos humanos (Viena, 1993), la Conferencia sobre población y desarrollo (El Cairo, 1994), la Conferencia para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Barbados, 1994); la Cumbre sobre desarrollo social (Copenhague, 1995), la Conferencia de la mujer (Pekín, 1995), la Conferencia sobre asentamientos humanos (HABITAT II, Estambul, 1996); la Cumbre sobre Alimentación (Roma, 1996) y la Cumbre para la Tierra + 5 (Nueva York, 1997).<sup>41</sup>

No obstante, los distintos objetivos de desarrollo acordados estaban escasamente articulados entre sí. Para superar esta limitación, el CAD elaboró en 1996 un informe de carácter “estratégico”: El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI. El informe pretendía “reflexionar sobre las experiencias de los últimos 50 años en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, e implementar las estrategias para el inicio del próximo siglo”. El CAD formulaba una estrategia de cooperación sustentada en dos pilares fundamentales: la definición de unas “metas internacionales de desarrollo” y la identificación de buenas prácticas para la gestión eficaz de la ayuda.

La construcción de la agenda de los ODM se reforzó en los años siguientes mediante la organización de diversas reuniones internacionales: unas

---

<sup>41</sup> Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Implementación de La Agenda Para El Desarrollo Despues de 2015*, (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015SDG/Delivering%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015SDG/Delivering%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda_Spanish_web.pdf).

orientadas a generar recursos adicionales para la financiación del desarrollo internacional, y otras dedicados a evaluar el progreso en la consecución de los objetivos.

Respecto a las primeras, dado que la Cumbre del Milenio no estableció compromisos concretos sobre la financiación de los ODM, NNUU ha promovido tres conferencias internacionales para movilizar recursos públicos: Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002), Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo de Doha (2008). Además, NNUU organizó una cumbre extraordinaria para recabar recursos adicionales que no salieran directamente del erario público de los países desarrollados: la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza de Nueva York (2004).<sup>42</sup>

[...] pero concretamente corresponde a la tercera conferencia denominada Agenda de Acción de Addis Abeba, es un acuerdo histórico que provee la base para implementar la agenda de desarrollo sostenible que los líderes mundiales adoptarían.<sup>43</sup>

Establece también la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas recaudatorios y un combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. Asimismo, compromete a los países a cumplir con la partida de asistencia oficial al desarrollo, sobre todo hacia los países menos desarrollados, y estipula una mayor cooperación Sur-Sur.

Respecto a las Conferencias de seguimiento de los ODM, se han celebrado tres:

---

<sup>42</sup> Lisandro Perez, *El Sistema Internacional Para El Desarrollo* (El Salvador: PNUD El Salvador, 2015), 7.

<sup>43</sup> Agustí Fernández De Losada; María del Huerto Romero, *Foro Internacional Sobre Incidencia Global de Las Ciudades*, 26.



[...] la Cumbre del Milenio+5, la Reunión de Alto Nivel sobre los ODM y la Cumbre del Milenio+10 (Nueva York, 2005, 2008 y 2010, respectivamente). La primera constató el frustrante ritmo de “progreso” experimentado a nivel global. Al tiempo, se acordaron dos aspectos relevantes: i) ampliar el número de metas hasta 21, sumando un total de 60 indicadores; y ii) extender el ámbito geográfico de aplicación de los objetivos, que debía trascender de una escala global —agregada—, para aplicarse país por país.<sup>44</sup>

Hay que destacar que el seguimiento o celebración de conferencias de alto nivel se dieron de forma paralela y simultánea en algunas ocasiones, claro ejemplo de ello se da con la agenda de la eficacia, la agenda social, la agenda del financiamiento y la agenda del desarrollo sostenible.

La Agenda de Eficacia de la ayuda fue impulsada por el CAD a través del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, en sus siglas en inglés), creado en 2003, plataforma desde la que se organizaron los Foros de Alto Nivel (FAN) sobre Eficacia de la Ayuda de Roma (I FAN, 2003), París (II FAN, 2005) Accra (III FAN, 2008), Busan (IV FAN, 2011), México D.F. (RAN, 2014) y Nairobi (RAN) Dado el peso decisivo de los donantes de la UE dentro del CAD (en torno al 55% de la AOD neta entre 1990 y 2011 procede de los países de la UE), la UE, a través de la Comisión Europea (CE) actuó como vanguardia de la agenda de eficacia y contribuyó a su sofisticación, al introducir la idea de división del trabajo entre donantes como principio de mejora no solo de la relación entre objetivos y resultados (eficacia), sino de la relación entre recursos disponibles y resultados (eficiencia).<sup>45</sup>

Si bien como reconoce el Informe de Síntesis del Ex Secretario General de la Naciones Unidas, gran parte de la inversión necesaria para implementar los ODS deberá movilizarse a nivel local y ser liderada por los gobiernos locales,

---

<sup>44</sup> *Ibíd*, 32.

<sup>45</sup> *Ibíd*, 36.

el documento preparatorio de la cumbre de Addis Abeba se centra de forma casi exclusiva en la financiación pública y privada a nivel internacional y nacional, pero deja de lado el acceso a la financiación local.

No obstante, con la transición de la Agenda de Desarrollo los gobiernos locales, de no contar con canales formales se están movilizandoy reivindican la necesidad de abordar el tema de la financiación local como uno de los grandes desafíos vinculados al desarrollo.<sup>46</sup>

### **Los tres elementos del Desarrollo**

Muchas de las interpretaciones de desarrollo sostenible coinciden en que, para llegar a ello, las políticas y acciones para lograr crecimiento económico deberán respetar el medio ambiente y además ser socialmente equitativas para alcanzar el crecimiento económico. En el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 la presidenta Nicole Fontaine recalca "la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables". Los tres elementos o dimensiones son las siguientes:

- **Aspecto Económico:** El desarrollo económico supone que lo económico y ecológico no se oponen, sino que son mutuamente dependientes. La naturaleza ha puesto a disposición de la humanidad los materiales que se usan en la producción, ya sea que se usen en el campo de forma directa con las cosechas, o se usen en los procesos productivos de transformación de materiales como la industria de la madera. Existe una relación directa entre el medio ambiente y la economía, pues tal y como se definió en el Quinto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, el crecimiento económico es insostenible "si no se

---

<sup>46</sup> Ibíd, 39.

tienen en cuenta las consideraciones medio ambientales, no sólo como un factor restrictivo, sino como un incentivo para aumentar la eficacia y la competitividad, sobre todo en el mercado mundial" (Comisión de Comunidades Europeas, 1992).<sup>47</sup>

- Dimensión social: Según Redclift (1996), "la gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras". La dominación que ejercen los seres humanos sobre el medio ambiente, es algo muy evidente. En cuanto al poder que ejercen los países desarrollados sobre los países en vías de desarrollo debido a las exportaciones de recursos naturales, existe por parte de los primeros sobre los segundos lo que se conoce como deuda ecológica, ya que, si no se consideran las externalidades ni los costos sociales, los precios que pagan los países desarrollados no reflejan el valor real del recurso y su extracción.<sup>48</sup>

En esta dimensión social está además implícito el concepto de equidad. Existen tres tipos de equidad. El primer tipo es la equidad intergeneracional propuesta en la propia definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland. Esto supone considerar en los costes de desarrollo económico presente la demanda de generaciones futuras. El segundo tipo es la equidad intergeneracional, e implica el incluir a los grupos hasta ahora más desfavorecidos. El tercer tipo es la equidad entre países, siendo necesario el cambiar los abusos de poder por parte de los países desarrollados sobre los que están en vías de desarrollo.

- Dimensión ecológica: La sostenibilidad en términos ecológicos supone que la economía sea circular, que se produzca un cierre de los ciclos,

---

<sup>47</sup> Miguel Angel Apresa Coronado, *Resumen Sobre El Concepto E Integración de Las Dimensiones*, (Mexico, 2011), <http://studylib.es/doc/3277764/resumen-sobre-el-concepto-e-integracion-de-las-dimensione>.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

tratando de imitar a la naturaleza. Es decir, hay que diseñar sistemas productivos que sean capaces de utilizar únicamente recursos y energías renovables, y no producir residuos, ya que éstos vuelven a la naturaleza (compost, por ejemplo) o se convierten en input de otro producto manufacturado. Por otro lado, los efectos negativos de las actividades económicas sobre el medio ambiente global, que tiene la función de ser la base de la vida, parecen ser más relevantes.<sup>49</sup>

Algunos economistas que orientan su visión al medio ambiente han argumentado que el sistema económico creado por las organizaciones ha llevado al medio ambiente casi a sus límites, destruyendo así la capacidad de la naturaleza de proveer los recursos necesarios para la preservación del propio sistema económico. Algunos de los indicadores que ha hecho que se señale lo anterior son:

- El incremento de la temperatura global causado por la combustión de combustibles fósiles.
- La destrucción de la capa de ozono.
- La degradación global de los suelos.
- La reducción de la diversidad de las especies.
- El crecimiento poblacional

### **1.5.2. Construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Una vez llegado el 2012, los Estados dentro de la Asamblea General de Naciones Unidas se dieron cuenta del cumplimiento parcial y diferenciado de los Objetivos del Milenio así también de la necesidad de dar continuidad a la Agenda de Desarrollo que hasta el momento había mostrado grandes avances y es así que durante la celebración de la Cumbre de Río +20, los

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*

miembros de la ONU acuerdan continuar con la agenda post-2015. Lo que es realmente importante en esta serie de sucesos, es explicar el porqué de la continuidad de la agenda, para ello se hará uso de un aporte funcional y otro basado en la legitimidad de las prácticas.

En primer lugar, el razonamiento funcionalista parte de la superación de una necesidad o búsqueda de un objetivo en concreto a partir de determinada acción, dicho eso, se puede afirmar que el Sistema Internacional no estaba listo para abandonar la búsqueda del desarrollo, la interdependencia creada hasta ese momento no podía ser rota o alterada puesto que el sistema de interconexiones en su totalidad sentiría los efectos, unos en mayor medida, pero ningún actor escaparía de los efectos. En ese orden de ideas se puede afirmar que la urgencia de continuar la agenda post-2015 partió de las necesidades, compromisos y dependencias de cada uno de los actores entre sí.

La Agenda 2030 como tal es un entramado normas legitimadas, pero no vinculantes, y procedimientos que regulan determinado comportamiento de los Estados y demás actores partícipes de la mencionada agenda, en concreto coordina y canaliza los esfuerzos de todos bajo prácticas y la visión funcionalista de las instituciones que están relacionadas.<sup>50</sup>

Los regímenes internacionales permanecen siempre y cuando los patrones de interés que los hicieron surgir se mantengan. Cuando esto cambia el carácter de un régimen puede cambiar o se puede disolver enteramente, por ejemplo, si se analizan las razones del fracaso de la Sociedad de Naciones del siglo XX y cambio la Organización de las Naciones Unidas continúa creciendo. Sumado a ello, menciona que una vez que se instituye un

---

<sup>50</sup> Oriol Costa, *El Estudio de Los Regimenes Internacionales*, (España: Universitat de Barcelona, 2004), 40.

régimen, éste sirve como patrón de comportamiento, y los costos de los cambios continuos pueden ser muy elevados.<sup>51</sup>

Estos pueden mantenerse y sostenerse por la tradición y la legitimidad, por lo tanto, aún, cuando las constelaciones de intereses que dieron vida a los regímenes pudieran cambiar, los regímenes pueden mantenerse por sí mismos.<sup>52</sup>

Esto sirve de herramienta para analizar el cambio de negociaciones en la Agenda 2030, que permite una apertura participativa en su gestión, negociación y creación. A pesar de que las relaciones dentro de los ODS sean horizontales y no verticales, los países del norte no pueden sustraerse de dicho proceso, más bien pueden cambiar sus patrones de comportamiento manifestado en menores transferencias de recursos debido a la libertad de cada Estado de la búsqueda de sus propios caminos de desarrollo.

El entramado de interconexiones que surgen al pasar de una situación o contexto a otro permite la modificación de los comportamientos y bases de la interdependencia de los Estados y demás actores.<sup>53</sup>

Es decir, que el sistema internacional, a medida que construye más interrelaciones entre los actores, así son el tipo de contextos o evoluciones que atraviesa el mismo.

A continuación, se tratará cuatro ideas centrales, tales como la necesidad de la Asamblea General de las Naciones Unidas para discutir la agenda post-2015, los procesos metodológicos, métodos de investigación y una breve

---

<sup>51</sup> Robert W Cox, *Fuerzas Sociales, Estados Y Órdenes Mundiales, Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales*, (España: Universidad Autónoma de Madrid, 2013) 50.

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Francisco Javier Toro, *El Desarrollo Sostenible: Un Concepto de Interés Para La Geografía*, (España: Universidad de Granada, 2007), <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/040/040-008.pdf>.

diferenciación entre los ODM y los ODS, que servirá para desarrollar los planteamientos previamente desarrollados.

A) Petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas de discutir la continuidad de los ODM

La continuidad de la Agenda del Desarrollo ha sido un tema central debatido a través de una sucesión de conferencias, emisión de resoluciones por parte de Naciones Unidas e inclusiones de diversidad de actores como es el caso que se explicará a continuación. En el año 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución denominada “Cumplir con las promesas para lograr los ODM”. Con ello, los gobiernos hacen un llamado para acelerar el progreso de los ODM y comenzar a pensar en una agenda para el desarrollo post-2015. El Secretario General de Naciones Unidas establece un equipo multidisciplinario denominado el Grupo de Trabajo para apoyar los esfuerzos de preparación rumbo a la definición de la agenda mundial de desarrollo post-2015.

Para el año 2012 se celebra la Conferencia Rio+20 donde los Estados miembros de la ONU acordaron establecer un grupo de trabajo intergubernamental para diseñar los ODS como sucesores de los ODM.

En Julio 2012 se presenta a los 27 miembros del Grupo General de Personas Eminentes sobre la agenda para el desarrollo post-2015. Entre los 2 próximos años se celebró una serie de Conferencias de Alto Nivel y publicaciones de documentos que darían forma a la Agenda de Desarrollo Sostenible; pero es de suma importancia mencionar que en abril de 2014 Naciones Unidas comienza 11 diálogos temáticos para la implementación de la agenda de desarrollo post-2015. Después de 2 meses el Grupo de trabajo abierto presenta la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el

2014 se publica el informe Implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015.<sup>54</sup>

Para finales de ese mismo año, en diciembre de 2015 se publica el informe por parte del Secretario General de NN.UU.,

El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”. De forma sucesiva la Asamblea General de NNUU presenta la resolución Organización de la Cumbre de las Naciones Unidas dedicadas a la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Para diciembre de 2015 se presenta el documento La transformación de nuestro mundo: La agenda para el desarrollo sostenible al 2030. Para septiembre de 2015 se aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Cumbre de Desarrollo Sostenible. Para diciembre de 2015 se da por concluido los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En enero de 2016 entra en vigor Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible.<sup>55</sup>

#### B) Proceso metodológico aplicado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son la primera estrategia impulsada para hacer operativa la Declaración del Milenio, firmada hace más de una década. Esta fue una experiencia novedosa no solo por establecer un marco de acción y cooperación común para todos los países miembros de las Naciones Unidas, sino también por determinar un plazo para cumplir, el año 2015.

El tiempo ha avanzado y se ha llegado a la fecha pactada, por lo que no solo es necesario acelerar los esfuerzos para cumplir los ODM, sino también

---

<sup>54</sup> Jorge Montaña, Sara Luna, “La definición de la agenda de desarrollo para después de 2015: su proceso y desafíos”, (México: Revista Mexicana de Política Exterior, abril 2014), 8.

<sup>55</sup> *Ibíd*, 11.



plantearse qué hacer en el futuro para profundizar en los buenos resultados, enfrentar los retos pendientes e identificar nuevos desafíos para lograr el desarrollo, pero también para volverlo sostenible.

Para definir las nuevas metas se ha iniciado un proceso de consultas mundiales sin precedentes a escala mundial; esta iniciativa, que en muchos países se ha conocido como el proceso de consulta de la agenda post-2015, se inició en más de cincuenta países, de los cuales El Salvador fue uno de los seleccionados. Su principal innovación es el carácter inclusivo, abierto y transparente, con el que se busca garantizar la participación de la mayor parte de los actores nacionales, incluidas las poblaciones que usualmente han estado marginadas y excluidas de este tipo de procesos.<sup>56</sup>

El objetivo general del proceso de consultas nacionales fue estimular el debate entre la diversidad de visiones en el país sobre los desafíos de la agenda global del desarrollo post-2015, además de recoger ideas para generar una visión compartida del futuro. De esta manera, la metodología de investigación debía facilitar la construcción de una base analítica que:

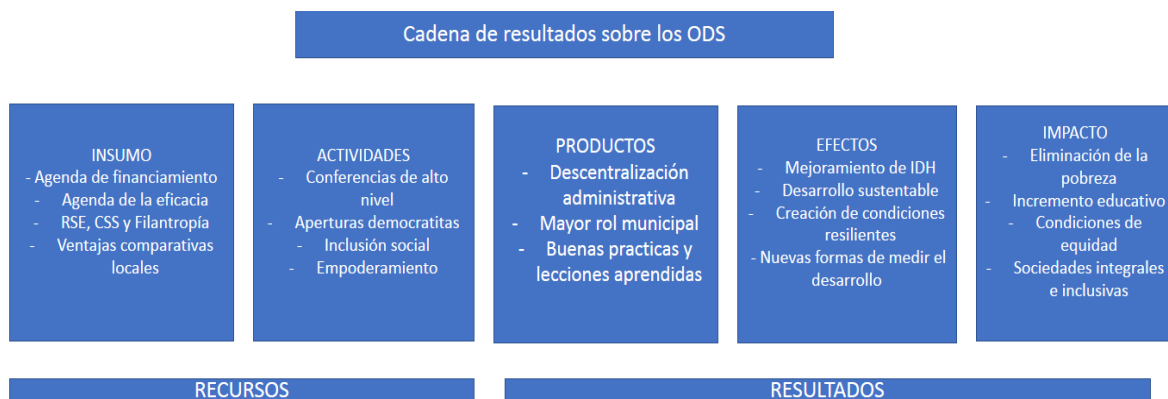
- Posibilite una visión mundial compartida sobre el futuro que quieren los salvadoreños y salvadoreñas, con recomendaciones claras para los Estados y la sociedad civil.
- Retome los principales avances en materia de cumplimiento de los ODM y sus desafíos pendientes por parte de todos los sectores.
- Amplifique las voces de los pobres y grupos tradicionalmente excluidos en los procesos de negociación.

---

<sup>56</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador, *Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015 El Salvador*, (El Salvador, 2015), 13, [http://www.sv.undp.org/content/dam/el\\_salvador/docs/odms/ES.AgendaPost2015.ConsultasLocalizacion\\_SV.pdf](http://www.sv.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/odms/ES.AgendaPost2015.ConsultasLocalizacion_SV.pdf).

- Influya en los procesos intergubernamentales a fin de que respondan a las aspiraciones de la sociedad civil para un programa posterior a 2015.<sup>57</sup>

Diagrama 4 Cadena de resultados de los ODS en base a GORD



Fuente: Elaboración propia en base a cadena de resultados GORD.

- Método de investigación

El Salvador ha realizado un incipiente esfuerzo de consulta respecto a la continuidad de la agenda de desarrollo y la sucesión de los ODM. Este ha tenido como pilar fundamental la participación ciudadana y democrática en el que diversos grupos de interés manifestaran sus expectativas sobre el país que quieren para vivir. Por ello, era necesario rescatar las percepciones de las personas y así capturar las expresiones y significados de la realidad para dichos grupos.

Dada esta necesidad, la mejor forma de obtener estos insumos fue por medio de una investigación cualitativa. La metodología cualitativa se utiliza para la generación de información (opiniones y percepciones) que permite el análisis de una problemática social a partir de diferentes puntos de vista de diversos grupos en una sociedad. Es así que la investigación se realizó por

<sup>57</sup> Alexander Segovia; Jaime Miranda; Roberto Valent; Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, *Agenda de Desarrollo Post 2015*, (El Salvador, marzo 2015), 5, <http://www.cinu.mx/comunicados/agenda-post-2015-sv.pdf>.

medio de dos procesos: el primero, mediante entrevistas a profundidad y grupos focales, y el segundo, mediante una serie de talleres de consulta con grupos vulnerables específicos en que se utilizó la metodología del diagrama de pez.<sup>58</sup>

- Instrumentos de levantamiento de información
- Entrevista a profundidad semiestructurada
- Grupos Focales
- Selección de población y grupos participantes

En la consulta post-2015, las entrevistas fueron dirigidas a informantes clave, es decir, funcionarios con conocimiento especializado sobre los temas de desarrollo del país, tales como los representantes de los organismos de cooperación, y representantes de grupos con ideologías específicas

De igual forma, para contrastar la información se utilizaron los resultados en los talleres participativos por un diagnóstico rápido que permite identificar los problemas que obstaculizan el desarrollo humano, y sus propuestas para mejorar. Después de haber definido los principales temas a incluir en la Agenda, los participantes definen la visión de país, “El País que Queremos”, que parte de los problemas y establece cómo, a través de las prioridades y las estrategias, se alcanzará esta visión de la que se habla.<sup>59</sup>

### C) Diferenciación entre los ODM

Durante los últimos 15 años, grandes avances se han alcanzado por el esfuerzo conjunto puesto en la ejecución de los Objetivos del Milenio; 700 millones de personas han salido de la pobreza, se ha salvado la vida de 48 millones de niños menores de 5 años y 5,9 millones de niños han escapado de las garras de la malaria. En este marco de logros y progresos, llegan los

---

<sup>58</sup> *Ibíd*, 28.

<sup>59</sup> *Ibíd*, 31.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, una nueva hoja de ruta que representa una oportunidad para incorporar las lecciones aprendidas en el proceso anterior y llegar a los niños que, por diversos motivos, se han quedado fuera del progreso y el desarrollo.<sup>60</sup>

Los 5 cambios más significativos que introducen los ODS en la agenda de desarrollo de los próximos años son los siguientes:

- Sostenibilidad. La nueva hoja de ruta pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los últimos 15 años: el modelo actual es insostenible. Si queremos garantizar la vida y los derechos de las personas y el planeta tierra, el modelo a seguir tiene que ser sostenible.
- Equidad. Los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella.
- Universalidad. Mientras los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países.
- Compromiso. A diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo.
- Alcance. Frente a los 8 ODM, ahora tenemos 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque pueda parecer ambiciosa, la nueva Agenda no ha

---

<sup>60</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador, *Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015 El Salvador*, 30.

querido dejar de lado cuestiones que considera fundamentales como el empleo digno o el cambio climático.<sup>61</sup>

### **1.5.3. La finalización de los ODM, alcances y limitaciones**

El inicio del nuevo milenio supuso un evento sin precedentes: la celebración de la Cumbre del Milenio, la cual consistía en el logro paulatino y gradual de una serie de objetivos que todos los países procuraban lograr, estos debían ser medibles a través de una serie de indicadores globales. La solución de una serie de problemas a nivel global fue una novedad en el Sistema Internacional. No obstante, cabe destacar los siguientes puntos:

- La convergencia en la lucha de problemas globales. El cual consideraba que cada uno de los países miembros de Naciones Unidas formaría parte de la nueva agenda de desarrollo y la determinación de los problemas establecidos dentro de la misma, están fundamentados los objetivos que buscaban reducirlos hasta su totalidad.
- Funcionalidad de las instituciones. Otro de los elementos a destacar es la funcionalidad del sistema de Naciones sobre el Sistema Internacional, tal es el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual establece las tendencias del desarrollo de manera anual, de igual manera, la medición periódica sobre el nivel de los indicadores de los ODM.
- Legitimización de prácticas internacionales. El cual crea un vínculo entre los diversos actores del Sistema Internacional, que deben tener como finalidad el logro de los Objetivos del Milenio a través de sus diversos mecanismos, ello conllevó a que se estableciera la agenda de desarrollo y en forma paralela la Agenda de Financiamiento y la agenda de la

---

<sup>61</sup> Jorge Montaña; Sara Luna, *La definición de la agenda de desarrollo para después de 2015: su proceso y desafíos*, 10.

eficacia. No obstante, se presentaron una serie de limitaciones a la hora de poder cumplirlos y medirlos.

De manera relativa, es considerado como debilidad el establecimiento de una serie de objetivos, debido a que no se puede imponer como estándar el cumplimiento de 8 objetivos como prioritarios para cada miembro del Sistema Internacional. Cada país debe establecer una jerarquización sobre el compromiso diferenciado que deberían tener unos objetivos sobre otros.

Otro de los problemas a considerar es que cada país o región posee una serie de problemas estructurales, por lo tanto, la aplicación de estos objetivos no puede ser aplicado de la misma manera, sin antes estos ser adoptados y empoderados por los miembros sobre la zona de intervención.

#### A) Alcances.

En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015. A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015.

La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23,3% en el período 1990 a 12,9% en el período 2016. La tasa neta de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado el 91% en 2015, a partir del 83% en el año 2000.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ibíd, 12.

## B) Limitaciones.

Aunque se han alcanzado logros significativos en muchas de las metas de los ODM en todo el mundo, el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas. Millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica. Se necesitarán esfuerzos específicamente dirigidos a alcanzar a aquellas personas más vulnerables.

La desigualdad de género todavía persiste. Las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas. Las mujeres también tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres. En el 85% de los 92 países para los que se dispone de datos sobre las tasas de desempleo por nivel de educación para los años 2012 -2013, las mujeres con educación avanzada tienen tasas de desempleo mayores que los hombres con niveles de educación similar.

Existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas. En las regiones en desarrollo, los niños del 20% de los hogares más pobres tienen más del doble de probabilidades de sufrir retrasos de crecimiento que los del 20% más rico. Las tasas de mortalidad de menores de 5 años son casi dos veces más altas para los niños en los hogares más pobres, que para los niños en los hogares más ricos.

El cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado, y las personas pobres son quienes más sufren. Las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial se han incrementado en más de 50% desde 1990.

La escasez de agua afecta al 40% de las personas en el mundo y se proyecta que esta cifra aumente.

Los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano. Cada día, 42.000 personas en promedio se ven forzadas a desplazarse y están obligadas a buscar protección debido a los conflictos. La mitad de la población de refugiados bajo la responsabilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 2014 estuvo compuesta por niños.<sup>63</sup>

#### **1.5.4. Hacia un concepto ampliado de Desarrollo Humano Sostenible**

El concepto de Desarrollo Humano Sostenible ha emergido como el resultado complejo ante el agotamiento de las visiones mecanicistas que han caracterizado la ciencia occidental, en especial a lo largo del siglo XX.

Los avances científicos, el boom tecnológico y cognoscitivo de la segunda posguerra, hicieron que las ciencias se segmentaran y mucho menos en el diálogo con otros saberes. Tras los acuerdos de los países aliados, en la Conferencia de Bretton Woods, puso al desarrollo y al crecimiento económico como sinónimos y a la política económica tras el único objetivo del crecimiento.<sup>64</sup>

El redescubrimiento del desarrollo humano no es una invención nueva, es un tributo a antiguos líderes del pensamiento político y económico, lo cual encuentra su base en;

La idea de que los órdenes sociales deben juzgarse por el nivel hasta el cual promueven el bien humano data al menos de Aristóteles (384 – 322 A.C.). El

---

<sup>63</sup> *Ibíd*, 32.

<sup>64</sup> Jaime Alberto Rendón Acevedo, *El Desarrollo Humano Sostenible: ¿Un Concepto Para Las Transformaciones?*, (España: Universidad de La Salle, 2007), 7.



sostenía que la riqueza evidentemente no es el bien que buscamos, porque es simplemente útil y persigue otra cosa. Distinguía un buen orden político de uno malo por sus éxitos y fracasos al permitir a las personas llevar vidas prósperas. Emanuel Kant (1724 – 1804), continuó la tradición de tratar a los seres humanos como el verdadero fin de todas las actividades cuando señaló: Por lo tanto actúen en cuanto a tratar a la humanidad, ya sea en su propia persona o en la de otro, en cualquier caso, como un fin, además, nunca como medio solamente.<sup>65</sup>

El propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de una vida larga, saludable y llena de creatividad. También puede señalarse que la expansión del ingreso a su vez puede ampliar todas las demás opciones, sin embargo, eso puede no ser efectivo por varias razones.

El paradigma del desarrollo humano lleva a cabo un importante servicio al cuestionar el supuesto vínculo automático entre la ampliación del ingreso y la ampliación de opciones humanas. Dicho vínculo depende de la calidad y distribución del crecimiento económico, no sólo de la cantidad de dicho crecimiento.

El crecimiento económico es esencial dentro de las sociedades pobres para reducir o erradicar la pobreza. Sin embargo, la calidad de este crecimiento es tan importante como su cantidad. Se necesitan políticas públicas conscientes para traducir el crecimiento económico en la vida de las personas. Para ello es probable que se necesite una mayor reestructuración del poder

---

<sup>65</sup> Mahbub Ul Haq, *El Paradigma Del Desarrollo Humano* (Reino Unido: Londres, 2010), 4, [https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/paradigma de desarrollo humano 1.pdf](https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/paradigma_de_desarrollo_humano_1.pdf).

económico y político y el paradigma del desarrollo humano es bastante revolucionario en ese aspecto, ya que cuestiona la estructura de poder existente.

Un vínculo mayor entre crecimiento económico y opciones humanas puede requerir de una gran reforma agraria, sistemas de impuestos progresivos, nuevos sistemas de crédito que permitan acceso a los más pobres, una expansión significativa de los servicios sociales básicos para llegar a la población más desamparada, la remoción de barreras para el ingreso de personas a la esfera económica y política, la igualdad de oportunidades y el establecimiento de redes de seguridad social temporales para aquellos que puedan ser ignorados por el mercado o las acciones de las políticas públicas.

Segundo, el desarrollo humano supone tener dos lados. Uno lo constituye la formación de capacidades humanas, como mejoras en la salud, conocimiento y habilidades. El otro es el uso que las personas hacen de esas capacidades adquiridas ya sea en empleo, actividades productivas, asuntos políticos o tiempo libre. Tercero, se mantiene una cuidadosa distinción entre fines y medios. Las personas son consideradas como fines, pero los medios no pueden olvidarse. La ampliación del PIB se convierte en un medio esencial para ampliar las opciones de las personas, pero el carácter y distribución del crecimiento económico son medidos a partir del criterio de enriquecer la vida de las personas. Cuarto, el paradigma del desarrollo humano abarca a toda la sociedad, no sólo a la economía. A los factores políticos, culturales y sociales se les presta igual atención que a los factores económicos. Quinto, se sabe que las personas constituyen tanto el medio como el fin del desarrollo, pero no deben ser vistas como simples

instrumentos para producir mercancías, a través del aumento del “capital humano”.<sup>66</sup>

### **1.5.5. El Desarrollo Local**

El desarrollo puede verse acotado desde una perspectiva local con la finalidad de enfocar los esfuerzos en un punto específico, por tanto, definir el desarrollo local es un punto de gran importancia para comprender el alcance de esta investigación. Aunado a esto se vincula la teoría de la Interdependencia compleja desde su perspectiva de niveles de administración en las relaciones entre actores internacionales, en este caso se relaciona a la actividad de dichos actores en la temática de desarrollo al interior de las localidades como un nivel de administración que va de lo interno a realizar un impacto hacia lo externo, creando una cadena de interdependencia e impacto que va desde las actividades realizadas por actores internos, hasta llegar a tocar actores externos que se ven afectados por dicha interrelación. A continuación, se tratarán elementos centrales del desarrollo local; las principales definiciones, su origen, la reciprocidad entre el desarrollo local y global, la relación del desarrollo sostenible con el desarrollo local, el papel que juega en la cooperación internacional y sus dimensiones.

El concepto de desarrollo local surge en Europa en los años 80 frente a la corriente del neoliberalismo con el adelgazamiento del Estado, las amplias zonas de desarrollo industrial contrastando con las de atraso y el aumento de la pobreza y desempleo en múltiples ciudades. Lo distintivo de este periodo de crisis es la existencia de ciertas regiones que habían establecido estrategias que las habían llevado a superar dicha crisis, principalmente con un enfoque de desarrollo desde abajo y no desde arriba. En otras palabras, las estrategias de desarrollo en lugar de provenir de organismos

---

<sup>66</sup> *Ibíd*, 8.

internacionales y gobiernos nacionales (desde arriba) venían desde los actores y gobiernos locales (desde abajo) y les habían funcionado localmente.

El concepto de desarrollo local surge de la combinación de dos términos controvertidos, que han sido objeto de discusión científica y han generado posturas dispares. Se han realizado distintas aportaciones para ofrecer una definición unánime y aceptada que todavía no se ha conseguido. El concepto de desarrollo ha sido utilizado en la mayoría de las ocasiones con una significación cualitativa, y, por otro lado, la noción de local hace referencia a una parte del espacio, pequeña y englobada o referenciada en una estructura más amplia. Ambos son conceptos relacionados íntimamente y han tenido un protagonismo creciente en el cuerpo científico del siglo XXI.

Otras visiones presentan al desarrollo local como una opción sostenible a pequeño grado. La Unión Europea lo define como un “proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, capaz de estimular y diversificar su creciente economía, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, siendo el resultado de un compromiso en el que se entiende como espacio de solidaridad activa.”<sup>67</sup>

La CEPAL habla de tres enfoques complementarios de desarrollo local: como una matriz de tejido industrial diverso, un proceso endógeno de cambio estructural y como “empoderamiento” de la sociedad local.

#### A) Reciprocidad entre el desarrollo local y global

Dentro de lo global, el concepto de local debe entenderse como un conjunto de elementos, entre los que se presenta el territorio y la sociedad, pero

---

<sup>67</sup> Patricia Argueta Zuniga; Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de La Ley de Medio Ambiente*, (El Salvador: Ciudad Universitaria, 2010), 17.

también la idea de colectividad expresada a través de valores y normas interiorizados por sus miembros.

La aldea local y la aldea global se integran en un espacio relacionado por sus actividades. Las decisiones sobre dónde ubicar actividades, determina en gran medida qué tipo de actividad se aglomera en ese lugar y el desarrollo del mismo, haciendo del territorio una variable dependiente. Por otro lado, están los que piensan que es el territorio el elemento que puede generar la diferencia a escala local y posteriormente a escala global. La economía a escala global afecta al territorio a escala global.<sup>68</sup>

Aparece, por tanto, una relación desigual entre las lógicas locales y las lógicas globales. Por ello, el espacio local debe buscar su propio desarrollo a través de nuevas dinámicas encajado en las lógicas globales.<sup>69</sup>

Sin embargo, lo importante es entender que el desarrollo local es, a la vez, participación a escala mundial y valorización de los recursos endógenos, de los recursos locales.

En una sociedad con cada vez más interconexiones y con realidades cambiantes, se vuelve necesario estudiar dichos fenómenos y la forma en que se desarrollan. Actualmente, el Sistema Internacional atraviesa un fuerte interés por la búsqueda del desarrollo, reducción de la pobreza extrema y otros factores que contribuirían a la mejora en la calidad de vida de las personas, es, así pues, que diversos actores del sistema se han sumado para canalizar esfuerzos y capacidades encaminadas al logro de objetivos que se espera promoverán algún tipo de mejora en los índices de desarrollo.

---

<sup>68</sup> Gloria Juárez Alonso, *Revision Del Concepto de Desarrollo Local Desde Una Perspectiva Territorial*, No.23, (España: Universidad de la Rioja, 2013), 9.

<sup>69</sup> Patricia Argueta Zuniga; Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de La Ley de Medio Ambiente*, 23.

Desde hace unas décadas hasta la fecha, los actores subnacionales han cobrado especial interés en la aplicación de sus propias búsquedas de desarrollo, no como actores independientes, pero sí siendo participantes activos en la estructuración de sus planes de gestión y ejecución de acciones específicas que contribuyan al desarrollo de la gente.

No es ignorado que diversos autores hablan hoy en día sobre el Desarrollo Local como una forma alternativa de hacer las cosas. Se puede mencionar que los niveles administrativos al interior de cada Estado pueden aportar a este proceso por medio de sus propias características y capacidades, de esta manera se hace un uso más eficiente de las funciones de gestión administrativa y programática, no es conveniente centralizar dichas tareas, por el contrario, deben desprenderse de manera adecuada y gradual hasta tal punto que los objetivos principales del Estado puedan descansar en un trabajo coordinado de las administraciones subnacionales.<sup>70</sup>

Se pretende que al coordinar esfuerzos de tal magnitud el estado desprendería de arriba hacia abajo las funciones más focalizadas y específicas, dejando en sus manos las tareas más estratégicas, por tanto, los esfuerzos programáticos y de gestión se desprenderían desde el gobierno hacia los actores subnacionales, a cambio de ello, los efectos de dichos esfuerzos se verían en una lógica de abajo hacia arriba, los efectos podrían ser entendidos como desarrollo.<sup>71</sup>

#### B) El desarrollo sostenible dentro del ámbito del desarrollo local.

Para llevar a cabo el desarrollo local, debe estar relacionado al desarrollo sostenible. El espacio local es soporte de diferentes actividades que

---

<sup>70</sup> Francisco Javier Toro, *El Desarrollo Sostenible: Un Concepto de Interés Para La Geografía*, 15.

<sup>71</sup> Gloria Juárez Alonso, *Revisión Del Concepto de Desarrollo Local Desde Una Perspectiva Territorial*, 20.

conlleven la personalidad, no solo del espacio, sino del grupo social que lo habita. Y el desarrollo sostenible es el que debe marcar la guía de la mejora en este espacio.

En 1972, el informe Meadows del Club de Roma sobre los límites del crecimiento evidenció la grave problemática asociada a un modo de crecimiento económico, que tenía como principal factor el continuo aumento de los bienes y servicios. Sin embargo, es un concepto con numerosas discusiones a sus espaldas:

[...] el desarrollo sostenible es un concepto relativo que depende del espacio, de la cultura y de la época. Son muchas las referencias y los añadidos, sobre todo a partir de la importancia que el término cobró para las instituciones internacionales. Se necesita crear oportunidad en todos los territorios.<sup>72</sup>

### C) Dimensiones del desarrollo local

Las dimensiones del desarrollo local: la económica, la sociocultural y la política-administrativa. Si se comparan estas tres dimensiones del desarrollo local (económica, sociocultural, política-administrativa) con las cinco propuestas del desarrollo sustentable (económica, social, ambiental, política y cultural).

En primera instancia aparece el desarrollo económico como medio para satisfacer ciertas necesidades (dimensión económica), pero también se relaciona con la integración social de la multiplicidad de actores (dimensión social), con el Estado democrático al incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones (dimensión política), con la protección y conservación de la naturaleza (dimensión ambientalista) y finalmente con la identidad y valores de los individuos que habitan un territorio (dimensión cultural). De lo

---

<sup>72</sup> *Ibíd*, 21.

anterior se concluye que tanto el desarrollo sustentable como el local son procesos integradores e incluyentes entre ellos mismos.<sup>73</sup>

El papel de Agentes de Desarrollo Local (ADL) lo jugarán quienes estén comprometidos con su territorio, identifiquen causas por las cuales trabajar en él y sobre todo aquellos que posean las habilidades y desarrollen estrategias para luchar por esas causas. En ese sentido, entre los individuos y grupos que desempeñan el papel de ADL se encuentran:

- Gobiernos locales. Incluyen los gobiernos estatales y municipales.
- Empresas. Micro, pequeña, media y grande.
- Centros de formación y/o capacitación. Para el desarrollo potencial del capital humano.
- Gobierno central. Su intervención es necesaria en la creación de condiciones físicas del territorio apropiadas al desarrollo económico local.
- Sociedad civil organizada. La población organizada es uno de los principales actores en el desarrollo local, así como las OSC que representan un apoyo importante para las localidades en términos financieros y técnicos.<sup>74</sup>

El hecho de aceptar que los gobiernos subnacionales pueden participar en el escenario internacional por parte del gobierno central especifica las competencias y no vulnera la soberanía; es finalmente la integración de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno para compartir la ejecución de la política exterior si todo se circunscribe al precepto federal de coexistencia de poderes.

Ello obedece a elementos propios de cada Estado en los que históricamente se han definido las relaciones entre el centro y sus partes integrantes, al

---

<sup>73</sup> *Ibíd*, 16.

<sup>74</sup> *Ibíd*, 22.



papel político, cultural económico; de ahí que no se pueda esperar que todos los Estados soberanos presenten el mismo comportamiento de sus gobiernos subnacionales, que en mayor o menor medida pueden influir en su comportamiento internacional tomando como referencia su situación interna.

La relación entre gobierno central y subnacional puede presentar dos formas: una simétrica, en la que cada una de las partes integrantes tiene afinidades históricas que no permiten el choque entre los diferentes niveles de gobierno, compartiendo los mismos modelos culturales y divididos por clivajes sociales y políticos semejantes: cada entidad será una clase de reducción de equilibrios realizados en el marco del Estado.<sup>75</sup> Esto da como resultado una sola voz en el escenario mundial a través de objetivos unificados en la política exterior, sin conflictos internos.

El espacio local se ha denominado por varios autores como un espacio particular al cual se focalizan denominadas características, ya sea geográfica, demográfica u otros aspectos que delimiten el espacio para moldear o trabajar una situación en concreto. Además, se le reconoce a lo local como una pequeña parte selecto de lo global, un ejemplo claro de esto se podría mencionar las diversas delimitaciones geográficas al interior de una ciudad, en el caso de El Salvador, las localidades se pueden ver divididas dependiendo de cómo los programas de acción de ayuda o desarrollo considere viable delimitarlas.

Se puede decir que lo local es la parcela en la que los esfuerzos de planificación y organización deben ser aplicados. Por lo tanto, el espacio local es la zona desde la que se debe construir una base sólida de desarrollo, que permita extrapolarlo a un ámbito cada vez mayor.

---

<sup>75</sup> *Ibíd*, 26.

Esta premisa conduce a considerar que este espacio local está compuesto por ámbitos diversos. Lo conforman redes sociales, actitudes políticas, territorio, dinámicas económicas y un largo etcétera, que puede generar un sistema bien organizado. Lo local, referido al desarrollo es una dimensión que supera la territorialidad geográfica, es relevante en la medida que afecta a un espacio de convivencia en el que se construyen las relaciones humanas.<sup>76</sup>

Lo local puede estar determinado por los espacios de convivencia que coexisten entre los habitantes de un territorio. Esta convivencia conlleva un desenvolvimiento de un territorio y del cual se desglosa un desarrollo, esta incidencia de lo local se transmite a lo global, es decir que esto no es independiente del desarrollo de todo el país, un ejemplo claro de esto es el desarrollo que se pueda dar en un departamento en el caso de El Salvador, va a crear un mayor bienestar en los índices de desarrollo a nivel general, de lo particular se puede expandir el impacto interdependiente a nivel nacional. Esta dimensión se asume como proceso cuando se opta por una acción intencional de desarrollo para lograr una identidad. El desarrollo dentro de lo local, antes mencionado, se puede entender como la oportunidad para recibir nuevas influencias y trasladar experiencias. El ámbito local es;

[...] lo que se sitúa en determinadas coordenadas terrestres, lo que caracteriza a un lugar, y cada lugar se define por su posición en el planeta, su situación en relación con otros lugares con los que establece relaciones, su emplazamiento, que es su soporte físico. Además, lo local implica el espacio en el que se vive más permanentemente, donde se duerme, donde se trabaja, donde se frecuenta a los allegados, el espacio de lo cotidiano, de

---

<sup>76</sup> Wolfgang Sachs, *Medio Ambiente, Diccionario Del Desarrollo : Una Guia Del Conocimiento Como Poder* (Perú: PRATEC, 1996), 67.

vecindad, formado por lugares utilizados y frecuentados a diario. Asimismo, es uno de los niveles de participación en la vida del ciudadano.<sup>77</sup>

Es decir, lo local es el ámbito donde la gente vive, donde se relaciona con el medio y donde se crean los poderes sociales. En la esfera local se genera la convivencia con el territorio, haciendo partícipe a la sociedad del territorio y al espacio con las actividades, mostrando el poder del lugar, entendido como elemento global donde se pueden expresar las relaciones de los distintos elementos que lo componen. A manera global, el desarrollo local trata de concentrar la atención en la actividad humana misma y a primar los intereses que un colectivo tiene, y a priorizar las capacidades que tiene el individuo de desenvolverse en ella. El desarrollo es un aspecto importante dentro de las localidades y precisamente se necesita partir de un desarrollo endógeno en el que se particularice un avance al interior de una pequeña parcela de un todo como organización social.

Según las características otorgadas por los autores y las atribuciones al término de desarrollo local, es menester mencionar como se vislumbra dicho término al interior de territorio salvadoreño. Existen ciertas instituciones al interior del país que han procurado por mucho tiempo el desarrollo de las localidades como estrategia de avance a mejorar los territorios.

Desde 1999, la Red para el Desarrollo Local (RDL) ha venido impulsando una diversidad de esfuerzos para contribuir en El Salvador al desarrollo local y la descentralización del Estado. En mayo del año 2000, la RDL lanzó su propuesta “Hacia la construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado”. Tres años más tarde, en mayo del 2003, como continuidad a lo anterior, la Red presentó un nuevo trabajo titulado “El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos”. En él se

---

<sup>77</sup> Gloria Juárez Alonso, *Revisión Del Concepto de Desarrollo Local Desde Una Perspectiva Territorial*, 23.

hacía un balance de lo realizado en el país hasta ese momento y, al mismo tiempo, se iniciaba la construcción de un instrumento innovador en El Salvador: el Observatorio Ciudadano del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado. A partir de entonces y a través del Observatorio Ciudadano, la Red ha venido dando un seguimiento sistemático a ambos procesos en el país. El Informe que ahora presentamos da cuenta de ello en el período comprendido desde enero del 2003 hasta diciembre del 2005 e inaugura una serie de informes que se presentarán al país cada tres años. Con ello se pretende contribuir a un mejor conocimiento sobre los avances, obstáculos, tendencias y desafíos que el desarrollo local y la descentralización del Estado enfrentan en El Salvador.<sup>78</sup>

Desde finales de los noventa, emergieron y tomaron preponderancia varias instituciones encargadas de visualizar y desarrollar localidades con el fin de cumplir con metas específicas, estas metas han ido cambiando y dependiendo de aspectos como la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o en la actualidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Salvador por medio de sus diversas instituciones, que se mostrarán en capítulos siguientes, ha manejado el desarrollo de las localidades con diferentes iniciativas de programas específicos y focalizados en territorios para su desarrollo.

#### **1.5.6. El Desarrollo Local y las relaciones de interdependencia compleja en el Sistema Internacional**

Es necesario realizar un abordaje del papel de las municipalidades o entidades subnacionales en un mundo de interdependencia compleja con

---

<sup>78</sup> Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, desarrollo local y descentralización del estado: situación actual y desafíos*, (El Salvador, 2003), 3, <http://sacdel.org.sv/phocadownload/publicaciones/Informe%20Red%20para%20el%20Desarrollo%20Local.pdf>.

una diversidad de interconexiones de muchos actores, por tal motivo, la discusión se dividirá en un primer apartado desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, y posteriormente, desde el uso del Desarrollo Local como herramienta de análisis. Asimismo, es necesario aclarar que el presente apartado no ahondará en la definición de conceptos como paradiplomacia, nueva diplomacia o gestión internacional de los gobiernos municipales, aclarando que es este último el que más se aproxima a la realidad que se busca describir.

En un primer momento se debe mencionar que esta discusión parte de la alteración de la visión estatocéntrica de las Relaciones Internacionales o la alteración cualitativa del concepto de soberanía nacional. En primer lugar, Vigevani menciona que la soberanía nacional se altera de forma cualitativa a partir del surgimiento de nuevas estructuras de relaciones, donde la acción de los Estados quedaría reducida, y desde la visión kantiana, la búsqueda de ventajas multilaterales suplantaría las concepciones de juegos de suma-cero. Para reforzar ese orden de ideas, Keohane y Nye planteaban que las Relaciones Internacionales ya no se consideran patrimonio exclusivo de los Estados centrales, sino que surgen nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales, que forman una nueva trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales. Estos últimos autores critican la visión estatocéntrica de las Relaciones Internacionales por considerarla insuficiente y proponen una ampliación de actores.

De acuerdo con la teoría de interdependencia compleja, existen múltiples vías por las cuales las sociedades pueden conectarse; las interestatales que promueve el Estado como actor principal de las Relaciones Internacionales, las transgubernamentales que plantean que los Estados no actúan de forma coherente y pueden recurrir a constituir organizaciones internacionales, finalmente, las relaciones transnacionales parten del principio que los

Estados no son los únicos actores ni actores centrales en el sistema internacional, y es en este tipo de relación en que se insertan los gobiernos subnacionales.

Para abonar a la anterior afirmación,

Rosenau planteó en 1997 que en el sistema internacional actual conviven fuerzas fragmentadoras descentralizantes y fuerzas integradoras centralizantes, ambas constituyen un fenómeno llamado fragmentación, que impulsa la relocalización de la autoridad en dos direcciones: hacia arriba, lo cual implica instancias supranacionales, y hacia abajo, en dirección de grupos subnacionales, dentro de los cuales se encuentran minorías étnicas, religiosas, gobiernos locales, y las organizaciones con finalidades específicas.

Hay diversos autores que plantean diversas clasificaciones de la participación de los gobiernos locales o municipalidades, dividido por categorías:

- De acuerdo a las modalidades que utilizan los actores se encuentran los hermanamientos, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, proyectos de cooperación técnica/financiera directa/indirecta y descentralizada.
- De acuerdo a las acciones realizadas por los actores subnacionales, se pueden mencionar las propias que son generadas directamente por las municipalidades, las coordinadas con el apoyo del estado central, el lobby sobre el gobierno central para impulsar acciones específicas, y las concertadas que conllevan connotaciones normativas.
- De acuerdo al comportamiento de estos actores se dan en el nivel de implicación en el sistema internacional, ya sea directa o indirecta; en el nivel de institucionalización, ya sea por contactos formales o informales; y

según la relación con la actividad exterior del estado central y según criterios geopolíticos.<sup>79</sup>

Para entrar en materia, se puede establecer que el tema en cuestión es la relación local-global, dicha vinculación no es perniciosa en sí misma, sino que representa una oportunidad para establecer una articulación complementaria que sea generadora de sinergia social y económica.

El desarrollo local puede considerarse un proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores sociales, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común, con el objetivo final de estimular la actividad económica y crear empleo de calidad, a partir de aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades derivadas del contexto global.<sup>80</sup>

Lo que es importante del aporte de Albuquerque reside en las oportunidades utilizadas por los actores subnacionales o municipalidades, entendidas estas como los espacios no utilizados por los gobiernos centrales, pero que, si están al alcance de los gobiernos municipales, estos espacios pueden ser gestiones que el mismo gobierno no puede satisfacer, pero si las localidades.

Para finalizar el abordaje de la temática, existen dos categorías más por medio de las cuales los gobiernos municipales son partícipes en el sistema internacional:

- Por el relacionamiento institucional internacional, dentro del cual se dan relaciones bilaterales, multilaterales y finalmente, transregionales.

---

<sup>79</sup> Gloria Juárez Alonso, *Revision Del Concepto de Desarrollo Local Desde Una Perspectiva Territorial*. 27.

<sup>80</sup> *Ibíd*, 26.

- Por el posicionamiento internacional, ya que pueden desenvolverse en ámbitos como el comercio exterior, el marketing de ciudades o marca-ciudad, y el nivel de participación internacional.<sup>81</sup>

En el desarrollo del capítulo se ha explicado como la diversidad de problemas que afectan en común al ser humano han sido abordados en la diversidad de Agendas Internacionales, teniendo como principal protagonista a Naciones Unidas y como estas se interrelacionan, a través de la explicación de la teoría de la Interdependencia Compleja, el vínculo existente con el Desarrollo Local.

Después de haber abordado el desarrollo a nivel internacional, se hará una explicación de la temática en un nivel más local, específicamente en el proceso de adaptación para el caso de El Salvador, sus particularidades, principales desafíos, retos y potencialidades que brindan el trabajo multinivel entre gobierno, municipio y población.

---

<sup>81</sup> Ibíd, 28.



## **CAPÍTULO II. ADAPTACIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 EN EL SALVADOR**

### **2.1. Contexto situacional de la aplicación de las Agendas de Desarrollo en El Salvador**

El 16 de enero de 1992 es una fecha muy significativa en la historia de El Salvador, se firmaron los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado en el país, que tuvo una duración de más de una década, tal proceso de paz contó con el respaldo del Sistema Internacional, especialmente con el apoyo de Naciones Unidas.

Tras 25 años de la firma de los Acuerdos de Paz se dieron transformaciones político-institucionales, que tenían como objetivo promover la democratización, tales como la readequación de las funciones de la Fuerza Armada, creación de la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Tribunal Supremo Electoral y la promulgación de un nuevo Código Electoral, entre otras medidas, que en aquel momento permitieron el avance democrático de la sociedad.

No obstante, tras el nuevo contexto sociopolítico surgido del periodo de la posguerra han surgido gradualmente nuevos desafíos tanto en materia económica, social y medioambiental, como el lento crecimiento económico, la fragilidad en las finanzas públicas, prácticas de corrupción al interior de las instituciones estatales, privatización de importantes empresas nacionales, la problemática de la inseguridad y la violencia, y la vulnerabilidad ambiental provocado por el impacto de la actividad productiva y social en el país, dichos factores ponen al país en una situación de vulnerabilidad de manera constante.

El contexto económico y fiscal que vive el país, producto del agotamiento del modelo económico-social, se ha caracterizado por un bajo crecimiento y una reducida capacidad para generar cohesión social, acompañada de un creciente flujo migratorio que se mantuvo como alternativa de búsqueda de empleo, convirtiendo a las remesas familiares en el principal soporte económico de muchas familias salvadoreñas. De acuerdo al informe de la Revisión Nacional Voluntaria, se establece que,

Entre los avances alcanzados en el ámbito de la política fiscal, se impulsó en 2016 la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, así como la suscripción con el principal partido de oposición del Acuerdo Marco para la Sostenibilidad Fiscal, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de la Liquidez, haciendo difícil financiar su desarrollo. Sin embargo, y pese a los esfuerzos actuales realizados, el crecimiento sigue siendo bajo.<sup>82</sup>

Dentro del contexto social, la inseguridad que vive el país es uno de los principales flagelos en términos económicos y sociales. Se han realizado esfuerzos para poder paliar dicha situación.

Así, en los últimos años, el Gobierno promovió la conformación del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSSC), como un espacio de diálogo con participación de distintos actores sociales y políticos. En este espacio se formuló el Plan El Salvador Seguro (PESS), un instrumento de política pública con un enfoque integral en materia de seguridad ciudadana. También se dio la implementación de una serie de medidas extraordinarias

---

<sup>82</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Revisión Nacional Voluntaria de La Implementación de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible En El Salvador*, (El Salvador, 2017), [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16649RNV\\_EI\\_Salvador\\_1307\\_2011\\_2PP.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16649RNV_EI_Salvador_1307_2011_2PP.pdf).

de combate al delito con financiación especial que han permitido revertir los principales indicadores de criminalidad.<sup>83</sup>

Sumado a las detracciones sociales, se puede mencionar aspectos como la desigualdad entre hombres y mujeres, violencia o exclusión dirigida hacia sectores de la sociedad como la niñez y juventud, la precariedad de servicios básicos y la inexistencia de estos en determinadas localidades del país, entre otros. Los problemas sociales afectan la calidad de vida de las personas, y esto a su vez disminuye la productividad y oportunidades de desarrollo de la población.

Por otro lado, el país sufre los daños generados en el medio ambiente que a menudo deben ser asumidos con una reasignación del gasto público, ante la incapacidad de poder movilizar recursos internacionales para superar las crisis enfrentadas, o la insuficiente disponibilidad de recursos externos frente a fenómenos ambientales de gran impacto en las economías.<sup>84</sup>

Por ello países como El Salvador, que presentan importantes vulnerabilidades, exigen enfoques y abordajes globales. Ningún Estado, puede por sí solo gestionar esos desplazamientos masivos de población ni enfrentar los impactos climáticos, haciendo aún más importante la apuesta por el multilateralismo y la cooperación internacional para la gestión exitosa de dichos desafíos.

### **2.1.1. Estado de Objetivos de Desarrollo del Milenio**

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano 2013;

El Salvador es el país de Latinoamérica que más aumentó su IDH entre 1990 y 2012, se trata de un aumento de 0.152. Ha experimentado avances

---

<sup>83</sup> *Ibíd*, 18.

<sup>84</sup> *Ibíd*, 19.

importantes en la mayoría de indicadores asociados a la consecución de los ODM, establecidos en la Cumbre del Milenio, en el 2000. El cumplimiento de los compromisos adquiridos a partir de los ODM es una prioridad para El Salvador, no obstante, se ha visto afectado por situaciones externas, como la crisis económica mundial del 2008, sumado a la alta dependencia histórica de las remesas, la caída de productos agrícolas y la elevada migración de salvadoreños, que desaceleró e hizo retroceder el avance logrado en los ODM.<sup>85</sup>

A continuación, se menciona brevemente el avance de El Salvador en los indicadores de los ODM, según el dato oficial más reciente disponible para cada uno de ellos, y algunas acciones de políticas vinculadas con estos a lo largo del período desde la firma de la Cumbre del Milenio durante el año 2001;

Se estima que el porcentaje de personas en pobreza extrema medida con la línea nacional disminuyó de 32.62 % en 1991 a 11.3 % en 2012, con lo que El Salvador habría cumplido formalmente con la meta 1A de reducción de la extrema pobreza ODM 1 [...]

Con relación al ODM 2, se ha tenido también importantes logros en el acceso a la educación. En 1991 la tasa neta de cobertura de educación primaria era del 75.5 % de la población, mientras que el año 2012 se ubicó en un 93.7 %. Se avanzó en casi 20 puntos porcentuales en todos estos años. En 1991 el 85.2 % de la población en edad productiva estaba alfabetizada, ahora esta tasa se ubica en 97.1% en el año 2012. [...]

Respecto al ODM 3, se identifican progresos en términos de igualdad en la educación. Esto ya ha sido cumplido, puesto que en El Salvador desde el

---

<sup>85</sup> Ibíd, 21.

año 1991 su valor ha estado por encima del 100 % para la educación primaria. A partir de 2004, esta misma tendencia se observa en la educación secundaria y superior [...]

En relación a los indicadores de salud (ODM 4, 5 y 6), de 1991 a 2008 la tasa de mortalidad en los menores de 5 años ha disminuido de 52 por cada 1,000 nacidos vivos.

Otro logro importante en salud tiene que ver con la notable reducción de la mortalidad materna, incluido en el ODM 5. Esta, según la metodología RAMOS (Reproductive Age Mortality Survey) ha pasado de 211 por cada 100,000 nacidos vivos (n. v.) en 1990 a 71.2 por cada 100,000 n. v. 41.9 por cada 100,000 n. v. en 2012, con una meta de 52.8 por cada 100,000 n. v.3

El progreso realizado en el ODM 6 es variado. La meta 6A correspondiente a haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA es difícil de dimensionar en el tiempo, se tienen problemas de subregistro. Solo una cuarta parte de la población joven cuenta con amplios conocimientos sobre el SIDA, lo que indica que pueden darse nuevos casos por falta de prevención.

El saneamiento ha sido otra de las metas cumplidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuando la meta establecida para 2015 es que el 89 % de la población cuente con este servicio. Para el año 2012, este indicador se ubica en un 96.2 % de hogares salvadoreños; sin embargo, solamente sobre el acceso a servicios de saneamiento que no son de uso compartido el dato ha pasado de 72.9 % a 81.4 % en 2012. Es importante tener en cuenta que este sigue siendo uno de los principales desafíos en el área rural.

Un indicador que sí ha mostrado progreso en los últimos tres años es el aumento de proporción de áreas terrestres y marinas protegidas, ya que, de 1.78 en el 2007, para el 2012 se ha duplicado a 2.42.

En El Salvador, la AOD representa aproximadamente el 28% del gasto social y una parte considerable del Programa de Inversión Pública del Gobierno. Para ello se ha creado una institucionalidad especial al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores dedicada a la gestión de la cooperación desde un nuevo enfoque, acorde a la arquitectura global actual de la Ayuda Oficial para el Desarrollo y basada en la interlocución tripartita entre Gobierno, Socios Para el Desarrollo (SPD) y sociedad civil. El Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) ha facilitado la construcción y puesta en marcha de la Agenda Nacional de Eficacia a través de las siguientes acciones: Adhesión a la Declaración de París, Firma de los Compromisos para una Agenda de la Eficacia de la Ayuda en El Salvador (entre GOES, SPD y organizaciones de la sociedad civil), Lanzamiento del Plan Nacional de Eficacia, Implementación del Programa Unidos en la Acción con el Sistema de Naciones Unidas.<sup>86</sup>

De acuerdo al análisis estadístico citado previamente se pueden ampliar tres ideas; la primera de ellas, es que El Salvador, durante la ejecución de la Agenda de Desarrollo de los ODM se enfrentó a obstáculos y limitantes en el cumplimiento de los Objetivos relacionados a los objetivos relacionados medioambiental, igualdad de género, y el saneamiento de enfermedades y por último sobre la alianza global; los problemas estructurales que ha presentado el país y demandas económicas que ha tenido el mercado de la sociedades.

En segundo lugar, el gobierno central ha encontrado un suelo fértil en áreas de la reducción de la pobreza extrema por diversas políticas públicas, la educación universal y la atención a la salud materna y el combatir la reducción de enfermedades infectocontagiosas como el VIH/SIDA.

---

<sup>86</sup> Alexander Segovia; Jaime Miranda; Roberto Valent; Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, *Agenda de Desarrollo Post 2015*.

En resumen, el balance que tiene El Salvador en la consecución de los ODM muestra en algunos casos un importante avance, y en otros uno más lento, pero en conjunto se puede decir que el país necesita continuar en este camino que se ha trazado: luchar contra la pobreza y la exclusión social, a la vez que se garantiza el goce de los derechos humanos fundamentales para todos los salvadoreños y salvadoreñas.

A continuación, se presenta información sobre la evolución histórica de dos décadas, una previa a la aplicación de los ODM y una posterior al inicio de los mismos, lo cual permite visualizar el avance cuantitativo de los ODM y sus indicadores y metas aplicados en el país.

Tabla 2 Estado de Metas e Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

META E INDICADORES	1991	2009	2013	2015
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>				
<b>Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día</b>				
% personas de pobreza extrema	32.6	10.8	11.3	14.8
% población con ingresos menores \$1.00 al día	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Meta 1B: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre</b>				
% de niños menores de 5 años con bajo peso	11.2	8.6	N.D.	5.6
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>				
<b>Meta 2A: Niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria</b>				
% de alumnos que inician 1er grado y finalizan 6to	52.6	75.4	84	100
Tasa neta de matriculación en enseñanza primaria	75.5	94.8	93.7	100
Tasa de alfabetización de personas de 15-24 años	85.2	95.5	97.1	Aumentar
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>				
<b>Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en todos los niveles para el año 2015</b>				
Relación entre niñas y niños en primaria	100.7	101.5	100.3	100
% de mujeres en empleos remunerados sector no agrícola	45.8	45.5	46.2	50
% de mujeres en la Asamblea Legislativa	9	19	27.4	50
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>				
Tasa mortalidad de menores de 5 años	52	19	N.D.	17

Tasa de mortalidad infantil	41	16	N.D.	14
% de niños de 1 año vacunados contra sarampión	77	95	N.D.	100
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>				
<b>Meta 5A: Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes</b>				
Razón de mortalidad materna	N.D.	57.1	41.9	Reducir
% partos con asistencia especializada	51	83.7	N.D.	100
<b>Meta 5B: Lograr el acceso universal a la salud reproductiva</b>				
Tasa de uso anticonceptivos	53.3	72.5	N.D.	80
Tasa de fecundidad específica mujeres 15 a 24 años	124	89	N.D.	Reducir
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>				
<b>Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación de VIH/SIDA</b>				
Prevalencia VIH/SIDA	0.007	0.03	0.09	Detener
% uso preservativo en relaciones sexuales de alto riesgo	N.D.	8	N.D.	Aumentar
% población joven con conocimiento amplio de SIDA	N.D.	24.2	N.D.	100
<b>Meta 6B: Lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de las personas que lo necesiten</b>				
Tasa de acceso antirretrovirales	N.D.	79.6	85.2	100
<b>Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir la incidencia de paludismo y otras enfermedades graves</b>				
Incidencia de paludismo	190	0.4	0.2	Reducir
Prevalencia de tuberculosis	45.7	29	31.5	Reducir
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>				
<b>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</b>				
% superficie cubierta por bosques	N.D.	26.8	12.8	Aumentar
Emisión de CO2	1.6	0.7	N.D.	Reducir
Consumo de sustancias agotan capa de ozono	423	34.7	N.D.	Reducir
<b>Meta 7B: Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</b>				
% población con acceso a fuentes de agua mejorada	63.3	86.8	90.3	80.5
% de población con acceso a saneamiento mejorado	76.7	92	96.2	89

Fuente: Agenda de Desarrollo Post 2015, Alexander Segovia, Jaime Miranda, Roberto Valent, (El Salvador, 2015).



## **2.1.2. Lecciones aprendidas y desafíos posteriores a los ODM**

### **A) Desafíos principales**

A nivel internacional, El Salvador ha identificado la necesidad que existe del fortalecimiento del multilateralismo como forma de gobernanza y gestión del desarrollo a nivel mundial. Los nuevos conflictos y desafíos a nivel internacional deben ser enfrentados con acuerdos y acciones multilaterales.

A nivel nacional, El Salvador se ha planteado en su visión ideal del desarrollo una serie de desafíos a futuro, así como estrategias para hacer frente a la tarea de implementar la Agenda 2030, de acuerdo al Informe Voluntario de El Salvador sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos son:

- Contar con una Estrategia de Desarrollo de Largo Plazo y su articulación a través del entramado de instituciones y políticas públicas sectoriales

Más allá de los ciclos electorales, la adaptación nacional de la Agenda 2030 requiere de una estrategia de desarrollo a largo plazo que esté articulada a través del entramado de instituciones y políticas públicas sectoriales. Esta visión a largo plazo es un desafío muy difícil de resolver para la mayoría de las democracias con independencia de su grado de desarrollo. El Salvador ha tratado de resolver esta problemática reconociendo las restricciones y creando una arquitectura que permite perpetuar la implementación de la Agenda 2030 en las futuras presidencias. Esto, aunado a la generación de condiciones para la participación ciudadana y a un decidido compromiso con la transparencia en la gestión gubernamental, permitirá abordar los retos del desarrollo.

- El fomento de capacidades específicas para dar seguimiento a la Agenda 2030.

Con el fin de avanzar hacia la implementación exitosa de la Agenda 2030 y el cumplimiento de sus 17 ODS, El Salvador debe avanzar en el fomento de las capacidades institucionales adecuadas en el sector público para alcanzar y dar seguimiento a las metas definidas en la Agenda 2030 y que incluyen: planificación, presupuesto y generación de información estadística, entre otras.

Para alcanzar las metas de los ODS, la Agenda 2030 debe estar plenamente articulada e integrada en los instrumentos de planificación y presupuesto nacional. Para El Salvador, será necesario profundizar en los mecanismos y arreglos institucionales creados para la implementación de la agenda, con el objetivo de orientar las políticas y los recursos disponibles hacia las 169 metas establecidas por la agenda, buscando políticas aceleradoras que permitan lograr resultados concretos. De cara al seguimiento y monitoreo, será necesario procurar una mayor y mejor coordinación intersectorial e interinstitucional, además del diseño y el establecimiento de un sistema de seguimiento y monitoreo para las metas de los ODS.

Igual de importante será el fortalecimiento de las capacidades del sistema estadístico nacional para la generación y recolección de datos para el monitoreo de los ODS. Para El Salvador, fortalecer dichas capacidades representa una importante apuesta a futuro, tomando en cuenta la fragmentación del actual sistema.

- Lograr la gobernanza efectiva del proceso y su sostenibilidad en el tiempo

El Gobierno de El Salvador considera que los ODS tienen el potencial de convertirse en una fuerza integradora de las distintas iniciativas para la

promoción del desarrollo en el país. Para desarrollar dicho potencial, será necesario en primer lugar, profundizar en la difusión de la Agenda 2030 entre los distintos sectores de la sociedad, al tiempo que se asegure su apropiación e internalización.

El Salvador necesita construir un acuerdo con visión de desarrollo a largo plazo en la que los distintos actores: Gobierno, partidos políticos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil alcancen un acuerdo y coordinen sus esfuerzos y necesidades. Para ello, se ha propuesto crear un mecanismo de gobernanza para la Agenda 2030, por medio de la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, como espacio en el que confluyan múltiples actores de la vida nacional. El reto es que exista una participación efectiva de otros actores y niveles de gobierno en éste mecanismo, y trabajar en conjunto en torno a la agenda de desarrollo que se defina en ese espacio.

- La movilización de recursos domésticos e internacionales para impulsar la Agenda 2030 en el país

A nivel nacional, será importante que El Salvador apueste por el diálogo como herramienta para construir los entendimientos necesarios para enfrentar los retos del lento crecimiento, la generación de empleo, y la inseguridad y el crimen, entre otros. El país requiere avanzar en el logro de acuerdo fiscal que le dé sostenibilidad a las finanzas públicas y permita movilizar los recursos necesarios para promover el desarrollo.

A nivel regional e internacional, los expertos y representantes nacionales coinciden en identificar a la financiación de la implementación de la Agenda 2030 como un desafío común. Para la comunidad internacional, este desafío implica asegurar que la Agenda de Financiación del Desarrollo pueda mo-

verse con el mismo dinamismo y empuje que muchos gobiernos están imprimiendo a la implementación de la Agenda 2030. De igual forma, El Salvador deberá continuar asegurando la implementación y efectividad de su Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación, así como promoviendo que la cooperación pueda orientarse y gestionarse de forma ordenada y coherente con la consecución de las metas de los ODS.

Otro de los aspectos a considerar es la alienación de las políticas públicas, con el cumplimiento de la agenda internacional de desarrollo, y en forma recíproca deben estar en concordancia con las políticas de desarrollo local de las municipalidades, no solo del gobierno central sino a nivel internacional, de igual manera las políticas a nivel internacional deben acoplarse a las demandas y necesidades de los pobladores, logrando una identificación y empoderamiento en los cambios reales.

## **B) Lecciones aprendidas**

Las siguientes lecciones aprendidas se estiman particularmente importantes:

- Es necesario un compromiso político fuerte. En un contexto de sector público con capacidades limitadas, la Agenda 2030 requiere un compromiso político fuerte y una inversión considerable en la colaboración y las redes interinstitucionales.
- La adaptación de la Agenda 2030 constituye un medio y no un fin per se. El Salvador ha optado por alinear los ODS priorizados con su Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales como vía principal de implementación y logro de estos objetivos, y utiliza las capacidades creadas en torno a la Agenda 2030 para la coordinación y la concertación.
- El involucramiento de los actores no estatales, requiere invertir en alianzas a largo plazo y realizar un diálogo sobre temas específicos.

El Salvador pudo construir la adaptación de la Agenda 2030 sobre amplias consultas previas y prevé profundizar la alianza con los actores no estatales a través de una nueva generación de diálogo inspirada en la filosofía y los principios de la Agenda 2030.

- Sin una estrategia de financiamiento, la adaptación de la Agenda 2030 como parte de la planificación nacional es un ejercicio estéril. El Salvador ha planteado la urgente necesidad de vincular la Agenda 2030 con la Agenda de Acción de Addis Abeba, y se encuentra preparando una estrategia de financiamiento que abarca todas las fuentes y apela a la corresponsabilidad de los países en el alcance de los ODS a nivel nacional.<sup>87</sup>

Las lecciones aprendidas servirán como un punto de referencia para el cumplimiento de la agenda de desarrollo de los ODS, en pocas palabras servirá para no cometer los mismos errores durante las acciones implementadas en la agenda de los ODM. Por tal motivo será necesario un verdadero compromiso político donde coincidan los intereses no solo de la clase política, sino además incluyendo los diversos sectores de la sociedad. Otro de las grandes lecciones aprendidas, son los mecanismos de financiación de la agenda, en la obtención de recursos para su consecución. Por ello la importancia e involucramiento de los diversos actores y puedan financiar su desarrollo.

---

<sup>87</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; Ministerio de Relaciones Exteriores, *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*.

### **2.1.3. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Con el objetivo de dar continuidad y profundizar los avances logrados, así como la construcción de la nueva agenda de desarrollo, El Salvador realizó en 2013 un amplio proceso de consulta sobre el avance de los ODM y los desafíos pendientes para una agenda de desarrollo internacional.

Este proceso se ejecutó en dos etapas: durante la primera, denominada “Agenda de Desarrollo Post-2015”, se tuvo un enfoque nacional en el que se involucraron más de 4500 personas; en la segunda etapa, se realizó un proceso de “Localización de la Agenda para el Desarrollo Post-2015”, que consistió en potenciar la participación de actores locales con el objetivo de posicionar los ejes temáticos de interés para el país en los territorios y sus poblaciones. El proceso de consultas fue promovido por el Gobierno de El Salvador y contó con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas.<sup>88</sup>

#### **2.1.3.1. La Agenda para el Desarrollo post 2015**

La necesidad de tener en cuenta a la ciudadanía se materializó en la construcción de una propuesta de país para la Agenda para el Desarrollo Post 2015. Esta agenda supone una reformulación de los ODM adaptada a los nuevos tiempos, con metas que emanen de las necesidades reales de todas las naciones. El Salvador es uno de los países que ha contribuido en la configuración de la propuesta de los nuevos objetivos, a través de los procesos de consulta nacionales.

Como resultado de la primera fase de las consultas para la Agenda para el Desarrollo Post 2015, más de 4,500 personas en El Salvador participaron en

---

<sup>88</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador, *Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015 El Salvador*, 14.

la conformación de “El mundo que queremos”. Se incluyeron sectores tradicionalmente excluidos del debate público y de los procesos vinculados al desarrollo: jóvenes, mujeres, pueblos originarios, personas con discapacidad, y LGBTTI.<sup>89</sup>

### **2.1.3.2. La localización de la Agenda**

El Salvador fue seleccionado, junto con otros trece países, para el proceso denominado “Localización de la Agenda para el Desarrollo Post 2015”. La localización se integra como “la ayuda al fortalecimiento de las capacidades y la construcción de instituciones efectivas”, y consiste en concretizar y considerar las opiniones del nivel local y su contribución al desarrollo humano. La novedad de la localización consistió en potenciar la participación de actores locales, particularmente la de los gobiernos locales para validar y proponer las formas de cómo desde cada segmento de la población, de instituciones públicas y privadas, de la sociedad civil.

La fase de localización se orientó a definir cómo implementar las temáticas a nivel territorial y cómo las autoridades locales protagonizan el desarrollo de sus territorios, sin renunciar a los apoyos que desde las instituciones del Gobierno Nacional puedan aportar para consolidar estos esfuerzos, partiendo de lo territorial. Considerando que en la localización los gobiernos locales son parte actuante y protagónica, en coordinación con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador –COMURES, se realizaron entrevistas con gobiernos locales, que representaron a los Comités Departamentales de Alcaldes –CDA, organismos territoriales que aglutinan a todos los municipios en cada uno de los 14 departamentos del país.

---

<sup>89</sup> *Ibíd*, 27.

La participación y los aportes de los gobiernos locales en el taller de las municipalidades tuvieron como insumo principal las demandas del sector público, productivo, social y académico que previamente había sido consultado, lo cual facilitó enfrentar las propias condiciones de los gobiernos locales para ofrecer los servicios municipales. La diferencia de los municipios marcó límites y alcances y evidenció los desequilibrios territoriales y la necesidad de buscar un desarrollo territorial más equitativo. Los aportes y la visión de varios participantes fueron contundentes y consideraron que los temas prioritarios y comunes tienen que ver con el fortalecimiento de la administración de las municipalidades para responder a sus habitantes.<sup>90</sup>

## **2.2. Gestión administrativa y programática de El Salvador**

En este apartado se pretende explicar de manera clara aquellas herramientas, como planes o programas utilizados por el gobierno de El Salvador para establecer los lineamientos y las vías que se utilizarán para priorizar las necesidades del país y así definir las metas y objetivos que se deberán cumplir de acuerdo a lineamientos internacionales como la Agenda de desarrollo 2030 implementada en el país y alineada con los planes de nación y programas que se crean a partir de estos con el fin de poner en marcha las actividades pertinentes para cumplir con los objetivos como metas fijadas y plasmadas en el Plan de Nación.

### **2.2.1. Unificando las acciones del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador**

Desde su creación, la Organización de Naciones Unidas ha buscado la cooperación internacional y ha favorecido el multilateralismo entre los

---

<sup>90</sup> *Ibíd*, 19.



diversos miembros del sistema de Naciones Unidas lo que a su vez ha propiciado diversos procesos de interdependencia compleja. Sin embargo, aun dentro del mismo sistema de Naciones Unidas, los diferentes organismos que la componen a veces producen un doble esfuerzo de trabajo al no trabajar de manera conjunta en definir sus prioridades. Este doble esfuerzo se manifiesta de manera más notable en el trabajo que realiza la ONU dentro de los países pues muchas veces el trabajo que realizan no está en armonía con los planes de desarrollo del país.

Para solucionar este fenómeno, en 2005 los diferentes países reconocen la necesidad de que las Naciones Unidas desempeñen un papel fundamental en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo y de la coherencia, la coordinación y el cumplimiento de los objetivos y las medidas de desarrollo convenidos por la comunidad internacional, es por esta razón que deciden fortalecer la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, en estrecha cooperación con todas las demás instituciones multilaterales financieras, comerciales y de desarrollo, a fin de apoyar el crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En la Cumbre Mundial de 2005 se propusieron sugerencias orientadas a conseguir que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo fuera más coherente, eficaz y pertinente. Para lograr esto se recomendó que integrantes del sistema de las Naciones Unidas trabajaran “Unidos en la acción” a nivel nacional. Esto incluía la adopción de “cuatro elementos”, a saber, Un Líder, Un Programa, Un Presupuesto y, cuando procediera, Una Oficina. Esta iniciativa surge por los esfuerzos internacionales para lograr una cooperación más eficaz que genere un mayor impacto en el desarrollo.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Programa de las Naciones Unidas en El Salvador, *Unidos En La Acción: Unificando las Acciones del Sistema de Naciones Unidas*

A finales de 2006, ocho países se habían ofrecido para poner en práctica la experiencia piloto “Unidos en la acción”: Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, Ruanda, la República Unida de Tanzania, el Uruguay y Vietnam. Con este plan piloto lo que se buscaba era unificar los esfuerzos e intervenciones del sistema de Naciones Unidas y que en cooperación con los gobiernos anfitriones y en apoyo de los objetivos nacionales de desarrollo, elaborara enfoques para mejorar la coherencia, eficiencia y eficacia en el plano nacional, reducir los costos de transacción de los países anfitriones, y determinar lo que funciona mejor en diferentes situaciones nacionales.<sup>92</sup>

El programa Delivering as One (DaO) se aplicó de manera distinta en cada uno de los países voluntarios según los diversos contextos nacionales. Impulsaron el proceso de la implicación y el liderazgo nacionales y el respeto por el principio de que no existe un enfoque único aplicable a todos. Los países adaptaron los pilares a sus realidades y en general lograron resultados de moderados a significativos en el accionar del sistema de Naciones Unidas dentro de los países.

El Salvador es el primer país latinoamericano que implementa por decisión propia el programa “Unidos en la Acción” también conocido en inglés como iniciativa DaO (Delivering as One). Entre los antecedentes más importantes que motivaron a El Salvador a implementar este programa se pueden mencionar la adhesión a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Cooperación y la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.

---

*en El Salvador*” (El Salvador, 2014), 15,  
<http://cooperacion.rree.gob.sv/documents/14351/0/MODELO+DAO+EL+SALVADOR/eb6944c6-7fac-4064-9d96-f1b94b738aa7>.

<sup>92</sup> *Ibíd*, 16.

En 2012 el Gobierno de El Salvador, considerando que se habían dado los pasos necesarios, manifestó su decisión de ser un país DaO que un año después se formalizó mediante la aprobación de este modelo para El Salvador y de la hoja de ruta para su implementación. El DaO fue inscrito como uno de los compromisos estratégicos trazados en el Plan Nacional de la Eficacia de la Cooperación.<sup>93</sup>

Se considera un país DaO a los que deciden implementar el modelo estratégico operacional donde las agencias del sistema de Naciones Unidas presentes dentro del país alinean sus operaciones en conjunto con las prioridades nacionales además de buscar reducir los costos operacionales, tanto monetarios como de trabajo, y de simplificar los procesos y transacciones operacionales.

Con este Programa, El Salvador pretende reestructurar las dinámicas internas del Sistema en su integralidad, en función de reducir los costes de transacción y mejorar el trabajo conjunto entre el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de El Salvador, además de renovar los lazos de amistad y cooperación histórica entre ambos, así como su comunicación y coordinación.

Esto también le exige al gobierno avanzar en un papel más proactivo tanto en la definición de planes y prioridades de desarrollo, como en el dialogo que permita alinear los esfuerzos del SNU con los planes de desarrollo y prioridades establecidas. De igual forma, la transparencia y la mutua rendición de cuentas, será un eje fundamental del trabajo conjunto.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> *Ibíd.*

En marzo de 2014 El Salvador publicó su informe: Unidos en la Acción el cual sienta las bases y principios para aplicar su modelo adaptándolo a la realidad nacional. Para aplicar los pilares, se han concebido diferentes Procedimientos Operativos Estándar (SPO por sus siglas en inglés). Estos son procedimientos escritos que describen y explican cómo realizar una tarea para lograr un fin específico, de la mejor manera posible.

#### A) Pilares

Los pilares sobre los cuales El Salvador decidió basar su modelo DaO son: I- Un Programa; II- Un Marco Presupuestario Común y Un Fondo; III- Un Líder; IV- Operando como Uno; V- Comunicando como Uno; VI- Un Gobierno.<sup>95</sup>

- Pilar I: Un Programa

Los principales objetivos de este pilar son fortalecer la apropiación nacional y el liderazgo gubernamental, incrementar la transparencia y la coherencia en la planificación y mejorar la rendición de cuentas en cuanto a resultados y elementos transversales de desarrollo. Para el Pilar Un Programa los Procedimientos Operativos Estándar a utilizar son la Evaluación común de país (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). Además de crear una Matriz de resultados a nivel de resultado que sirve como un marco de rendición de cuentas mutuo incluyendo lo que las agencias contribuyen para cada resultado.

Se busca con este pilar lograr que las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas trabajen de la mano con el gobierno de El Salvador para que se rijan por las prioridades de desarrollo nacionales y se apeguen a un solo programa en el que puedan trabajar juntos y así lograr los objetivos de manera eficaz y eficiente.

---

<sup>95</sup> *Ibíd*, 21.

- Pilar II: Un Marco Presupuestario Común y Un Fondo

Este pilar busca unificar el apoyo que brinda el Sistema de Naciones Unidas, sirviendo de catalizador para un enfoque inclusivo y mejorar la movilización de recursos de forma conjunta. Para este pilar El Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) cuenta con Un Marco Presupuestario Común de medio término (tres a cinco años) que da soporte, como una herramienta de planificación y gestión, al programa, las operaciones y las comunicaciones.

Además, se asignan los roles y responsabilidades del Coordinador Residente y del Equipo de País de las Naciones Unidas para el desarrollo y la gestión de presupuestos, y para la movilización y asignación de recursos y un marco anual presupuestal común que sirva como fuente de información financiera sobre los recursos disponibles y esperados, así como base para la movilización y asignación de recursos para un fondo.

- Pilar III: Un Líder

El objetivo de este es permitir que el Coordinador Residente y el Equipo de País de Naciones Unidas actúen como un único líder además de contribuir a la reducción de costos transaccionales, duplicación, fragmentación y competencia por fondos.

Este pilar se basa en el trabajo del Coordinador Residente y en la importancia de que sea el quien lidere el proceso de trabajo del Equipo País de Naciones Unidas y vele por la coherencia de las operaciones que se llevan a cabo en el país.

- Pilar IV: Operando como Uno

Sus objetivos son permitir al Sistema de Naciones Unidas (SNU) contar con un modelo estratégico operacional, costo-eficiente, para la implementación de Un Programa; capitalizar las capacidades existentes de cada agencia y la consolidación de los servicios; y basar las operaciones comunes en las capacidades locales, permitiendo un enfoque localizado y realista que responda de manera adecuada a las necesidades del país.

Con este pilar se pretende primero que las diferentes agencias definan y maximicen sus capacidades y que se aproveche y se lleven a cabo programas basados en las capacidades locales. Además, se busca lograr adquisiciones comunes, tecnología de información y comunicación (TIC), Recursos humanos y auditoría común.

- Pilar V: Comunicando como Uno

Busca contribuir al posicionamiento estratégico del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y su visión común a nivel de país, asegurar una manera coherente del SNU para posicionar sus mensajes y mejorar la calidad del diálogo con el gobierno anfitrión.

Para lograr este pilar es necesario establecer un Grupo Interagencial de Comunicaciones (GICOM), que rinda cuentas al Grupo País y al Coordinador Residente. Este grupo debe estar liderado por un miembro del UNCT o el CR. También se deben desarrollar estrategias comunicacionales conjuntas que tengan objetivos claramente definidos y estén alineados con los resultados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Pilar VI: Un Gobierno

Este nuevo pilar creado por El Salvador busca generar un activo liderazgo nacional en la conducción del proceso y en la generación de las condiciones políticas, técnicas y administrativas para el aterrizaje y funcionamiento del DaO en el país. También pretende generar una mejor interlocución entre el Gobierno de El Salvador (GOES) y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y reforzar el espacio de coordinación entre el GOES y el SNU. Todo esto con el objetivo de optimizar la comunicación y coordinación entre las instituciones de gobierno nacional y el Sistema de Naciones Unidas. Se concibió la creación del Pilar “Un Gobierno” para generar un aporte no solo a nivel nacional, sino que también brindarle una alternativa al sistema de Naciones Unidas y a los países que apliquen el modelo DaO en el futuro para que incorporen este nuevo pilar y que de esa manera se logren mejores resultados.

El Gobierno ha hecho y tomado los pasos necesarios para adoptar el enfoque de Unidos en la Acción. A nivel político, el Gobierno tiene su Plan Nacional para la Eficacia (2012) que claramente indica su voluntad inequívoca de coordinar mejor la ayuda al desarrollo e incluso tienen como uno de sus indicadores de éxito el avance del enfoque DaO en el país. Así mismo están trabajando para crear el Sistema Nacional de Planificación el cual se responsabilizará, entre otras cosas, de planificar la cooperación al desarrollo y deberá convertirse en el interlocutor principal con el UNCT. Al igual que el SNU, el Gobierno deberá también mejorar su coordinación interna y apoyar en transmitir la relevancia del trabajo conjunto a todos los ministerios de línea y aceptar los mecanismos para la priorización de las necesidades de cooperación asegurándose que las prioridades sectoriales se ven también reflejadas y transmitidas al SNU.

### **2.2.2. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019**

Un plan de Desarrollo Nacional o Plan Quinquenal de Desarrollo es la hoja de ruta a seguir por un determinado gobierno de turno, por lo general está compuesta por varios fines u objetivos, los cuales se componen con sus propias metas respectivamente que son los lineamientos por ejecutar en el periodo gubernamental de un país. El Plan de Nación en el caso de El Salvador, también llamado Plan Nacional de Desarrollo de El Salvador, es una guía con acciones muy específicas para conseguir los objetivos de país ya que es el instrumento que contiene lineamientos de carácter estratégicos que buscan alcanzar o concretar las acciones gubernamentales para procurar el desarrollo del territorio nacional.

El Plan de Nación de El Salvador posee características muy propias del gobierno en turno, precisamente la elaboración del mismo acogió una dinámica de consulta ciudadana para su formulación, tomando en cuenta líderes comunales, alcaldes, personas representativas de diferentes sectores de la sociedad para conocer sus necesidades y a que cuestiones debería ir enfocado el plan estratégico de nación con el fin de lograr satisfacer a manera general las prioridades de la población en los diversos sectores y ámbitos de la sociedad y con esto generar un desarrollo de manera más focalizada. Se realizaron consultas a miles de líderes comunitarios ampliando el diálogo a la sociedad para conocer las perspectivas de las personas, siendo esta la base del plan de nación, priorizar la necesidad humana.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 apuesta a convertir a El Salvador en un país incluyente, equitativo, próspero y solidario que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población y que, como requisito fundamental para ello, reconozca las diferencias y necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales.



Lo anterior requiere impulsar y profundizar una serie de transformaciones en las relaciones entre sociedad, Estado, economía y medio ambiente. Para materializar estas transformaciones, la gestión gubernamental ha asumido los siguientes compromisos: (a) priorizar el derecho de las personas a una vida digna, plena, feliz y libre de discriminación; (b) garantizar que la realización humana ocurra de forma colectiva, igualitaria y solidaria, en un contexto de paz, equidad y de profundo respeto y armonía con la naturaleza; (c) liderar activamente el proceso del buen vivir; y (d) garantizar el equilibrio y la corresponsabilidad entre los diversos actores nacionales como uno de los requisitos fundamentales para generar el bienestar de la mayoría de la población.<sup>96</sup>

Una cuestión interesante para la investigación en desarrollo es hacer un análisis de los componentes del Plan Quinquenal, debido a su naturaleza y la coherencia que poseen con la temática de la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin dejar de lado la visión de la teoría del Transnacionalismo Internacional que se encuentra ligada en la forma de operar y dividir las labores de manera focalizada para crear impactos que se sientan en el país al igual que en la analogía de la red de telaraña que se explicó con anterioridad.

El buen vivir representa una nueva manera de construir el presente del país para poder hacerle frente al futuro, y es un componente indispensable en el desarrollo de El Salvador. El desarrollo no se concibe como un proceso único, lineal y centrado en el crecimiento económico: el desarrollo es integral y plural y, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar. El crecimiento económico no es

---

<sup>96</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador 2015 - 2019*, (El Salvador, 2015), 174, <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>.

sinónimo de desarrollo y tampoco es su finalidad. Es un medio para lograr el objetivo del buen vivir. El desarrollo deja de reducirse a un proceso de acumulación material, de consumo incremental o de satisfacción utilitarista de las personas. El desarrollo será, en cambio, que todas ellas tengan la oportunidad y la garantía de la vida como un proceso personal y colectivo, en el que la identidad y la pertenencia desempeñen un rol fundamental para lograr una convivencia armoniosa.<sup>97</sup>

Una de las temáticas más sobresalientes de este Plan de Nación es el buen vivir, su base son las personas, las comunidades, pueblos y territorios, y esto es interesante ya que la esencia de la investigación en curso busca la forma de llegar de manera localizada y tener un alcance en los diferentes territorios, teniendo una total coherencia con los principios acogidos por el plan en cuanto a la dimensión multinivel por la cual se opera este desde su formulación. Las necesidades, conocimientos y potencialidades, son algunas de las condiciones que este plan toma en cuenta, al igual que la investigación en curso, en cuanto a la pre factibilidad, busca visualizar esas cuestiones para conocer si es factible aplicar los objetivos de desarrollo priorizados en distintos territorios, tomando en cuenta sus características sociales, ambientales, demográficas y otras.

Al interior de sus líneas de acción alberga ciertas dimensiones como económicas, políticas, ambientales, de género, pertenencia étnica, entre otras que también poseen una coherencia lógica con los objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados por El Salvador, ya que estas acciones realizadas en base a estas dimensiones abonarán a la realización y cumplimiento de estos, siendo interesante destacar que de alguna manera el plan de nación

---

<sup>97</sup> *Ibíd*, 91.

plantea la realización de actividades en localidades, es decir de manera localizada y focalizada.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro es el instrumento de política pública de más alto nivel, la primera piedra en la construcción del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y el mapa que orientará la ruta del país en cinco años. En él se establecen las prioridades y se traza el camino del quinquenio en un horizonte de mediano y largo plazo.<sup>98</sup>

Los principios con naturaleza participativa fomentan o impulsan una manera disgregada de actividad con la cual se propone que es más certero trabajar y lograr mejores resultados debido a que la atención de las actividades y las participaciones se concentran en puntos neurálgicos que vienen a ser las áreas principales de transformación en los diversos territorios y esto acarrea consigo un desarrollo más sólido.

El PQD 2014-2019 fue formulado y será implementado con la participación activa de todas las instituciones de gobierno y de los diferentes sectores y actores de la sociedad, como resultado del carácter participativo y democrático del Gobierno, y por decisión expresa del presidente de la república. En cuanto a la naturaleza del PQD 2014-2019, este descansa en cinco principios: a) Carácter estratégico, b) Gestión para resultados, c) Participativo, d) Medible, e) Realista y factible.<sup>99</sup>

Potenciar el país en la integración a la región y al mundo es una prioridad de este plan, situación que también se puede ver desde la visión del transnacionalismo ya que pretende crear un impacto desde lo particular, es decir comenzando a nivel de país, hasta alcanzar una influencia en la región,

---

<sup>98</sup> *Ibíd*, 11.

<sup>99</sup> *Ibíd*, 15.

y correlativo a esto poder impulsar la región y el país en el mundo como una interdependencia explicada por la teoría.

Este plan pretende la creación de programas estratégicos enfocados al progreso, a la ampliación de empleos y el mejoramiento de la infraestructura, pues esta hoja de ruta o instrumento de política pública es la herramienta de más alto nivel del gobierno y se establecen las prioridades y las líneas de ruta para su posterior resolución. El gobierno pretende la creación de instancias y mecanismos dentro del órgano ejecutivo para la implementación, territorialización y para la medición del impacto de sus programas para asegurar el desarrollo del país tomando en cuenta la participación ciudadana ya que es una de las prioridades del plan quinquenal al igual que la visión del buen vivir.

En pocas palabras, el buen vivir es una estrategia utilizada por el gobierno en turno que alberga una serie de características propias de diversidad de ámbitos, en lo económico, social, salud, medioambiente, con los que pretende intervenir territorios con la finalidad de desarrollarlos tomando en cuenta el motivo de brindar las mismas oportunidades a las personas sin importar las diferencias que puedan existir entre estos.

Sin duda, adoptar el buen vivir como valor, trayecto y horizonte nacional exige una manera diferente de entender y hacer política pública. Implica que las instituciones del Estado deberán planificar e implementar sus intervenciones procurando cumplir con los siguientes compromisos:

- Priorizar la protección de la vida de las personas y garantizar las condiciones para su desarrollo a lo largo del ciclo de vida.
- Reducir progresivamente las desigualdades de género para lograr una sociedad igualitaria y equitativa que brinde oportunidades para

mujeres y hombres, y en la que se reconozcan sus necesidades e intereses específicos.

- Diversificar las formas y relaciones de producción y reproducción económica, reposicionando la importancia del trabajo humano.
- Revalorizar y celebrar la interculturalidad y la diversidad de las formas de saber y vivir.
- Destacar la importancia del territorio como espacio de creación, reproducción, producción y convivencia comunitaria.
- Recuperar el tejido social-comunitario y fortalecer procesos de convivencia pacífica.
- Instaurar procesos de inclusión y diálogo para lograr acuerdos comunes sobre lo que significa que las personas gocen de bienestar en sus comunidades.
- Reconocer la importancia de la naturaleza y avanzar hacia una gestión responsable y respetuosa de los recursos naturales.<sup>100</sup>

A continuación, se muestra un diagrama de aquellos factores que explican la base fundamental del Plan Nacional de Desarrollo de El Salvador 2014-2019 con el fin de clarificar sus ideales, valores y las bases fundamentales por las cuales se le da la razón de ser a este plan de gobierno. De manera implícita se encuentran los mecanismos que llevan a cabo la labor de desarrollar los diferentes planes necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. A continuación, se muestra el logotipo de trabajo del Plan de nación en el que muestra las bases fundamentales del buen vivir.

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*

Diagrama 5 Esquema del buen vivir para El Salvador



Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 de El Salvador. (El Salvador, 2014).

### 2.2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social

El Plan Nacional de Desarrollo Protección e Inclusión Social tiene como finalidad ser un instrumento de gran importancia para abonar a las políticas de gobierno, este se ampara en un cuerpo normativo amplio, incluyendo la Ley de Desarrollo y Protección Social, con el cual se amplía el campo de priorización de cumplimiento de derechos, tanto en lo económico, social y cultural. Estas priorizaciones pretenden alcanzar metas específicas como erradicar de forma progresiva la pobreza, procurar la igualdad social y que se garanticen las condiciones objetivas que permitan a las mayorías ejercer y disfrutar sus derechos.

“Los principios por los cuales se rige el Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social 2014- 2019 son los establecidos y definidos en la Ley de Desarrollo, Protección e Inclusión Social (art. 5); y que también guían cada uno de los programas que lo integran son: a) Bien común, b) Continuidad c) Equidad Social, d) Exigibilidad, e) Igualdad Social, f ) Igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, g) Justicia distributiva, h) Libertad, i) No discriminación, j) Participación ciudadana, k) Progresividad, l) Respeto de la diversidad cultural, m) Solidaridad, n) Universalidad.”<sup>101</sup>

La ley de protección e inclusión social es el cuerpo normativo sobre el cual se establece la legalidad del Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección social, el cual aglomera una serie de principios que velan por el bienestar de la población en diversos ámbitos y tiene por objetivo mejorar y procurar el desarrollo de la sociedad salvadoreña de acuerdo a sus necesidades y características específicas, de igual manera no se debe dejar de lado la gran congruencia que los principios del Plan tienen con muchos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es importante destacar que el Plan Social está alineado y responde a las prioridades y enfoques que se establecen en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014– 2019, relacionados con la mejora del bienestar y la protección social de salvadoreños y salvadoreñas. El Plan define siete resultados, detalla los programas y estrategias a implementar y establece los principios y mecanismos para la participación ciudadana en todo el ciclo de la política social. Al igual que establece enfoques que es necesario conocer ya que son la piedra angular de esta estrategia de desarrollo.

---

<sup>101</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Programa de las Naciones Unidas en El Salvador, *Unidos En La Acción. Unificando Las Acciones Del Sistema de Naciones Unidas En El Salvador*, 49.

El Plan de Desarrollo prioriza enfoques pertinentes para lograr el desarrollo, entre los cuales se puede destacar: “El enfoque de género es una nueva forma de mirar la realidad que tiene en cuenta y visualiza las causas y las consecuencias de las desigualdades entre mujeres y hombres, que han definido a lo largo de la historia la discriminación de las mujeres como género y la reproducción de las desigualdades. De esta manera, se propone analizar la realidad de forma desagregada, teniendo en cuenta las necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres, determinadas por sus roles tradicionales de género, así como su condición (referida al bienestar material) y posición específica de género (alusivo a la valoración, el reconocimiento y el acceso al poder).<sup>102</sup>

Dentro de los objetivos priorizados por El Salvador se destaca el objetivo número diez en cuanto a la reducción de las desigualdades entre los géneros, este plan le apuesta como una de sus piedras angulares precisamente a este aspecto de la reducción entre la brecha existente entre hombres y mujeres con el de mejorar la organización en las sociedades y crear impacto en las políticas de gobierno y de esta manera superar los desafíos que los objetivos en la agenda 2030 se plantean en cuanto a esta temática de género.

#### **2.2.2.2. Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implica, que los países deberán realizar esfuerzos en:

- Contar con Planes de Desarrollo Nacional que recojan esta visión acordada globalmente, y en caso necesario ajustarlos a ella.

---

<sup>102</sup> *Ibíd*, 52.



- Definir una estrategia de intervención integral que considere la nueva institucionalidad necesaria para promover el desarrollo sostenible, con acciones concretas que garanticen la implementación y ejecución de políticas públicas y estratégicas de carácter macroeconómico y de naturaleza sectorial ya aprobadas o nuevas.
- Destinar, a través de la cooperación internacional y nuevas fuentes de financiamiento, mayores recursos para fortalecer las instituciones encargadas en la implementación de los principios y objetivos del desarrollo sostenible.
- Garantizar la continuidad y cumplimiento de los compromisos del desarrollo sostenible de un gobierno a otro.
- Reportar nuestros avances como país a nivel global.<sup>103</sup>

La coherencia entre los planes nacionales y la agenda internacional de desarrollo es evidente en el país debido a la implementación de leyes y la creación de planes estratégicos en el marco del plan de nación, específicamente con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, que plantea el buen vivir, se muestran muchas características que guardan una lógica común entre el plano nacional y su visión o finalidad y el plano internacional y sus objetivos.

Además de la creación de los planes pertinentes para resolver o dar lugar a la resolución de los objetivos de nación y lineamientos estratégicos, fue indispensable la creación de instancias e instituciones que se ocuparan de operar y desarrollar los programas en el marco del cumplimiento de la agenda 2030, primordialmente se puede destacar la Secretaría Técnica y de

---

<sup>103</sup> Alexander Segovia; Jaime Miranda; Roberto Valent; Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, *Agenda de Desarrollo Post 2015*.

Planificación de las Presidencia de El Salvador, el cual ha sido el ente gestor de la absorción y administración de la agenda internacional al interior de los planes estratégicos del gobierno en turno.

Si bien es cierto, los planes estratégicos pueden variar según los gobiernos que se coloquen en los diferentes periodos, pero con la nueva agenda de desarrollo se adquirió el compromiso de dar el seguimiento necesario a los planes ya planteados para no detener el desarrollo y procurar la sostenibilidad y de esa manera poder rendir cuentas de las acciones alcanzadas y los resultados obtenidos.

Diagrama 6 Mecanismo Plural de Seguimiento a la Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador



Fuente: Presentación de la Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador, (El Salvador, noviembre 2017).

La Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador fomenta la creación de Planes de Desarrollo Nacional que se encarguen de vincular los acuerdos globales con estrategias de gobierno ya a un nivel nacional, esto conlleva paulatinamente creación de planes para promover el desarrollo por medio de

programas y políticas públicas y aspectos como financiación externa en el caso de la cooperación internacional.

Los objetivos de la agenda persiguen tres resultados fundamentales: acabar con la pobreza extrema, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y combatir el cambio climático. “En este sentido representan un salto en cuanto a la integralidad en su visión del desarrollo en relación a los viejos Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Implementando la Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador:

- El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 contiene la visión, prioridades, objetivos y metas del Gobierno de la República de El Salvador, y tiene como apuesta convertirlo en un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población.
- Los ODS retoman los desafíos de desarrollo pendientes de los ODM y además redefine la agenda de desarrollo.
- Con la adopción de esta nueva agenda internacional el GOES asume una visión más amplia e integral del desarrollo, que va más allá del enfoque de renta media –centrado en el ingreso– y utilizado durante los ODM.
- Esta visión de desarrollo se centra en un enfoque de derechos y equidad, partiendo de la necesidad de superar importantes brechas de desarrollo y déficit en áreas sociales, económicas, infraestructura, género y medio ambiente.<sup>104</sup>

Es importante aclarar que el mecanismo de seguimiento que la Agenda de Desarrollo Sostenible plantea se ve estrechamente vinculada con la teoría del Transnacionalismo o Interdependencia compleja, pues esta dice que la

---

<sup>104</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Revisión Nacional Voluntaria de La Implementación de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible En El Salvador*, 98.

manera en que los diferentes actores que reconoce el Sistema Internacional se ven vinculados y trabajando en conjunto unos con otros, el efecto o el impacto se puede evidenciar de mejor manera en los resultados que esto arroje, además de entender la manera de multinivel en la que se está trabajando, desde el apoyo de entidades internacionales como Naciones Unidas, pasando por el gobierno central, la empresa privada, organizaciones y la misma sociedad civil, son indispensables para obtener un progreso de aplicación y mantenimiento de la Agenda 2030 en El Salvador.

### **2.3. El Salvador y la Agenda de Desarrollo Post 2015**

#### **2.3.1 Aportes de El Salvador en la localización de la Agenda de Desarrollo Post-2015**

El actual gobierno presidencial de El Salvador ha puesto la mira en la Agenda 2030, en un primer momento enfocándose en un sondeo o consulta previa a la construcción de una agenda integrada con las principales necesidades de la población y la sociedad en general. Durante este apartado serán analizados brevemente algunos esfuerzos impulsados por el país en materia metodológica, operacional y de transversalización de la Agenda 2030 con los intereses nacionales.

##### **A) Consulta para la localización de la Agenda de Desarrollo Post 2015**

En primer lugar, el país realizó la Consulta para la localización de la Agenda de Desarrollo Post 2015, la cual materializa la opinión de la ciudadanía en la construcción de una propuesta de país para la nueva agenda. Ésta supone una reformulación de la agenda de los ODM adaptada a los nuevos tiempos, con metas que emanen de las necesidades reales de todas las naciones.

El Salvador fue seleccionado, junto con otros trece países para el proceso de Localización de la Agenda Post 2015, que a su vez se encuentra integrada junto a otros temas que se están abordando a nivel mundial, como la ayuda al fortalecimiento de las capacidades y la construcción de instituciones efectivas, y consiste en concretizar y considerar las opiniones del nivel local y su contribución al desarrollo humano.<sup>105</sup> Tras analizar el informe final de la consulta, se puede decir que una de las principales novedades fue la potencialización de la participación de los actores locales, en su mayoría de los gobiernos locales, para definir cómo a partir de cada segmento de la sociedad e instituciones públicas y privadas, se puede contribuir al cumplimiento de los nuevos objetivos. Sin embargo, algo que el mismo informe plantea es que las autoridades locales son las protagonistas del desarrollo de cada uno de sus territorios, pero sin renunciar a los aportes que puedan ser canalizados desde el Gobierno Nacional.

Es a partir del año 2014 que El Salvador inicia un proceso de consulta al interior de su población en base a los avances logrados de la Agenda de Desarrollo. Dicha consulta giro principalmente respecto a los siguientes temas.

- Trabajo Decente y Protección Social
- Viviendo y Acceso a Servicios de Agua y Saneamiento
- Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Educación y Formación de Valores
- Servicios de Salud Preventivos y Curativos
- Seguridad Ciudadana y Prevención de Violencia
- Medio Ambiente y Adaptación al Cambio Climático
- Conectividad y Accesibilidad

---

<sup>105</sup> *Ibíd*, 25.

- Migración<sup>106</sup>

La Consulta puso en evidencia los retos a los que se enfrentaría la territorialización de los ejes temáticos identificados, estos están divididos en estructurales y culturales. Los retos estructurales hacen referencia a tres ideas, la primera de ellas es que no hay una estructura articulada entre las municipalidades y el Gobierno Nacional que permita la eficiencia y eficacia de los programas lanzados, en segundo lugar, se detectaron problemas como la corrupción, burocracia en la administración y pública y la desconfianza hacia los procesos públicos, finalmente, se concluyó que los 9 temas resultantes son muy amplios y que hay una diversidad de instituciones realizando avances individuales, ante lo cual la articulación de esfuerzos es el paso más complicado de realizar.

Finalmente, el aspecto más relevante de la Consulta fue dedicado a tratar la Visión de las municipalidades en éste proceso de identificación, las opiniones provinieron de un taller realizado junto con COMURES y representantes municipales, entre los retos encontrados se destacan las inequidades y disparidades entre los municipios, ya que algunos pueden alcanzar un buen posicionamiento en los objetivos mientras que otros no logran suplir servicios básicos a la mayor parte de la municipalidad; hay bajos niveles de capacitación previa para realizar proyectos debido a la falta de descentralización de competencias estatales y de recursos; sumado a ello el periodo de las legislaturas es de tres años, lo cual no permite realizar acciones con resultados a mediano plazo; y el problema que se generalizó fue los bajos niveles en la calidad de la educación y el bajo interés de la población para empoderarse en esos temas. Para dichos problemas, las municipalidades planteaban acciones concretas como la mejor distribución

---

<sup>106</sup> *Ibíd*, 87.

de los recursos y capacidades sobre una base legal desde el Estado Central hacia los municipios, la generación de capacidades y accesos a la población, la creación de fondos solidarios para paliar las desigualdades entre los municipios y articular un diálogo estable y sostenido entre todas las alcaldías.

### **2.3.2. Vinculación entre Agenda de Desarrollo Post 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo**

El Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén inició en el año 2014, año a partir del cual se diseña y publica el Plan Quinquenal de Desarrollo, el cual contiene la visión, prioridades, objetivos y metas del Gobierno de la República, y tiene como apuesta convertirlo en un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población. La vinculación existente entre la Agenda de Desarrollo y el Plan Quinquenal no es algo totalmente nuevo, más bien, se da desde gobiernos presidenciales anteriores que asumieron el compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y así se llegó hasta este momento para dar inicio a la Agenda 2030.

En la última década se ha dado una gran cantidad de avances en materia institucional, metodológica, académica y en otras áreas respecto a las estrategias de desarrollo para el país, se puede decir, que el actual gobierno posee mejores oportunidades que los anteriores para hacer frente a la Agenda 2030 vinculada a los Planes Quinquenales de Desarrollo.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, “El Salvador productivo, educado y seguro”, contiene once objetivos estratégicos que llegan a vincularse con los ODS en determinados aspectos, lo cual crea una realidad fructífera y de vinculación de estrategias y esfuerzos, sin embargo, en

aquellos en los que la vinculación no sea tan fuerte se debe trabajar de forma constante para superar esos vacíos.

Con la adopción de la nueva agenda internacional el Gobierno de El Salvador asume una visión más amplia e integral sobre el desarrollo, donde se busca un equilibrio entre lo social, económico y ambiental para asegurar las necesidades de las personas de manera adecuada sin afectar las necesidades del futuro, es claro que prima una visión que va más allá del enfoque de renta media, que se centraba en el ingreso, sino que ahonda en la ampliación de oportunidades, mejoras de la calidad de vida y un buen vivir, que es uno de los más recientes programas de la actual gestión.

El seguimiento nacional de la Agenda 2030 se dividirá en dos etapas: una agenda de largo plazo (hasta 2030) y una agenda nacional de mediano plazo (hasta 2019), en la cual este Gobierno se ha comprometido a avanzar sobre la misma. Para la definición de esta última, se tomaron como criterios:

- Las prioridades vinculadas al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019
- La capacidad estadística para la medición de los indicadores
- La disponibilidad de recursos y fuentes de cooperación
- La integración de los ODS en la agenda institucional
- Aquellas prioridades nacionales de la etapa de consultas para la localización de la Agenda Post- 2015.<sup>107</sup>

Lo que compete analizar en este momento es la segunda etapa, la cual se refiere a los compromisos, coincidencias y actuales esfuerzos del gobierno de Sánchez Cerén en la persecución del desarrollo. En primer lugar, se debe aclarar que la vinculación entre ODS – PQD se realizará con base en los objetivos priorizados por el gobierno. Esto debido a que existen 17 Objetivos

---

<sup>107</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible En El Salvador*, 52.



de Desarrollo Sostenible, de los cuales 9 han sido priorizados por el Gobierno Central, éstos últimos serán comparados con los 11 Objetivos del Plan Quinquenal.

Tabla 3 Vinculación entre ODS y Plan Quinquenal de Desarrollo

<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo</b>
ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.	PQD O5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	PQD O1: Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país.
ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.	PQD O4: Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad.
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	PQD O2: Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña.
ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	PQD O5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.
ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.	PQD O6: Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados.
	PQD O7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.
ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	PQD O7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.
ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el	PQD O3: Incrementar los niveles de seguridad ciudadana

desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	PQD O11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.
ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.	PQD O10: Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo.
	PQD O11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.

Fuente: Elaboración propia en base a PQD y ODS.

A partir de la comparación realizada, se puede destacar que algunos de los objetivos contenidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo lanzan una idea muy vaga de lo que en realidad se persigue, por ejemplo, el objetivo 11 que habla de la posibilidad de construir un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados, dicho objetivo combina variables que deberían ser tratadas de forma diferenciada y no inmersas en una sola idea. Sumado a ello se debe recalcar que los objetivos del Plan Quinquenal son una apuesta ambiciosa que debería tomar en cuenta aspectos como las condiciones nacionales de la economía y estado de bienestar actual, sumado a las condiciones políticas que caracterizan al Órgano Ejecutivo de nuestro país. Para categorizar el nivel de alineación entre los ODS y las prioridades del país se tomaron en cuenta tres criterios:

[...] relación de los ODS con el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014- 2019); existencia de políticas públicas o programas para atender las metas planteadas en los ODS; y, la institucionalidad para la coordinación e implementación de acciones que contribuyan a avanzar en los ODS.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibíd*, 57.



De igual forma, el informe de la Revisión Nacional Voluntaria presenta conclusiones respecto a la alineación del Plan Nacional de Desarrollo respecto a la Agenda 2030, entre las cuales se encuentran:<sup>109</sup>

- La visión de largo plazo enunciada en el horizonte temporal para el logro de los ODS (2030) y la Visión 2034 planteada en el PQD. (PQD 2015:91).
- La concepción de un enfoque de desarrollo más amplio que el basado en el ingreso, reconociendo que aún en los países clasificados en la categoría de “renta media”, como El Salvador, persisten brechas de desarrollo en lo económico, en lo social, en la infraestructura, ambientales y de género, entre otras.
- Dentro de su marco de referencia, el PQD retoma la Ley de Protección y Desarrollo Social (aprobada desde abril 2014), basada en un enfoque de derechos.
- La medición nacional de pobreza multidimensional, como herramienta complementaria a la medición de pobreza por ingreso, y que busca identificar a las personas y hogares que viven privaciones en las dimensiones de: educación, condiciones de vivienda, calidad del hábitat, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria. La primera medición se realizó con datos de 2014 y ha sido institucionalizada al incorporarla cada dos años en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).<sup>110</sup>

### **2.3.3. Priorización de Objetivos de Desarrollo Sostenible realizada por El Salvador**

Previo a analizar la priorización de Objetivos de Desarrollo Sostenible realizada por el Gobierno Central, se vuelve necesario dar un vistazo a la

---

<sup>109</sup> *Ibíd*, 31.

<sup>110</sup> *Ibíd*, 32.

alineación de los ODS con las prioridades de El Salvador, tomado de la Revisión Nacional Voluntaria.

Tabla 4 Alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades nacionales

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Existe en ES una alineación a los ODS
<b>Objetivo</b> Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. <b>1:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. <b>2:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. <b>3:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. <b>4:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. <b>5:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. <b>6:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. <b>7:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. <b>8:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. <b>9:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. <b>10:</b>	SI
<b>Objetivo</b> Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. <b>11:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. <b>12:</b>	NO
<b>Objetivo</b> Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio	NO

<b>13:</b> climático y sus efectos.	
<b>Objetivo</b> Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los <b>14:</b> mares y los recursos marinos.	NO
<b>Objetivo</b> Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de <b>15:</b> los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad.	NO
<b>Objetivo</b> Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el <b>16:</b> desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	SI
<b>Objetivo</b> Fortalecer los medios de implementación y revitalizar <b>17:</b> la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	SI

El color verde se relaciona al nivel de prioridad máximo sobre el objetivo, y el color amarillo el nivel de prioridad mínimo.

Fuente: La Agenda de Desarrollo Sostenible en El Salvador. Consejo de Ministros. Ministerio de Relaciones Exteriores, (Noviembre 2015).

Se puede destacar que, de la totalidad de los ODS, hay 8 de ellos que coinciden con las prioridades o esfuerzos nacionales, y de esos 8, únicamente 6 figuran entre los ODS priorizados por el gobierno. Ahora bien, es necesario estudiar a profundidad los objetivos que han sido preseleccionados por el gobierno para enfocar y canalizar esfuerzos hacia estos, por tanto, a continuación, se dará un breve abordaje, realizado por el grupo investigador, sobre del estado actual y las metas que desean ser alcanzadas, basándose en la Revisión Nacional Voluntaria.

- a) ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Durante los últimos 16 años se ha dado una reducción del 51% en el porcentaje de hogares que viven en condiciones de pobreza extrema, durante los cuales se han implementado planes, programas y acciones por parte del gobierno para paliar los efectos negativos de las crisis y condiciones de la población, de los cuales 15 forman parte del Sistema de Protección Social Universal y 5 al Plan Quinquenal de Desarrollo. Es para

el año 2014 que empieza a utilizar la Medición Nacional de Pobreza Multidimensional para evaluar el progreso de las políticas públicas y evaluar el progreso social del país. La medición de pobreza se basa en 5 tipos de privaciones como la educación, condiciones de la vivienda, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria, y calidad del hábitat. Entre los retos que figuran para el cumplimiento del objetivo figuran el incremento del ingreso per cápita por persona empleada y reducir el porcentaje de personas que viven con menos de \$1.90 al día.

- b) ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Actualmente, El Salvador ha realizado importantes avances en materia institucional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) a cargo de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ambas se encuentran en actualización para dar continuidad a su implementación durante el 2017. Entre los resultados más relevantes se encuentra la reducción de la malnutrición en niños menores de 5 años, pasando del 19% al 14% para el 2014, de igual forma la reducción del retardo del crecimiento en niños entre los 6 y 9 años, pasando del 15% al 9% en 2017. Es necesario mencionar que el gobierno ha realizado importantes vinculaciones entre la Agricultura Familiar y el Programa de Salud y Alimentación Escolar, y que pese a los importantes avances aún hay retos por resolver como la fuerte dependencia de la cooperación internacional para asegurar la continuidad de los esfuerzos y la necesidad de mejorar los sistemas de focalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- c) ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. El Salvador ha dado importantes pasos en materia regulatoria respecto a éste objetivo, se ha creado la Política Nacional de

Salud en el 2015, se aprobó la Ley de Medicamentos en el 2014, se continua la Política de Salud Sexual y Reproductiva y se está trabajando en el diseño de la Estrategia Nacional Multisectorial de Reducción del Embarazo Adolescente. Entre los principales logros se tienen la reducción de la mortalidad infantil en recién nacidos, reducción de precios de medicamentos y mayores y mejores accesos a servicios de salud.<sup>111</sup>

- d) ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos. Este, figura como una de las prioridades nacionales dentro del PQD y para su operatización se ha creado el Consejo Nacional de Educación y el Plan El Salvador Educado entre el cual se han definido los principales retos del sistema educativo como la prevención de violencia, docentes de calidad, desarrollo integral de la primera infancia, 12 grados de escolaridad universal, infraestructura adecuada y la educación superior para aumentar la productividad del país. Sumado a ello, se ha dado un gran impulso a la educación con la dotación de uniformes, calzado y útiles escolares en todos los centros escolares del país en cualquiera de sus niveles.
- e) ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Este objetivo figura como uno de los ejes transversales del PQD actual, así mismo, se ha continuado impulsando la aprobación de normativas tales como la Política Nacional de las Mujeres, la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las mujeres. De igual forma, se han tenido importantes avances en temas de reivindicación del rol de las mujeres en la vida social y administración estatal.

---

<sup>111</sup> *Ibíd*, 23.



- f) ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Entre el 2001 y el 2016 se han tenido importantes avances en el acceso de la población a fuentes de agua potable, alcanzando al 78.3% de la población nacional; en materia de saneamiento se cuenta con la Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental desde el 2013 cuyos ejes son el manejo de los residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y el saneamiento básico para las áreas periurbanas. Actualmente un 89.6% de la población nacional tiene acceso a servicios de saneamiento, sin embargo, aún hay retos que enfrentar como la incorporación del derecho al agua y al saneamiento en el marco legal, fortalecimiento de estrategias y planes nacionales respecto al agua y saneamiento, el establecimiento de un ente rector de la política hídrica y el acceso al agua y saneamiento para aquellas familias en condiciones de vulnerabilidad.
- g) ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. A pesar de que El Salvador no contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero como otros países industriales, el país ha demostrado gran interés en paliar los efectos que si sufre en el medio ambiente, entre ello se destaca la Política Nacional de Medio Ambiente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el primer Plan Nacional de Cambio Climático, sumado a ello, el país cuenta con el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes, la Estrategia de Adaptación del Cambio Climático en la Agricultura y la histórica Ley de Prohibición de la Minería Metálica en El Salvador. El Salvador está realizando grandes esfuerzos para acceder a los Fondos Verdes del Clima mediante la preparación de instituciones nacionales para ser aprobados bajo los criterios FVC.
- h) ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los

niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Se define como otra de las prioridades del PQD y cuenta un ente regente que es el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al seno de esta nace el Plan El Salvador Seguro que entre sus ejes contiene la prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, atención y protección a víctimas y el fortalecimiento institucional. Como parte de las acciones ejecutadas se encuentra la aprobación de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia para ejecutar el Plan El Salvador Seguro.

- i) ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. En este orden de ideas, se puede separar este apartado para hablar de la AOD como elemento central de los medios de implementación y en un segundo momento de alianzas. Respecto a la AOD, esta es vista por El Salvador como clave para el éxito de los demás objetivos y se han logrado avances institucionales respecto a esta, por ejemplo, la creación de la Agencia Nacional para la Eficacia de la Cooperación, participación en Foros de Alto Nivel, creación de unidades específicas sobre cooperación y desarrollo. Respecto a las alianzas, el gobierno cree en el trabajo conjunto de la sociedad que abarque las instituciones públicas, empresas privadas y la sociedad civil, así mismo el aprovechamiento de los Consejos Nacionales mencionados anteriormente.<sup>112</sup>

#### **2.4. Construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible**

En El Salvador se ha priorizado el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible como parte del plan estratégico de gobierno y con el fin de acatar lineamientos internacionales para procurar el desarrollo en el país

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*

y la región. Algunas de las instituciones que se han encargado de la construcción y adaptación de la agenda a los lineamientos y objetivos mundiales son la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Sistema de las Naciones Unidas, ellos unidos para avanzar en trabajo interinstitucional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país.

La conformación de esta agenda en el país ha tenido la participación de una gran cantidad de instituciones que abonan en la construcción de los lineamientos según el área en los que estos se desempeñen para especializar las líneas de acción de acuerdo a la materia que sea necesaria y así procurar alcanzar las metas establecidas por cada objetivo implementado y priorizado para El Salvador.

De acuerdo con la directora de seguimiento y evaluación, el encuentro se enmarca dentro de la etapa de construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo sostenible definida en la hoja de ruta establecida por el país para atender dicha Agenda global. “Estamos en el momento de presentar los avances alcanzados en atención a la Agenda Global al 2016, mediante la preparación del Informe Voluntario País, el cual describirá el proceso realizado por El Salvador, los indicadores globales y nacionales, comprometidos y viables de medir, así como las lecciones aprendidas y necesidades de apoyo del país para afrontar este reto mundial”, manifestó. En la reunión se explicó la metodología a seguir por parte de los puntos focales delegados por las instituciones gubernamentales, para la recopilación de datos e información que darán consistencia al Informe Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). “Otro de los propósitos de

esta actividad es contar con los insumos para rendir un informe nacional voluntario de los ODS.<sup>113</sup>

Algunas acciones, como la rendición de cuentas, son aspectos importantes a tomar en cuenta para conocer el desarrollo y los resultados obtenidos por las actividades y acciones realizadas, a partir de esto se puede constatar qué nivel de avance se ha realizado, y para interés de la investigación se puede incurrir en dicha documentación para lograr analizar qué acciones han sido pertinentes para procurar el cumplimiento de indicadores de objetivos y de esta manera lograr generar una congruencia entre la realización de estas metas a nivel nacional, con una realización de metas a nivel local.

Lo importante a destacar en esta gestión es que se está trabajando en coordinación con todas las instituciones del sector público que implementan políticas públicas y generan datos estadísticos y registros administrativos, ya que es con esa información que se muestran los grandes avances del país y reflejan la implementación de la Agenda Global de Desarrollo Sostenible, en concordancia con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

#### **2.4.1. Proceso de creación de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible**

El proceso de la Agenda de Desarrollo Sostenible ha estado marcado por una serie de pautas que van entrelazadas de manera cronológica, el primero de ellos es la Adopción de la continuidad de la Agenda de Desarrollo Sostenible, con 169 metas y 17 Objetivos.

---

<sup>113</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, *Guía metodológica para el trabajo sectorial en relación a las metas e indicadores nacionales al 2019*, (El Salvador, 2016), 1–15  
<http://190.5.135.72/indicadores/wp-content/uploads/2016/06/Guia-Metodologica-Revision-MatrizIndicadoresODS-Instituciones.pdf>.

La Agenda 2030 y los 17 ODS son el resultado de un largo camino de trabajo, ampliamente consensuado por todos los países. Particularmente, El Salvador contribuyó directamente a la elaboración de los mismos. La participación del Presidente de la República en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en la que finalmente se definió la Agenda 2030, muestra el fuerte compromiso y protagonismo del Gobierno de El Salvador en este tema.<sup>114</sup>

Por esa razón, el proceso nacional de adopción e implementación de la Agenda 2030 se encuentra conducido en el país, desde el más alto nivel por el Presidente y delegado técnicamente a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

De cara al proceso nacional de Apropiación de la Agenda 2030, se estableció una Hoja de Ruta que se seguirá como Gobierno de El Salvador para la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible en el país.

El primer paso en este proceso fue el desarrollo de un ciclo de socialización de la Agenda a más de 450 funcionarias y funcionarios de Gobierno sobre los ODS. Así mismo, en este proceso de inducción se fomentó un espacio de reflexión acerca de la vinculación existente entre el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, los Planes Estratégicos Institucionales de las instancias involucradas y los ODS.

Como segundo paso de la Hoja de Ruta elaborada se quiere llevar a cabo la Construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, ejercicio que

---

<sup>114</sup> Patricia Argueta Zuniga; Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de La Ley de Medio Ambiente*, 71.

se basa en la definición de metas nacionales al 2019 para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS como Gobierno de El Salvador.<sup>115</sup>

El punto de partida de dicho esfuerzo es el marco de indicadores mundiales propuesto por las Naciones Unidas. En el ámbito nacional, y retomando el Informe del Grupo Interagencial y de Expertos sobre Indicadores ODS presentado en el 47° periodo de sesiones de la Comisión Estadística del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se busca dar inicio al proceso de definición y construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible.<sup>116</sup>

Posterior a este ejercicio se celebrarán una serie de talleres de trabajo con las instituciones del estado acompañados por la STPP, el MRREE y el Sistema de Naciones Unidas. De dicho proceso se pretende identificar y construir de forma conjunta una propuesta de metas e indicadores nacionales al 2019, recopilando la información del ejercicio de revisión realizado por cada institución de forma individual, a fin de definir un primer borrador de Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible a ser validado en los Gabinetes de Gestión y posteriormente a ser aprobado por el Presidente. Así mismo los talleres servirán como espacio de coordinación para definir el liderazgo de las instituciones en cada una de las metas, y su rol en la generación y reporte de la información.<sup>117</sup>

## **2.5. Las municipalidades como gestores de desarrollo local**

El Salvador está dividido en 14 departamentos, y éstos, se descomponen en 262 divisiones administrativas locales o municipales, los cuales varían en

---

<sup>115</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Implementación de La Agenda Para El Desarrollo Despues de 2015*, 22.

<sup>116</sup> Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015 El Salvador*, 19.

<sup>117</sup> *Ibíd*, 28.

mediciones basadas en Índices de Desarrollo Humano, Índice de Pobreza Multidimensional, mapas de pobreza, niveles de recaudación de tasas municipales, accesos a servicios básicos y otros, en este orden de ideas, se debe analizar a fondo cuáles son los motivos de esas disparidades en cuanto a desarrollo sostenible de las municipalidades, tales como:

- La incapacidad del Estado para suplir las necesidades monetarias, administrativas y programáticas de cada uno de los municipios, de acuerdo con los mapas de pobreza, parte de las razones por las cuales hay municipios con gran número de familias pobres se debe a la incapacidad del Estado para solventar sus necesidades primordiales.
- Motivos estructurales como la microeconomía que no permiten el desarrollo de una actividad productiva e inclusiva de todas las familias salvadoreñas.
- Una distribución de los recursos económicos públicos de una forma poco efectiva en el país, lo cual provoca un acceso desigual a los beneficios, servicios y demás aspectos que el Estado debería brindar.
- Diferencias territoriales y poblacionales entre los distintos municipios, es decir, diferencias inherentes a las localidades que no pueden ser superadas por el Estado.

En la actualidad se pueden observar casos en que los municipios crean redes municipales, mancomunidades o asociaciones intermunicipales para garantizar el cumplimiento de determinados objetivos, suplir necesidades que no pueden ser afrontadas a partir de cada municipalidad, y aplicar a proyectos sociales de desarrollo o licitaciones internacionales, de igual forma, las municipalidades tanto del país como de otros países, ejercen la cooperación descentralizada como alternativa de búsqueda de desarrollo. Sin embargo, la cooperación descentralizada no es tema de interés para la

presente investigación, sino las formas en que los municipios buscan formas alternas a las determinadas por el Estado, que en algún momento no son suficientes para superar las necesidades municipales, para lograr el desarrollo de acuerdo con sus realidades.

La aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal se convierte en una apuesta por la búsqueda de alternativas para llevar el desarrollo y los recursos de la cooperación internacional a los lugares y a las personas que más lo ameritan. La situación nacional se ve marcada por factores internos, externos, sociales, económicos e incluso políticos.

El objetivo de la investigación es la adaptación o localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados por el Gobierno Central, en los municipios de El Salvador, para lo cual se vuelve necesario dar paso al análisis de las oportunidades de descentralización de las funciones estatales, que implica las funciones administrativas y programáticas. En la actualidad la localización o municipalización del desarrollo encuentra sinergias con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Quinquenal de Desarrollo y el Programa del Buen Vivir impulsado por el actual gobierno.

La relación entre la descentralización y la aplicación de los ODS parte de la necesidad de permitir a las municipalidades elegir y emprender sus propios caminos y alternativas de desarrollo, en base a su propia priorización de necesidades, la modernización administrativa en cada una de ellas, y la sinergia entre los objetivos priorizados por el Gobierno Central y lo que se debe ejecutar en las instituciones estatales y gobiernos municipales.

Cuando se habla de municipalización se hace referencia a la adaptabilidad de los Objetivos, Indicadores y Metas de la Agenda 2030 a las realidades y necesidades de los municipios, partiendo de la estructura, capacidades y gestiones de los mismos. Se ha mencionado por diversos autores que las



localidades buscan cada vez más sus propias vías hacia el desarrollo, lo cual fortalecería aspectos como la pertinencia, participación activa, apropiación y legitimidad de los procesos se desarrollen.

Como se ha hecho notar hasta el momento en el desarrollo de la investigación, este ha sido delimitado en diferentes niveles, partiendo del ámbito internacional; como lo fue el primer capítulo. En el caso del segundo capítulo se desarrolla a nivel de país, sobre como El Salvador ha trabajado el cumplimiento de los ODM, de igual manera como ha progresado en la configuración de la Agenda, de igual manera se ha hecho notable como el gobierno ha intentado articular sus políticas públicas con sus instituciones y municipios específicamente al ser signatario del marco normativo Delivering As One, que propone una sola línea de trabajo entre las diferentes instituciones, ello ayudara a crear un camino en paralelo con la agenda de desarrollo post ODS, también marcar la diferencia existentes entre la formulación de los ODM y los ODS. Que ayudara a marcar la hoja de ruta de aplicación de los criterios de pre factibilidad en la aplicación los ODS a un nivel local y crear instrumentos que puedan ser aplicados en los niveles locales y ayuden al desempeño de la medición de sus indicadores.

### **CAPITULO III. CONDICIONES DE PRE FACTIBILIDAD EN LA APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL MUNICIPAL**

#### **3.1. Condiciones objetivas para el logro del desarrollo sostenible en las municipalidades**

##### **3.1.1. Gobernanza descentralizada**

La descentralización se considera generalmente un proceso de reforma propio en el sector público, siendo su principal cometido destinar y transferir responsabilidades, recursos y autoridad general de los niveles superiores, en este caso del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno, que para el caso de aplicación en El Salvador serán los municipios, esto con el fin de que la transferencia de los servicios centrales y demás acciones programáticas y administrativas, puedan ser ejecutados y llevados a cabo de una manera eficaz por los gobiernos locales hacia los pobladores, generando un desarrollo local.

Al considerar esta asignación de autoridad a los niveles inferiores de gobierno, se distinguen tres dimensiones funcionales básicas de la descentralización: administrativa, fiscal y política en las cuales pueden coexistir en un país determinado, lo que conlleva en la práctica diversos grados de empoderamiento de las administraciones locales.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Chaitanya Kanuri; Aromar Revi; Jessica Espey Holger Kuhle; *¿Cómo Implementar Los ODS En Las Ciudades?*, 95.

Tabla 5 Definiciones de acepciones de la descentralización

<p>La descentralización administrativa comprende los sistemas, procesos y políticas que transfieren la administración de las funciones públicas a los gobiernos subnacionales. Esto no tiene por qué implicar autoridades con autonomía en los ingresos y gastos o mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.</p>	<p>La descentralización fiscal se refiere a la asignación formal de las funciones de gastos e ingresos a las ALs (transferencias intergubernamentales y los ingresos propios tributarios). No tiene por qué implicar mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.</p>	<p>La descentralización política es el conjunto de disposiciones destinadas a delegar autoridad política a las ALs y mejorar la rendición de cuentas a los residentes de sus jurisdicciones. Los ejemplos incluyen la elección popular de alcaldes y consejos previamente designados o que no existían. En efecto la descentralización política suma la democracia a los mecanismos técnicos de la descentralización administrativa y fiscal.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Sustainable Development Solutions Network: Cómo implementar los ODS en las ciudades, (2016).

A través de las tres dimensiones funcionales básicas de la descentralización se puede generar una definición: La descentralización es un proceso más amplio, y esencialmente político de empoderamiento de la población (sobre el sector público) a través del empoderamiento de sus administraciones locales.

Para el caso de El Salvador, el gobierno central es el responsable de generar bienestar a su población, esto sujeto a una obligación constitucional, contenida en la misma Carta Magna, tal es el caso de la educación, salud, trabajo, bien común, seguridad jurídica y otros. La Municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha abordado como fin el poder transformar aquellas obligaciones que a los gobiernos centrales se les dificulta cumplir, esto debido a problemas estructurales e históricos. La misma generación de problemas endógenos en la misma estructura ha obligado a repensar la manera de cómo poder ejecutar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto será a través de los gobiernos locales, para este

caso, denominados Municipalidades, y se ha reconocido su importancia debido a que tienen potencial para asegurar una toma de decisiones más inclusiva y representativa.

El desarrollo sostenible puede lograrse, [...] mediante una descentralización efectiva de las responsabilidades, la gestión política y la facultad de adoptar decisiones y una asignación proporcionada de recursos, incluida la facultad de recaudar ingresos, a las instituciones más representativas de los sectores interesados de la población y más cercanas a ellos”. De igual manera la descentralización servirá como una alternativa de gobernanza al desarrollo sostenible.<sup>119</sup>

La idea de la descentralización con gobiernos locales es ejercer un impacto positivo en la prestación de servicios y en la calidad de vida de los pobladores. Sin embargo, lograr este objetivo plantea una diversidad de desafíos, una de las consideraciones que se debe tomar en cuenta es que, al momento de descentralizar las funciones administrativas y programáticas, debe generarse una alineación entre las acciones del gobierno central con las de los gobiernos locales, es decir que las implementaciones de las políticas públicas deben tener la misma sintonía que los planes de desarrollo local. El segundo elemento a considerar es la burocracia en ambos sectores, tanto a nivel central como municipal, lo cual debería cambiar y poner énfasis en la generación de procesos encaminados a ese bienestar que debe ser concreto y directo.

De igual manera como tercer elemento se debería contar con un buen sistema de control y contabilidad para la rendición de cuentas para ambos

---

<sup>119</sup> Patricia Argueta Zuniga; Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de La Ley de Medio Ambiente*, 87.

sectores, con el fin de fortalecer la legitimidad y participación de la población de forma directa.

A pesar de que los beneficios que puede generar la descentralización en materia de desarrollo son multivariables, se deben de considerar ciertas ideas, la primera de ellas permite generar una pregunta clave, ¿están los municipios verdaderamente preparados para poder asumir las responsabilidades que el gobierno central les trasladaría? Recientes estudios han considerado que la descentralización sigue generando disparidades espaciales y exclusión cada vez mayores dentro de los territorios. Esto puede atribuirse a la forma en que se lleva a cabo la descentralización, tal es el caso que los gobiernos nacionales descentralizan responsabilidades y, a veces, facultades, mas no recursos humanos y financieros.

En otros casos, la falta de mecanismos idóneos de rendición de cuentas o el desarrollo privado carente de regulación se tradujo en resultados de gobernanza deficientes, tales como desarrollo desigual y cargas cada vez mayores de la deuda de los gobiernos locales. Y, en casi todos los países, se presta poca atención al desarrollo territorial, lo cual se traduce en una gobernanza espacial y sectorial fragmentada, y en una cooperación deficiente entre las diferentes entidades locales.<sup>120</sup>

Por ello es importante considerar que mejorar la calidad de la descentralización en un territorio es un proceso a largo plazo que depende de la voluntad política y de mejores mecanismos para una gobernanza autónoma que sea capaz de rendir cuentas. Específicamente, los gobiernos locales deberían procurar:

---

<sup>120</sup> Chaitanya Kanuri; Aromar Revi; Jessica Espey Holger Kuhle; *¿Cómo Implementar Los ODS En Las Ciudades?*, 105.

- Estar informados. Reunir información con base empírica para exigir mayor potestad en el ámbito legislativo, fiscal y ejecutivo, dentro de sectores específicos o en procesos operativos.
- Evaluar el desempeño. Mejorar la rendición de cuentas para la gestión tributaria y de gastos y el desempeño en los principales indicadores de gobernanza y sectoriales.
- Mejorar la transparencia y la inclusión en el gobierno local a través de una gobernanza más abierta, de datos abiertos y una mayor participación ciudadana.
- Trabajar en colaboración con los niveles más altos de gobierno y con comunidades locales para mejorar la autonomía y la rendición de cuentas.
- Cooperar con gobiernos locales vecinos a través de mecanismos formales e informales, con el fin de obtener mejoras mutuas en los resultados del desarrollo.
- Formar coaliciones de ciudades y gobiernos locales para intercambiar las mejores prácticas y ejercer presión para aumentar sus competencias. Convocar el apoyo público para fortalecimiento del gobierno local.<sup>121</sup>

Las acciones mencionadas anteriormente, son recomendaciones que los gobiernos locales deberían emprender para la mejora constante en la prestación de servicios y el mejoramiento de la calidad de los pobladores, de igual manera, podría valorarse la creación de redes intermunicipales, que podrán generar un aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes

---

<sup>121</sup> *Ibíd*, 107.

y el intercambio de conocimiento y buenas prácticas en el logro de ciertas responsabilidades.

### **3.1.2. Gobernanza local e integrada**

La implementación exitosa de los ODS, con el triple resultado de desarrollo social, desarrollo económico y protección del medio ambiente, requerirá un enfoque integrado de gobernanza y políticas. Se entiende por integración en el gobierno la coordinación de acuerdos de trabajo en los que los múltiples departamentos u organizaciones del sector público están involucrados para prestar un servicio público o implementar un programa. Se debe tener en cuenta que el desarrollo sostenible posee una triple dimensión en el resultado, estos son el ámbito social, económico y ambiental.<sup>122</sup>

La importancia de la inclusión sobre un apartado de gobernanza local e integrada sobre la descentralización en la implementación de los Objetivos de desarrollo sostenible a nivel local de las municipalidades se basa en cinco puntos específicos:

- i) superando las estructuras sectoriales tradicionales de gobernanza;
- ii) impulsando la coordinación entre los departamentos y las instituciones del sector público;
- iii) alineando las prioridades de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno,
- iv) promoviendo la toma de decisiones para beneficio mutuo y minimizando los compromisos
- v) fomentando la planificación multisectorial a través de la acción conjunta.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> *Ibíd*, 47.

<sup>123</sup> *Ibíd*, 51.

En el capítulo anterior se abordó el tema del trabajo de las municipalidades, sus objetivos, fines, obligaciones y otros, a partir de ello se puede aseverar que a pesar de que existe un mandato legal, que aclara que cada municipalidad debe generar un plan desarrollo local e integrado, estos distan de la realidad, ya que se enfocan en un reducido grupo de beneficiarios y la mayoría de los casos no llevan la continuidad en el tiempo, por estar supeditadas a mandatos políticos. La creciente fragmentación de la gobernanza actual, ha llevado a que los mismos organismos municipales trabajan independientemente unos de otros en los mismos territorios, con poca coordinación entre sí. Ya en 1987, el Informe Brundtland señaló que las instituciones que se enfrentan con los retos del desarrollo sostenible tienden a ser “independientes y fragmentadas y actúan siguiendo mandatos relativamente estrechos y conforme a procesos de adopción de decisiones cerrados”.<sup>124</sup>

La integración y alineación entre políticas, prioridades y programas de diferentes organismos de gobierno es esencial para la implementación equilibrada de los ODS, tanto a nivel local como nacional. Los elementos que deben de ser considerados como esenciales para lograr esas sinergias se basan en los siguientes puntos específicos:

- Coordinación vertical y multinivel entre gobiernos municipal y central: Las municipalidades deben trabajar estrechamente con los niveles más altos de gobierno para abordar el desarrollo de manera conjunta y utilizar enfoques de mejora coordinada en la planificación, implementación y elaboración de reportes, mecanismos de rendición de cuentas e impacto de las acciones. La coordinación vertical en la gobernanza en torno a los

---

<sup>124</sup> *Ibíd*, 49.



ODS fomentará una mejor asignación de recursos, basada en el conocimiento de las necesidades locales y las brechas de desarrollo.

- Coordinación horizontal entre todos los departamentos/ministerios: formulación coordinada de políticas entre los diferentes sectores del gobierno, para optimizar la utilización de recursos y buscar resultados de mutuo beneficio. Los gobiernos deben mejorar la gobernanza sectorial y establecer mecanismos de cooperación entre los diferentes departamentos e incorporar en la gestión de gobierno ejes transversales de alcance multisectorial, como protección del medio ambiente, género, inclusión económica, adaptación al cambio climático y medidas de mitigación.
- Coordinación territorial entre los gobiernos locales: Este debe estar sustentado por mecanismos de integración territorial, tales como políticas, planificación, infraestructura y rendición de cuentas que trasciendan las fronteras entre administraciones vecinas. Los resultados obtenidos de la coordinación territorial pueden incluir: redes, prestación de servicios coordinada regionalmente, crecimiento urbano controlado, protección de suelos agrícolas y vínculos más sólidos en el mercado laboral.<sup>125</sup>

Todas estas líneas de acción servirán para lograr un vínculo y generar un trabajo intersectorial y multinivel entre los distintos sectores, generar un beneficio paralelo en la población y el mejoramiento constante de las condiciones de vida.

---

<sup>125</sup> *Ibíd*, 63.

## **3.2. Prefactibilidad para la municipalización de la Agenda 2030**

### **3.2.1. Condiciones materiales disponibles**

Las prioridades de un país, las instituciones, los planes, programas y proyectos que los gobiernos ejecuten en sus territorios definirán el rumbo o dirección por donde van a discurrir sus objetivos, por tanto, los gobiernos deben ser estratégicos para la aplicación de sus políticas, más si han optado por objetivos internacionales, los cuales adaptarán a sus objetivos y planes nacionales.

La política estratégica y los mecanismos de planificación tienen que tornarse más participativos, integrados y flexibles. También tienen que ser reconocidos como procesos de aprendizaje en los cuales la información acerca de los avances hacia la sostenibilidad, o la ausencia de avances, se usa de manera constructiva para revisar el mecanismo y los medios de alcanzar los objetivos. Lo mejor es evitar los métodos de plan maestro, rígidos o estandarizados, por el hecho de que, en el mejor de los casos, generalmente son irrelevantes; y en el peor, contraproducentes. En su lugar, hay una necesidad apremiante de estructurar un método estratégico de desarrollo sostenible nacional de acuerdo con las necesidades, prioridades y recursos propios de cada país. A esta luz, la política de asesoramiento del CAD a estrategias para el desarrollo sostenible define una estrategia como una entidad que comprende: Un conjunto coordinado y en continuo perfeccionamiento de procesos participativos de análisis, debate, fortalecimiento de capacidad, planificación e inversión, que integra en un todo los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad, y que busca soluciones de compromiso donde esto no es posible.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Barry Dalal-Clayton; Stephen Bass, *Sustainable Development Strategies*, (Reino Unido: Earthscan Publications Ltd, 2002), 159.

Dentro de las condiciones materiales disponibles en un país se pueden mencionar las diferentes organizaciones, cuyas metas se concatenan con los ODS directa o indirectamente, además con las instituciones encargadas de la administración y de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Por tanto, es conveniente incluir actores comprometidos con los ODS en las diversas actividades y acciones gubernamentales, así como centros educativos, el sector privado y actores internacionales, y vincularlos con los proyectos locales que han de generar fuertes impactos en el desarrollo sostenible del territorio, de esta manera se creará un accionar gubernamental y local de carácter inclusivo.

Es importante el involucramiento de la sociedad civil en esta temática de aplicación y cumplimiento de los objetivos, además de contar con la participación de actores locales, es conveniente la implicación de otros actores que se sumen a este trabajo, así como también de entidades que apoyen la presentación de los ODS y en la Agenda 2030 ya que muchas veces debido a la falta de información, las divergencias territoriales y otros, se dificulta el cumplimiento de los compromisos, o bien esconden realidades muy diversas. Por este motivo se pretende obtener las condiciones materiales adecuadas y los recursos disponibles para poner en marcha los objetivos, y que exista un cumplimiento satisfactorio de los objetivos a nivel local, además de crear y mejorar las políticas a nivel de los territorios.

Las ventajas de cumplimiento de las metas, indicadores y en general de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles acarrear buenos impactos si estos se territorializan, por ejemplo el cumplimiento de las Metas podría ser una oportunidad para coordinar o integrar las políticas sociales a través de los ODM, los compromiso para la generación de informes (incluso territorializados), la potencialidad para diagnosticar a nivel territorial, poder reforzar política e institucionalmente las instancias subnacionales, la

posibilidad para la generación de políticas, sin territorialización no hay democracia ni política social efectiva, los ODM territorializados constituyen una oportunidad desde la perspectiva de derecho: exigibilidad, potencialidad para el trabajo conjunto público (especialmente a nivel local) con la comunidad. La adaptación de la Agenda 2030 constituye un medio y no un fin per se. En otras palabras, la creación de una Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, el seguimiento a los indicadores o el impulso de un mecanismo institucional para su abordaje no equivale al alcance de los ODS, sino que solo contribuyen al desarrollo de capacidades necesarias para alcanzar los mismos.<sup>127</sup>

En este sentido, se puede decir que las condiciones de pre factibilidad de aplicación de los ODS se ven fuertemente ligadas a, primeramente, suplir la necesidad de construir los mecanismos institucionales pertinentes para construir las capacidades, para poder posteriormente alcanzar los objetivos deseados. Las ventajas son mayores si se crean mecanismos a escala local en las que se determinen las actividades de manera más focalizada pues esto crearía mejores resultados en la aplicación de los objetivos.

El Salvador ha optado por alinear los ODS priorizados con su Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales como vía principal de implementación y logro de estos objetivos, y utiliza las capacidades creadas en torno a la Agenda 2030 para la coordinación y la concertación de su propia visión de desarrollo. El involucramiento de los actores no estatales, tales como la sociedad civil, la academia y el sector privado no se hace por decreto, sino que requiere de la inversión en alianzas a largo plazo y el diálogo sobre temas específicos.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; *Revisión Nacional Voluntaria de La Implementación de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible En El Salvador*, 29.

<sup>128</sup> *Ibíd*, 18.

Se ha logrado conocer que la agenda de 2030 conlleva implicaciones de diversos ámbitos, tanto en lo político, económico, social, medio ambiental, cultural, entre otros aspectos que tornan un tanto más compleja la situación de la aplicación de los ODS, contando con los recursos con los que se dispone y los diferentes actores que deben intervenir para este cumplimiento. Es preciso hablar de los diferentes niveles que la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe alcanzar, pues es necesario previamente conocer si es factible la aplicación de la misma en una manera focalizada.

Para entender mejor el proceso de difusión del poder es preciso contemplar otras lógicas que forman parte del proceso de transnacionalización y que también implican una redefinición del poder y que son sustanciales para entender la configuración de los procesos de desarrollo, por lo tanto para entender tanto las fuerzas que actúan en la configuración de los problemas, en su manifestación y, como resultado, aumentar la capacidad para identificar y articular mejores respuestas a los problemas del desarrollo es indispensable. La Agenda 2030 tendrá mayores posibilidades de éxito en la medida que contribuya a una gobernanza multinivel y democrática. Por ello no puede verse como una agenda «internacional» sin apenas implicaciones para los actores locales. Es necesario para la ampliación y el desarrollo de la agenda desde una lógica multinivel y democrática que tanto el marco de interpretación como la construcción de la narrativa se construyan desde una lógica interméstica en la que lo local y global constituyen ámbitos interdependientes de una misma realidad «transnacionalizada».<sup>129</sup>

Los recursos que a manera local se posean, van a depender también de la lógica internacional que formule los planes necesarios para implementar los

---

<sup>129</sup> Ignacio Martínez, *La Agenda 2030: ¿cambiar El Mundo Sin Cambiar La Distribución Del Poder?*, (Madrid: Lan Harremanak, 2016), 33.

objetivos; en otras palabras, no se puede desvincular la adaptabilidad que los ODS deben tener para que la aplicación en lo local sea pertinente y arroje mejores resultados, además esta lógica de interdependencia entre actores tanto locales, nacionales o globales cumple su veracidad debido a la complejidad de las relaciones que estos establecen y así como la misma teoría de la interdependencia explica, cada vez las relaciones entre actores se vuelven aún más complejas por los diferentes temas que surgen o los nuevos actores que se van posicionando en el sistema internacional.

Por tanto, las condiciones que un país pueda tener para la adaptabilidad de la Agenda 2030, dependerán de las políticas implementadas al interior del mismo así como de los mecanismos, instituciones y colaboración de la sociedad civil pueda tener para que juntos puedan procurar, aglutinando los recursos necesarios, como trabajo en conjunto entre instituciones, organizaciones, gobierno central, y locales, un mejor resultado en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles a nivel municipal.

Las condiciones materiales de las cuales disponen las municipalidades deben ser catalogadas en diferentes áreas, tanto en recursos económicos como recursos humanos, entendido como aquel talento humano capaz de realizar actividades asignadas con la finalidad de conseguir metas específicas. El recurso humano es un recurso indispensable para el logro de la municipalización de los Objetivos de Desarrollo sostenible.

Otro de los recursos indispensables en la municipalidad es el recurso económico, ya que este es el que impulsa el procesamiento de todas las actividades que procuran llevar a cabo las municipalidades, al igual que los recursos naturales con los que el territorio municipal pueda contar, determinará su accionar y sus prioridades dentro de la gestión municipal.

### **3.2.2. Estructura institucional existente**

La estructura institucional es importante para el cumplimiento de las metas u objetivos que un país tiene como objetivo, por tanto la legislación del país también debe poseer cierta coherencia con la realización de estos fines, en el caso de el desarrollo de las municipalidades debe tener bases reales para concretarse, así como el caso del desarrollo municipal en El Salvador, teniendo como antecedente la creación de mecanismos pertinentes para el cumplimiento de estas metas, así como se puede ver reflejado en la Constitución de la Republica de 1983.

Los artículos 202 al 207 de la Constitución de la República (1983) contemplan los aspectos relacionados con las municipalidades. En una parte del artículo 207 explícitamente se lee: "Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios se puede crear un fondo para el desarrollo económico de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso". En el mismo artículo se señala que el patrimonio municipal sería administrado por los concejos municipales, y será fiscalizado por la Corte de Cuentas de la Republica.<sup>130</sup>

La parte presupuestaria con la que operan las municipalidades es un punto clave para el desarrollo de las mismas; es importante considerar los ingresos que una municipalidad pueda alcanzar para procurar culminar sus objetivos, es por esto que se han creado instituciones y delegado instancias para desmembrar el trabajo que conlleva crear una operación descentralizada de labores entre los actores que se desempeñan en el territorio municipal. Más allá de esto, en El Salvador existen muchas instituciones que se encargan de velar por el accionar municipal en diversos campos, algunas de estas son

---

<sup>130</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículo 207.

piezas claves para la investigación en desarrollo debido a la materia que estudian y el rol desempeñado.

En el marco del XXXI Congreso Nacional de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la directora de Territorialización del Estado de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), Gladys Melara, presentó el enfoque de desarrollo nacional y local y de modelo de Estado para el buen vivir que se está impulsando. La representante de esta secretaría señaló las seis apuestas importantes en esta materia que se han planteado para el quinquenio 2014-2019. Estas son: territorialización de las políticas públicas, ordenamiento y desarrollo territorial, desconcentración de funciones y servicios, descentralización de competencias, gestión asociada de los territorios, y sistema de ciudades. Hay un interés por parte del Gobierno de El Salvador de incorporar a los territorios como actores y beneficiarios del desarrollo local y nacional. “Estamos acompañando al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial en esa gran misión que le han dado de desarrollo territorial; y para el giro que tienen que dar las gobernaciones y los gabinetes departamentales”. Entre algunos de los avances que se registran se encuentra la aprobación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y de su reglamento.<sup>131</sup>

El trabajo municipal está tomando cada vez más auge, en teoría, se está facilitando la aplicación de temáticas de desarrollo a nivel local, esto hace un canal factible para la promoción de la municipalización de los ODS. En El Salvador se han creado instituciones que trabajan directamente para el funcionamiento de las municipalidades, así como consejos, leyes, y un

---

<sup>131</sup> Gladys Melara, *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo 2016*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (El Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2016), 17.



sistema completo de ordenanza para la operación de labores municipales. Dentro de las instituciones de mayor importancia para la investigación. A continuación, se presentarán algunas de las instituciones que desempeñan roles fundamentales para la colaboración del accionar de las municipalidades y de su sostenimiento.

Con respecto a la descentralización, ya se han sostenido reuniones con la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa para discutir la creación de una ley marco sobre la descentralización, que podrá permitir dar inicio a los procesos de transferencia de competencias y de recursos a mancomunidades y asociaciones de municipios. Cabe resaltar que en esta gestión se están apoyando los procesos de asociatividad municipal. Se llevó a cabo la firma de una declaración conjunta en gestión asociada de los territorios para el desarrollo territorial, que tiene como propósito formular la Política de Gestión Asociada de los Territorios, impulsar un plan de fortalecimiento de las asociaciones de municipios, apoyar la generación de condiciones de las asociaciones de municipios y microrregiones, e impulsar el registro único de las asociaciones. “Se está gestionando con el Banco Mundial un nuevo financiamiento para el desarrollo económico territorial que se ejecutará por medio del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, y las mancomunidades y asociaciones de municipios”, informó la directora de Territorialización. En cuanto a la desconcentración, se ha hecho un análisis de aquellas instituciones que deben acercar los servicios y los trámites a los territorios, y se han identificado los procesos de trámite y servicios a transferir. Este proceso iniciará en el oriente del país y ya se está haciendo el diseño estratégico. Por último, Gladys Melara resaltó la importancia de que haya comenzado a funcionar el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) dentro del ámbito del sistema de ciudades. El CODEMET busca unir al gobierno central con los gobiernos municipales para ponerse de

acuerdo en las grandes inversiones estratégicas de la zona metropolitana de San Salvador.<sup>132</sup>

La institucionalidad que un país posea, en cuanto a la manera de operar para buscar el logro de los objetivos globales, va a determinar en cierta manera qué tan factible será el cumplimiento de estos o no, por tanto, se han seleccionado ciertas instituciones a nivel nacional que se consideran importantes para la realización de actividades que vayan enfocadas a cumplir o al buscar las mejores alternativas para poder poner en marcha y aplicar la estructura que conlleva la agenda 2030 a nivel de municipios con el fin de procurar un cumplimiento más específico de estos.

El objetivo general de este proceso de consultas partió de los resultados obtenidos en la fase anterior, en la que se definían los objetivos prioritarios para el país. En este momento los ejes temáticos fueron refrescados y considerados desde y hacia el nivel territorial. El proceso de localización buscó el salto del qué hacer al cómo hacerlo, con la participación inclusiva y multinivel que garantizara una reflexión sobre la visión de país, pero, sobre todo, que permitiera construir una propuesta concreta desde la perspectiva de los actores territoriales. Para profundizar en la localización, se incorporaron las voces de 300 actores representantes de diversos grupos de la sociedad salvadoreña, particularmente en el nivel local. Los talleres también han supuesto un espacio de diálogo entre los diferentes sectores económicos y sociales y con los segmentos de la población en condiciones de vulnerabilidad. A diferencia de la anterior fase de consultas, cada mesa de debate contó con la presencia activa de diferentes colectivos y particularmente de miembros de los gobiernos locales. Los objetivos específicos que se persiguieron con este proceso fueron:

---

<sup>132</sup> *Ibíd.*

- Sensibilizar a la población salvadoreña sobre el alcance y la relevancia de participar en la construcción de una Agenda mundial propuesta e implementada desde lo local.
- Convertir la Agenda para el Desarrollo Post 2015 en un insumo para el desarrollo humano territorial de El Salvador, con la consecuente incidencia en política pública, tanto a nivel municipal como nacional.
- Incorporar a los grupos con menor presencia en el debate nacional del país, para tener una visión plural e integral de El Salvador.
- Crear conciencia sobre la responsabilidad compartida por los diversos sectores de la sociedad salvadoreña en la construcción de “el país que queremos”, generando consensos sociales y homologando visiones comunes sobre desarrollo humano en los territorios.<sup>133</sup>

La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador, en articulación con otras entidades gubernamentales, ha creado alianzas institucionales estratégicas para el trabajo en conjunto de las municipalidades con el fin de optar por un mejor resultado con un trabajo en conjunto de varias entidades públicas, de la sociedad civil o privadas. Además el importante rol que se puede destacar de entidades como FODES, COMURES, quién tiene por objeto conseguir una sociedad democrática y con base en dignificar a la persona, también se encuentra ISDEM, que trabaja propiamente con la administración de las municipalidades brindando sugerencias para su mejora, además FISDL es otro actor clave en esta temática, ya que basa sus esfuerzos en el desarrollo de las localidades, y trabajando particularmente con las municipalidades, basándose en el mapa de pobreza con la finalidad de desarrollar las localidades y todo esto concatena perfectamente con la finalidad de la investigación al considerar

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*

estas instituciones como parte indispensable como el aparataje para el desarrollo de objetivos que acarrea la agenda 2030 en el país.

### **3.2.3. Gobierno Unitario y Administración Pública Centralizada**

Un Estado unitario hace referencia a aquel donde el poder se encuentra agrupado en un solo centro de poder político que desarrolla su accionar a lo largo de todo el territorio. Este poder central delega funciones a agentes y autoridades locales que deben rendir cuentas a este gobierno central. En el caso de El Salvador, este presenta un gobierno centralizado, lo que lo convierte en un Estado Unitario. Toda la actividad de la Administración Pública va encaminada a satisfacer los intereses de los ciudadanos.

Se considera a El Salvador como un país con un sistema de gobierno centralizado. El gobierno está compuesto por tres órganos fundamentales: el Órgano Legislativo (encargado de legislar y compuesto por 84 diputados); el Órgano Ejecutivo (formado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes) y el Órgano Judicial (que tiene potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias).<sup>134</sup>

Los tres órganos fundamentales del Estado participan en el desarrollo de la actividad administrativa de forma indirecta, cada órgano tiene una función específica, pero a la vez, una función de equilibrio y control de los otros. El Salvador puede clasificarse como un país centralizado, ya que, según el concepto de este sistema administrativo, las entidades que constituyen el

---

<sup>134</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículo 84.

aparato prestador de los servicios públicos tienen como principal característica que se encuentran relacionados por un vínculo jerárquico constante en cuyo más alto rango se encuentra el presidente de la República, a él se encuentran subordinados todos los órganos públicos inferiores.

Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano superior al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen los imperativos que emite la cúspide de la organización central. Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior, y cada órgano administrativo tiene su propia competencia debido a la materia.

El Salvador se encuentra dividido en 14 departamentos los que a su vez se subdividen en 262 municipios que se encargan del gobierno local. Hay que recordar que, aunque el Estado reconoce la autonomía de las municipalidades, éstas no cuentan con total descentralización pues los liga la partida del presupuesto que les es otorgada, del cual dependen la mayoría de la ejecución de sus obras más importantes.

La descentralización se vuelve necesaria para el buen funcionamiento de todo el aparataje gubernamental ya que el gobierno central por sí solo no puede cubrir y cumplir todas las responsabilidades que tiene encargadas. Es aquí donde la descentralización juega un papel importante, pues al dividir el territorio en unidades más pequeñas, estas son capaces de identificar los problemas presentes y buscar la manera más eficiente de resolverlos. Esto sin dejar de lado que, aunque estas unidades locales o municipios poseen cierta autonomía, siempre siguen supeditadas y sujetas al gobierno central.

Si bien es cierto El Salvador presenta una estructura de gobierno bastante centralizada, para la aplicación de la Agenda 2030 de una manera más

eficaz y eficiente se hace necesario trabajar a un nivel más local y ajustar los diferentes objetivos a los municipios sin dejar de lado el apoyo del gobierno central. Hay que recordar que los ODS deben ser asumidos e implementados por todos, en las distintas escalas territoriales. Esto significa que los gobiernos subnacionales, metropolitanos y locales son tan esenciales como los nacionales para la implementación de los ODS.

Casi todos los ODS, tienen metas que dependerán de las acciones de los gobiernos locales, La localización es el proceso por medio del cual autoridades e interesados locales adaptarán e implementarán esas metas en ciudades y asentamientos urbanos. Actualmente, casi todos los países tienen estructuras de gobernanza de múltiples niveles, lo que implica que los gobiernos urbanos y locales son directamente responsables de cumplir con gran parte del compromiso asumido por los gobiernos nacionales con los ODS. Tal es así, que el 65 por ciento de la agenda de los ODS no puede ser alcanzado sin el involucramiento de los actores urbanos y locales.<sup>135</sup>

El Salvador en ese sentido, ha optado por alinear los ODS priorizados con su Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales como vía principal de implementación y logro de estos objetivos, y utiliza las capacidades creadas en torno a la Agenda 2030 para la coordinación y la concertación de su propia visión de desarrollo.

Con el propósito de avanzar en el proceso de implementación de la Agenda 2030, existe un liderazgo político al más alto nivel en la Presidencia de la República y una coordinación técnica del proceso liderada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). El proceso de implementación y

---

<sup>135</sup> Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015*, 35.

seguimiento de la Agenda 2030 requiere la participación de distintos sectores, por lo que el Gobierno de El Salvador ha iniciado un proceso de diálogo con el sector privado y la sociedad civil, orientado a su involucramiento en la referida Agenda; y se tiene planeado que estos procesos de diálogo se profundicen en los siguientes meses.<sup>136</sup>

### **3.2.4. Rol de la Sociedad Civil en la ejecución de los ODS**

Tratar de definir la sociedad civil organizada bajo un solo concepto sería limitar y encoger la dinámica real de una sociedad. Sin embargo, se pueden mencionar algunas características que la sociedad civil puede desarrollar. En primer lugar, está integrada por un grupo de personas que buscan conseguir un objetivo y/o comparten un interés común. En su estructura de organización pueden participar personas provenientes de diversos rubros o sectores. Estas organizaciones pueden ser de origen privado y determinar su propia forma de gobierno; así como sus fines y objetivos son lícitos y pueden ser o no lucrativas, asimismo, puede presentarse como un motor de desarrollo que acompañe los esfuerzos de las distintas instituciones gubernamentales en favor de las poblaciones o sectores menos favorecidos. Igualmente, puede convertirse en un protagonista indispensable para mantener bajo control y con transparencia la utilización de fondos públicos en distintas instituciones.

#### **3.2.4.1. Sectores de la Sociedad Civil**

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) operan en cuatro niveles diferentes:

---

<sup>136</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, *Revisión Nacional Voluntaria*, 40.

- Primer nivel: Organizaciones de base / organizaciones de base comunitaria. Corresponden a agrupaciones informales u organizaciones ad hoc que trabajan en el contexto local inmediato.
- Segundo nivel: organizaciones legalmente registradas con estatutos apropiados, que trabajan en beneficio de las poblaciones o en la prestación de servicios, a veces en colaboración con organizaciones de base (por ejemplo, ONG, asociaciones).
- Tercer nivel: redes geográficas o temáticas: asociaciones nacionales, federaciones y redes temáticas con el mandato de defender un interés común.
- Cuarto nivel: éste es el nivel más alto de las redes de OSC. Corresponde a plataformas o foros de diálogo común para organizaciones paraguas y redes globales del tercer nivel.<sup>137</sup>

En el primer nivel se encuentran las organizaciones de base comunitaria, estas hacen referencia a todas las organizaciones controladas por la comunidad. Las OBC pueden dividirse generalmente en dos grandes categorías: a) instituciones como el Comité de Desarrollo Local (CDL), que tienen funciones “públicas” a nivel comunitario y están concebidas para representar los intereses de toda la población residente; y b) Grupos de Interés Común (GIC) que tienen funciones “privadas” y representan los intereses personales de sus miembros, por ejemplo un grupo empresarial femenino, una asociación de usuarios de agua, una asociación de campesinos o una cooperativa de ahorros de la localidad.

El segundo nivel está conformado por las organizaciones que están reconocidas y registradas legalmente, que por lo general son conformadas y

---

<sup>137</sup> Philip Oxhorn, *La sociedad civil de adentro hacia afuera*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2014), 4.



se encuentran a cargo de ciudadanos comunes que comparten una visión y misión común. Estas organizaciones no buscan el lucro, pero pueden conseguir financiación para sus proyectos por diferentes medios. En el tercer nivel están agrupadas las organizaciones que se unen debido a una temática específica por ejemplo educación, ciencia, investigación o intereses por el desarrollo de una zona geográfica específica.

En el cuarto nivel se encuentran uniones de entidades del mismo ámbito o sector, a menudo relacionadas entre sí, con el fin de crear una imagen o posición común ante el mercado, las instituciones o el público en general, en temas concretos de su interés. También se encuentran dentro de estas, diferentes plataformas o foros de dialogo común.

Aunque los principales responsables de la implementación de los ODS son los Estados, el logro de los resultados deseados exige el esfuerzo conjunto de numerosos participantes, incluida la sociedad civil. Esto es algo especialmente importante ya que el cumplimiento de la promesa de que "Nadie se quede atrás" exige que las personas mismas se conviertan en agentes activos en el proceso de implementación. Para lograrlo, se debe acceder y movilizar a las personas a nivel comunitario.<sup>138</sup>

En los últimos años la cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en el país ha ido en aumento. Los integrantes de la población se unen para trabajar y lograr diversos fines. Existen muchas organizaciones que buscan el desarrollo del país, pero es necesario que estas articulen esfuerzos y trabajen en conjunto basándose en la Agenda 2030 para solucionar los mayores problemas que afectan a la sociedad tales como la

---

<sup>138</sup> *Ibíd*, 10.

pobreza, cambio climático, desigualdad, desarrollo económico y protección de los ecosistemas.<sup>139</sup>

Dentro de las organizaciones que trabajan en el ámbito del desarrollo y que podrían acoplar sus agendas al esfuerzo de lograr los ODS podemos mencionar: el Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador (MODES), la Fundación para el Desarrollo (FUNDE), Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), Asociación Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador (CORDES) y muchas otras.

### **3.3. Acciones programáticas previas a la municipalización de los ODS**

#### **3.3.1. Alineación de Políticas, Planes, Estrategias y esfuerzos de alcance del Desarrollo Sostenible**

El actual Gobierno Presidencial asumió la finalización de la Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio y ratificó la Agenda de Desarrollo Post 2015. El Salvador ha mantenido una participación activa en apoyo a la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros esfuerzos dirigidos al desarrollo sostenible.

El presente apartado desarrolla un aspecto central para la municipalización de la Agenda 2030, la alineación de políticas, planes, estrategias y otros esfuerzos en busca del desarrollo. No se pretende ahondar en la totalidad de instrumentos existentes, sino más bien poner en evidencia los beneficios y aspectos positivos que podrían lograrse al realizar tan importante tarea.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*

Actualmente, el país presenta una multiplicidad de políticas, planes, estrategias y otros esfuerzos en busca del desarrollo sostenible para la población, dicha multiplicidad de esfuerzos programáticos puede presentarse en los distintos niveles nacional, regional, municipal, e incluso de zonas integradas por distintas entidades municipales. La realización de esfuerzos como tal no significa ninguna consecuencia para la agenda de desarrollo, sin embargo, podría implementarse de una forma más coordinada y en busca de mayores y mejores efectos para la población.

Asimismo, al comparar los distintos esfuerzos realizados en los distintos niveles administrativos se puede detectar en algunos casos no existe una coherencia o concordancia entre estos; no ha sido posible abordar los objetivos o prioridades nacionales de manera tal, que todos vayan encaminados hacia un mismo resultado. Es necesario aclarar, que, pese a presentar diferencias que en algún sentido puedan ser muy amplias, también existen aspectos en común que fortalecen los esfuerzos o iniciativas implementadas.

La necesidad de alinear los instrumentos mencionados radica en que las municipalidades se convierten en puentes entre los gobiernos centrales y la población en las localidades<sup>140</sup>. Las administraciones municipales, la población residente en las municipalidades y actores vinculados deben ser parte del proceso de definición de metas, y si las metas existen en el Gobierno Central, estas deben atravesar una adaptación de acuerdo a la realidad municipal.

---

<sup>140</sup> Global Taskforce of Local and Regional Governments, *Guía Para La Localización de Los ODS* (Estados Unidos, 2016) 20, <http://localizingthesdgs.org/library/55/3/Gua-para-la-localizacin-de-los-ODS-Implementacin-y-Monitoreo-Subnacional.pdf>.

Para lograr esto, se vuelve necesario construir un consenso nacional con efectos municipales que debería estar compuesto por dos elementos:<sup>141</sup>

- Proceso bottom-up de definición de prioridades y estrategias, que hace referencia a la necesidad de que las municipalidades sean actores claves y protagonistas de la definición de sus propios caminos y metas de desarrollo.
- Incidencia política para la articulación de un mensaje claro, referido a un mensaje político, pero no en un aspecto electoral o con fines particulares, sino un mensaje transparente encaminado a incrementar la confianza e interés de la población en el desarrollo.

De acuerdo con el Manual introductorio sobre cómo implementar los ODS en las ciudades, la alineación de los ODS con las agendas locales debe ser un proceso colectivo basado en evidencias de la sociedad, compuesto en primer lugar por la definición de metas locales, la revisión de políticas y planes existentes y la realización de una línea de base. En primer lugar, el manual presenta tres criterios para poder definir o alcanzar metas locales, estas basadas en un proceso de creación participativo: <sup>142</sup>

- Las metas deberían ser pertinentes y alcanzables, que hace referencia a dos aspectos, pertinencia de acuerdo con el territorio administrado por el gobierno local, y alcanzable a partir de los servicios, facilidades y capacidades locales.

Es importante que los municipios definan metas locales a partir de sus realidades y posibilidades, si bien es cierto que hoy en día los gobiernos locales deben ser decisores en sus propios procesos de desarrollo, no se debe dejar de lado las condiciones objetivas que cada uno posee.

---

<sup>141</sup> *Ibíd*, 27.

<sup>142</sup> *Ibíd*, 30.

- Las metas locales corresponden al mandato del gobierno local, que hace referencia a los beneficios o impulsos que podrían ser logrados si se alinean las metas locales con las atribuciones de los gobiernos locales, ya que éstos gozarían de mayor priorización y probabilidades de ser alcanzados.

De alguna manera, los objetivos o prioridades de los mandatos locales son los que gozan de mayor prioridad, eso es una realidad en las administraciones municipales en el país.

- Las prioridades se eligen con base en las brechas de desarrollo. Aunque no sea lo más recomendable, es una realidad que los gobiernos locales no tienen la capacidad de implementar la agenda 2030 en su totalidad, por lo tanto, debe dars cabida a una segunda opción de adecuación a las realidades municipales y las capacidades materiales instaladas.

En segundo lugar, dicho Manual propone la revisión de políticas y planes ya existentes, esto debido a que se tienen más probabilidades de alcance y desarrollo.<sup>143</sup> Sin embargo, una simple revisión de los instrumentos existentes no será suficiente para solventar la falta de coherencia entre los mismos, es necesario dar prioridad a la creación y continuación de esfuerzos de forma articulada y no aislada.

En tercer lugar, se propone realizar un estudio de línea de base, y se entiende por “línea de base” la medición de condiciones e indicadores clave antes de iniciar un proceso, programa o proyecto, a partir de la cual se pueden evaluar los cambios y avances. Una línea de base de los ODS analiza y compara datos en relación con los niveles de los objetivos deseados, con el fin de definir dónde se encuentran las prioridades de desarrollo, cuáles podrían ser las metas provisionales y qué tipo de recursos

---

<sup>143</sup> *Ibíd*, 32.

se requiere para alcanzar los resultados deseados. Un estudio de línea de base incluirá dos pasos básicos: i) construir una línea de base que contenga un conjunto de indicadores a título de inventario; ii) comparar los datos de línea de base con las metas de los ODS y con los índices de desarrollo de las ciudades o localidades.<sup>144</sup> La importancia de un estudio como este recaería en la revelación de las metas con mayores desfases de desarrollo, es decir, aquellos aspectos que no son tenidos como prioridades y que llegan a un grado de descuido tal, que existe poca o nula acción en favor de su cumplimiento.

Ahora bien, es necesario aclarar que la alineación o la comparación de los ODS y los esfuerzos programáticos de distinto nivel no es suficiente, de acuerdo al libro “Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” hay ideas de gran importancia que vale la pena mencionar.

La primera de las ideas hace referencia a la detección de deficiencias de los ODS en los planes y estrategias en los distintos niveles<sup>145</sup>. Las deficiencias pueden hacer referencia a que la Agenda 2030 es indivisiblemente compuesta por su triple lógica social-ambiental-económica, si la comparación de los ODS con las agendas locales, estrategias y planes concluye que uno de los ámbitos de la Agenda 2030 han sido descuidados, puede considerarse dicha prioridad local como causante de desventaja del determinado ODS. Sumado a ello pueden realizarse recomendaciones referentes a deficiencias en la implementación, procesos de apertura participativa y el resultado perseguido.

---

<sup>144</sup> Barry Dalal-Clayton, Stephen Bass, *Estrategias de desarrollo sustentable*, Instituto Internacional de Desarrollo y Medio Ambiente, (Reino Unido, Londres, 2002), 75.

<sup>145</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Transversalización de La Agenda 2030* (Nueva York, 2016).

La segunda idea que resulta útil revela la importancia de formular estrategias y planes a través de una perspectiva sistémica, que sencillamente hace referencia a que los ejecutores de la Agenda 2030, en este caso las municipalidades, deben incorporar enfoques y herramientas que permitan priorizar políticas, programas y esfuerzos clave con el mayor potencial para generar cambios sistémicos y con beneficios en diversas áreas temáticas. Existe también la necesidad de anteponerse o anticipar retos u obstáculos que puedan llegar a surgir durante la implementación de la Agenda 2030.<sup>146</sup>

### **3.3.2. Planificación de la implementación de los ODS**

Previo a ejecutar cualquier acción encaminada a la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en El Salvador, se debe planificar o determinar los pasos a seguir y la manera coherente de llevarlo a cabo. Para ello, se vuelve necesario analizar las características, requerimientos y otros aspectos vitales de una adecuada planificación, más aun, tratándose de una Agenda de tanta importancia.

La planificación para obtener resultados sostenibles de desarrollo requiere coherencia política, planificación integral y gobernanza reflexiva mayores a las comúnmente imperantes en la implementación convencional de políticas y programas. Es necesario entender y analizar cada objetivo y cada estrategia con respecto a las implicaciones económicas, sociales y ambientales. Las metas de los ODS adoptadas para ser implementadas a nivel local ofrecen a los gobiernos locales y regionales una oportunidad única

---

<sup>146</sup> *Ibíd.*

y valiosa para asumir una perspectiva de planificación integral y a largo plazo.<sup>147</sup>

Gracias a los esfuerzos del Sustainable Development Solutions Network, se pueden valorar algunas características básicas de una adecuada planificación para obtener resultados sostenibles:

- Coherencia de las políticas: promoción sistemática de las acciones de política que se refuerzan mutuamente a través de los departamentos y agencias gubernamentales creando sinergias para alcanzar los objetivos acordados. Es importante que los esfuerzos, acciones y compromisos asumidos para el logro de determinado objetivo no sea en detrimento de otros, por el contrario, se debe promover una sinergia entre todos los objetivos una vez sean fusionados o alineados con las agendas locales.
- Planificación multisectorial: los planes multisectoriales abordan aspectos multidimensionales transversales en la agenda de los ODS, tales como pobreza y cambio climático, lo cual requiere una acción coordinada entre muy diversos sectores. Debido a la naturaleza misma de los objetivos dentro de la Agenda 2030, se hace necesaria la vinculación de diversas áreas temáticas para el logro de estos, debido a que los ODS son interdependientes los unos con los otros y el desarrollo sostenible debe ser abordado de manera integral.
- Formulación reflexiva y receptiva de políticas: El diseño de políticas en la planificación basada en objetivos debería basarse en: i) un seguimiento continuo de resultados; ii) aprendizaje y adaptación sobre la marcha; iii) innovación basada en las tecnologías más recientes, y iv) un equilibrio entre las prioridades a corto plazo y los objetivos de

---

<sup>147</sup> Global Taskforce of Local and Regional Governments, *Guía Para La Localización de Los ODS*. 39.



desarrollo a largo plazo, en un contexto de circunstancias cambiantes.

148

Entre las propuestas para la planificación de la implementación de la municipalización de los ODS, el manual presenta,

[...] la opción del Backcasting, y es una herramienta de planificación estratégica para sistemas complejos, tales como el desarrollo sostenible, con un cúmulo de incertidumbre, partes interesadas e intereses contrapuestos. Partiendo de la premisa de que las visiones claras del futuro tienen un gran poder orientador, la herramienta visualiza metas o resultados deseables a largo plazo y planes de acción a corto y mediano plazo para lograrlos.

Los pasos básicos de un proceso de backcasting para implementar los ODS son:

- i. Identificar metas cuantitativas de ODS a ser alcanzadas para 2030.
- ii. Trabajar hacia atrás desde estos objetivos; identificar inversiones y políticas requeridas para alcanzarlos.
- iii. Revisar con las partes interesadas los caminos preliminares a seguir para incorporar sus recomendaciones y asegurar que las estrategias abordan todos los objetivos de manera integrada.
- iv. Fijar metas a corto y mediano plazo que están incorporadas en los presupuestos y planes de desarrollo del gobierno local.
- v. Revisar periódicamente los marcos de planificación y políticas, con el fin de garantizar que los avances en el logro de los ODS sigan por buen rumbo.<sup>149</sup>

Una de las fortalezas de una herramienta como el backcasting radica en que por un lado la línea de partida son las metas cuantitativas de los ODS y a

---

<sup>148</sup> *Ibíd*, 42.

<sup>149</sup> *Ibíd*, 44.

partir de ello se van a identificar cuantías de inversiones y políticas requeridas para facilitar el cumplimiento de éstas, sumado a ello, se debe fijar metas de corto y mediano plazo que, a su vez, deben ser incorporadas en los presupuestos y planes de desarrollo del gobierno local, es decir, se facilitará una alineación de los esfuerzos programáticos o de planificación.

Para contrastar la propuesta mencionada, la Global Taskforce propone una idea distinta,

[...] paralelamente a su labor de sensibilización y promoción, los gobiernos locales y regionales deben prepararse para implementar los ODS en sus comunidades. Pueden hacerlo de diferentes maneras:

- Realizando una evaluación de necesidades para definir las prioridades y localizar las ODS
- Participando en la gobernanza cooperativa para establecer prioridades compartidas
- Alineando los planes locales y regionales con los ODS
- Movilizando recursos locales
- Desarrollando capacidades para un liderazgo efectivo y receptivo
- Promoviendo la apropiación y corresponsabilidad en la ejecución de proyectos estratégicos
- Participando en la cooperación para el desarrollo y el aprendizaje entre iguales.<sup>150</sup>

El papel de los diferentes niveles de gobierno en la implementación de los ODS depende del marco político e institucional de cada país. Cada nivel de gobierno debe tener la capacidad de establecer sus propias prioridades en línea con sus áreas legales de responsabilidad, y de llevarlas a cabo a través de planes locales y regionales y políticas sectoriales. Con el fin de

---

<sup>150</sup> *Ibíd*, 47.

establecer las prioridades locales, deberían ser revisados los programas locales y regionales existentes, identificando así las principales necesidades, prioridades, lagunas y vínculos intersectoriales del territorio, y su relación con los ODS y las prioridades nacionales.<sup>151</sup>

Son diversos y numerosos los instrumentos o informes de diferentes instituciones y latitudes, que recomiendan un estudio de políticas, planes y estrategias de desarrollo existentes en cada nivel administrativo que corresponda. El punto a aclarar es que las municipalidades de El Salvador, difícilmente podrían solventar estos requerimientos debido a que no existen planes de desarrollo municipal, mucho menos departamentales, debido a que, en la práctica son sustituidos por planes de gobernanza municipal mientras dure el mandato de las diferentes administraciones locales. Dicha realidad no puede ser tomada como positiva o negativa a la ligera, sin embargo, se necesita modificar las prácticas de planificación y poner la mira en objetivos a más largo plazo.

### **3.3.3. Preparación del sistema de monitoreo y evaluación de los ODS**

La adecuada municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible parte de la formulación de un sistema de monitoreo y evaluación sólida, integral y con altas expectativas de aprendizaje, corrección de errores y sistematización de la información de manera adecuada. A continuación, se evaluarán las condiciones, características, requisitos y elementos esenciales que un sistema de monitoreo y evaluación debería contener.

---

<sup>151</sup> *Ibíd*, 52.

A partir del informe de la Sustainable Development Strategies, se pueden identificar cuatro tareas fundamentales del sistema de monitoreo y evaluación, que son:

- Medir y analizar la sostenibilidad, referido al estado de la sociedad en sus aspectos económicos, medioambientales y sociales, de igual forma se propone una fórmula novedosa al intentar la medición por medio de la combinación de indicadores nacionales de los ODS y el ámbito espacial.
- Monitorear la implementación de la estrategia, que se refiere a la supervisión administrativa y rendición de cuentas sobre insumos, recursos, calidad del proceso, productos, resultados y desempeño individual de los actores implicados.
- Evaluar los resultados de la estrategia, esto cotejando datos sobre las acciones y los cambios específicos en las condiciones humanas en un determinado territorio.
- Preparar informes y diseminarlos, enfocados en los hallazgos más relevantes sobre la implementación, y debe dirigirse hacia los actores claves.<sup>152</sup>

Las acciones antes mencionadas vinculan pasos de otros procesos mencionados anteriormente, y es que la Agenda de Desarrollo Post 2015 es naturalmente interrelacionada en su interior, por ende, las estrategias programáticas para su municipalización sufrirán los mismos efectos. De igual forma, de acuerdo al informe de la Sustainable Development Strategies existen principios que deberían regir u orientar los objetivos y finalidad del monitoreo y evaluación; estos son:

---

<sup>152</sup> Chaitanya Kanuri; Aromar Revi; Jessica Espey Holger Kuhle; *¿Cómo Implementar Los ODS En Las Ciudades?*, 81.

- Construido y desarrollado como un sistema, referido a que debe englobar acciones variadas como la medición de sostenibilidad, monitoreo de la implementación de las estrategias, evaluación de resultados y difusión de informes, es decir, debe ser integral y poner atención a cada una de las fases del proceso.
- Combinación de ejercicios internos y externos, debido a que los dos aspectos proporcionan beneficios distintos, por ejemplo, los ejercicios internos dan la oportunidad de lograr autorreflexión sobre la situación, aprendizaje del proceso implementado, y adaptación a los cambios. Mientras que, los ejercicios externos promueven un juicio equilibrado, entendiéndose como la participación de actores tanto locales como externos al territorio.
- Dirigido por los objetivos de la estrategia, si se hace de dicha manera se corre con la ventaja de obtener información vinculada específicamente a la materia en cuestión, es decir, se busca la calidad de la información, hallazgos y datos, más allá de la cantidad o la disponibilidad de la misma.
- Asociados a datos de la línea de base adecuados, esto daría la oportunidad de realizar una comparación entre un estado previo y estado posterior a la aplicación de la Agenda.
- Organizado dentro de un marco consistente, es decir, definir límites y alcances del monitoreo y evaluación.<sup>153</sup>

Entre las ideas secundarias encontradas en el citado informe se puede ubicar la calidad de los datos con los que se trabaja, los actores implicados en el sistema de monitoreo y evaluación, la periodicidad de su accionar; y una variante de los sistemas de monitoreo y seguimiento.

---

<sup>153</sup> *Ibíd*, 92.

La primera de las ideas versa sobre la calidad de los datos computables o necesarios para trabajar, de acuerdo al informe hay criterios que deben ser solventados como; la integridad y objetividad en la recolección, referido a la transparencia, imparcialidad y objetividad con la que se recogen o recopilan los datos necesarios; la compilación y diseminación, referido a que los datos recogidos deben ser en algún porcentaje proporcionados por la localidad; alta calidad de la metodología en términos de herramientas y planificación; certeza y confiabilidad que depende de las fuentes, recolección y tratamiento de la información; y finalmente la funcionalidad y accesibilidad de la información.<sup>154</sup>

La segunda idea está relacionada con los actores que estarán presentes en el sistema de monitoreo y seguimiento, son básicamente internos, externos y una vinculación de ambos aspectos:

- Dirigido internamente, que son los actores afectados directamente y aquellos que se consideran decisores locales.
- Dirigido externamente, cuando el sistema de monitoreo y seguimiento sea implementado mayoritariamente por organismos autónomos o los donantes directamente.
- Vinculación de lo interno y externo, que se entiende como la participación de actores internos y externos en la ejecución del monitoreo, debido a que la evaluación autónoma es valiosa y funcional si es vigilada o supervisada por todos los actores.

La tercer idea gira en torno a la periodicidad del sistema de monitoreo y seguimiento, que de acuerdo al informe citado hay tres parámetros

---

<sup>154</sup> *Ibíd*, 97.

conocidos; una constancia mensual o frecuente cuando se habla de monitorear el avance de planes de trabajo de las actividades y la correspondiente utilización de insumos, productos e indicadores; de forma menos frecuente cada tres o cinco años cuando se trate de detectar resultados e impactos; finalmente, un parámetro más sin ningún estándar fijado, más bien, se utilizaría de acuerdo al nivel de riesgo del bienestar del ser humano y del ecosistema.<sup>155</sup>

Para finalizar, se debe mencionar el Monitoreo y Evaluación Participativos como una variante a los sistemas de monitoreo y seguimiento, dicha herramienta pone más atención a lo que sucede interna y localmente, es decir, datos de primera mano, desplazando así la información e insumos que provengan del exterior a un segundo plano. La información priorizada será aquella que provenga de la misma implementación o práctica y que guarde alguna relación con los procesos de relevancia municipal.

El análisis de esta herramienta puede girar en torno a las categorías de los métodos utilizados por el mismo y la lógica que se sigue durante su implementación. Las categorías son proporcionadas por Abbot y Guijt, que mencionan las metodologías basadas en las técnicas de visualización de evaluación rural y participativa, las que usan testimonio oral para develar patrones de cambio social, y los que adaptan los métodos de evaluación para hacerlos más accesibles a la población municipal.<sup>156</sup>

Por otro lado, al hablar de la lógica de funcionamiento del Monitoreo y Evaluación Participativos, se puede mencionar los aportes del método QUIM de la GTZ, que explican que la lógica debe ser bottom-up o de abajo hacia

---

<sup>155</sup> *Ibíd*, 103.

<sup>156</sup> *Ibíd*, 105.

arriba, es decir, un proceso en el cual los actores municipales directos son los protagonistas y participantes activos de los procesos de evaluación, reflexión y aprendizaje.<sup>157</sup>

Ahora bien, al contrastar la información contenida en el informe con la Guía para la localización de los ODS en las municipalidades, se puede mencionar tres ideas adicionales como lo son la localización del monitoreo, la participación de los gobiernos locales en el monitoreo y la adaptación de indicadores nacionales al contexto local.<sup>158</sup>

Al hablar de la localización del monitoreo, se puede hablar en primer lugar de adaptar los indicadores a cada territorio, de manera tal que obedezca o considere aspectos como recursos, insumos, condiciones previas y posteriores a la aplicación de la Agenda 2030 y otros. En segundo lugar, se debe asegurar la recopilación y utilización de la información y datos proporcionada por los gobiernos locales. Y, finalmente, debe reconocerse los logros locales e incluirlos en los informes de progreso nacional, debido a que la lógica es que son los municipios los ejecutores de los ODS en el país.

Por otra parte, la participación de los municipios en el monitoreo nacional hace referencia a que se permite la responsabilización de los gobiernos municipales por medio de su incidencia directa; y se puede utilizar como estrategia de aprendizaje, no solo para el municipio ejecutor, sino a otros que puedan ser continuadores de la misma lógica.

Finalmente, la adaptación de los indicadores nacionales al contexto municipal parte de la aceptación de tres factores; los territorios administrativos de cada municipio son diferentes entre sí, referido a las

---

<sup>157</sup> *Ibíd*, 109.

<sup>158</sup> *Ibíd*, 110.



capacidades instaladas, geografía, demografía y otros; aceptación de capacidades y debilidades de los municipios, que pueden variar al comparar unos con otros; y cuando no sea posible por parte de la municipalidad, el gobierno central debe asumir la elección y recolección de datos e información para ser sistematizada.

#### **3.3.4. Coordinación multinivel y la Agenda 2030**

Una de las consideraciones previas e importantes que se deben realizar, se relaciona con la coordinación multinivel o la gobernanza cooperativa para el desarrollo sostenible, con la finalidad de establecer prioridades compartidas entre los diferentes actores implicados en la implementación.

La coordinación multinivel se refiere a la participación activa de cada uno de los actores de los diferentes niveles administrativos en cuestión, es decir, nacional, departamental y municipal en los procesos de desarrollo sostenibles, o al menos ese es el tema en discusión en la presente investigación. Esta metodología apuesta por una alternativa a la forma o lógica tradicional de dependencia de los niveles administrativos, hoy en día, se reconoce el proceso bottom-up que implica un impulso de abajo hacia arriba, lo que da las posibilidades a los municipios de definir sus propias vías, estrategias y acciones para el alcance del desarrollo.

Hay elementos que deben ser considerados, como lo son los siguientes:

- Plataformas multinivel, que proporcional una mayor coherencia entre prioridades de los niveles administrativos nacional, departamental y municipal.
- Cooperación intermunicipal, que implica la utilización de lecciones aprendidas y el liderazgo de algunas administraciones locales en favor de las asociaciones que se constituyan.

- Aprendizaje entre iguales y trabajo en equipo, debido a que las municipalidades se ubican al mismo nivel administrativo.
- Mecanismos multisectoriales, que hace referencia a la capacidad de acceso de cada uno de los sectores de la Sociedad, es decir, los centros de estudio, organizaciones municipales, Sociedad civil, activistas y otros, con algún interés en particular para convertirse en actor activo de la Agenda.<sup>159</sup>

En teoría la coordinación multinivel abre las puertas a la transparencia e inclusión participativa de la sociedad en cada municipalidad, la transparencia parte de la rendición de cuentas, la legitimación de las acciones ejecutadas y tomar en cuenta los aportes de los demás actores interesados.

### **3.4. Triangulación de variables de factibilidad de municipalización de los ODS**

#### **3.4.1. Análisis de condiciones municipales en El Salvador**

La estructura político-administrativa del país consta de 14 departamentos y 262 municipios. De la totalidad de municipios, tomando como parámetro la cantidad de población por localidad, se puede dividir de la siguiente manera: 50 municipios grandes; 90 municipios medianos, y 122 municipios pequeños.

Esto genera complicaciones ya que cada municipio presenta diferentes realidades, capacidades, composiciones y recursos por lo tanto no pueden desarrollarse de la misma manera. Al igual cada uno presenta diferentes obstáculos y retos, lo que conlleva a que cada uno tiene prioridades

---

<sup>159</sup> Global Taskforce of Local and Regional Governments, *Guía Para La Localización de Los ODS*. 43.

diferentes en cuanto a su desarrollo y deberían utilizar los medios más adecuados según su realidad para lograr su progreso.

La práctica común en El Salvador ha sido que los gobiernos locales no tienen una participación significativa en la promoción del desarrollo de sus territorios, esto debido al poco involucramiento de los actores locales y a la falta de una cultura de planificación y priorización de las necesidades de la población. Es necesario que los municipios tomen un rol activo dentro del proceso de desarrollo de sus territorios con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en cada uno de ellos, a través de la implementación de estrategias, programas y proyectos que beneficien a los sectores más vulnerables mejorando su situación.

De acuerdo con el análisis de las municipalidades uno de los problemas se presenta desde la legislación más básica que regula las municipalidades, es decir, el Código Municipal. Si bien es cierto que esta legislación sirve como base para el quehacer básico de los territorios, ciertos aspectos del Código son muy generales y difíciles de aplicar. Empezando por el hecho de que el Código Municipal concede autonomía a los municipios, pero en la práctica esta autonomía se ve muy limitada por el poder o gobierno central. Existe una fuerte limitación a la autonomía municipal por abuso de atribuciones del poder ejecutivo, que, aunque la ley concede soberanía en los actos municipales, repercute negativamente en el cumplimiento del Código Municipal, haciendo de la ley objetos jurídicos obsoletos o decorativos sin posibilidad de realización.

Otro de los problemas que presentan los municipios es la actitud administrativa pasiva que adoptan muchos de ellos, con la expectativa de que sea el gobierno central el que resuelva todas las problemáticas presentes en las municipalidades mediante sus instancias o mediante

inyecciones al presupuesto local. Esto viene ligado también al problema de los recursos económicos de los municipios, pues muchas veces los ingresos propios que logra percibir la municipalidad no son siquiera suficientes para su eficiente desarrollo administrativo mucho menos para llevar a cabo planes y proyectos de desarrollo que beneficien a los habitantes. Aunque el gobierno central designa cierto porcentaje del presupuesto general a los municipios, estos tampoco son suficientes para su buen funcionamiento y muchas veces se considera que este fondo designado a ellas es repartido de manera desigual e inequitativa.

Resulta importante plantearse ¿cómo es posible que existan 262 municipios en un país con poca extensión territorial? Esto puede significar algo positivo y negativo a la vez; de forma positiva ya que al existir gobiernos locales las responsabilidades no recaen solamente en el gobierno central sino que se reparten en unidades más pequeñas, lo que genere que sea más fácil identificar de una mejor manera las necesidades específicas de cada municipio; pero también es negativo ya que al existir tantas unidades, es muy difícil mantener el control de cada uno, la mayoría de los municipios existentes fueron conformados como tales desde la época de la colonia y aunque la realidad de esos territorios ha cambiado, los municipios continúan siendo los mismos en su estructura territorial lo que genera muchas desigualdades donde ciertos municipios poseen muy diferentes recursos naturales, densidad poblacional, recursos financieros, entre otros. Sería útil realizar un análisis de la actual división política que presenta el territorio salvadoreño y si este es el más adecuado para lograr el desarrollo.

Al hablar de la municipalización de los ODS, es necesario que los municipios se empoderen de su rol como los principales actores para el logro de estos, empezando desde los aspectos más básicos y las necesidades más urgentes de su población para luego poder enfocarse al logro de objetivos

internacionales. El Código Municipal establece que cada uno de los municipios debe elaborar sus planes de desarrollo, lastimosamente muchos no los elaboran ya sea por falta de conocimiento, falta de recursos (humanos y materiales) u otros. Por lo tanto, es necesario que, ya sea por medio de capacitaciones u otro tipo de apoyo, se inste a cada una de las municipalidades a crear estos planes de desarrollo, además que lleven a cabo consultas ciudadanas y de esta forma identificar cuáles son las prioridades de la población, lo que ayudará a que también puedan incluir en estos planes a los ODS para que se logren en el periodo establecido.

Para llevar a cabo el análisis de cada uno de los municipios es necesario recoger información básica de los diferentes componentes que los conforman.

Tabla 6 Ficha técnica de municipio

<b>Caracterización del municipio</b>
Datos generales Datos demográficos Conectividad vial Finanzas municipales Contexto regional y nacional
<b>Mapa de actores</b>
Identificación de actores Rol que desempeñan
<b>Componente económico</b>
Identificación y caracterización de los sectores económicos Inversión en los sectores económicos Existencia de asociaciones y cooperativas Instituciones de servicios de desarrollo empresarial y financiero Empleo y necesidades de formación de empleo
<b>Componente social</b>
Servicios básicos Seguridad ciudadana Seguridad alimentaria

Componente político
Gobierno municipal Mecanismos de transparencia y participación ciudadana Vínculos de asociatividad del municipio
Componente cultural
Organización comunal y sectorial Identidad local
Componente ambiental
Características biofísicas del municipio Uso actual y potencial del suelo Agua y ecosistemas estratégicos Gestión de riesgos

Fuente: Elaboración propia en base a necesidad de identificación de información.

### **3.4.2. Análisis de recursos municipales**

A nivel nacional, la estructura institucional de las alcaldías en El Salvador posee características muy similares, es decir que las municipalidades conservan ciertos aspectos en común o características de recursos esenciales para su funcionamiento y para el desempeño de sus labores al interior de territorio municipal. Los recursos que las alcaldías poseen para lograr llevar a cabo sus labores pueden catalogarse en diferentes ámbitos, primeramente, los recursos humanos, como parte primordial para la ejecución de las labores y principal recurso requerido y necesario, a través del aprovechamiento del talento humano para ejecutar las actividades necesarias, los recursos materiales, de los cuales se puede distinguir entre los recursos de infraestructura, equipo, entre otros.

Además, los recursos económicos con los que cuenta una alcaldía son necesarios para conocer si se va a llevar a cabo las acciones de la municipalidad y que tan eficiente será su accionar. En primer lugar, el recurso humano, o conocido mayormente actualmente por talento humano, es sumamente importante a nivel municipal y de organización porque administra

el recurso humano, por lo tanto, el recurso menos predecible y dinámico. Ya que la actividad humana no es estática y requiere cierto rigor y capacidad en su ejecución. En las municipalidades unas buenas gestiones de los recursos humanos generan como un proceso en cadena, los siguientes beneficios y ventajas, primeramente, en consecución una mejora y un aprovechamiento de las capacidades y habilidades de los trabajadores, en este caso las alcaldías poseen este recurso humano indispensable que puede realizar actividades que se le asignen y esto puede mejorar o aumentar el rendimiento, la calidad y la producción de actividades.

En segundo lugar, los recursos materiales en las municipalidades pueden definirse como aquellos bienes tangibles, propiedad de la alcaldía como instalaciones, edificios, terrenos, equipo, maquinaria, herramientas, vehículos, materias primas, e incluso algún tipo de producto que la municipalidad se encargue de elaborar. Las municipalidades cuentan con instalaciones definidas, terrenos que cumplen funciones específicas para el aprovechamiento de este recurso, por ejemplo, la utilización de canchas o casas comunales para impartir talleres sobre conocimiento en Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El éxito de cualquier municipalidad depende de la correcta gestión de todos los tipos de recursos mencionados. Es importante señalar que, para el correcto funcionamiento y desarrollo de una alcaldía, es necesario que exista un equilibrio entre las proporciones de sus recursos, dado que el exceso puede ser tan contraproducente como la escasez, es decir que la mala administración de recursos puede ser contraproducente en el desarrollo de labores municipales.

Por último, ampliando sobre los recursos financieros con los que cuenta una alcaldía, se puede decir que son los activos que tienen algún grado de liquidez. El dinero en efectivo, los créditos, los depósitos en entidades

financieras, bonos, cooperación financiera, y principalmente la asignación presupuestaria municipal forma parte de los recursos financieros.

Las administraciones municipales deben analizar y planificar el correcto flujo de fondos, la forma correcta de administrar la municipalidad también determinará la efectividad de la aplicación de los objetivos de Desarrollo Sostenibles en el territorio local. Se debe hacer un buen uso de los recursos financieros municipales, de este modo se evitarán los problemas por falta de recursos para afrontar las actividades productivas o el pago de obligaciones.

En caso de que la alcaldía no contara con los recursos suficientes, podría convertirse en deudora y tener que pagar intereses adicionales. Los presupuestos y los balances, por lo tanto, resultan fundamentales para conocer el estado de los recursos financieros, ya que reflejan el ingreso y la salida de dinero de las arcas de la alcaldía y este presupuesto se puede considerar un elemento importante al estudio de la actividad de la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **3.4.3. Justificación documental de criterios para la triangulación**

En el desarrollo de la investigación se han encontrado instituciones claves que han sido un apoyo sustancial en la búsqueda de información y datos que ayudan a fortalecer y sustentar la misma, de los elementos que se pueden destacar como información fidedigna e institucional son los aportes del FISDL en cuanto a la alineación entre las estrategias del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, el Plan Estratégico 2015-2019, y la Agenda 2030, con el fin de crear una concatenación entre las estrategias institucionales.

El punto central del aporte de esta alineación de Estrategias Institucionales, Plan de Nación y la Agenda 2030, es el nivel de aplicación local de los



programas de FISDL, los que se enfocan en la reducción de pobreza en las zonas más pobre del país, como se explica en el mapa de pobreza. Estudios que contribuyen a la contextualización de la realidad nacional y municipal a partir del último informe con información oficial lanzada al público.

El FISDL hace un aporte esencial en el logro y cumplimiento de los ODS y de manera indirecta da cumplimiento a muchas de las metas de la agenda 2030, por ejemplo, se puede mencionar el Programa de Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, que siempre se respalda en los mapas de pobreza para ejecutarse, además la estrategia de reducción de la pobreza que se ve fuertemente vinculado con el objetivo número uno, así como otras acciones vinculadas con los demás objetivos.

Dichos programas ejecutados por la institución cuentan con acciones a nivel municipal y trabajan directamente con las alcaldías de cada departamento y áreas priorizadas, por tanto, se está hablando de un trabajo en el que indirectamente se están municipalizando algunas metas de la agenda 2030, pero el punto central de esta acción se encuentra en la cuestión de, ¿Cómo lograr municipalizar los ODS? Esta interrogante puede ser respondida seleccionando “criterios” de acuerdo a las áreas en las que se desempeñen los proyectos, por ejemplo, dentro del área económica se pueden destacar elementos a tomar en cuenta como la capacidad o recursos que una comuna pueda tener para realizar proyectos para mejorar el bienestar económico, además de los factores externos que puedan servir como fuentes de financiamiento a los proyectos que dicha institución está implementando a nivel municipal.

#### **3.4.4. Mapa de Pobreza**

Este mapa, desarrollado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Programa El Salvador) es de utilidad para caracterizar y definir la pobreza, identificar sus causas, formular políticas y desarrollar programas, además de seleccionar los modelos de intervención y orientar la ubicación de recursos para el combate a la pobreza. También, el mapa proporciona una línea base que permitirá evaluar el contexto municipal y así comprender la línea de base de indicadores para considerar la prefactibilidad de la municipalización los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y permitirá ver los desafíos que tenemos a futuro como nación.

Este mapa establece un modelo de focalización geográfica para poder diferenciar a los municipios por su condición de pobreza con el propósito de ejecutar una secuencia de inversiones orientada fundamentalmente a cerrar las mayores brechas en las oportunidades de la población perteneciente a las comunidades más pobres del país. La herramienta de focalización resulta de mucha ayuda ya que plantea la idea de que, en una sociedad de bajo desarrollo, existen grupos sociales más vulnerables y excluidos y por lo tanto deben ser atendidos prioritariamente. Entre las diferentes variables que fueron utilizadas para la elaboración del mapa de pobreza se pueden mencionar: la salud, educación, vivienda, agua, saneamiento y electricidad; estas variables, además de servir para identificar los grupos poblacionales con más carencias, también sirven como línea de base para reconocer como se encuentran los municipios en temas que son prioritarios dentro de los ODS.

La presentación de una “geografía de la pobreza” permite y facilita que los esfuerzos encaminados al cumplimiento de los distintos objetivos de

desarrollo puedan tener un direccionamiento más preciso al conocer los ámbitos y lugares en donde se presentan los mayores atrasos del cumplimiento. De esta forma, también se facilita la coordinación local entre el gobierno y el sector privado, el gobierno central y el gobierno local, el gobierno y la sociedad civil, y la coordinación interinstitucional al interior del mismo gobierno, para la ejecución de programas dirigidos a la atención de las familias pobres y la creación de oportunidades de desarrollo local.<sup>160</sup>

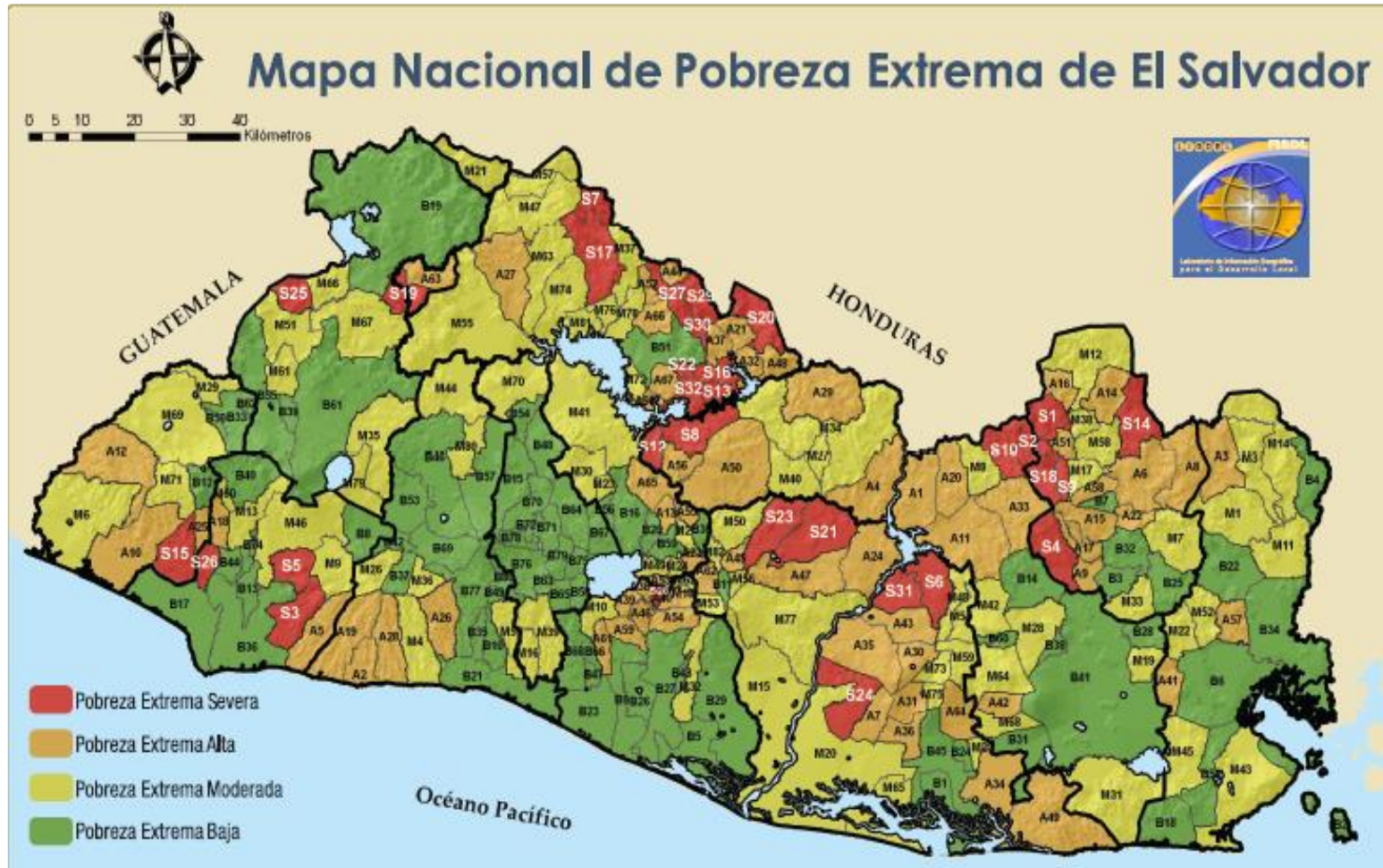
Según el modelo de clasificación municipal desarrollado se plantean cuatro grupos según el nivel de pobreza que presentan: pobreza extrema severa, pobreza extrema alta, pobreza extrema moderada y pobreza extrema baja.

En el mapa descrito se hace la aclaración de que servirá como insumo al trabajo de investigación, al ser el único instrumento que posee los elementos necesarios para poder desarrollar un análisis sobre la situación de El Salvador por municipio y su clasificación según los niveles de pobreza existentes. Cabe resaltar que existen otros instrumentos que de igual manera miden el grado de pobreza que están mucho más actualizados, pero no hacen una descripción como la desarrollada por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo en conjunto con El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, es de aclarar que el año de publicación no corresponde con la actual situación social, y ha sido desfasado para la aplicación de un análisis y brindar información valiosa sobre las condiciones de pre factibilidad de los ODS en El Salvador.

---

<sup>160</sup> FISDL; FLACSO El Salvador, *Mapa de Pobreza: Tomo 1. Política Social Y Focalización*, (El Salvador: FISDL, 2005), 258.

Diagrama 8 Municipios con Pobreza Extrema Severa



Fuente: Mapa Nacional de Pobreza Extrema de El Salvador

Tabla 7 Municipios más afectados por la pobreza extrema

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
<b>S1</b>	Torola	Morazán
<b>S2</b>	San Antonio	San Miguel
<b>S3</b>	Cuisnahuat	Sonsonate
<b>S4</b>	Guatajigua	Morazán
<b>S5</b>	Caluco	Sonsonate
<b>S6</b>	Nueva Granada	Usulután
<b>S7</b>	San Fernando	Chalatenango
<b>S8</b>	Jutiapa	Cabañas
<b>S9</b>	Gualococti	Morazán
<b>S10</b>	Carolina	San Miguel
<b>S11</b>	San Isidro	Morazán
<b>S12</b>	Cinquera	Cabañas
<b>S13</b>	Cancasque	Chalatenango
<b>S14</b>	Joateca	Morazán
<b>S15</b>	Guaymango	Ahuachapán
<b>S16</b>	San Isidro Labrador	Chalatenango
<b>S17</b>	San Francisco Morazán	Chalatenango
<b>S18</b>	San Simón	Morazán
<b>S19</b>	Masahuat	Santa Ana
<b>S20</b>	Arcatao	Chalatenango
<b>S21</b>	Santa Clara	San Vicente
<b>S22</b>	San Antonio Ranchos	Chalatenango
<b>S23</b>	San Esteban Catarina	San Vicente
<b>S24</b>	San Agustín	Usulután
<b>S25</b>	Santiago de la Frontera	Santa Ana
<b>S26</b>	Santo Domingo	Sonsonate
<b>S27</b>	La Laguna	Chalatenango
<b>S28</b>	Paraiso de Osorio	La Paz
<b>S29</b>	Ojos de Agua	Chalatenango
<b>S30</b>	Las Vueltas	Chalatenango
<b>S31</b>	Estanzuelas	Usulután
<b>S32</b>	Potonico	Chalatenango

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

Tabla 8 Municipios con Pobreza Extrema Alta

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
<b>A1</b>	Nuevo Eden de San Juan	San Miguel	<b>A35</b>	Berlín	Usulután
<b>A2</b>	Jicalapa	La Libertad	<b>A36</b>	Ozatlán	Usulután
<b>A3</b>	Lislique	La Unión	<b>A37</b>	Las Flores	Chalatenango
<b>A4</b>	Dolores	Cabañas	<b>A38</b>	San Emigdio	La Paz
<b>A5</b>	Sta. Isabel Ishuatán	Sonsonate	<b>A39</b>	San Miguel Tepezontes	La Paz
<b>A6</b>	Cacaopera	Morazán	<b>A40</b>	Santa María Ostuma	La Paz
<b>A7</b>	San Francisco Javier	Usulután	<b>A41</b>	Yayantique	La Unión
<b>A8</b>	Corinto	Morazán	<b>A42</b>	San Jorge	San Miguel
<b>A9</b>	Yamabal	Morazán	<b>A43</b>	Mercedes Umaña	Usulután
<b>A10</b>	Jujutla	Ahuachapán	<b>A44</b>	El Carrizal	Chalatenango
<b>A11</b>	Sesori	San Miguel	<b>A45</b>	San Lorenzo	San Vicente
<b>A12</b>	Tacuba	Ahuachapán	<b>A46</b>	San Juan Tepezontes	La Paz
<b>A13</b>	Monte San Juan	Cuscatlán	<b>A47</b>	Apastepeque	San Vicente
<b>A14</b>	Arambala	Morazán	<b>A48</b>	Nombre de Jesús	Chalatenango
<b>A15</b>	Chilanga	Morazán	<b>A49</b>	Jucuarán	Usulután
<b>A16</b>	San Fernando	Morazán	<b>A50</b>	Ilobasco	Cabañas
<b>A17</b>	Sensembra	Morazán	<b>A51</b>	El Rosario	Morazán
<b>A18</b>	Santa Catarina Masahuat	Sonsonate	<b>A52</b>	Comalapa	Chalatenango
<b>A19</b>	Teotepeque	La Libertad	<b>A53</b>	Santa Cruz Analquito	Cuscatlán
<b>A20</b>	San Gerardo	San Miguel	<b>A54</b>	San Pedro Nonualco	La Paz
<b>A21</b>	Nueva Trinidad	Chalatenango	<b>A55</b>	El Rosario	Cuscatlán
<b>A22</b>	Lolotiquillo	Morazán	<b>A56</b>	Tejutepeque	Cabañas
<b>A23</b>	San Cristobal	Cuscatlán	<b>A57</b>	San José	La Unión
<b>A24</b>	San Idelfonso	San Vicente	<b>A58</b>	Delicias de Concepción	Morazán

<b>A25</b>	San Pedro Puxtla	Ahuachapán	<b>A59</b>	San Antonio Masahuat	La Paz
<b>A26</b>	Comasagua	La Libertad	<b>A60</b>	San Luis del Carmen	Chalatenango
<b>A27</b>	Agua Caliente	Chalatenango	<b>A61</b>	Tapalhuaca	La Paz
<b>A28</b>	Chiltiupán	La Libertad	<b>A62</b>	Verapaz	San Vicente
<b>A29</b>	Victoria	Cabañas	<b>A63</b>	Santa Rosa Guachipilin	Santa Ana
<b>A30</b>	Alegría	Usulután	<b>A64</b>	Santa Elena	Usulután
<b>A31</b>	Tecapán	Usulután	<b>A65</b>	Tenancingo	Cuscatlán
<b>A32</b>	San Antonio de la Cruz	Chalatenango	<b>A66</b>	Concepción Quezaltepeque	Chalatenango
<b>A33</b>	Ciudad Barrios	San Miguel	<b>A67</b>	San Miguel De Mercedes	Chalatenango
<b>A34</b>	Concepción Batres	Usulután	<b>A68</b>	San Francisco Lempa	Chalatenango

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

Tabla 9 Municipios con Pobreza Extrema Moderada

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
<b>M1</b>	Anamoros	La Unión	<b>M42</b>	Lolotique	San Miguel
<b>M2</b>	El Carmen	Cuscatlán	<b>M43</b>	Conchagua	La Unión
<b>M3</b>	Nueva Esparta	La Unión	<b>M44</b>	San Pablo Tacachico	La Libertad
<b>M4</b>	Tamanique	La Libertad	<b>M45</b>	El Carmen	La Unión
<b>M5</b>	Huizucar	La Libertad	<b>M46</b>	Izalco	Sonsonate
<b>M6</b>	San Francisco Menéndez	Ahuachapán	<b>M47</b>	La Palma	Chalatenango
<b>M7</b>	Sociedad	Morazán	<b>M48</b>	El Triunfo	Usulután
<b>M8</b>	San Luis de la Reina	San Miguel	<b>M49</b>	Candelaria	Cuscatlán
<b>M9</b>	San Julián	Sonsonate	<b>M50</b>	San Sebastián	San Vicente
<b>M10</b>	San Francisco Chinameca	La Paz	<b>M51</b>	Candelaria de la Frontera	Santa Ana

<b>M11</b>	El Sauce	La Unión	<b>M52</b>	Bolivar	La Unión
<b>M12</b>	Perquín	Morazán	<b>M53</b>	Guadalupe	San Vicente
<b>M13</b>	Nahuizalco	Sonsonate	<b>M54</b>	San Buenaventura	Usulután
<b>M14</b>	Polorós	La Unión	<b>M55</b>	Nueva Concepción	Chalatenango
<b>M15</b>	Tecoluca	San Vicente	<b>M56</b>	San Cayetano Istepeque	San Vicente
<b>M16</b>	Osicala	Morazán	<b>M57</b>	San Ignacio	Chalatenango
<b>M17</b>	Rosario de Mora	San Salvador	<b>M58</b>	Meanguera	Morazán
<b>M18</b>	Mercedes la Ceiba	La Paz	<b>M59</b>	Jucuapa	Usulután
<b>M19</b>	Uluazapa	San Miguel	<b>M60</b>	Salcoatitán	Sonsonate
<b>M20</b>	Jiquilisco	Usulután	<b>M61</b>	Jerusalén	La Paz
<b>M21</b>	Citalá	Chalatenango	<b>M62</b>	El Porvenir	Santa Ana
<b>M22</b>	Yucuaiquín	La Unión	<b>M63</b>	La Reina	Chalatenango
<b>M23</b>	Oratorio de Concepción	Cuscatlán	<b>M64</b>	Chinameca	San Miguel
<b>M24</b>	San Ramón	Cuscatlán	<b>M65</b>	Puerto el Triunfo	Usulután
<b>M25</b>	Ereguayquín	Usulután	<b>M66</b>	San Antonio Pajonal	Santa Ana
<b>M26</b>	Tepecoyo	La Libertad	<b>M67</b>	Texistepeque	Santa Ana
<b>M27</b>	Guacotequi	Cabañas	<b>M68</b>	San Rafael Oriente	San Miguel
<b>M28</b>	Moncagua	San Miguel	<b>M69</b>	Ahuachapán	Ahuachapán
<b>M29</b>	San Lorenzo	Ahuachapán	<b>M70</b>	El Paisnal	San Salvador
<b>M30</b>	San José Guayabal	Cuscatlán	<b>M71</b>	Cocepción de Ataco	Ahuachapán
<b>M31</b>	Chirilagua	San Miguel	<b>M72</b>	Azacualpa	Chalatenango
<b>M32</b>	San Juan Nonualco	La Paz	<b>M73</b>	Santiago de María	Usulután



<b>M33</b>	El Divisadero	Morazán	<b>M74</b>	Tejutla	Chalatenango
<b>M34</b>	Sensuntepeque	Cabañas	<b>M75</b>	California	Usulután
<b>M35</b>	Coatepeque	Santa Ana	<b>M76</b>	San Rafael	Chalatenango
<b>M36</b>	Talnique	La Libertad	<b>M77</b>	San Vicente	San Vicente
<b>M37</b>	Dulce Nombre de María	Chalatenango	<b>M78</b>	Santa Rita	Chalatenango
<b>M38</b>	Jocoaitique	Morazán	<b>M79</b>	El Congo	Santa Ana
<b>M39</b>	Panchimalco	San Salvador	<b>M80</b>	San Matías	La Libertad
<b>M40</b>	San Isidro	Cabañas	<b>M81</b>	El Paraiso	Chalatenango
<b>M41</b>	Suchitoto	Cuscatlán	<b>M82</b>	Santo Domingo	San Vicente

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

Tabla 10 Municipios con Pobreza Extrema Baja

<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Código</b>	<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>
<b>B1</b>	San Dionisio	Usulután	<b>B41</b>	San Miguel	San Miguel
<b>B2</b>	Meanguera del Golfo	La Unión	<b>B42</b>	Sacacoyo	La Libertad
<b>B3</b>	San Carlos	Morazán	<b>B43</b>	San Rafael Obrajuelo	La Paz
<b>B4</b>	Concepción de Oriente	La Unión	<b>B44</b>	San Antonio del Monte	Sonsonate
<b>B5</b>	San Luis la Herradura	La Paz	<b>B45</b>	Usulután	Usulután
<b>B6</b>	San Alejo	La Unión	<b>B46</b>	Opico	La Libertad
<b>B7</b>	Yoloaiquín	Morazán	<b>B47</b>	San Juan Talpa	La Paz
<b>B8</b>	Armenia	Sonsonate	<b>B48</b>	Guazapa	San Salvador
<b>B9</b>	San Pedro Masahuat	La Paz	<b>B49</b>	Nuevo Cuscatlán	La Libertad

<b>B10</b>	San José Villanueva	La Libertad	<b>B50</b>	Turín	Ahuachapán
<b>B11</b>	Tepetitán	San Vicente	<b>B51</b>	Chalatenango	Chalatenango
<b>B12</b>	Apaneca	Ahuachapán	<b>B52</b>	La Unión	La Unión
<b>B13</b>	Nahulingo	Sonsonate	<b>B53</b>	Ciudad Arce	La Libertad
<b>B14</b>	Chapeltique	San Miguel	<b>B54</b>	Aguilares	San Salvador
<b>B15</b>	Nejapa	San Salvador	<b>B55</b>	Chalchuapa	Santa Ana
<b>B16</b>	San Pedro Perulapán	Cuscatlán	<b>B56</b>	San Bartolomé Perulapia	Cuscatlán
<b>B17</b>	Acajutla	Sonsonate	<b>B57</b>	Quezaltepeque	La Libertad
<b>B18</b>	Intipucá	La Unión	<b>B58</b>	Santiago Texacuangos	San Salvador
<b>B19</b>	Metapán	Santa Ana	<b>B59</b>	Cojutepeque	Cuscatlán
<b>B20</b>	Santa Cruz Michapa	Cuscatlán	<b>B60</b>	Nueva Guadalupe	San Miguel
<b>B21</b>	La Libertad	La Libertad	<b>B61</b>	Santa Ana	Santa Ana
<b>B22</b>	Santa Rosa de Lima	La Unión	<b>B62</b>	El Refugio	Ahuachapán
<b>B23</b>	San Luis	La Paz	<b>B63</b>	San Marcos	San Salvador
<b>B24</b>	Santa María	Usulután	<b>B64</b>	Tonacatepeque	San Salvador
<b>B25</b>	Jocoro	Morazán	<b>B65</b>	Santo Tomás	San Salvador
<b>B26</b>	El Rosario	La Paz	<b>B66</b>	Cuyultitán	La Paz
<b>B27</b>	Santiago Nonualco	La Paz	<b>B67</b>	San Martín	San Salvador
<b>B28</b>	Comacarán	San Miguel	<b>B68</b>	Olocuilta	La Paz
<b>B29</b>	Zacatecoluca	La Paz	<b>B69</b>	Colón	San Salvador
<b>B30</b>	San Rafael Cedros	Cuscatlán	<b>B70</b>	Apopa	San Salvador
<b>B31</b>	El Tránsito	San Miguel	<b>B71</b>	Delgado	San Salvador

<b>B32</b>	San Francisco Gotera	Morazán	<b>B72</b>	Ayutuxtepeque	San Salvador
<b>B33</b>	Atiquizaya	Ahuachapán	<b>B73</b>	Cuscatancingo	San Salvador
<b>B34</b>	Pasaquina	La Unión	<b>B74</b>	Sonzacate	Sonsonate
<b>B35</b>	Zaragoza	La Libertad	<b>B75</b>	Ilopango	San Salvador
<b>B36</b>	Sonsonate	Sonsonate	<b>B76</b>	San Salvador	San Salvador
<b>B37</b>	Jayaque	La Libertad	<b>B77</b>	Santa Tecla	La Libertad
<b>B38</b>	Quelepa	San Miguel	<b>B78</b>	Mejicanos	San Salvador
<b>B39</b>	San Sebastián Salitrillo	Santa Ana	<b>B79</b>	Soyapango	San Salvador
<b>B40</b>	Juayua	Sonsonate	<b>B80</b>	Antiguo Cuscatlán	La Libertad

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

De acuerdo al mapa, se confirma que los municipios más pobres están ubicados predominantemente en las zonas fronterizas (Ahuachapán, Chalatenango, Cabañas, Morazán y La Unión). Estas áreas se caracterizan por el deterioro de sus recursos naturales y la economía agrícola de subsistencia (granos básicos). Esta falta de oportunidades económicas es la que, aunada a las migraciones provocadas por el conflicto bélico de los años ochenta, han hecho que estos municipios sean expulsores de población e importantes receptores de remesas familiares.

Por otra parte, este mapa confirma que los municipios que conforman el Gran San Salvador y las ciudades intermedias son las que menos pobreza extrema tienen. Esta estadística ayuda a explicar el acelerado crecimiento urbano y la presión a los servicios públicos, así como la generación de condiciones sociodemográficas urbanas que favorecen la violencia, contaminación e inseguridad. Por lo tanto, se obtienen dos conclusiones, la primera es la separación del desarrollo en la zona urbana y zona rural y el

impacto adecuado de las estrategias de reducción de la pobreza extrema en el país.

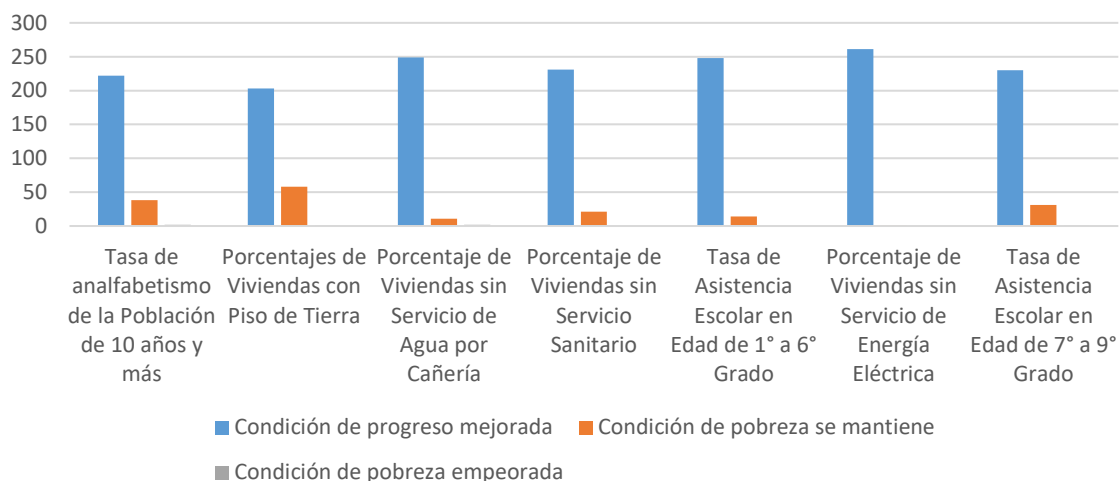
Tabla 11 Total de municipios de acuerdo a evolución de condiciones de satisfacción de necesidades básicas 1992- 2004

Indicadores	Condición de progreso			Total
	Mejóro	Igual	Empeoro	
Tasa de analfabetismo de la Población de 10 años y más	222	38	2	262
Porcentajes de Viviendas con Piso de Tierra	203	58	1	262
Porcentaje de Viviendas sin Servicio de Agua por Cañería	249	11	2	262
Porcentaje de Viviendas sin Servicio Sanitario	231	31	-	262
Porcentaje de Viviendas sin Servicio de Energía Eléctrica	248	14	-	262
Tasa de Asistencia Escolar en Edad de 1° a 6° Grado	261	1	-	262
Tasa de Asistencia Escolar en Edad de 7° a 9° Grado	230	31	1	262

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

Gráfica 1 Total de municipios de acuerdo a evolución de condiciones de satisfacción de necesidades básicas 1992- 2004

**Gráfico sobre el total de municipios de acuerdo a evolución de condiciones de satisfacción de necesidades básicas 1992- 2004**



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza.

### 3.4.5. Mapa de pobreza urbana y exclusión social

El Mapa de pobreza urbana y exclusión social, desarrollado por la FLACSO, el Ministerio de Economía y el PNUD, constituye un primer e importante esfuerzo para situar la pobreza urbana en la cartografía de El Salvador. Elabora, para ello, una categoría espacial que da cuenta de aglomeraciones de viviendas con carencias en sus materiales de construcción o en su acceso a servicios básicos: los asentamientos urbanos precarios (AUP). En este Mapa, esa unidad territorial es localizada y analizada de forma sistemática con un método riguroso y con datos confiables.

La representación sobre la pobreza urbana que ofrece el Mapa es la más completa que se ha tenido hasta la fecha en el país. No sólo refleja cartográficamente que la mayoría de las zonas urbanas del país están salpicadas por aglomeraciones de pobreza de tamaños y formas diversas, situadas al lado de sectores habitacionales más prósperos; también ofrece información estadística relevante que detalla diversos tipos y grados de carencias en el territorio nacional.

Uno de los hallazgos del Mapa plantea que el sector en donde se vive determina en gran medida el acceso a oportunidades de educación, salud, trabajo y diversión, y que esto condiciona, a su vez, las opciones de vida de las personas y las capacidades que pueden desarrollar. De acuerdo con el Mapa, los ámbitos determinantes de la exclusión social de los hogares urbanos, y de manera particular los de los AUP, son la baja empleabilidad y la deficiente calidad de inserción en los mercados de trabajo.

Entre otras novedades, este Mapa ofrece información estadística desagregada para los asentamientos urbanos precarios identificados en todas las áreas urbanas en los diferentes municipios del país. Esto significa que es posible cuantificar el número de hogares y población residente en los AUP, profundizar sobre sus características socioeducativas y laborales, identificar las principales carencias en términos de habitabilidad de los hogares, entre otros. Asimismo, el Mapa ofrece indicadores para clasificar y ordenar AUP de acuerdo con índices de marginalidad residencial, exclusión social y estratificación socioeconómica, estableciendo criterios objetivos para priorizar la intervención y el mejoramiento de estos.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> *Ibíd*, 159.

Todo esto es de utilidad para reconocer cuales son las áreas que se necesitan tratar con mayor urgencia en cada uno de los municipios para que sus habitantes puedan superar esta condición de pobreza y exclusión social. Para esto es necesario que se unan esfuerzos de los gobiernos locales con el gobierno central, con la sociedad civil y las diferentes organizaciones.

Mediante un riguroso trabajo de análisis espacial y estadístico a nivel de microáreas censales, el Mapa da cuenta de las aglomeraciones de hogares que habitan en áreas precarias y de sus características demográficas y sociolaborales. Estos espacios —denominados asentamientos urbanos precarios o AUP— concentran no menos de dos millones de personas que enfrentan importantes carencias habitacionales y situaciones de exclusión en diversos ámbitos educativos y laborales.<sup>162</sup>

Tabla 12 Municipios con mayor incidencia de hogares en AUP con predominancia de precariedad extrema y alta.

Municipio	AUP en predominancia de Precariedad Extrema y Alta		Total AUP en municipio (B)		Porcentaje (A/B)	
	Número de asentamientos	Número de hogares	Número de asentamientos	Número de hogares	Asentamientos	Hogares
<b>Santa Ana</b>	65	13,644	130	31,502	50.0%	43.3%
<b>Ahuachapán</b>	32	7,692	52	12,788	61.5%	60.2%
<b>San Miguel</b>	32	7,006	87	16,788	36.8%	41.7%
<b>Ciudad Arce</b>	33	6,124	48	8,575	67.8%	71.4%
<b>Nahuizalco</b>	22	5,559	25	6,585	88.0%	84.4%
<b>Ciudad Delgado</b>	15	4,776	44	22,768	34.1%	21.0%
<b>Izalco</b>	33	4,741	46	7,578	71.4%	62.6%
<b>San Juan Opico</b>	23	4,714	33	7,202	69.7%	65.5%
<b>Usulután</b>	24	4,423	46	9,915	52.2%	44.6%
<b>Zacatecoluca</b>	26	4,100	47	7,408	55.3%	55.4%

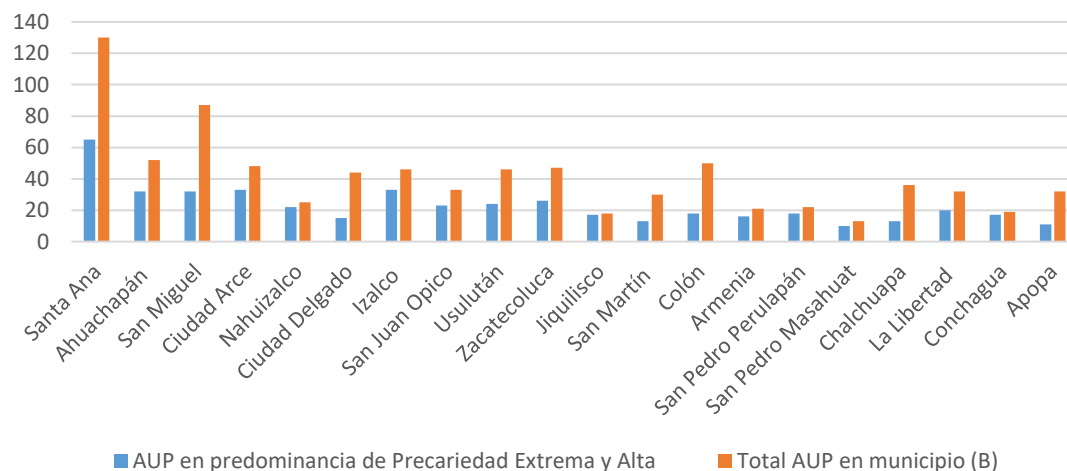
<sup>162</sup> Ibid, 162.

<b>Jiquilisco</b>	17	3,914	18	4,067	94.4%	96.2%
<b>San Martín</b>	13	3,517	30	10,866	43.3%	32.4%
<b>Colón</b>	18	3,098	50	12,911	36.0%	24.0%
<b>Armenia</b>	16	2,930	21	4,926	76.2%	59.5%
<b>San Pedro Perulapán</b>	18	2,774	22	3,207	81.8%	86.5%
<b>San Pedro Masahuat</b>	10	2,733	13	3,059	76.9%	89.3%
<b>Chalchuapa</b>	13	2,564	36	8,531	36.1%	30.1%
<b>La Libertad</b>	20	2,357	32	4,309	62.5%	54.7%
<b>Conchagua</b>	17	2,319	19	2,716	89.5%	85.4%
<b>Apopa</b>	11	2,292	32	8,200	34.4%	28.0%
<b>Total 20 municipios</b>	458	91,277	831	193,901	55.1%	47.1%
<b>Total país</b>	1,275	207,650	2,508	495,981	50.8%	41.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social.

Gráfica 2 Municipios con mayor incidencia de hogares en AUP con predominancia de precariedad extrema y alta.

Gráfico sobre municipios con mayor incidencia de hogares en AUP con predominancia de precariedad extrema y alta.



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social.



Los asentamientos precarios se clasifican en: predominancia de precariedad extrema, alta, moderada y baja. Este cuadro muestra una reconfiguración importante en la localización de los asentamientos más precarios del país. Santa Ana, Ahuachapán y San Miguel son las tres ciudades que encabezan esta lista, mientras que San Salvador no aparece en la misma (pese a tener el mayor número de AUP, sólo registra dos en estos conglomerados); del AMSS, por su parte, se registran sólo tres municipios (Ciudad Delgado, San Martín y Apopa).<sup>163</sup>

La creación de este Mapa implicó la delimitación de las áreas urbanas en cada uno de los municipios de El Salvador, por lo tanto, este puede ser una muy buena herramienta al intentar municipalizar los ODS, pues gracias a este mapa es más fácil orientar los planes y proyectos a las zonas que más lo necesitan alineándolos con las prioridades de país y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El aporte de ciertas instituciones que trabajan a nivel municipal muestran ciertos indicios de las maneras en cómo se pueden desarrollar y dar cumplimiento a los ODS a nivel municipal, además con las herramientas que otorgan se pueden conocer los criterios que ayudarán a conocer la factibilidad de aplicación de los mismos. Algunas instituciones importantes que colaboran con los municipios de manera directa y que se han considerado parte clave para la investigación son la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), que se destacan por haber realizado un papel importante en el trabajo a nivel municipal, en aspectos como la administración municipal y el área técnica.

---

<sup>163</sup> *Ibíd*, 170.

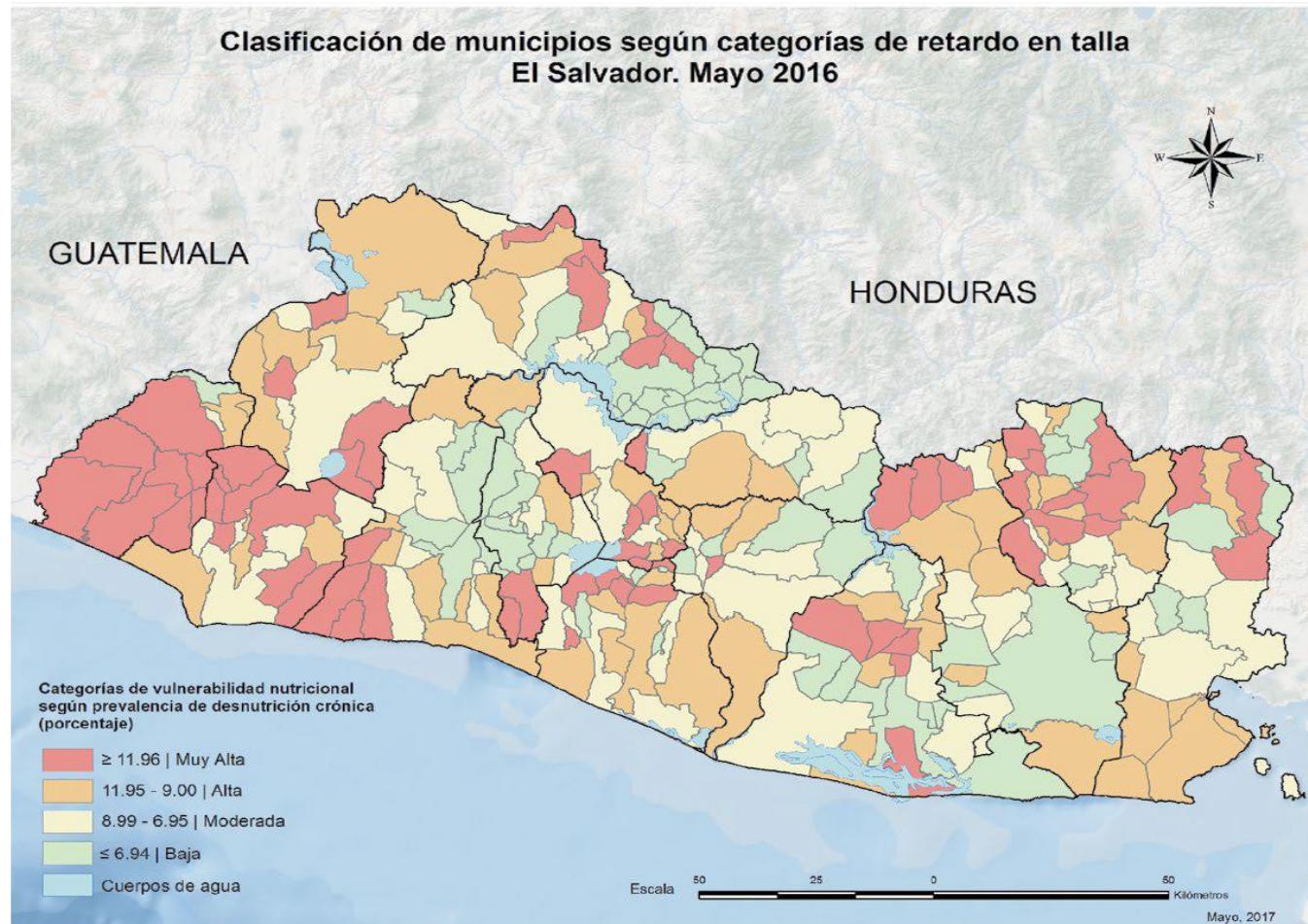
De igual manera, se puede analizar los procesos desarrollo económico local, que combinan tres tipos de iniciativas: Iniciativas Locales de Empleo (ILE), las Iniciativas de Promoción Empresarial (IPE) e Iniciativas relacionadas con atraer nueva inversión o localización de nuevas actividades económicas (“marketing” del territorio), posibilitando el desarrollo de ventajas competitivas, introduciendo una nueva preocupación por mejorar las condiciones y el entorno socioeconómico desde una perspectiva estratégica.

164

---

<sup>164</sup> *Ibíd*, 200.

Diagrama 9 Clasificación de municipios según categorías de retardo en tallas



Fuente: Resumen de resultados del censo de talla y peso 2016.

### 3.4.5 Criterios de Prefactibilidad de municipalización de los ODS

Tabla 13 Triangulación de operacionalización de variables y los criterios de prefactibilidad de municipalización de los ODS.

Objetivo	Variable	Hipótesis	Variables	Conceptos	Definiciones
G. Determinar la pre factibilidad de aplicación de la municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en El Salvador como un medio de descentralización de la gestión administrativa y programática, en el periodo 2012-2017.	Prefactibilidad de la Municipalización de los ODS	HG. Las condiciones de pre factibilidad son factores determinantes para la aplicación administrativa y programática de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel municipal en El Salvador en el periodo 2012-2017.	La pre factibilidad factor determinante para la Municipalización de los ODS	Prefactibilidad	Son las condiciones, oportunidades y factores previos que permitirían la ejecución de una estrategia. Pueden valorarse aspectos como políticas públicas, capacidad material instalada y capacidades técnicas,
				Municipalización	La implementación la Agenda 2030 a nivel municipal, lo cual implica una lógica estatal-territorialización-municipalización.
	Descentralización de la gestión administrativa y programática		Descentralización de la gestión administrativa y programática	Descentralización	La descentralización entendida como el traspaso del poder administrativo hacia núcleos periféricos de una organización.
			Gestión administrativa	Gestión administrativa	Es la ejecución e implementación de los recursos municipales en la mejora continua de los pobladores

Tabla 14 Criterios de prefactibilidad de aplicación de los ODS a nivel municipal.

<b>Criterio de prefactibilidad</b>	<b>Variables</b>
<b>Social</b>	Apertura de libertades democráticas
	Erradicación de procesos burocráticos
	Existencia de canales de participación
	Participación equitativa e igualitaria
	Acceso a servicios básicos
<b>Económico</b>	Crecimiento per cápita anual
	Idoneidad del endeudamiento municipal
	Disponibilidad de recursos económicos
	Brechas y desigualdades entre la población
<b>Administrativo</b>	Administración pública centralizada
	Coordinación entre la municipalidad y el gobierno central
	Existencia de Unidades Internas Especializadas
<b>Técnico</b>	Calidad de servicios municipales
	Planificación de planes estratégicos municipales
	Ejecución de planes o proyectos de desarrollo y sostenimiento de proyectos municipales
	Vinculación multiactor
	Eficiencia de las instituciones
<b>Estadístico</b>	Disponibilidad de datos
	Acceso a datos
	Calidad de datos
	Segregación de información

Fuente: Elaboración propia.

### **3.4.6. Condiciones necesarias para la sostenibilidad de la aplicación de los ODS a nivel municipal**

Hablar de dar sostenimiento económico a una agenda tan compleja y compuesta por diversas iniciativas, esfuerzos y procesos no es tarea fácil. Más aún cuando la microeconomía y macroeconomía se encuentra en alerta sobre números rojos, el Índice de Desarrollo Humano indica que no se está logrando abarcar el desarrollo en sus tres ámbitos y herramientas de detección de la pobreza demuestran que el número de personas que sufren de pobreza, hambre y desnutrición es cada vez mayor.

En la actualidad se reconoce a la Agenda de Desarrollo Sostenible como uno de los más grandes esfuerzos de dignificación, erradicación de la pobreza extrema y reducción de la desnutrición en el mundo. Agenda que cohesiona y encausa esfuerzo de casi dos centenares de países y aún más organizaciones privadas provenientes de diversos sectores. El trabajo técnico metodológico impulsado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio evolucionó en favor de la Agenda 2030, hoy en día hay aperturas participativas para más actores y cada vez son más los aspectos que se buscan mejorar en la realidad de cada país. Sin embargo, surge la pregunta ¿cómo proveer de sostenibilidad a la Agenda 2030?

Al intentar definir “sostenibilidad” podemos afirmar que se trata de un estado en el que un proceso podrá ser sostenido durante el tiempo que está diseñado y de la manera en que fue planificado, gracias a la disponibilidad y adecuada utilización de los recursos que se tienen actualmente para ejecutar acciones que se prevén en el futuro. Dicho de otra manera, la capacidad de mantener algo en el tiempo planeado hasta el logro de sus objetivos.

Ahora bien, el tema en cuestión en este momento no es cómo dotar o asegurar la sostenibilidad de la Agenda de Desarrollo Post 2015 hasta su

fecha límite, se está intentando dar respuesta a una pregunta muy práctica pero difícilmente puede ser respondida, y es ¿cómo asegurar la sostenibilidad del proceso de municipalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en El Salvador? Dicha pregunta va inmersa dentro de problemas estructurales como la centralización de la administración pública, la ralentización de la economía y producción en el país y los actuales niveles de desarrollo y pobreza.

La sostenibilidad del proceso de municipalización obedece tanto a aspectos estructurales, como materiales o económicos, participación e inclusión de más actores, y procedimentales, por lo tanto, a continuación, dichos aspectos serán abordados de manera separada para proveer de una mejor explicación.

#### A) Aspectos estructurales

Este aspecto hace referencia a aspectos no tangibles como la forma en que se administran las finanzas y bienes públicos y otros tipos de recursos, el funcionamiento de instituciones gubernamentales, la forma en que se desarrolla la administración pública y el rol que es delegado a las administraciones municipales.

La municipalización de los ODS implica una transformación estructural o procedimental que parte de la necesidad de mejorar la administración de la cosa pública por parte de las municipalidades, cuyo principal obstáculo o freno es la centralización de funciones por parte del gobierno central, y no se está afirmando que es una acción negativa y malintencionada, sino que la municipalización como proceso técnico y metodológico requiere de una mayor libertad y flexibilidad administrativa para que cada uno de los municipios pueda definir, planificar y perseguir sus propios caminos de desarrollo, en los que serían los protagonistas del mismo.

Para lograr solventar esta situación es necesario cumplir con pasos como el empoderamiento de las municipalidades para que busquen y sean protagonistas de sus propios esfuerzos por alcanzar el desarrollo, para lograrlo, es necesaria la capacitación sobre metodologías, desarrollo, y específicamente sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 que fusiona una gran diversidad de temas o áreas de trabajo.

Es necesario tener pleno conocimiento que la transformación estructural no es algo sencillo ni tampoco posible debido al tipo de gobierno y administración que posee el país, más bien, es necesario que las municipalidades logren cubrir las necesidades que al gobierno central se le hace imposible y de esa manera podrán empoderarse de sus problemas, capacidades, esfuerzos y más. De acuerdo a esfuerzos ejecutados por la CEPAL en Sudamérica para municipalizar los ODM, su logro satisfactorio parte de diagnosticar la situación local, identificar las prioridades y esfuerzos en curso, y una adecuada planificación del proceso de acuerdo a características y capacidades de las localidades (municipalidades).

#### B) Aspectos económicos

Como se ha abordado anteriormente, las condiciones o recursos materiales disponibles en cada municipalidad son determinantes en el logro de la municipalización. Los aspectos económicos en determinadas ocasiones no dependen de una mala administración de fondos, sino más bien de los recursos naturales, extensión territorial, ubicación geográfica, actividades económicas, composición demográfica de la zona y otros aspectos que no pueden ser superados por la administración municipal tan fácilmente.

La transformación económica puede darse gracias a acciones como gestión de cooperación internacional y nacional y la ejecución de programas o proyectos de fortalecimiento económico de la administración y de la



sociedad. Sin embargo, es necesario que en municipios catalogados dentro de los lugares con altos niveles de pobreza se establezcan metas de acuerdo a la realidad y que puedan ser alcanzadas y logren el mayor impacto posible.

El Estado juega un papel muy importante en este aspecto, debido a que es este quien debe dar un apoyo directo a las municipalidades con problemas para aumentar la estabilidad económica y alcanzar un nivel adecuado de desarrollo. La pregunta es ¿qué sucede si el estado o gobierno central no está en la capacidad de llevar a cabo dicha obligación? Hoy en día hay sectores de la sociedad que están cobrando un especial interés en cumplir o realizar aquellas tareas que el Estado no es capaz de lograr.

### C) Apertura a más actores

En la actualidad es innegable la importancia que han alcanzado sectores de la Sociedad Civil como las Organizaciones No Gubernamentales y la Empresa Privada para poder llevar mejores condiciones de vida hasta aquellos lugares o personas que el gobierno no ha podido lograr. El rol de dichos actores no debe desarrollarse de manera separada o aislada, sino más bien debe ser útil y adaptable a potenciar los planes estratégicos del país en función de incrementar los niveles de desarrollo de la población.

La relación que puede llegar a establecerse entre el Gobierno, las Organizaciones No Gubernamentales y la Empresa Privada depende de los objetivos y caminos que sean fijados para su alcance. Mucho material bibliográfico estudia a profundidad la evolución del rol de dichos sectores y su importancia va en incremento, debido a que estas pueden llegar a tener mayores y mejores capacidades tecnológicas, económicas y técnicas para cambiar la realidad de una municipalidad. Potencialidades que deben aprovecharse al máximo dentro de un diálogo sostenido y transparente con compromisos estables y sólidos.

### **3.5. Valoraciones Finales de las condiciones de prefactibilidad en la municipalización de los ODS**

A continuación, se presenta de forma sintetizada las consideraciones finales sobre el trabajo de las condiciones de pre factibilidad de la aplicación de los ODS a nivel municipal en El Salvador, el presente apartado se ha dividido en un primer momento en las ventajas que representa la temática, abordando su financiación, su apertura y compromiso en la implementación. Como segundo apartado se dividen en los retos a los cuales se enfrenta El Salvador en su implementación y posibles recomendaciones.

- Incorporación de nuevos actores en la construcción del tejido social, así como en la red de trabajo en pro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La conferencia de Rio+20 en el año 2012, fue un evento significativo que creó una brecha en la participación de la gestión del desarrollo, al darse cuenta que la caducidad de los Objetivos del Milenio estaba próxima y que, a pesar de no negar sus éxitos, estos no habían podido paliar todas aquellas problemáticas que tenían un denominador común en el Sistema Internacional, esto sirvió de insumo para que la próxima Agenda de Desarrollo fuera un proceso democrático, con mayor apertura, transparencia y que incluyera los diversos actores en la unidad político y administrativo más básica de los países. La inclusión de los diversos actores de la sociedad, sirve como insumo para poder determinar cuáles son los problemas que afectan verdaderamente a los países menos adelantados y pueden generar un cambio estructural y significativo. De igual manera se determina que cada país es libre de poder determinar cuáles son aquellas problemáticas sobre las cuales se ve afectado y de igual manera poder establecer el conjunto de

nuevos objetivos que los mismos consideran como prioritarios, para luego implementar sus propias estrategias de desarrollo.

- Nuevas formas o formas alternas de financiación del desarrollo.

Los ideales de financiamiento propuestos desde Monterrey en el 2002 hasta la última Conferencia de Alto Nivel en Addis Abeba en el año 2012, han establecido mecanismos y nuevas formas de movilización de recursos. Dentro de las novedades se encuentra que cada país deberá ampliar y fortalecer la base tributaria, es decir, evitar en todas sus formas la elusión tributaria, pero creando una contraprestación mediata; otro de los aspectos novedosos que se ha planteado es una mejora continua de los sistemas recaudatorios, a tal punto de poder hacerlos automatizados y que generen una mejor contabilidad, reduciendo en gran medida la influencia del error de cálculo y un combate permanente de la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, es decir, crear un sistema más eficaz de detección y de esa manera poder identificar los ciudadanos que estén en situación de morosidad.

Asimismo, compromete a los países a cumplir con la partida de asistencia oficial al desarrollo, referidas específicamente a la transferencia del 0.7% del PNB de los países desarrollados a los países en desarrollo, sobre todo con énfasis en los menos adelantados, desde la implementación sobre la Agenda de los ODS se ha impulsado una mejora continua sobre los flujos de ayuda, los criterios sobre los cuales serán sometidos, bajo que términos, la tipología y sobre que será enfocado. Como último punto a considerar en estas nuevas formas de financiación se tiene la apertura y de forma indirecta la aceptación y reconocimiento de la cooperación Sur-Sur, como mecanismo para que los países con condiciones similares puedan brindarse mecanismos de ayuda sobre los cuales son expertos y paliar situaciones de vulnerabilidad de los habitantes.

- Concepción de la pobreza multidimensional como herramienta para contextualizar el desarrollo.

A lo largo de la historia, la pobreza ha sido objeto de análisis, debate y discusión y, en concordancia con los enfoques predominantes, se han acuñado diversas definiciones, y se han formulado explicaciones sobre sus causas, manifestaciones y consecuencias. Además, se han creado métodos para estimarla, e intervenciones para prevenirla, atenderla y erradicarla, de igual forma, diferentes concepciones han sido consideradas para poder establecer un método de medición de la pobreza; no obstante, a partir de las investigaciones de Joseph Stiglitz junto con otros académicos, se cuestionó tal idea, de medir la pobreza en términos monetarios. He ahí la importancia de considerar a la pobreza como un fenómeno multidimensional y que, una adecuada medición de la misma debe considerar diversas áreas de la vida de las personas.

Adoptar una medición multidimensional implica reconocer que la pobreza es un fenómeno complejo que va más allá de carecer del nivel de ingresos suficientes para adquirir una determinada cantidad de enseres. La medición monetaria tiene restricciones para identificar con precisión las múltiples carencias de la población, así como para brindar al Estado todos los insumos que este necesita para diseñar una respuesta que aborde las causas de la pobreza y elimine sus patrones de transmisión intergeneracional. Es decir, a través de la misma medición, esta servirá de insumo para que los países puedan abordar políticas integrales sobre como paliar y crear un entorno de sostenibilidad en la mejora continua de la calidad de vida la persona humana.

- Reconocimiento e importancia del desarrollo sostenible en El Salvador.

Para El Salvador, el Desarrollo Sostenible es de suma importancia debido a que abre un abanico de oportunidades para construir acciones creativas que promuevan una mejor calidad de vida para miles de salvadoreños. La importancia de este modelo de desarrollo recae en el modelo multidimensional del desarrollo: desarrollo económico, social y medio ambiental. Actualmente se supone que el gobierno intenta implementar un modelo de desarrollo denominado el Buen Vivir retomado de los pueblos originarios especialmente de Ecuador y Bolivia. El Salvador posee ventajas que lo convierten en un espacio perfecto para construir una sociedad basada en el desarrollo sostenible. Por ejemplo, el espacio geográfico del país permite que el Gobierno Central, junto con los gobiernos municipales, establezcan agendas en común por medio de una comunicación y planificación coordinada; a través de la realización de planes, programas y proyectos que busquen generar una reconstrucción del tejido de la sociedad, generando cambios estructurales en el área social, económica y ambiental. Otra de las ventajas para poder construir el desarrollo sostenible es que se abre a generar alianzas con diversos sectores, aprovechando las capacidades de cada uno en la resolución de conflictos. La tercera ventaja es que El Salvador pese a ser considerado un país de renta media, lo cual ha significado que los flujos de cooperación que antes captaban diversas organizaciones de la sociedad civil han reducido, estos han creado una situación de ventaja, debido a que estos generan alianzas y acciones en común para poder ser destinatarios de fondos y poder ejecutarlos de manera conjunta entre el gobierno central y las administraciones municipales en los lugares más vulnerables.

- Coordinación de trabajo y armonización entre los actores nacionales junto con la agenda internacional.

En 2007 ocho países (Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam) se ofrecieron para ser parte de la experiencia piloto: “Unidos en la acción” que a escala nacional implicaba unificar los esfuerzos e intervenciones del Sistema de las Naciones Unidas en un líder, un programa, un presupuesto y, donde fuese posible, una oficina. En este contexto se enmarca la decisión de El Salvador de convertirse en el primer país en Latinoamérica que implementa por iniciativa propia a los países miembros de sumarse a esta iniciativa clave para impulsar el proceso de reforma de las Naciones Unidas. Como tal el modelo establece como pilares un programa, presupuesto y liderazgo.<sup>165</sup>

Las ventajas de crear un trabajo coordinado bajo una misma línea de acción es que se prioriza y planea de forma conjunta los objetivos de desarrollo bajo el liderazgo nacional, fortalece la apropiación nacional, se potencia las sinergias y el enfoque sistémico e integral de los problemas de desarrollo, se reduce la duplicidad de acciones, favorece la integración de la experticia y la experiencia de los socios nacionales e internacionales.

- El desafío para los Países de Renta Media en la generación de estadística para los indicadores ODS.

Los ODS plantean una hoja de ruta sobre los cuales deben confluir sus iniciativas en poder paliar todas aquellas situaciones sobre el cual el ser humano le impide poder desarrollarse de manera plena. Con la adopción de los ODS se crearon una gran diversidad de indicadores, los cuales responden a una serie de variables e instrumentos; el problema radica en

---

<sup>165</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Programa de las Naciones Unidas en El Salvador, *Unidos En La Acción. Unificando Las Acciones Del Sistema de Naciones Unidas En El Salvador*, 12.

que la solución a los problemas se piensa realizar de manera paralela cuando en realidad los países menos adelantados o los denominados países de renta media, les es, en gran manera difícil, el poder generar de manera periódica un promedio sobre la situación de evolución de los indicadores, esto debido a varios factores como lo es la adaptación de los ODS, el problema del vaciado de la información e interpretación de la misma, y como esta información puede ser utilizada para reorientar diversas acciones. Pero eso dependerá del nivel de experticia de los técnicos y como estos pueden generar conciencia de la clase política para poder moldear los Planes de Desarrollo.

- La polarización y la discontinuidad de los proyectos de los gobiernos municipales.

A pesar de que la generación estadística es uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los países a la hora de medir el progreso de los ODS, otro de los problemas a los cuales es susceptible es la polarización política, el cual no permite que el gobierno en turno pueda generar políticas por el contrapeso negativo que representa la oposición. Todo ello debido al vicio del sesgo político en perjudicar la imagen del partido en turno y poder utilizarlo como herramienta de campaña electoral. En El Salvador la celebración de elecciones es de forma continua en los 2 órganos electos por la población; pero a la hora de la toma del poder por parte del partido ganador, deja desfasado los proyectos y programas en curso. Por lo cual se retoma uno nuevo, bajo una nueva identificación que caracteriza al gobierno en turno, y se limitan o cancelan los efectos o impacto de las iniciativas previamente impulsadas.

- El Estado Unitario y la Administración Pública Centralizada.

El tema del gobierno centralizado es un problema que representa ventajas y desventajas, el primero de ellos hace referencia a que la toma de decisiones se basa en pocas personas y los lineamientos que ellos delimitan deben ser adoptados como obligatorio cumplimiento por parte de las dependencias de instituciones del país. No obstante, la mayoría de veces la cantidad de recursos solicitados no es el asignado, debido a los recortes presupuestarios, a la política de austeridad, a la reasignación de los fondos, esto crea una situación de vulnerabilidad no solo en las intuiciones gubernamentales, sino también en las administraciones municipales, que de igual manera estos deben contribuir significativamente a la conformación del presupuesto general de la nación. La descentralización podría ser una de las soluciones que se les podría brindar a las administraciones en el cumplimiento de sus obligaciones con los pobladores; pero el hecho de transferir acciones del gobierno central a los municipales, implica que estos deberían estar en la capacidad de poder implementarlo; no obstante varios países han aceptado esa descentralización; pero sin que el estado les brinde esos recursos que estaban destinados y este puede utilizarlos en otras instancias que consideren prioritarios, es decir, la asignación de las funciones estatales debe ser en forma paralela en la creación de un tejido técnico y económico.

- Poca divulgación y conocimiento en la sociedad sobre los ODS.

Una de las problemáticas que tuvo la agenda de los Objetivos del Milenio es la poca identificación de los pobladores con estos objetivos que buscaban reducir en gran manera aquellos problemas considerados comunes en el Sistema Internacional, esto se debió al poco o nulo conocimiento por parte de los mismos pobladores sobre los ODM y cuál era su cometido de creación. Por ello el retomar la Agenda de los ODS y plantear cómo estos



pueden ser implementados en las municipalidades, la respuesta dependerá de cómo puedan ser conocidos por las sociedades. De igual manera esto conllevará a la creación de un clima propicio en la configuración en que las condiciones de prefactibilidad deberían ser las idóneas para su ejecución, seguimiento y evaluación.

- El desafío de la puesta en marcha de los ODS sin la creación de las instituciones que regularán su aplicación en el país.

Otro de los hallazgos que se pueden identificar en el trabajo de investigación es la creación de leyes o anteproyectos de leyes que se supone ayudarán a la implementación de los ODS; no obstante, estos se quedan cortos en su puesta en marcha por la poca y reducida capacidad económica de los países. Otro de los hallazgos es la puesta en marcha de una Agenda de Desarrollo, cuando los países no poseen la capacidad adquisitiva y económica para la sustentabilidad de las instituciones que se encargaran de velar por el pronto cumplimiento.

- Mal orientación y adquisición errónea de la deuda municipal.

Se debe tener en consideración que no toda deuda es negativa o contraproducente, esto depende del enfoque de inversión que se dé, puede ser que se invierta en educación y que la inversión de la misma sea a largo plazo para ver los beneficios; pero se debe construir la funcionalidad institucional encargada de darle continuidad; no obstante existe también la deuda negativa, que es aquella que se orienta nada más en la satisfacción de necesidades presentes sin tener en cuenta una hoja de ruta de desarrollo, o que la mayoría sea enfocada en el pago de sueldos sin mejorar el equipo para brindar una mejor atención, la utilización de los fondos es aspectos no necesarios, la dependencia económica del gobierno central con la

transferencia de partidas a los gobiernos municipales en el denominado FODES, y otras causas.

El Salvador es considerado el país más corto en extensión territorial de América pero pese a su extensión territorial posee una gran desigualdad social que ha tenido orígenes estructurales e históricos similares; han existido a lo largo de la historia personajes o caudillos que tenían sus ideales bien plantados para poder aplicarlo a la realidad, pero siempre eran opacados por el sostenimiento del statu quo, a pesar que El Salvador logró su independencia política, no logró su independencia económica, no solo a nivel de exportaciones, sino en un nivel doméstico de producción al ser considerado productor de materia prima. No obstante, no se puede negar que ha tenido avances significativos a nivel económico y social. Los ODS se plantean como un reto para cada país miembro que conforma el Sistema de Naciones Unidas para poder implementarlo y cumplirlo, de igual manera es un reto de mayor envergadura el poder municipalizarlos, sin embargo con el trabajo realizado se espera crear un precedente investigativo sobre la capacidad de El Salvador para poder implementar los ODS a nivel municipal, por ello es necesario conocer las condiciones de pre factibilidad y orientar al gobierno sobre cuáles son las líneas de acción que debe tomar.

El desarrollo es un concepto polisémico que buscará siempre la mejora continua de la persona humana.

### **3.6 Herramienta de medición de las condiciones de prefactibilidad de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal en El Salvador**

A continuación, se presenta una herramienta que permite el análisis de la situación municipal enfocada en la detección de potencialidades y espacios

de mejoras con el fin de medir la prefactibilidad de aplicación de los ODS a nivel municipal en El Salvador; se compone de 4 elementos, 2 de ellos contruidos a partir de la información recolectada y análisis de datos, y los otros 2 en base a información emitida por el FISDL en el país.

### **3.6.1 Análisis territorial de capacidades y descentralización administrativa**

El tema de la Municipalización de los ODS conlleva una explicación en su contexto sobre el ordenamiento territorial y administrativo en El Salvador, que, a pesar de ser distintas categorías, no obstante, el brindar una definición precisa sobre tal concepto es complejo, pero el siguiente reúne alguno de los elementos a considerar. Puede ser entendida como una disciplina que pretende conseguir un desarrollo humano equitativo, digno y sostenible usando de forma racional el territorio, con una gestión responsable, eficaz y eficiente de los recursos naturales y protegiendo el medio ambiente a través de la planificación y regulación de las actividades humanas sobre el medio físico.

De igual manera debe considerarse como una clave de éxito y valor agregado para que una estrategia de ordenamiento territorial sea sostenible debe en gran medida no solo detectar las diversas problemáticas urbanas y locales, sino que además establezca un diagnóstico y formule orientaciones y programas operativos sobre el manejo de los asentamientos humanos, los recursos naturales, la población, producción, el equipamiento e infraestructura y la localización de las inversiones. La utilización de una metodología de planificación con un enfoque innovativo, flexible, dinámico, integral, integrado y participativo, en el marco señalado, puede constituir un instrumento de gestión eficiente y práctico para alcanzar el desarrollo. El

Gobierno ha reconocido las falencias en este campo, donde los instrumentos de planificación territorial denotan grandes ausencias y donde los espacios rurales aparecen excluidos de las medidas de ordenamiento territorial que con urgencia se requieren.

La política del ordenamiento en el territorio busca restablecer un punto de equilibrio entre los ámbitos del espacio público donde se basa en la concepción del municipio como una estructura continua y coherente determinada por la unidad del trazado vial y las redes del servicio, así como por el equilibrio en la localización de los equipamientos comunitarios. El segundo el uso del suelo, constituye un aspecto fundamental en el proceso de ordenamiento del territorio.<sup>166</sup>

#### A) Ordenamiento territorial.

- Descripción geográfica.

El Salvador es un país soberano con una extensión territorial de 21 041 km<sup>2</sup>, cuya forma de gobierno se define como presidencialista, el poder está dividido entre los 3 principales órganos del Estado como lo son el Ejecutivo elegido cada 5 años, el legislativo elegido cada 3 años y el judicial el cual es elegido en parte por la Asamblea Legislativa y el Consejo Nacional de la Judicatura. La forma de división político-administrativa se sustenta en 14 departamentos agrupadas en 4 zonas y estos a la vez subdividiéndose en una base más local de los municipios, siendo estos 262. Cada departamento es dirigido por un gobernador en representación del ejecutivo los cuales son gobernados por los consejos municipales con una durabilidad de tres años. El Salvador se ha caracterizado por poseer una alta densidad poblacional respecto a los

---

<sup>166</sup> Patricia Argueta Zuniga, Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente del Area Metropolitana de San Salvador*. 43.

demás países de América Latina, para el último censo realizado en el año 2008 se contaba con una cantidad de 7,500,000 habitantes.<sup>167</sup>

Habiendo aclarado la gestión político-administrativo en El Salvador es necesario realizar una aproximación al término de municipalidad, la importancia del mismo radica en ser la unidad más básica de composición política del país y es donde la población puede incidir en lograr cambios significativos en las sociedades.

Según el Art. 2. Del Código Municipal,

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.<sup>168</sup>

Con base en la definición del término del municipio es notable como hace alusión al bien común; pero de manera local, es decir, garantiza el desarrollo de sus pobladores; de igual manera la variable ordenamiento jurídico, que se organiza bajo preceptos sobre los cuales puede hechos generadores. Otro de los puntos de suma importancia que brinda esta definición es que debe ir en línea con las políticas públicas del gobierno central; pudiendo de esta manera garantizar el bien colectivo y no solo el local.

---

<sup>167</sup> FUNDAUNGO, et al, *Estado del Desarrollo Humano en los municipios de El Salvador*, (El Salvador: FUNDAUNGO, 2009), 80.

<sup>168</sup> Código Municipal de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1986), artículo 2.

Otro de los términos que está íntimamente ligado al de las municipalidades es el ordenamiento territorial, por ello es conveniente realizar una aproximación teórica sobre dicho concepto. El paso será brindar una definición acertada y vinculada sobre el Ordenamiento Territorial:

Es una disciplina que pretende conseguir un desarrollo humano equitativo, digno y sostenible usando de forma racional el territorio, con una gestión responsable, eficaz y eficiente de los recursos naturales y protegiendo el medio ambiente a través de la planificación y regulación de las actividades humanas sobre el medio físico.<sup>169</sup>

El ordenamiento territorial sirve para posibilitar un conocimiento general de las características del territorio, valorando los recursos naturales con el fin de orientar sus posibles usos, estableciendo áreas de oferta y prioridades, de modo que el uso del territorio sea el más adecuado a sus características. Además, el ordenamiento territorial permite contar con un diagnóstico espacial que da contexto y mejora las planificaciones sectoriales, incorpora procedimientos formales de participación legitimando la toma de decisiones, explica los objetivos territoriales sectoriales previendo los potenciales conflictos y coordina las diferentes demandas territoriales.

De igual manera este posee algunos objetivos específicos sobre los cuales actúa:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- El mejoramiento de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales.
- La protección del medioambiente.
- La utilización racional del territorio.

---

<sup>169</sup> Patricia Argueta Zuniga, Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente del Area Metropolitana de San Salvador*, 90.

El ordenamiento territorial aclara las dinámicas del desarrollo y las interdependencias de los sectores entre sí y con el territorio, constituye una herramienta integral para lograr un desarrollo territorial armónico y es una carta de navegación para las inversiones públicas y privadas.<sup>170</sup>

El ordenamiento territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que, como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicadas en el proceso de ordenación territorial.

Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones: la normativa, orientada, prioritaria pero no exclusivamente, a mantener lo que de positivo tiene la situación actual y a prevenir los problemas futuros; y el programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

- Áreas específicas del ordenamiento territorial.
- Área natural: Lugar físico o espacio en donde uno o más elementos naturales o de la naturaleza en su conjunto, no se encuentran alterados por las sociedades humanas
- Área natural protegida: Parte del territorio nacional de propiedad del Estado, del Municipio, de entes autónomos o de propietarios privados, legalmente establecidas con el objeto de posibilitar la conservación, el

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*

manejo sostenible y restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales-

- Ecosistema: Comunidad de elementos bióticos y abióticos en estrecha relación con el medio y que ocupa un determinado espacio terrestre o acuático.
  - Asentamiento humano: Espacio habitado, en especial, por el hombre, las construcciones y los servicios relacionados con él
  - Áreas Verdes: Superficie de terreno de uso público dentro del área urbana o en su periferia provista, de vegetación, jardines arboledas y de edificaciones menores complementarias.
  - Áreas frágiles: Zona costera-marina ambientalmente degradada, áreas silvestres protegidas y zonas de amortiguamiento, zonas de recarga acuífera y pendientes de más de treinta grados sin cobertura vegetal ni medidas de conservación y otras que por ley se hayan decretado como tales.
  - Urbanización: Proceso de cambios en los servicios e infraestructura pública que confiere características urbanas a un asentamiento poblacional o se las incrementa.”<sup>171</sup>
- Legislación nacional del ordenamiento territorial.

A nivel de la legislación aplicable en el tema del ordenamiento territorial se encuentra una gama de leyes que regula el ordenamiento territorial. En este contexto se analizará la legislación aplicable a dicho tema. El primer nivel sobre el cual se justifica las políticas, leyes y acciones de ordenamiento territorial es en la Constitución de la República.

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*



El art. 117.-Cn. Es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley. Se prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.<sup>172</sup>

El artículo anterior brinda premisas sobre las cuales establece que el Estado debe proteger y administrar los recursos que brinda el medio ambiente y la demanda de los mismos para el uso humano, asegurando su protección aquí su relación indisociable con la gestión ambiental de la ordenación territorial. De igual manera y no menos importante, se encuentra justificada que la Constitución garantiza el desarrollo sostenible, en función lógica sobre las tres dimensiones sobre las que se articula el desarrollo sostenible.

Art 206.-Cn. Los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo; y las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.<sup>173</sup>

En El Salvador el ordenamiento y desarrollo territorial han tenido muy poca prioridad dentro de la planificación nacional, generándose una pérdida progresiva de la capacidad de planificación. Esto contribuyó a generar procesos desordenados de expansión urbana formal e informal. La Secretaria Técnica y de Planificación manifiesta:

“Los desarrollos urbanos se localizaron recientemente en zonas de riesgo. Se expandieron las actividades productivas (agrícolas, industriales) en zonas ambientalmente inapropiadas o sensibles, degradando dichas zonas. Se

---

<sup>172</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículo 117.

<sup>173</sup> Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículo 206.

construyeron infraestructuras públicas expuestas a riesgos crecientes. Se incrementaron las inundaciones en San Salvador y otras zonas urbanas por la impermeabilización de grandes superficies en las partes altas y medias de las cuencas, así como asentamientos humanos en condición de riesgo por su ubicación en zonas bajas de cerros y volcanes, en la costa o en la cercanía de ríos y quebradas, que ahora están cada vez más expuesta a deslizamientos e inundaciones”.<sup>174</sup>

Como respuesta a este vacío, se ha dado un paso muy importante en la dirección de fortalecer la institucionalidad encargada del ordenamiento territorial, el cual ha sido la aprobación de la Ley Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial por parte de la Asamblea Legislativa. Donde intenta homologar diversas acciones de los distintos municipios, buscando puntos en común, para que de manera lógica tengan la misma hoja de ruta sobre las políticas públicas sobre las cuales el país ha considerado prioridades.

De igual manera otro de los puntos a considerar es la misma ley se contiene la manera como deberá institucionalizarse el desarrollo territorial, por ello en el artículo 13 de la presente ley establece los 3 ámbitos sobre los cuales se debe trabajar mediante consejos nacional, departamental y municipal, y cada uno de estos consejos se conformará de acuerdo a la naturaleza de las instituciones vinculadas al desarrollo en el país. Otro de los elementos que sustentan en la ley del ordenamiento territorial es que se deberán crear esquemas de estructura territorial que ayudara a integrar planes y sistemas. Donde intenta homologar diversas acciones de los distintos municipios, buscando puntos en común, para que de manera lógica tengan la misma hoja de ruta sobre las políticas públicas sobre las cuales el país ha considerado prioridades.

---

<sup>174</sup> Patricia Argueta Zuniga, Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente del Area Metropolitana de San Salvador*, 93.

## B) Sistema Fiscal

- Funciones económicas delegadas al municipio
  - Fiscalización

No existe una receta única sobre cómo lograr un desarrollo; pero uno de los elementos que ha jugado una parte importante dentro de la misma agenda es la financiación. Por ello los gobiernos locales, en este caso, han tenido que incurrir en endeudamiento para poder financiar ciertas acciones de desarrollo que mejorar significativamente el modo de vida de sus pobladores. Durante 2013 en comparación con 2012, la Deuda Pública Municipal se incrementó en \$ 60,948.5 miles, equivalentes al 19.3%.

Las situaciones que llevó al incremento de la deuda municipal es el contexto de las elecciones para gobiernos municipales, y de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del numeral 12 del Artículo 31 del Código Municipal, *éste prohíbe a los Gobiernos Locales la contratación de créditos ya sea internos o externos durante los 180 días anteriores a la finalización del período* para el cual fueron electos, por lo que no pudieron contratar créditos en el período de enero a abril de 2012, mientras que en 2013 no existió dicha restricción. El año 2014 de igual manera se refleja un incremento en la deuda municipal que ascendió a un monto de \$ 376,088.9, representando un incremento del 19.3% con respecto al año 2012, cuyo saldo de cierre fue de US\$ 315,140.4 miles.<sup>175</sup>

Dentro del saldo total de la Deuda Pública Municipal, están incluidos US\$ 1,594.6 miles, que corresponden a desembolsos provenientes del préstamo BID 2373/OC-ES, transferidos por el Gobierno Central de acuerdo a Convenio de Transferencia de recursos entre el Ministerio de Hacienda y la Alcaldía Municipal de San Salvador, cuyos recursos serán utilizados para

---

<sup>175</sup> *Ibíd*, 96.

que la Alcaldía, ejecute el Programa de Viviendas y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios Fase II. En cuanto a la Deuda Interna, el saldo al cierre de 2013 asciende a US\$ 374,494.3 miles. Dicha deuda ha sido contratada con instituciones públicas financieras, bancos del sistema financiero, Cooperativas.<sup>176</sup>

Al cierre de 2013, el saldo de la deuda interna incrementó en \$3,205.3 miles, que corresponden a obligaciones por operaciones de titularización de las municipalidades de Sonsonate, San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, y por créditos que fueron contratados en los últimos meses de 2012. Los conceptos antes mencionados no fueron reportados en su oportunidad, en el Informe de 2012 por no disponer de información sobre los mismos.<sup>177</sup>

De igual forma el informe nos brinda un análisis sobre la debilidad con la que cuenta El Salvador y esa es la emisión de datos estadísticos de forma continua, produciendo una situación de impase, que se hace muy difícil de solventar. En cuanto a los préstamos contratados durante el año 2013, las instituciones financieras públicas y privadas, así como el resto de intermediarios financieros no bancarios, autorizaron a los municipios créditos por un monto de \$ 162,376.1 miles, donde las instituciones que conforman la banca privada comercial, son los que tienen mayor participación que en conjunto suman US\$ 144,116.1 miles, equivalentes al 88.8% del monto total de préstamos otorgados.<sup>178</sup>

Al igual que se mencionó en uno de los incisos anteriores, el financiamiento de la agenda de desarrollo sostenible es uno de los puntos que más preocupa a la comunidad internacional. Por ello la importancia que los ODS sean llevados y ejecutados desde diversos ángulos.

---

<sup>176</sup> *Ibíd.* 155.

<sup>177</sup> Jorge Alfaro, *Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador*, (El Salvador, 2016), 45, <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2016-00025.pdf>.

<sup>178</sup> *Ibíd.* 52.

- Sostenimiento económico

La forma de organización de las sociedades ha evolucionado gradualmente pasando por las formas de gobierno como las *polis* de la antigua Grecia, hasta lo que en la modernidad se conoce como el Estado, de igual manera cada una de ellas establece los mecanismos de gobernanza que legalice y legitime sus acciones y decisiones. Para el caso de El Salvador, la división político administrativo se establece bajo el concepto de municipalidades, supeditadas a la asignación presupuestaria del gobierno central, no obstante, con ciertas autonomías y delegación de ciertas funciones.

Uno de los temas que debate genera es sobre el sostenimiento económico de las municipalidades que estas se pueden categorizar en dos grandes áreas. La primera de ella es a través de la recaudación tributaria sobre los contribuyentes y la segunda sobre la asignación presupuestaria del gobierno central en los diversos municipios, la Ley General Tributaria Municipal en su capítulo IV define que las maneras de recaudación de los municipios son a través de la tributación municipal definida según la mencionada ley:

Ley Tributaria Municipal Capítulo IV.

Las prestaciones, generalmente en dinero, que los Municipios en el ejercicio de su potestad tributaria exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de una ley u ordenanza, bajo tres mecanismos:

Tasas Municipales: Los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestadas por los municipios.

Art 5.

Impuestos municipales: tributos exigidos por los municipios, sin contraprestación alguna individualizada.

Contribuciones Especiales: Es el tributo que se caracteriza por el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de

la ejecución de obras públicas o de actividades determinados, realizadas por los municipios.”<sup>179</sup>

De igual manera es competencia de los Concejos Municipales crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales, mediante la emisión de la ordenanza, todo en virtud de la facultad consagrada en la Constitución de la República, Artículo 204 numeral primero y de conformidad a esta Ley.

- Formas de asignación de fondos de los municipios

Las formas de poder financiar el sostenimiento económico fueron explicadas anteriormente como lo son las tasas, los impuestos y contribuciones especiales, de igual manera esto no significa, que a través de esos medios de recaudación se pueda sostener el desempeño económico de las municipalidades, si no que estos además están supeditados a la asignación presupuestaria del gobierno central.

La forma de asignación presupuestaria trabaja bajo una serie de pasos: El primero de ellos cada uno de los Municipios establece dentro de sus planes operativos anuales, las acciones a ejecutarse durante el siguiente año. El segundo paso es ser enviado al gobierno central para su posterior asignación, en caso contrario, le es negado, puede ser suplido bajo otros términos o en última instancia ser denegado y posiblemente considerado para el siguiente año.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en su artículo 28, establece que es competencia del Ministro de Hacienda elaborar la Política Presupuestaria, estipulando, además, que el proceso de formulación del presupuesto gubernamental se inicia cuando el Consejo de Ministros

---

<sup>179</sup> Ley General Tributaria Municipal. (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1986), artículos 44-45.

aprueba la Política Presupuestaria. La Política Presupuestaria se constituye en el instrumento por medio del cual se establecen las orientaciones, prioridades y la estimación de los recursos disponibles, los techos presupuestarios (límite de gastos que una institución puede disponer en un período) y las demás variables básicas en la asignación de los recursos. Además, debe incluir las normas y los procedimientos que deben utilizar y aplicar las instituciones en la formulación del presupuesto institucional.

El Presupuesto del Sector Público se elabora con base a la Política Presupuestaria, la cual contiene los lineamientos que orientan la formulación del Presupuesto, en función de la estimación de ingresos y de gastos que se prevé ejecutar en un año, a fin de mantener el equilibrio presupuestario. Estos lineamientos deberán ser observados por cada una de las instituciones que conforman la administración pública al momento de elaborar el Proyecto de Presupuesto respectivo.

Las instituciones al finalizar la elaboración de su proyecto de presupuesto lo envían a la Dirección General del Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda para que ésta lo analice y compruebe el cumplimiento de la Política Presupuestaria y las Normas de Formulación Presupuestarias, proceso que conlleva a integrarlos en un solo documento. Una vez integrado en un solo documento, es presentado por el señor Ministro de Hacienda al señor Presidente de la República, quien lo somete a consideración y aprobación del Consejo de Ministros, a efecto de que el señor Ministro de Hacienda lo presente a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de septiembre de cada año, para ser aprobado y convertirse en la Ley de Presupuesto de la República.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Jorge Alfaro, *Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador*. 96.

### **3.6.1.1 Funcionamiento de la administración municipal**

Se puede considerar a la administración pública municipal como la actividad que realiza el Gobierno Municipal, como la prestación de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades y velar por el cumplimiento de los derechos de la población asentada en un espacio geográfico determinado. Este tipo de división política del territorio nacional es de mucha ayuda para lograr atender las necesidades de todos los habitantes del país, pues al ser unidades más pequeñas, las municipalidades pueden formular planes de desarrollo basadas en la situación específica del territorio asignado y las necesidades inmediatas de sus habitantes.

En el caso de El Salvador, este está dividido en 14 departamentos, los que a su vez se subdividen en 262 municipios. Los municipios son gobernados o regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población, como lo señala el artículo 202 de la Constitución de la República.<sup>181</sup>

De acuerdo al Código Municipal, el artículo 1 estipula que 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.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Constitución de la República de El Salvador, artículo 202.

<sup>182</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 1.

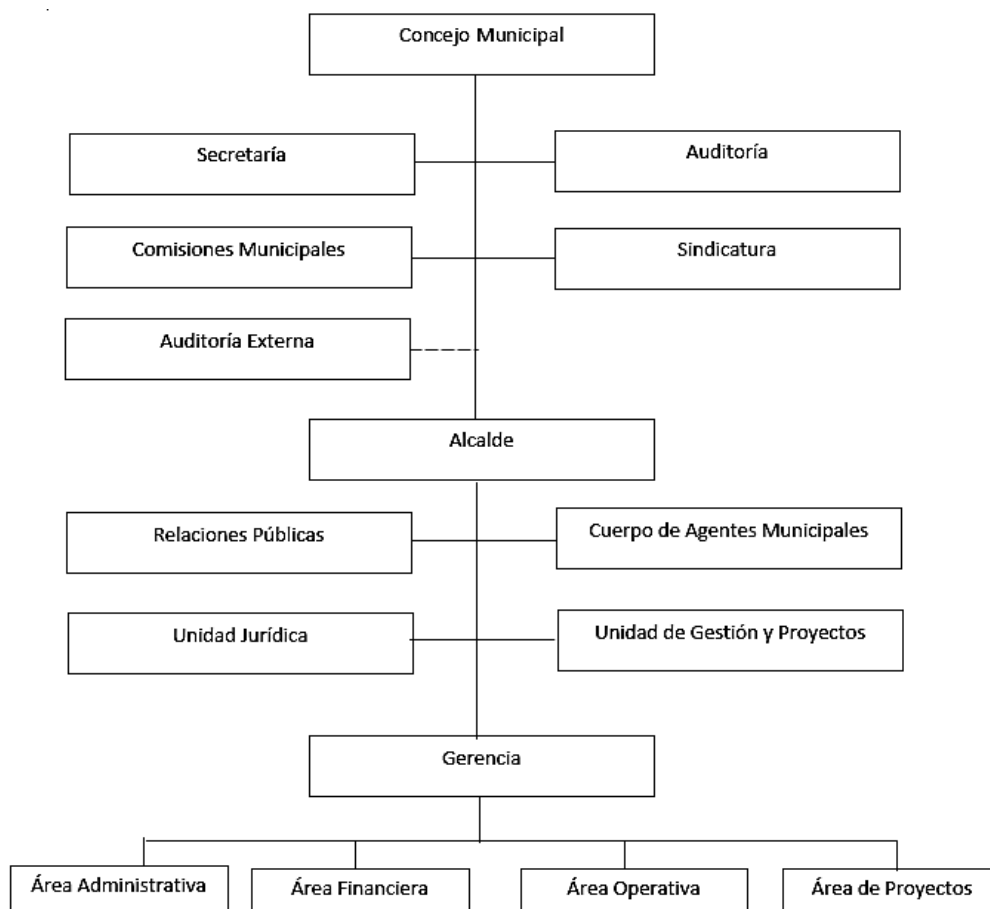


Lo anterior convierte a los municipios en los garantes del orden y el desarrollo dentro del territorio por el que están comprendidos. Deben prestar servicios públicos y atender las necesidades de la población. También deben garantizar la participación ciudadana. Es importante mencionar que, aunque los municipios tienen autonomía en los temas técnicos, económicos y administrativos, esta autonomía no es total, sino relativa pues cada municipio está sometido a una autoridad global, es decir al gobierno central; en otras palabras, el principio de autonomía de las municipalidades no puede ni debe oponerse al principio de unidad estatal.

#### A) Estructura Organizativa básica de las Municipalidades

Cada municipio define y desarrolla su estructura organizativa y las diferentes oficinas, comisiones y dependencias que formarán parte de la municipalidad de acuerdo con sus realidades y necesidades específicas. Sin embargo, las municipalidades deben contener al menos cierta estructura básica para su buen funcionamiento, de acuerdo al Código Municipal. Por lo anterior se ha tenido a bien plantear un organigrama que contiene esta estructura con los elementos básicos que conforman las municipalidades.

Diagrama 10 Organigrama Municipal Básico



Fuente: Elaboración propia basado en Código Municipal y organigramas de diferentes municipios.

Es importante mencionar de manera breve algunas de las funciones u obligaciones de las unidades que integran la estructura orgánica de las alcaldías municipales, entre los cuales se puede mencionar el Concejo Municipal, Alcalde, Comisiones Municipales, Síndico, Secretaría, Auditoría y otros.

- Concejo Municipal

El Concejo municipal se encarga del gobierno municipal y está ejercido por un Concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y debe estar integrado por un alcalde, un síndico y dos regidores propietarios y cuatro regidores suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario. Art. 24 CM.<sup>183</sup>

El Concejo constituye la parte más importante de una municipalidad pues es este el que se encarga de gobernar, regir y representar al municipio. Para lograr esto, el Concejo se encarga de emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar el Gobierno y la administración municipal. Las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local. Los reglamentos constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios. Los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del Concejo Municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos con interés particular. Estas ordenanzas, acuerdos y reglamentos establecen las normas que se deben seguir dentro del municipio y son aplicables al territorio asignado.

- Secretaría

La Secretaría se encarga de asistir al Concejo y algunas de sus funciones son asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las correspondientes actas, autorizar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que emita el Concejo, comunicar a los Concejales las convocatorias para que concurran a las sesiones, y llevar los libros, expedientes y documentos del Concejo, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas

---

<sup>183</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 24.

más adecuadas. (Art. 55 CM).<sup>184</sup> Es decir que la secretaría brinda apoyo al Concejo y de esta forma el trabajo de este último se vuelve más fácil y ordenado.

- Auditoría

La Auditoría encuentra su base en el artículo 106 del CM que establece que los municipios con ingresos anuales inferiores a cinco millones de colones o su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América, deberán tener auditoría interna, con autoridad e independencia orgánica y funcional para ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales. Estará sometida a las leyes y ordenanzas del municipio; y en el artículo 107 del CM los municipios con ingresos anuales superiores a cinco millones de colones o su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América, deberán contratar un auditor externo para efectos de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales.<sup>185</sup> La figura de la auditoría es de suma importancia para garantizar el buen funcionamiento de las municipalidades pues gracias a esta se puede vigilar si los recursos municipales se están utilizando de manera eficaz, eficiente y transparente, y en caso de que no sea así buscar una forma de corregir estos problemas.

- Síndico o Sindicatura

La figura del Síndico o Sindicatura se encuentra basado el artículo 53 del CM y entre sus funciones se menciona que debe velar por que los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales y a los acuerdos emitidos por el Concejo, examinar y fiscalizar las cuentas

---

<sup>184</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 55.

<sup>185</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 107.

municipales, asesorar al Concejo y al Alcalde.<sup>186</sup> Al síndico le corresponde representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del municipio, es por esto que se recomienda que esta plaza sea cubierta por un abogado.

- Comisiones Municipales

Las Comisiones Municipales son nombradas por el Concejo y se crean las necesarias para el cumplimiento de sus facultades las cuales serán integradas por los mismos Regidores, así mismo si las hay también pueden participar las directivas de las comunidades organizadas o ciudadanos de carácter individual. El papel de estas comisiones es el conocer los distintos casos y proyectos que les corresponden y dictaminar sobre ellos para ilustración del Concejo en las sesiones. (Art. 30 numeral 3 del CM).<sup>187</sup> Aunque se establece la figura de las Comisiones Municipales en el Código Municipal, cada municipio es libre de determinar cuáles y cuantos serán de acuerdo a su contexto situacional y sus capacidades.

- Alcalde

El Alcalde es quien representa legal y administrativamente al municipio. Dentro de sus funciones se pueden mencionar que debe presidir las sesiones del Concejo, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos emitidos por el Concejo, ejercer las funciones del gobierno y administración municipales expidiendo al efecto, los acuerdos, órdenes e instrucciones necesarias y dictando las medidas que fueren convenientes a la buena marcha del municipio y a las políticas emanadas del Concejo. (Art. 48 CM).<sup>188</sup> El alcalde es la máxima autoridad de un municipio y por lo tanto le corresponde su administración. Su compromiso se debe centrar en defender

---

<sup>186</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 53.

<sup>187</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 30.

<sup>188</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 48.

los intereses de sus conciudadanos mediante la ejecución de las políticas locales que tengan por objetivo la mejora de su calidad de vida.

#### B) Funcionamiento de las municipalidades

Aunque El Salvador es un Estado unitario, para su administración el territorio se ha dividido en 262 municipios. Según la Constitución, los municipios tienen autonomía económica, técnica y administrativa; es decir que estos pueden crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras, decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos, gestionar libremente en las materias de su competencia nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias decretar las ordenanzas y reglamentos locales, elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, entre otras. Sin embargo, aunque los municipios poseen autonomía en esos temas, esto no menoscaba la soberanía del gobierno central, es decir que cada municipio no es soberano, sino el país en su totalidad. Los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios se encuentran plasmadas en el Código Municipal.<sup>189</sup>

La autonomía de los municipios puede resumirse en tres aspectos: autogobierno, administración pública, y recursos financieros propios.

- El autogobierno se refiere a que existe una entidad territorial con gobierno propio, con la facultad de elegir los organismos que conforman el gobierno municipal y la capacidad de adoptar su propia legislación, siempre y cuando se apegue a los lineamientos generales, es decir que vaya acorde a la Constitución y al Código Municipal. El autogobierno se ve reflejado en el Concejo y quienes lo conforman (específicamente el

---

<sup>189</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 1.

alcalde y los concejales), que son elegidos de manera democrática cada tres años para que cumplan sus funciones.

- La administración pública está reflejada en la capacidad que tiene el municipio de organizarse y prestar los servicios que se encuentran en su competencia, sin la necesidad de control o aprobación previa del gobierno central. Dentro de las competencias que los municipios tienen que cumplir es que deben elaborar, aprobar y ejecutar sus planes de desarrollo local. Otras competencias de las municipalidades son la prestación de servicios públicos, tales como: aseo, mercados, rastros, tiangués, cementerios, nomenclatura, ornato público, registro del estado familiar, registro ciudadano y otros. Además de promocionar actividades económicas en la localidad industria, comercio, servicios, artesanías y agricultura. Todos estos servicios son competencia exclusiva de los gobiernos municipales y son ellos los que deciden la manera más factible de cumplir con sus obligaciones.
- Los recursos financieros propios hacen referencia a la capacidad financiera que tienen los municipios para que puedan cumplir sus funciones y atribuciones. Los ingresos que perciben las municipalidades se recaudan a través de impuestos, tasas y contribuciones municipales, por las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan, el producto de la administración de los servicios públicos municipales, las subvenciones, donaciones y legados que reciba, el producto de los contratos que celebre.

Estas figuras, que además del Código Municipal están amparadas en la Ley General Tributaria Municipal, se constituyen en el sustento económico de los municipios. Además, los municipios poseen bienes, ingresos y obligaciones, estos comprenden la Hacienda Pública

Municipal. Esto incluye los bienes públicos como plazas y áreas verdes, los bienes muebles e inmuebles destinadas a algún establecimiento público municipal. Y para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios, se decidió crear un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos (FODES). Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso. Es decir, que, si bien los municipios captan recursos propios, también cuentan con el apoyo del gobierno central, que destina una parte del Presupuesto General de la Nación para el desarrollo de los municipios que es repartido por medio de instituciones como el Instituto Salvadoreño de Desarrollo (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Además, son los Concejos Municipales quienes administran el patrimonio de sus Municipios y tienen la obligación de rendir cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República.

Algunas de las instituciones encargadas de apoyar a los gobiernos municipales en sus esfuerzos por lograr el desarrollo son: El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, las municipalidades y su gremial COMURES.

Además, el Código Municipal promueve la asociación de los municipios para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común. Considerando las limitaciones que tiene un municipio con poca población y escasos recursos para impulsar su



proceso y lograr desarrollo económico local, la opción de integrarse a un ámbito territorial mayor podría resultarle ventajosa.<sup>190</sup>

### **3.6.2. Análisis de las finanzas municipales**

#### **3.6.2.1 Generalidades de los municipios**

Los municipios son la unidad política-administrativa más básica con la que cuenta El Salvador, de igual manera es necesario hacer una retrospectiva sobre los mismos, y cómo estos han evolucionado en su situación económica. El Salvador es un país, con una división de 14 departamentos, los cuales a su vez se dividen en 262 municipios. Los departamentos con mayor número de municipios son Chalatenango con 33 municipios, Morazán con 26 municipios, Usulután con 23 y los departamentos de La Libertad y la Paz con 22 municipios. Mientras que el departamento con menos municipios es Cabañas con tan solo 9. Adicionalmente los departamentos donde se concentra la mayor actividad económica son San Salvador, San Miguel y Santa Ana, que tienen 20, 19 y 13 municipios respectivamente.

Para la creación de los municipios se debe tener una población no menor de 10,000 habitantes en comunidades que deben ser asistidas adecuadamente, y estar en un territorio definido. Además, tener un núcleo urbano no menor de 2,000 habitantes donde asentarán sus oficinas las autoridades que se elijan.

#### **A) Ingresos Municipales**

En este apartado se realiza un análisis detallado de los ingresos municipales partiendo del nivel agregado hasta llegar al nivel municipal, para el cual se utiliza la tipología propuesta por PROMURES/GTZ (2009). En primer lugar,

---

<sup>190</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 5.

se define cuáles son las fuentes de ingresos municipales contempladas en el marco legal salvadoreño y cuáles de ellas forman parte de este apartado.<sup>191</sup>

De acuerdo al Art. 63 de dicho cuerpo normativo, los ingresos municipales están conformados por los siguientes rubros:

1. El producto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales
2. El producto de las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, así como el de aquellas penas o sanciones que se liquiden con destino al municipio de conformidad a otras leyes. Igualmente, los recargos e intereses que perciban conforme a esas leyes, ordenanzas o reglamentos
3. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan
4. El producto de la administración de los servicios públicos municipales
5. Las rentas de todo género que el municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad
6. Los dividendos o utilidades que le correspondan por las acciones o aportes que tenga en sociedad de cualquier género
7. Las subvenciones, donaciones y legados que reciba
8. El producto de los contratos que celebre
9. Los frutos civiles de los bienes municipales o que se obtengan con ocasión de otros ingresos municipales, así como los intereses y premios devengados por las cantidades de dinero consignados en calidad de depósitos en cualquier banco
10. El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios establecido en el inciso tercero del artículo 207, de la Constitución en la forma y cuantía que fije la ley

---

<sup>191</sup> Jorge Alfaro, *Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador*. 114.

11. Las contribuciones y derechos especiales previstos en otras leyes
12. El producto de los empréstitos, préstamos y demás operaciones de crédito que obtenga
13. El precio de la venta de los bienes muebles e inmuebles municipales que efectuare
14. Los aportes especiales o extraordinarios que le acuerden organismos estatales o autónomos
15. Cualquiera otra que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas.<sup>192</sup>

De acuerdo a la Ley General Tributaria Municipal (LGTM), las fuentes de ingresos enunciadas en el numeral 1 conforman los Tributos Municipales. Dichos tributos se definen en el Art. 3 de la LGTM como las prestaciones que los Municipios exigen a los contribuyentes en virtud de una ley u ordenanza para el cumplimiento de sus fines. De manera específica, las tasas son los tributos que se generan por la prestación de un servicio público individualizado al contribuyente (Cód. Municipal Art.14).<sup>193</sup>

Tabla 15 Tasas municipales

<b>Tasas municipales</b>			
<b>1</b>	Acceso a lugares públicos	<b>11</b>	Mercados
<b>2</b>	Alumbrado público	<b>12</b>	Nomenclatura
<b>3</b>	Aseo Público	<b>13</b>	Pavimentación
<b>4</b>	Casetas telefónicas	<b>14</b>	Postes, torres y antenas
<b>5</b>	Cementerios Municipales	<b>15</b>	Rastro y tiangué
<b>6</b>	Desechos	<b>16</b>	Revisión de planos
<b>7</b>	Estacionamientos y parquímetros	<b>17</b>	Servicios de certificación y visado
<b>8</b>	Expedición de documentos de Identificación	<b>18</b>	Sombras paradas de buses

<sup>192</sup> *Ibíd*, 123.

<sup>193</sup> Código Municipal de El Salvador, artículo 14.

<b>9</b>	Fiestas	<b>19</b>	Tasas diversas
<b>10</b>	Lavaderos públicos	<b>20</b>	Terminal de buses

Fuente: Elaboración propia en base al Código municipal.

Los impuestos municipales se especifican en la siguiente tabla, además de dichos tributos específicos, las municipalidades pueden cobrar arbitrios a otras actividades <sup>194</sup>

Tabla 16 Impuestos municipales

<b>Impuestos Municipales</b>			
<b>1</b>	Agropecuarios	<b>11</b>	Maquina traganiquel
<b>2</b>	Bares y restaurantes	<b>12</b>	Médicos Hospitalarios
<b>3</b>	Cementerios particulares	<b>13</b>	Servicios
<b>4</b>	Centro de enseñanza	<b>14</b>	Servicios de esparcimiento
<b>5</b>	Comercio	<b>15</b>	Servicios profesionales
<b>6</b>	Estudios Fotográficos	<b>16</b>	Transporte
<b>7</b>	Financieros	<b>17</b>	Vallas publicitarias
<b>8</b>	Hoteles, Motel y Similares	<b>18</b>	Vialidad
<b>9</b>	Industria	<b>19</b>	Impuestos municipales diversos
<b>10</b>	Lotería de cartón		

Fuente: Elaboración propia en base al Código municipal.

Finalmente, las Contribuciones Especiales, son los tributos por la recepción de un beneficio especial derivado de la ejecución de obras o actividades determinadas realizadas por los Municipios (LGTM, Art.6).<sup>195</sup>

## **B) Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios**

Otra de las herramientas que utilizan las municipalidades para poder financiar sus funciones es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), el cual es una transferencia que el Gobierno Central

<sup>194</sup> Jorge Alfaro, *Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador*. 132.

<sup>195</sup> Asamblea Legislativa, "Ley General Tributaria Municipal," Pub. L. No. D. Oficial N° 242 (1991), artículo 6.

realiza a todas las municipalidades por mandato constitucional desde 1988 con el objetivo de garantizar el desarrollo y la autonomía municipal (Art.207 Cn.).<sup>196</sup>

Las normas por las cuales se rige el FODES están contempladas en su Ley de creación y en el Reglamento creado para su aplicación. Es importante destacar que dicho Reglamento fue aprobado diez años después de la entrada en vigencia de la Ley. Dentro de la Ley FODES, se estable el aporte anual que debe realizar el Gobierno Central a las municipalidades. Inicialmente el aporte era un monto fijo anual equivalente a US\$ 2.8 millones, los cuales se asignaban dentro del Presupuesto General del Estado.

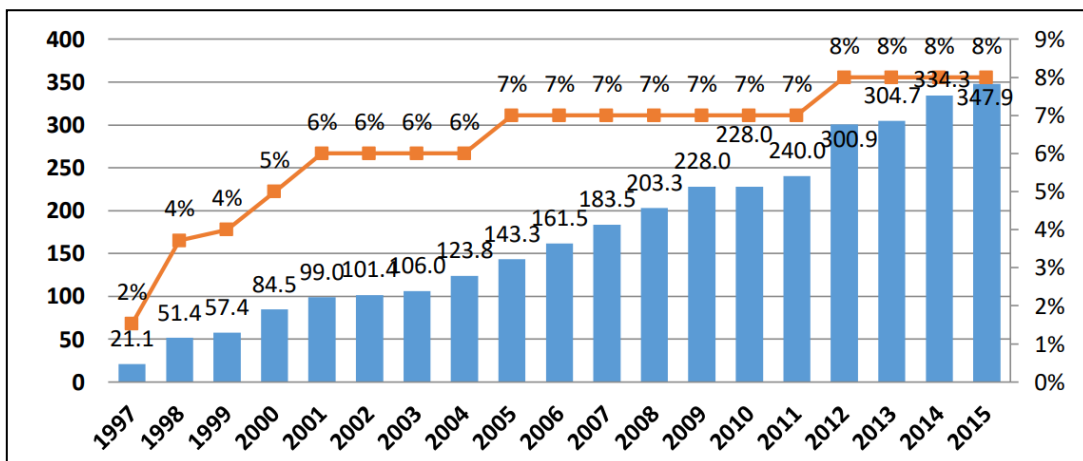
Sin embargo, a partir de 1998, la transferencia gubernamental se calcula como un porcentaje fijo de los ingresos netos corrientes del Presupuesto General. Durante el período comprendido entre los años 1998 a 2004, el FODES se calculó como el 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. En 2004, el porcentaje de asignación aumentó a 7% de los ingresos corrientes netos. Debido a que el decreto se aprobó en 2004, este se hizo efectivo a partir de 2005. Posteriormente, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 563 de 2010, el porcentaje aumentó a 8% del Presupuesto General. Esta modificación entró en vigencia a partir de 2012 y es el porcentaje utilizado en la actualidad. Los cambios porcentuales y el aumento de los Ingresos Corrientes Netos han generado un aumento de las transferencias de US\$99 millones en 2001 a US\$347 millones en 2015.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Constitución de la República de El Salvador, artículo 207.

<sup>197</sup> Jorge Alfaro, *Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador*. 155.

Gráfica 3 Transferencias financieras del gobierno a los municipios



Fuente: Instituto Salvadoreños del Desarrollo Municipal FODES (2015).

De acuerdo a la Ley FODES (Art. 2), la administración del Fondo es competencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), por ello dicha institución recibe mensualmente del Ministerio de Hacienda los recursos asignados a las municipalidades. Este instituto tiene la responsabilidad de transferir los fondos a los municipios durante los primeros 10 días después de haberlos recibido. Para aportar a los gastos administrativos del ISDEM y de otras instituciones enfocadas en el desarrollo municipal, FISDL y COMURES, se realizaron reformas a la Ley del FODES en 1998 y 1999, en las cuales se estableció una asignación fija de 5 millones de colones anuales, equivalentes a US 571,428.57, por institución.

Entre los aspectos importantes de destacar es que la Ley FODES establece que este puede financiarse a través de recursos obtenidos por medio de préstamos internos o externos; en segundo lugar, la dependencia de los recursos externos ha disminuido y a partir de 2005, el FODES está constituido únicamente por los recursos del Presupuesto General.

Tabla 17 Criterios de distribución de recursos de FODES

<b>Criterios de distribución vigente del FODES</b>		
<b>Criterios</b>	<b>Proporción del fondo</b>	<b>Explicación</b>
<b>Población</b>	50%	Distribución por sistema de asignación per cápita, en base a la población de cada municipio e inversamente proporcional a la misma
<b>Equidad</b>	25%	Distribución equitativa entre los 262 municipios
<b>Pobreza</b>	20%	Se reparte en base a la evolución de indicadores de pobreza calculados a partir de la información del último censo vigente
<b>Extensión territorial</b>	5%	Asignado de forma proporcional al tamaño de los municipios

Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Salvadoreños del Desarrollo Municipal FODES (2015)

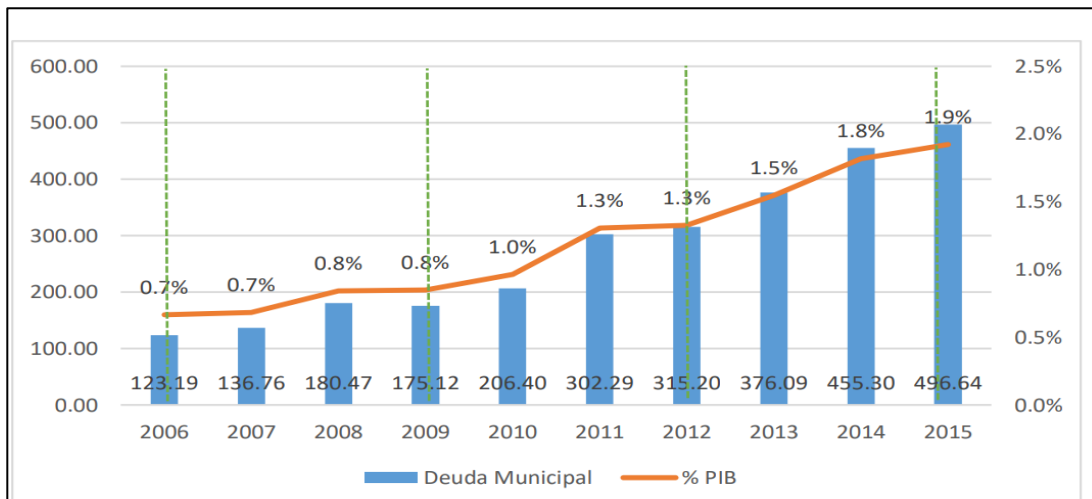
### **C) Situación de la Deuda Pública Municipal.**

Este apartado pretende hacer un análisis de la situación de la deuda municipal, e identificar la situación actual e histórica en la que se encuentran, de forma global, por departamento y por municipios. Además, determinar las fuentes de financiamiento que tienen los municipios y los distintos instrumentos para obtener sus recursos.

Al analizar la deuda municipal desde 2006 a 2015, lo primero que se puede observar es que se ha incrementado en 303%, lo que equivale el aumento de la deuda de \$123 millones en 2006 a \$496 millones en 2015. Cuando se analiza el endeudamiento como proporción del PIB el crecimiento también puede reflejarse de forma sustantiva, pasando de 0.7% en 2006 a 1.9% en 2015. Además de observar el crecimiento absoluto y como porcentaje de PIB de la deuda municipal, vale la pena analizar la tasa de crecimiento anual según los periodos electorales, de 2006 a 2009 se incrementó en un 42.2%,

de 2009 a 2012 la deuda creció en un 80%, y de 2012 a 2015 el incremento global de la deuda pública municipal fue de 57.6%.<sup>198</sup>

Gráfica 4 Endeudamiento municipal



Fuente: Instituto Salvadoreños del Desarrollo Municipal FODES (2015)

El mayor crecimiento de la Deuda Municipal se encuentra en el periodo 2009-2012. Este incremento puede estar asociado en alguna medida a tres factores, el primero es que en este periodo hubo 3 desastres naturales seguidos, la Tormenta ida en 2009, las Tormenta Agatha en 2010 y la Depresión Tropical en octubre de 2011, que significaron pérdidas de 1.44%, 0.5% y 4% del PIB respectivamente.<sup>199</sup>

El análisis de la deuda municipal merece especial interés y atención ya que esta implica la limitación y reducción de la capacidad de maniobra y acción de las administraciones municipales en pro del desarrollo local, lo cual afecta directamente a las poblaciones en lo particular y al país en general.

<sup>198</sup> *Ibíd*, 160.

<sup>199</sup> *Ibíd*, 162.



### **3.6.2.2 Desarrollo de las capacidades locales para implementar los ODS**

El desafío que involucra la implementación de los ODS es de inmensa envergadura y amplitud y todos los niveles de gobierno tendrán que desarrollar su capacidad institucional de ejecución. Uno de los elementos centrales que el PNUD ha considerado para el logro eficaz del desarrollo de capacidades locales es la destreza de aptitudes en el ámbito local. Según la definición de PNUD, el desarrollo de capacidades es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. En el contexto de los ODS, esto reviste especial importancia para los gobiernos locales, muchos de los cuales asumirán responsabilidades y mandatos ampliados conforme vayan adoptando los objetivos mundiales para su implementación.

Las iniciativas de desarrollo de capacidades pueden centrarse en el fortalecimiento de diferentes tipos de aptitudes y destrezas dentro de la gobernanza local:

- Aptitudes funcionales y operativas que se necesitan para conseguir la eficiencia en la gestión de proyectos y programas, recaudación de impuestos, procesos de adquisiciones y gestión de las finanzas municipales
- Aptitudes técnicas asociadas a áreas específicas de experticia en determinados sectores, es decir, la especialización y experticia en la ejecución y desarrollo de mejoras continuas en los procesos de satisfacción de necesidades.
- Normas de comportamiento que guardan relación con los cambios culturales y de actitud entre todos los interesados, incluso los ciudadanos, ya sea para reducir la generación de desechos o impulsar

el uso del transporte público, o una mejor planificación de programas multisectoriales entre las organizaciones gubernamentales.<sup>200</sup>

Las iniciativas para el desarrollo de capacidades locales deben tener objetivos claros e indicadores de desempeño; deben responder a las necesidades específicas de capacitación y tener suficientes recursos para asegurar el desarrollo sostenido de las mismas. Si bien el desarrollo de capacidades es un proceso continuo y a largo plazo, se describen a continuación algunos mecanismos para la creación de capacidades a corto y mediano plazo.

- Legislación: disposiciones legales que requieran planes de desarrollo de capacidades y/o asignación de presupuestos para todos los programas de implementación.
- Programas de capacitación: programas regulares de capacitación del personal o requerimientos para el aprendizaje continuo de los empleados del sector público.
- Alianzas: alianzas con niveles más altos de gobierno, organizaciones públicas o privadas, instituciones académicas y grupos de la sociedad civil.
- Expertos externos: consultores de organizaciones privadas o instituciones académicas con experticia sectorial y/o técnica.
- Medidas para la rendición de cuentas: estas pueden incluir auditorías periódicas a cargo de organizaciones externas o contraloría social a través de grupos de vigilancia.
- Tecnología: Incorporación de tecnologías digitales que aligeran la carga administrativa, promueven una mayor cooperación entre los

---

<sup>200</sup> OCDE, PNUD, *Hacia Una Cooperación Al Desarrollo Más Eficaz: Informe de Avances 2014*. 35.

interesados y permiten una mayor supervisión y transparencia en las operaciones.

- Mejores prácticas: aprendizaje obtenido de experiencias y resultados de iniciativas en otras ciudades o en otros gobiernos locales.<sup>201</sup>

El PNUD ha considerado las capacidades de los gobiernos locales para el logro de los ODS debido a que ello crea una identidad, empoderamiento y vinculación no solo de las personas con vínculos directos en el trabajo de participación ciudadana, sino que además de las personas ajenas al desarrollo de políticas; pero que de igual manera se ven afectadas por el desarrollo de las mismas.

#### **3.6.2.2.1. Actualización de los marcos normativos**

En este apartado se analiza cómo las políticas y respectivos marcos normativos pueden hacer posible el desarrollo sostenible en los diversos niveles, incluidas las políticas nacionales que pueden aportar a la consecución de los ODS.

Los marcos normativos son un conjunto de principios y objetivos a largo plazo que sirven de base para leyes y reglamentos, proporcionando orientación general en materia de planificación y desarrollo para un país/región o dentro de un sector de actividad. Estos son considerados una herramienta para la planificación del desarrollo y la regulación del mercado y desempeñan un papel decisivo en la creación de un entorno propicio o restrictivo para el logro de resultados sostenibles. Desde los modelos de producción y consumo más sostenibles, hasta la distribución más equitativa de la riqueza, la agenda de desarrollo sostenible demanda cambios profundos en la forma en que la gente, las organizaciones y los gobiernos

---

<sup>201</sup> Patricia Argueta Zuniga, Darwin Maldonado Garcia, *El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente del Area Metropolitana de San Salvador*, 97.

funcionan. Un entorno normativo propicio para el desarrollo sostenible crea las estructuras adecuadas de incentivos y sanciones para alinear los intereses personales de individuos y empresas con el bien común.

Mientras que los marcos normativos por lo general se formulan a nivel nacional, los gobiernos locales tienen a menudo alguna autoridad política para diseñar políticas de manera independiente en sectores como el de vivienda, ordenamiento y desarrollo territorial, servicios e infraestructura urbana, desarrollo económico, protección y resiliencia ambiental y otros. A través de una amplia gama de instrumentos normativos, tales como planes sobre cambio climático, políticas de contratación, leyes referentes a salario mínimo, reglamentos de edificación, normativas sobre energía, normas de planificación, desgravaciones fiscales, entre otros, los gobiernos locales pueden decisivamente facilitar el logro de las metas de los ODS y el desarrollo sostenible.<sup>202</sup>

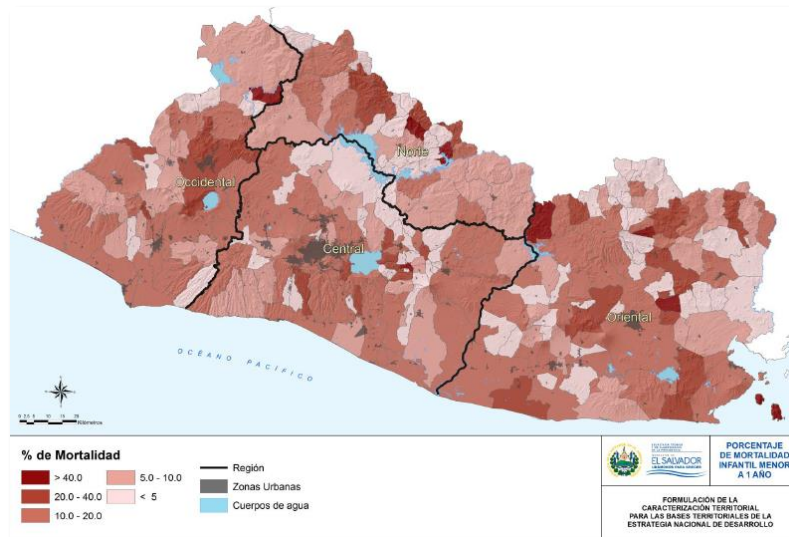
Las políticas y las prioridades de desarrollo sectorial estarán íntimamente ligadas al contexto, en función de una serie de factores, como prosperidad, índice de urbanización o desarrollo urbano, flujos migratorios, prioridades electorales y vulnerabilidad frente a desastres. Las facultades de los gobiernos locales para el diseño de políticas también difieren de un lugar a otro; algunas ciudades tienen más facultades políticas y autonomía fiscal para diseñar políticas energéticas descentralizadas, estructuras fiscales con incentivos e iniciativas para el desarrollo sostenible. Por consiguiente, las autoridades locales tendrán que trabajar con niveles más altos de gobierno, tanto para formular políticas sectoriales propicias a corto plazo, como también promover una mayor descentralización para acciones a más largo plazo.

---

<sup>202</sup> Alfonso Novales Cinca, *Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza*, (España: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2011). 8.

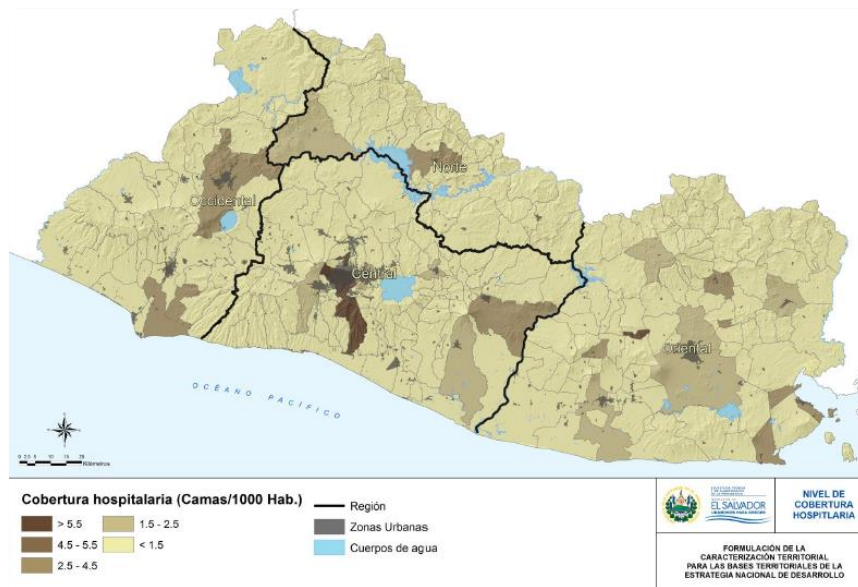
### 3.6.3. Situación municipal en El Salvador

#### Porcentaje de mortalidad infantil menor a un año en El Salvador



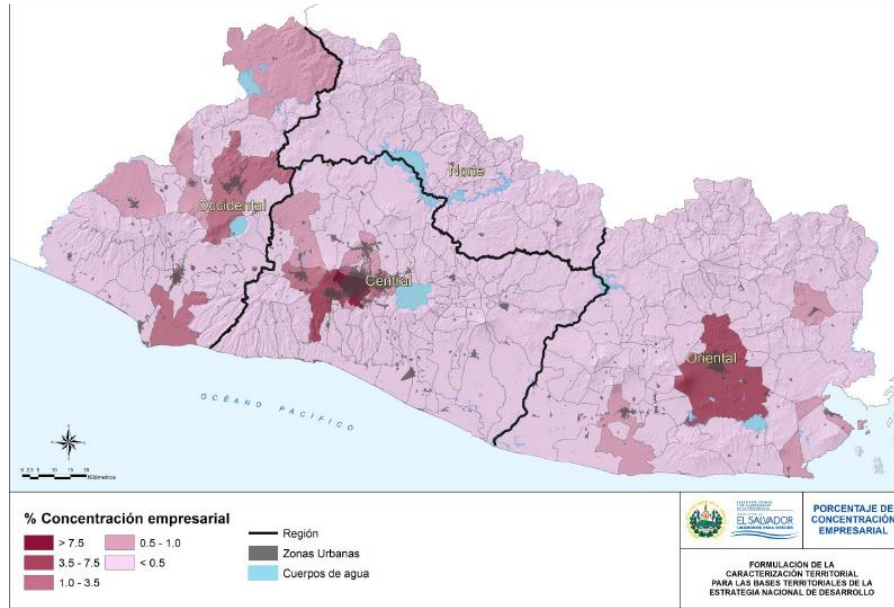
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

#### Nivel de cobertura hospitalaria



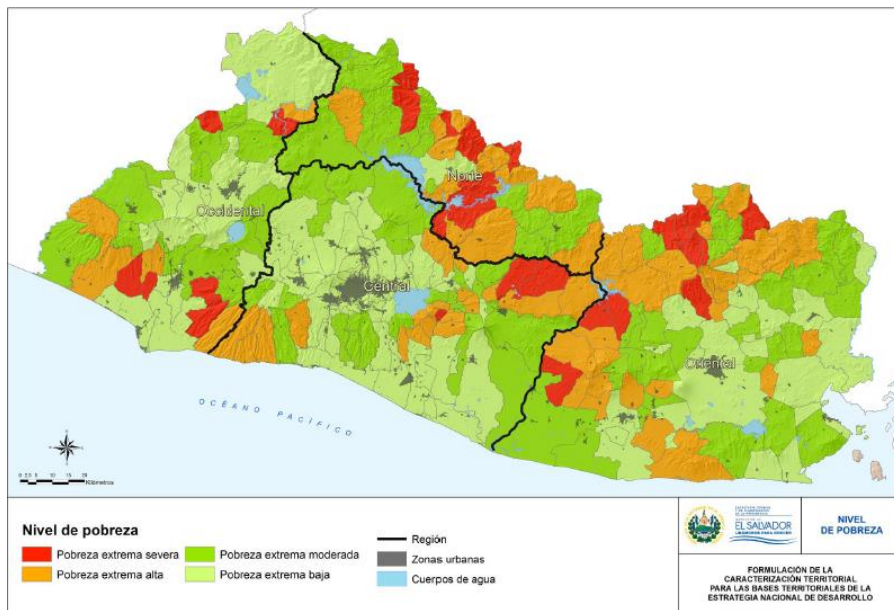
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Porcentaje de concentración empresarial



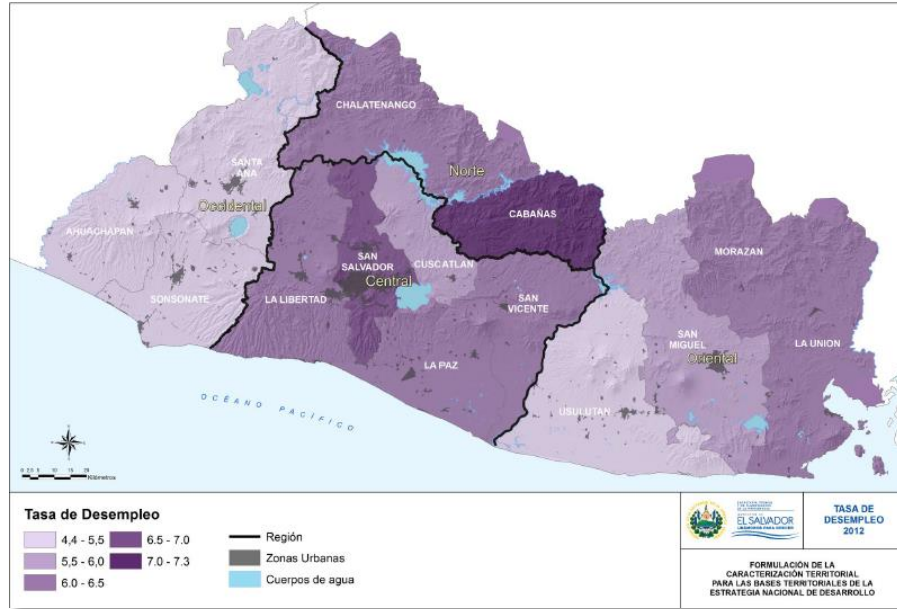
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Nivel de pobreza



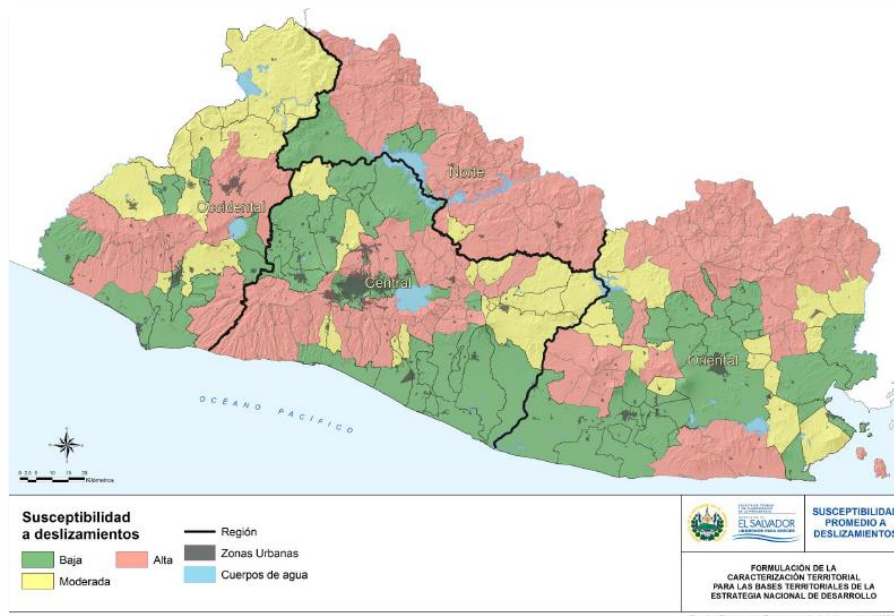
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Tasa de desempleo 2012



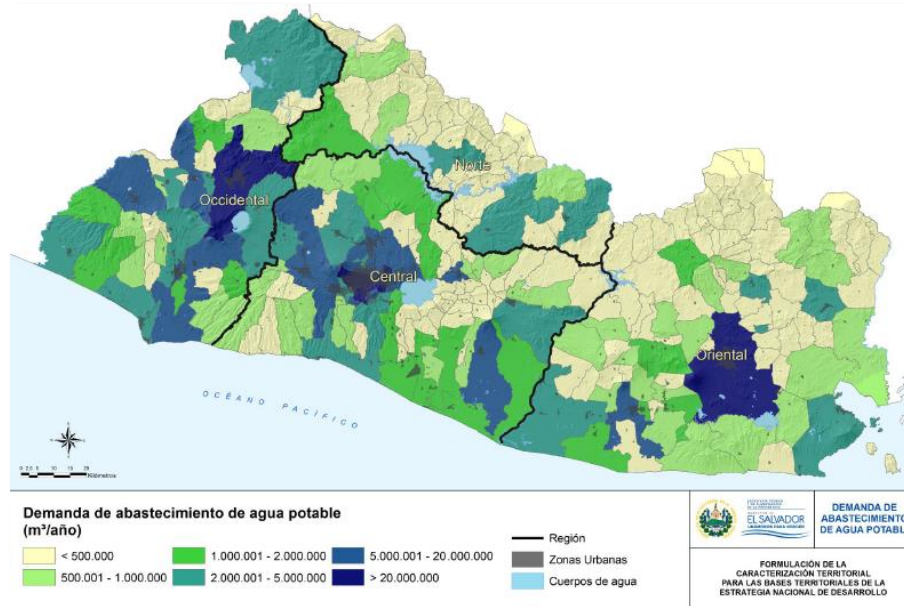
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Susceptibilidad promedio a deslizamientos



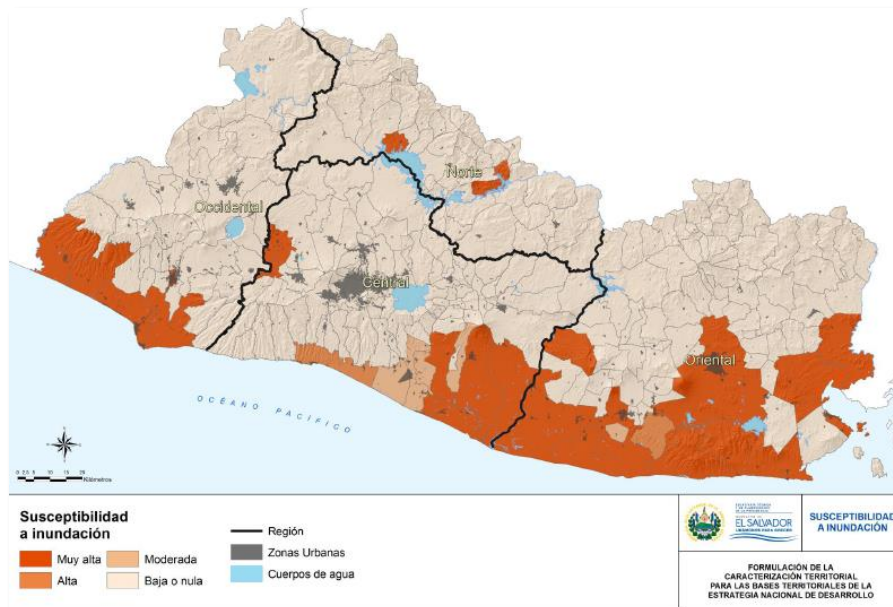
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Demanda de abastecimiento de agua potable



Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

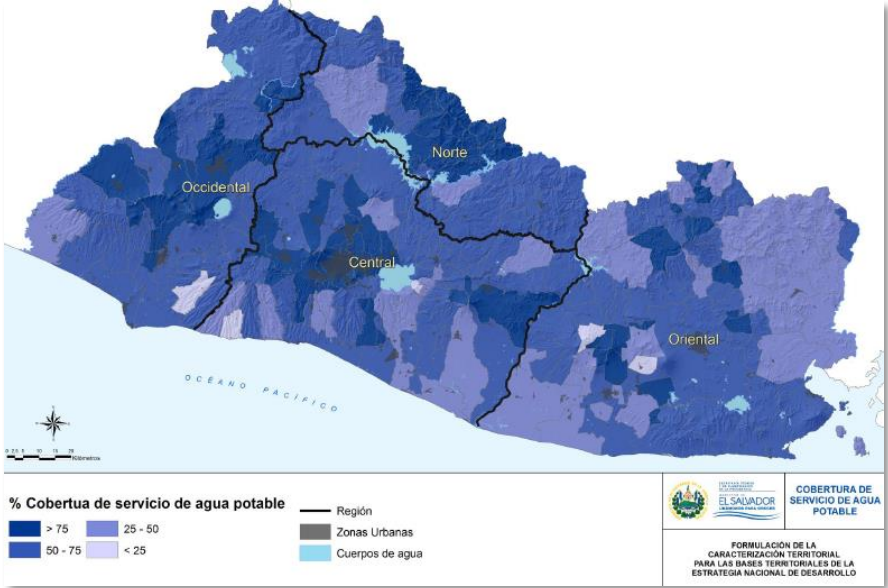
## Susceptibilidad promedio a inundaciones



Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

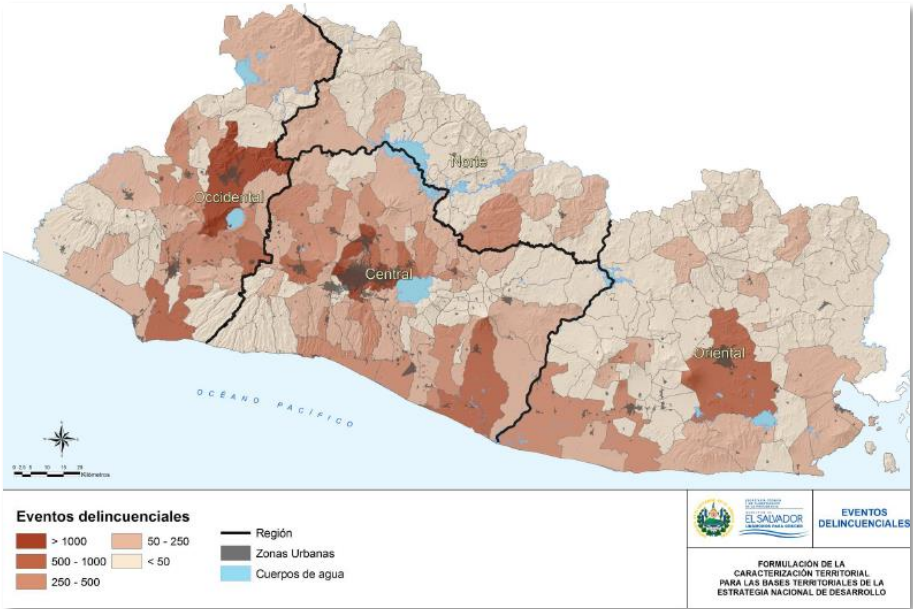


### Cobertura de servicio de agua potable



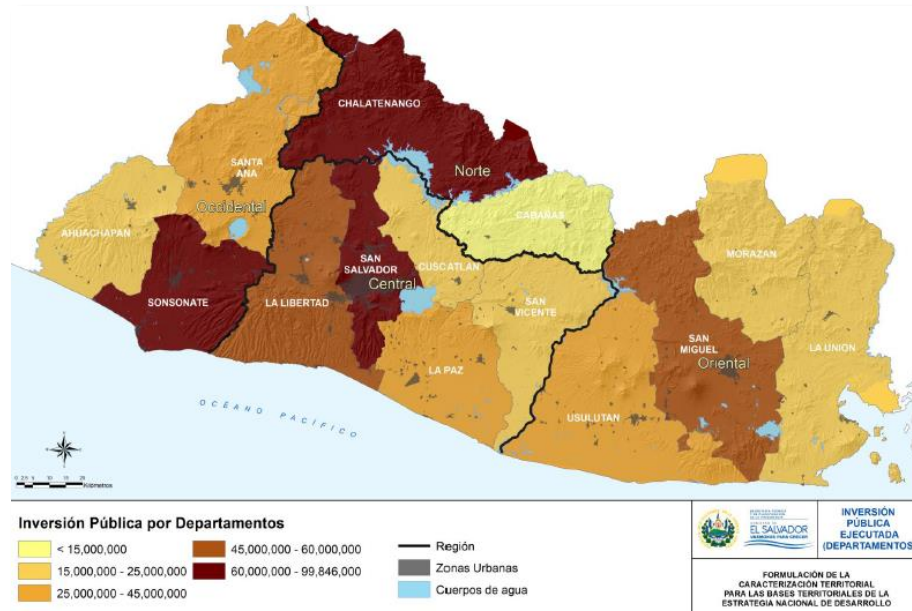
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

### Nivel promedio de eventos delincuenciales



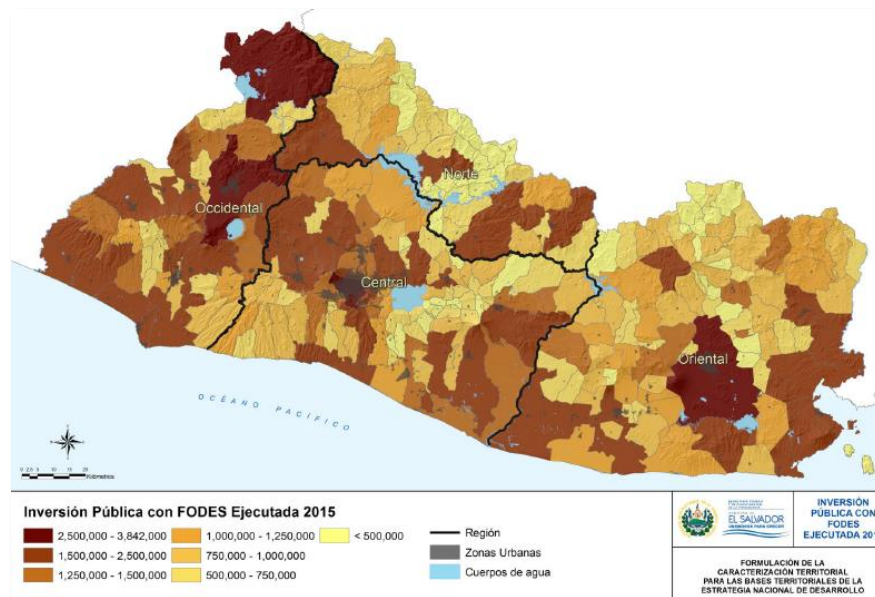
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Inversión pública ejecutada



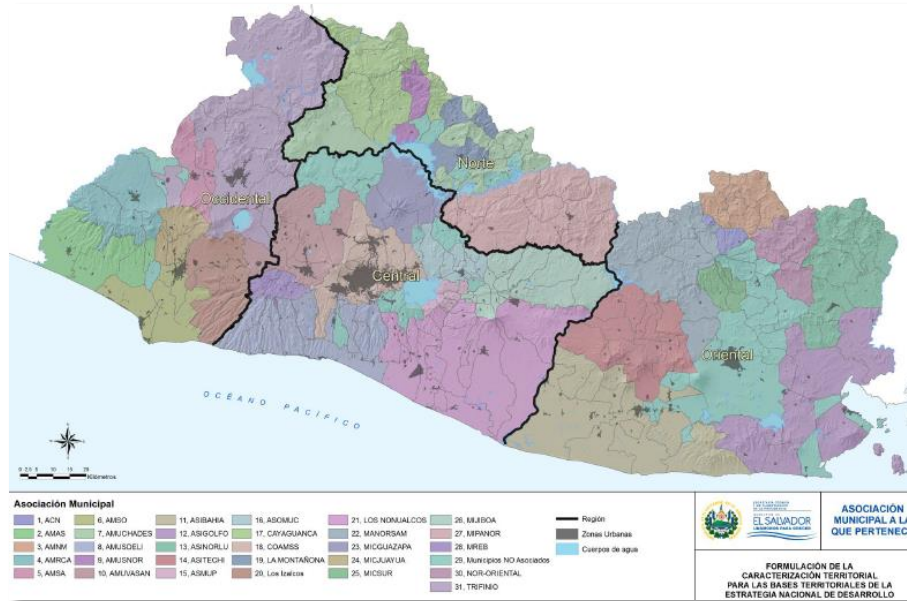
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Inversión pública ejecutada con FODES en el 2015



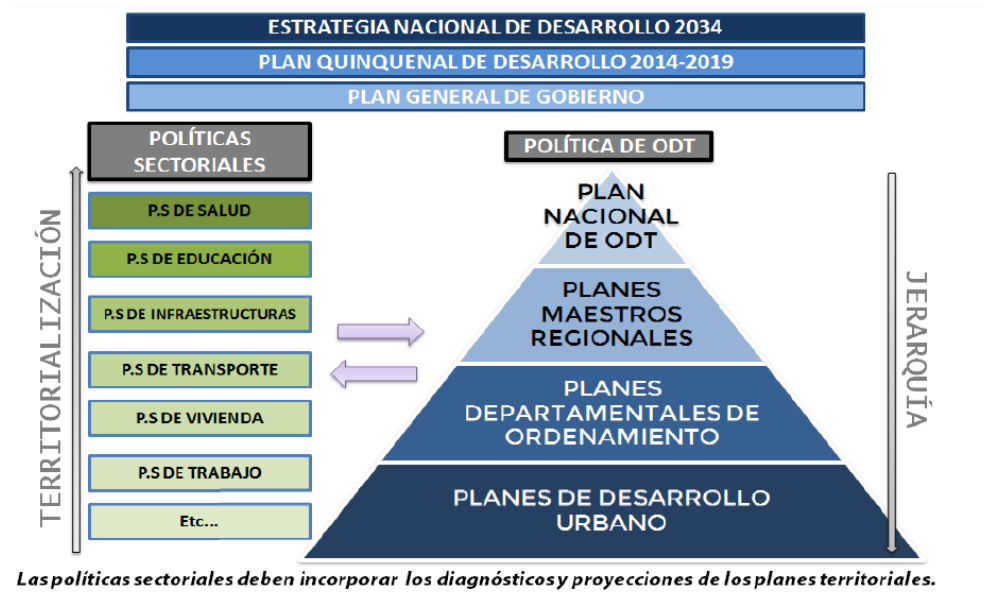
Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Asociación municipal a la que pertenece



Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

## Esquema de territorialización de la aplicación de los ODS



Fuente: Socialización de resultados sobre caracterización municipal.

### 3.6.4 Situación de pobreza y asentamientos precarios departamental en El Salvador.

#### División municipal de Ahuachapán y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0101]	Ahuachapán	52
[0102]	Apaneca	5
[0103]	Atiquizaya	34
[0104]	Concepción de Ataco	7
[0105]	El Refugio	6
[0106]	Guaymango	2
[0107]	Jujutla	12
[0108]	San Francisco Menéndez	18
[0109]	San Lorenzo	3
[0110]	San Pedro Puxtla	4
[0111]	Tacuba	7
[0112]	Turín	8
<b>Ahuachapán total</b>		<b>158</b>



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 15, (2010).

#### División municipal de Ahuachapán y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0201]	Candelaria de la Frontera	9
[0202]	Coatepeque	21
[0203]	Chalchuapa	36
[0204]	El Congo	16
[0205]	El Porvenir	2
[0206]	Masahuat	2
[0207]	Metapán	7
[0208]	San Antonio Pajonal	2
[0209]	San Sebastián Salitrillo	10
[0210]	Santa Ana	130
[0212]	Santiago de la Frontera	2
[0213]	Texistepeque	4
<b>Santa Ana total</b>		<b>241</b>



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 33, (2010).

## División municipal de Sonsonate y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio		
Código	Municipio	AUP
[0301]	Acajutla	24
[0302]	Armenia	21
[0303]	Caluco	3
[0304]	Cuisnahuat	4
[0305]	Santa Isabel Ishuatán	2
[0306]	Izalco	46
[0307]	Juayúa	13
[0308]	Nahuizalco	25
[0309]	Nahulingo	6
[0310]	Salcoatitán	5
[0311]	San Antonio del Monte	10
[0312]	San Julián	15
[0313]	Santa Catarina Masahuat	8
[0314]	Santo Domingo de Guzmán	2
[0315]	Sonsonate	29
[0316]	Sonzacate	22
<b>Sonsonate total</b>		<b>235</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 55, (2010).

## División municipal de Chalatenango y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio		
Código	Municipio	AUP
[0401]	Agua Caliente	2
[0402]	Arcatao	1
[0403]	Azacualpa	1
[0404]	Citalá	1
[0405]	Comalapa	2
[0406]	Concepción Quezaltepeque	4
[0407]	Chalatenango	9
[0408]	Dulce Nombre de María	5
[0410]	El Paraíso	3
[0412]	La Palma	4
[0413]	La Reina	4
[0415]	Nombre de Jesús	1
[0416]	Nueva Concepción	7
[0417]	Nueva Trinidad	1
[0418]	Ojos de Agua	1
[0419]	Potonico	2
[0422]	San Fernando	1
[0424]	San Francisco Morazán	2
[0425]	San Ignacio	1
[0426]	San Isidro Labrador	2
[0430]	San Miguel de Mercedes	1
[0431]	San Rafael	4
[0433]	Tejutla	7
<b>Chalatenango total</b>		<b>66</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Los municipios de El Carrizal [0409], La Laguna [0411], Las Vueltas [0414], San Antonio de la Cruz [0420], San Antonio Los Ranchos [0421], San Francisco Lempa [0423], Cancasque [0427], Las Flores [0428], San Luis del Carmen [0429] y Santa Rita [0432] no reportan AUP de acuerdo con metodología aplicada.

Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 85, (2010).

## División municipal de La Libertad y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0501]	Antiguo Cuscatlán	10
[0502]	Ciudad Arce	48
[0503]	Colón	50
[0504]	Comasagua	6
[0505]	Chiltiupán	2
[0506]	Huizúcar	7
[0507]	Jayaque	10
[0509]	La Libertad	32
[0510]	Nuevo Cuscatlán	6
[0511]	Santa Tecla	13
[0512]	Quezaltepeque	30
[0513]	Sacacoyo	15
[0514]	San José Villanueva	15
[0515]	San Juan Opico	33
[0517]	San Pablo Tacachico	5
[0518]	Tamanique	4
[0519]	Talnique	5
[0520]	Teotepeque	2
[0521]	Tepecoyo	11
[0522]	Zaragoza	14
<b>La Libertad Total</b>		<b>318</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 113, (2010).

## División municipal de San Salvador y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

### Departamento de San Salvador [06] Indicadores y mapas

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0601]	Aguilares	16
[0602]	Apopa	32
[0603]	Ayutuxtepeque	21
[0604]	Cuscatancingo	29
[0605]	El Paisnal	9
[0606]	Guazapa	11
[0607]	Ilopango	30
[0608]	Mejicanos	45
[0609]	Nejapa	14
[0610]	Panchimalco	12
[0611]	Rosario de Mora	4
[0612]	San Marcos	32
[0613]	San Martín	30
[0614]	San Salvador	120
[0615]	Santiago Texacuangos	14
[0616]	Santo Tomás	28
[0617]	Soyapango	81
[0618]	Tonacatepeque	13
[0619]	Ciudad Delgado	44
<b>San Salvador total</b>		<b>585</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 157, (2010).

## División municipal de Cuscatlán y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0701]	Candelaria	4
[0702]	Cojutepeque	18
[0703]	El Carmen	4
[0704]	El Rosario	1
[0705]	Monte San Juan	4
[0706]	Oratorio de Concepción	2
[0707]	San Bartolomé Perulapán	4
[0708]	San Cristóbal	1
[0709]	San José Guayabal	4
[0710]	San Pedro Perulapán	22
[0711]	San Rafael Cedros	8
[0712]	San Ramón	2
[0713]	Santa Cruz Analquito	4
[0714]	Santa Cruz Michapa	6
[0715]	Suchitoto	10
[0716]	Tenancingo	1
<b>Cuscatlán total</b>		<b>95</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 207, (2010).

## División municipal de La Paz y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0801]	Cuyulitán	7
[0802]	El Rosario	8
[0803]	Jerusalén	1
[0804]	Mercedes La Ceiba	1
[0805]	Olocuilta	10
[0806]	Paraiso de Osorio	4
[0807]	San Antonio Masahuat	2
[0808]	San Emigdio	2
[0809]	San Francisco Chinameca	4
[0810]	San Juan Nonualco	7
[0811]	San Juan Talpa	5
[0812]	San Juan Tepezontes	2
[0813]	San Luis Talpa	19
[0814]	San Miguel Tepezontes	6
[0815]	San Pedro Masahuat	13
[0816]	San Pedro Nonualco	6
[0817]	San Rafael Obrajuelo	8
[0818]	Santa María Ostuma	4
[0819]	Santiago Nonualco	12
[0820]	Tapahuaca	1
[0821]	Zacatecoluca	47
[0822]	San Luis La Herradura	10
<b>La Paz total</b>		<b>179</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 229, (2010).

## División municipal de Cabañas y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

### Departamento de Cabañas [09] Indicadores y mapas

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[0902]	Guacotecti	1
[0903]	Ilobasco	15
[0904]	Jutiapa	1
[0905]	San Isidro	2
[0906]	Sensuntepeque	9
[0907]	Tejutepeque	4
[0908]	Victoria	2
[0909]	Dolores	2
<b>Cabañas total</b>		<b>36</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



El municipio de Cinquera [0901] no reporta AUP de acuerdo con metodología aplicada.

Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 261, (2010).

## División municipal de San Vicente y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

### Departamento de San Vicente [10] Indicadores y mapas

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[1001]	Apastepeque	6
[1002]	Guadalupe	7
[1003]	San Cayetano Istepeque	4
[1004]	Santa Clara	3
[1005]	Santo Domingo	2
[1006]	San Esteban Catarina	4
[1007]	San Ildefonso	6
[1008]	San Lorenzo	4
[1009]	San Sebastián	4
[1010]	San Vicente	31
[1011]	Tecoluca	17
[1012]	Tepetitán	2
[1013]	Verapaz	3
<b>San Vicente total</b>		<b>93</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 273, (2010).



## División municipal de Usulután y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[1101]	Alegría	3
[1102]	Berlín	11
[1103]	California	4
[1104]	Concepción Batres	7
[1105]	El Triunfo	5
[1106]	Ereguayquín	4
[1107]	Estanzuelas	7
[1108]	Jiquilisco	18
[1109]	Jucuapa	7
[1110]	Jucuarán	3
[1111]	Mercedes Umaña	4
[1112]	Nueva Granada	2
[1113]	Ozatlán	9
[1114]	Puerto El Triunfo	12
[1115]	San Agustín	6
[1116]	San Buena Ventura	2
[1117]	San Dionisio	3
[1118]	Santa Elena	6
[1119]	San Francisco Javier	2
[1120]	Santa María	13
[1121]	Santiago de María	12
[1122]	Tecapán	6
[1123]	Usulután	46
<b>Usulután total</b>		<b>192</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 291, (2010).

## División municipal de San Miguel y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio

Código	Municipio	AUP
[1201]	Carolina	1
[1202]	Ciudad Barrios	7
[1204]	Chapeltique	5
[1205]	Chinameca	7
[1206]	Chirilagua	5
[1207]	El Tránsito	9
[1208]	Lolotique	5
[1209]	Moncagua	12
[1210]	Nueva Guadalupe	8
[1212]	Quelepa	5
[1213]	San Antonio	1
[1214]	San Gerardo	2
[1215]	San Jorge	3
[1216]	San Luis de la Reina	2
[1217]	San Miguel	87
[1218]	San Rafael Oriente	8
[1220]	Uluazapa	1
<b>San Miguel total</b>		<b>168</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Los municipios de Comacarán [1203], Nuevo Edén de San Juan [1211] y Sesori [1219] no reportan AUP de acuerdo con metodología aplicada.

Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 323, (2010).

## División municipal de Morazán y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio		
Código	Municipio	AUP
[1302]	Cacaopera	2
[1303]	Corinto	4
[1304]	Chilanga	2
[1305]	Delicias de Concepción	3
[1307]	El Rosario	1
[1308]	Gualococti	2
[1309]	Guatajiagua	4
[1310]	Joateca	1
[1311]	Jocoaitique	1
[1312]	Jocoro	4
[1313]	Lolotiquillo	3
[1314]	Meanguera	3
[1315]	Oscala	3
[1317]	San Carlos	2
[1319]	San Francisco Gotera	15
[1320]	San Isidro	1
[1321]	San Simón	3
[1322]	Sensembra	2
[1323]	Sociedad	1
[1325]	Yamabal	1
<b>Morazán total</b>		<b>58</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



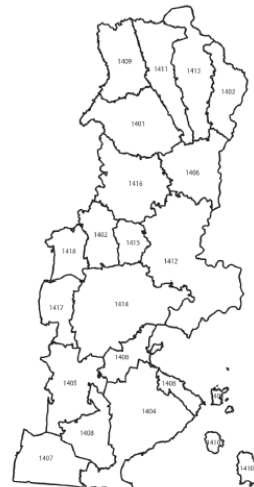
Los municipios de Arambala [1301], El Divisadero [1302], Perquin [1316], San Fernando [1318], Torola [1324] y Yolocoquin [1326] no reportan AUP de acuerdo con metodología aplicada.

Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 345, (2010).

## División municipal de La Unión y cantidad de Asentamientos Urbanos Precarios

AUP por municipio		
Código	Municipio	AUP
[1401]	Anamorós	1
[1403]	Concepción de Oriente	1
[1404]	Conchagua	19
[1405]	El Carmen	6
[1406]	El Sauce	1
[1407]	Intipucá	5
[1408]	La Unión	12
[1410]	Meanguera del Golfo	1
[1411]	Nueva Esparta	2
[1412]	Pasaquina	5
[1413]	Polorós	1
[1414]	San Alejo	6
[1415]	San José	2
[1416]	Santa Rosa de Lima	15
[1417]	Yayantique	4
[1418]	Yucuaiquin	3
<b>La Unión total</b>		<b>84</b>

Mapa del departamento  
Códigos municipales



Los municipios de Bolívar [1402] y Lislisque [1409] no reportan AUP de acuerdo con metodología aplicada.

Fuente: Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, El Salvador, volumen 2, página 367, (2010).

## Conclusiones

A partir del desarrollo de la investigación y los hallazgos encontrados respecto a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal, se puede concluir lo siguiente:

- El Sistema Internacional se enfocó en la búsqueda del desarrollo, erradicación de la pobreza, disminución de las desigualdades y la mejora de la calidad de vida de las personas de forma tal, que la década de los 90's fue catalogada como el Decenio del Desarrollo, dicho decenio provocó el surgimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron el primer esfuerzo global para combatir los males del subdesarrollo en gran parte del planeta. Posterior a ello, se inició en el 2012 la discusión sobre la continuidad de la Agenda de Desarrollo de manera global, o una continuación de los ODM, por lo que en el 2015 se lanzan los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un proceso estratégico con mejoras programáticas, propuestas y objetivos más ambiciosos, y metas a mayor escala. De igual manera El Salvador ha adquirido los compromisos de la Agenda de Desarrollo post 2015, por este motivo se ha vuelto necesaria la implementación de dichas directrices dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo asumido por la actual gestión presidencial (PQD), con el fin de armonizar esfuerzos y planes estratégicos y evitar la duplicidad de esfuerzos nacionales. El nivel de cumplimiento previo de los ODM en el país es un preámbulo para la adaptación de la nueva Agenda de Desarrollo 2030, esto debido a los programas y proyectos que giran en torno al cumplimiento de esta agenda, se pudo constatar que tanto los ODM como la agenda de los ODS se encuentran fuertemente vinculados con los planes estratégicos nacionales, que han sido alineados y adaptados para su consecución.

- La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere una serie de condiciones objetivas para su aplicación, Naciones Unidas a través del PNUD ha realizado un trabajo de investigación relacionado con la temática. Dentro de dichas condiciones se reconoce la necesidad de poner en marcha los ODS a un nivel local, para el caso de El Salvador se reconoce la unidad político-administrativa de las municipalidades como un punto de partida para poder desarrollar los ODS de manera objetiva. Se reconoce la necesidad de establecer una gobernanza descentralizada y local, es decir, que el gobierno central permita ceder ciertas funciones y responsabilidades para que puedan ser implementadas y desarrolladas por los gobiernos locales. No obstante, es una realidad que efectuar los procesos de descentralización requerirá por parte de los gobiernos municipales estar preparados para poder recibir ese tipo de acciones y funciones, sin embargo, se reconoce que el gobierno central, a pesar de descentralizar sus funciones, debe de acompañarlo con una asignación presupuestaria. A pesar de ello, la realidad muestra cómo el país aún no está preparado para poder aplicar este tipo de políticas, mencionando como ejemplo el caso de la situación actual de impago en la cual El Salvador estuvo inmerso y por lo cual tuvo que realizar un ajuste presupuestario, reasignando fondos entre las mismas instituciones estatales. Otra de las conclusiones que se debe considerar es la situación de las finanzas municipales, que son asumidas por el gobierno central, y que, en caso de entrar en situaciones de deuda, se ven en la necesidad de efectuar incrementos de impuestos para cumplir con los pagos. En el caso de los municipios, estos se ven condicionados no solo a los ingresos percibidos en concepto de tasas, impuestos y contribuciones especiales, sino que de igual manera estos dependen de la asignación

presupuestaria que se les asigna por el gobierno central a través del FODES. Otras de las condiciones objetivas que debe alcanzarse para implementar los ODS, es la actualización de los marcos normativos, con la creación de un entramado jurídico que refuerce la filosofía del desarrollo sostenible, tal es el caso de la Ley de endeudamiento municipal, la Ley de ordenamiento y desarrollo territorial, entre otros.

- Naciones Unidas a través del PNUD se encargó de establecer una hoja ruta sobre cuáles son las condiciones de pre factibilidad para la municipalización de los ODS, en primer lugar, se tiene la creación de instituciones pertinentes que trabajen y sean vinculantes entre la Agenda de Desarrollo Internacional, a nivel nacional y nivel local, es decir, que articulen esfuerzos en diferentes niveles. Otra de las condiciones necesarias es la inclusión, participación inclusión democrática de sectores comprometidos de la sociedad civil con el cumplimiento de los ODS, acompañado por la disponibilidad suficiente de recursos para su implementación, ejecución y seguimiento del mismo. Otros aspectos clave será la dimensión ambiental del desarrollo, para impulsar un uso eficiente y sostenible de los recursos disponibles en la puesta en marcha; así como el rol de la sociedad civil y pobladores en dicho esfuerzo. No es una casualidad que se haya considerado la inclusión de la Cooperación Sur-Sur como forma de financiamiento y la inclusión de la empresa privada. Otra de las conclusiones que se puede considerar es la adaptabilidad que ha tenido la construcción de la agenda de desarrollo de los ODS, es decir, cada uno de los países está en la obligación establecer y crear una lista de Objetivos priorizados bajo ciertos criterios que ellos consideran necesarios, y que cumplan con elementos como el común denominador del problema, la identificación y reconocimiento por parte de los actores

involucrados de la problemática local, la capacidad económica nacional, la capacidad de generación estadística, y la adecuación y mejoramiento de instituciones que velen por su pronto cumplimiento.

- Respecto a las acciones programáticas previas a la municipalización de los ODS, El Salvador ha reconocido la importancia que conlleva la consecución de la Agenda 2030, un factor condicionante importante es la armonización y vinculación que debe existir entre el Plan Quinquenal de Desarrollo y la Revisión Nacional Voluntaria, así como la forma en que las municipalidades deben de orientarlas a estas grandes líneas de acción, al igual que el GOES debe de parametrizar sus acciones con la Agenda de Desarrollo y ser adaptables, de igual manera se concluye que si las administraciones de los gobiernos no establecen una continuidad de los Planes Desarrollo, y son sustituidas por las nuevas administraciones, la implementación de los ODS será interrumpida y los esfuerzos estratégicos habrán sido en vano. La implementación debe ser planificada en toda su estructura y ser adaptada en las municipalidades, por ello es necesario la coherencia de políticas públicas, planificación multisectorial, formulación reflexiva y receptiva de las políticas.
- Según los hallazgos de la presente investigación, la pre factibilidad se convierte en un factor determinante para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se puedan municipalizar, ya que por medio de esta se definen cuáles son los criterios y condiciones que se deben cumplir para que esta agenda de desarrollo se pueda aplicar en los municipios, y mediante esta pre factibilidad determinar cuál es el mejor método para lograr los objetivos en cada uno de los municipios según su realidad. Sin embargo, aunque la pre factibilidad es determinante para municipalizar los ODS, se

ha descubierto que los municipios del país aún no cumplen con estos criterios objetivos y subjetivos, es decir, que los municipios no cuentan con las capacidades necesarias para ser los líderes en la implementación de los ODS en su propia realidad.

- Las condiciones de pre factibilidad componen el punto de partida a partir del cual la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal puede ser factible. A pesar de no haber realizado un estudio de caso que determinara el grado de efectividad del estudio, se hizo uso de los elementos administrativos y estratégicos básicos y aplicables a cualquier municipalidad del país, es decir, fueron contempladas las condiciones políticas, programáticas, administrativas y materiales mínimas para la operación o funcionalidad adecuada de la misma. La municipalización trasciende una simple localización o territorialización de intervenciones estratégicas y debería obedecer las realidades, capacidades y lógica social que se desarrollan en El Salvador.
- La municipalización como proceso no institucionalizado, debe fundamentarse y apoyarse en factores potenciadores como los mecanismos institucionales de integración y desarrollo territorial existentes como COMURES, ISDEM, FISDL y otras iniciativas regionales; el seguimiento y fortalecimiento de la lógica de descentralización vertical entre el gobierno hasta llegar al nivel municipal, y horizontal entre los actores que se encuentren al mismo nivel y necesiten de apoyos constantes para su potencialización; y finalmente la buena voluntad que puede ser vista como la lógica de trabajo de apoyo multinivel e interinstitucional con la cual se busca el desarrollo local.

- De igual manera como conclusión final se puede mencionar que la Municipalización de los ODS está supeditada a las condiciones de prefactibilidad planteadas y que su puesta en marcha estará subordinada no solo a factores externos, sino que internos, de igual forma se reconoce que para su aplicación se necesita una metodología muy rigurosa y exhaustiva, y de fácil entendimiento y aplicación en las municipalidades, y que de igual manera estos deben ser monitoreadas, y requerirán ideas innovadoras para poder implementarlas de manera exitosa. Si se logran cumplir todos los criterios de prefactibilidad, los municipios estarán capacitados para ser quienes lideren e implementen los ODS, y esto permitirá que se logre la descentralización de la gestión administrativa y programática de la agenda de desarrollo en el país.



## Recomendaciones

A partir de los planteamientos plasmados en las conclusiones de la investigación y los hallazgos encontrados, se puede recomendar lo siguiente:

- El Salvador debe realizar esfuerzos por generar aprendizajes de valor y de utilidad basados en la culminación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La implementación de dicha agenda comprendió objetivos relacionados con la Agenda 2030, se desarrolló al interior de una estructura administrativa similar a la existente en la actualidad, y las actividades económicas, lógica social y acciones programáticas no han variado de gran manera. Por tanto, las lecciones aprendidas permitirían la valoración sobre acciones que podrían mejorarse en el marco de la materialización de la Agenda 2030; los logros alcanzados marcarían una nueva línea de base que debe definirse en función de proyecciones de impacto provocados por los mismos logros, y por aquellos que no cambiarán de gran manera las relaciones o lógica social; finalmente, las transformaciones alcanzadas hasta la fecha ayudarán a establecer nuevas metas para mejorar la calidad de vida de las personas.
- Para la adecuada aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se vuelve necesario alcanzar ciertas condiciones objetivas en la estructura y administración municipal. En primer lugar, el gobierno central debería poner énfasis en construir una gobernación descentralizada, para dotar a las municipalidades o unidades administrativas inferiores de mayor flexibilidad y libertad para operativizar sus propios planes o estrategias de desarrollo local, o una transferencia de responsabilidades de arriba hacia abajo. En segundo lugar, la gobernanza local e integrada se vuelve necesaria para el empoderamiento de las municipalidades, ya que vincula

dos lógicas similares, una de ellas es la búsqueda del desarrollo en sus tres aspectos (económico, social y ambiental) y la oportunidad para las municipalidades de visualizar, planificar y ejecutar sus vías de desarrollo acorde a sus capacidades y oportunidades. En tercer lugar, las finanzas municipales pueden ser reconocidas como uno de los principales aspectos a considerar para dotar de solidez institucional y estabilidad estratégica a las municipalidades, para ello debe aplicarse la Ley de Endeudamiento Municipal y otras acciones que contribuyan a alcanzar finanzas municipales saludables. En cuarto lugar, se debe promover el desarrollo de capacidades locales para empoderar la administración municipal de forma tal que sea capaz de proyectar sus capacidades y oportunidades en lógicas estratégicas de desarrollo. Finalmente, el gobierno y la Asamblea Legislativa podrían valorar la actualización de marcos normativos o la creación de una Ley de Desarrollo Local que dote de libertad y solidez jurídica los esfuerzos estratégicos de las municipalidades.

- Es necesario que se de apertura a ejecutar acciones programáticas previas a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal, entre estas se encuentra la alineación de políticas, planes, estrategias y demás esfuerzos en busca del desarrollo, lo cual proveería la coherencia estratégica necesaria para dotar de solidez y provocar sinergia entre los diversos procesos ejecutados y en ejecución. En segundo lugar, la planificación de la implementación de la Agenda 2030 debe descansar sobre las líneas de base pertinentes, la consideración de los recursos, acciones a ejecutar y los objetivos fijados; todo ello contribuiría al ordenamiento coherente de la lógica programática del gobierno y las municipalidades. Además de ello, se debe prestar atención

a la coordinación multinivel como una armonización de acciones entre Naciones Unidas, Gobierno y Municipalidades a través de un plan estratégico común, que contenga acciones a ejecutar, recursos y ejes transversales.

- Para que la aplicación de los ODS a nivel municipal sea sostenible se vuelve necesario que se cumplan o modifiquen diferentes aspectos, es decir, que obedecen tanto a aspectos estructurales, como materiales o económicos, participación e inclusión de más actores, y procedimentales. En el caso de los aspectos estructurales es necesario que la administración pública en el país mejore y el gobierno central descentralice funciones hacia los municipios, de forma que estos tengan libertad de definir, planificar y perseguir sus propios caminos de desarrollo, y en consecuencia puedan empoderarse de su rol de agentes indispensables para diagnosticar la situación local, para luego planificar el mejor método para lograr cumplir los ODS de acuerdo a sus capacidades. En el aspecto económico es importante que los municipios utilicen los recursos con los que cuentan de una manera eficiente, y estos se destinen a los objetivos más primordiales de acuerdo a su realidad y que se combata la corrupción y la malversación de fondos. Además, el gobierno central debe seguir brindando apoyo a las municipalidades y tener un método para controlar que estos recursos se utilicen bien. Además, para que la municipalización sea sostenible se deben involucrar más actores como la sociedad civil y la empresa privada quienes deben unir esfuerzos con los gobiernos locales para armonizar esfuerzos y cohesionar las iniciativas de cada actor implicado.

## Bibliografía

- Alas De Franco, Carolina. Descentralización de Recursos Y Desarrollo Local (Segunda Parte),” 2003.
- Alfaro, Jorge. “Análisis de Las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador,” 2016, 114.
- Alfonso Novales Cinca. “Crecimiento Económico, Desigualdad Y Pobreza.” Real Academia de Ciencias Morales Y Políticas, 2011, 1–16.
- Alonso, Gloria Juárez. “Revision Del Concepto de Desarrollo Local Desde Una Perspectiva Territorial” 23, no. 34 (2013): 9–28.
- Arenal, Celestino. “Teoría de Las Relaciones Internacionales Hoy: Debates Y Paradigmas.” Estudios Internacionales I (1987): 153–82.
- Argueta Zuniga, Patricia Lisseth, and Darwin Maldonado Garcia. “El Ordenamiento Territorial En Cumplimiento de La Ley de Medio Ambiente,” 2010.
- Aristizábal, Alejandra Boni. “Evolución Histórica de La Cooperación Internacional Para El Desarrollo.” In La Cooperación Internacional Para El Desarrollo, edited by Editorial de la Universitat Politècnica de València, 1º Ed., 1–39. Valencia: Fustabloc, S.L., 2010.
- Aristizábal, Alejandra Boni. La Cooperación Internacional Para El Desarrollo. Edited by Editorial de la Universitat Politècnica de València. Primera ed. Valencia, España: Valencia TxL, 2010.
- Asamblea Legislativa. Código Municipal (1986).
- Constitución de la República de El Salvador (1983).
- Ley General Tributaria Municipal, Pub. L. No. D. Oficial N° 242 (1991).
- Barbé, Esther. “El Papel Del Realismo En Las Relaciones Internacionales.” Revista de Estudios Políticos. Madrid, March 1987. doi:0048-7694.
- Calduch, R. “Los Actores Internacionales.” In Relaciones Internacionales, edited by Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

- Castro, Marcia de. "Linea de Tiempo de La Evolución Del Desarrollo Sostenible," 2016. <http://www.mx.undp.org/>.
- Civil Society Helpdesk. "Organización de La Sociedad Civil - CiSocH," 2011.
- Comisión Económica Para América Latina. "Proceso de Definición de La Agenda de Desarrollo Despues de 2015." CEPAL, 2014, 1–8.
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. "Nuestro Futuro Común," 1987, 135. doi:A/42/427.
- "Preserving Our World: A Consumer's Guide to the Brundtland Report," 1987, 135. doi:A/42/427.
- Cordera, Rolando. "La Idea Del Desarrollo Ayer Y Hoy: El Desarrollo Como Derecho." *Estudios Críticos Del Desarrollo* 3, no. 5 (2013): 83–97.
- Cordero, Luis Ayala. "Interdependencia Compleja . Cuatro Enfoques Teóricos de La Cooperación Internacional de Los Gobiernos Subnacionales." *Revista Del El Colegio de San Luis* 7 (2014): 256–73.
- Coronado, Miguel Angel Apresa. "Resumen Sobre El Concepto E Integración de Las Dimensiones, Mediante El Análisis Del Informe Brundtland." Mexico D.F., 2011.
- Cox, Robert W. "Fuerzas Sociales, Estados Y Órdenes Mundiales." *Relaciones Internacionales* Número 24 (2013): 50.
- Dalal, Barry Clayton, and Stephen Bass. *Sustainable Development Strategies*. Nueva York: Earthscan Publications Ltd, 2002.
- El, Proceso Global, El Salvador, Estados Miembros, Naciones Unidas, Desarrollo Sostenible, Cumbre Mundial, Desarrollo Sostenible, et al. "GUÍA METODOLÓGICA PARA EL TRABAJO SECTORIAL EN RELACIÓN A LAS METAS E INDICADORES NACIONALES AL 2019," 2016, 1–15.
- FISDL, and FLACSO El Salvador. *Mapa de Pobreza: Tomo 1. Política Social Y Focalización*. 1a. Edició., 2005. doi:352.944 5.
- FLACSO, PNUD, and MINEC. "Mapa de Pobreza Urbana Y Exclusión Social

- El Salvador” I (2010): 159.
- Francisco Javier Ibisate. “El Consenso de Monterrey: Financiar El Desarrollo” 86 (2002): 131–50.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments. “Guía Para La Localización de Los ODS.” Washintong, 2016.
- Gobierno de la República de El Salvador. “Revisión Nacional Voluntaria de La Implementación de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible En El Salvador,” 2017, 98. [https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/3/PostScript anuario05 p95.pdf](https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/3/PostScript%20anuario05%20p95.pdf).
- Gobierno de la República de El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. “Revisión Nacional Voluntaria de La Implementación de La Agenda 2030 Para El Desarrollo Sostenible En El Salvador.” San Salvador, El Salvador, 2017.
- Griffin, Keith. “Desarrollo Humano.” In *Desarrollo Humano, Perspectivas Y Retos.*, edited by E L Texto, Griffin, K., 1:13–23. Berlin: ORPZ, 2005.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Implementación de La Agenda Para El Desarrollo Despues de 2015,” 2015, 44.
- “Transversalización de La Agenda 2030.” Sede de la ONU, 2016.
- Hacienda, Ministerio De. “Informe Anual Sobre El Endeudamiento Publico Municipal,” 2013, 1–142.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Editorial Porrúa, 2013.
- Informe. “EL SALVADOR, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO: SITUACION ACTUAL Y DESAFIOS,” 2003.
- Javier Toro Sánchez, Francisco. “El Desarrollo Sostenible: Un Concepto de Interés Para La Geografía.” *Cuadernos Geográficos* 40 (2007): 149–11.
- Juárez Alonso, Gloria. “REVISIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL Review of Concept

- of Local Development from a Territorial View.” *Revista Lider*. Vol. 23, 2013.
- Lacoste, Yves. “Sobre La Definición Del Concepto de Subdesarrollo: Las Teorías de La Modernización Y Las Teorías de La Dependencia,” 1984.
- Lillo, Julián Francisco, and Alejandro Trapé. “La Escuela Estructuralista Latinoamericana.” In *Estudios Sociales*, edited by Universidad de Buenos Aires, Sol., II:159. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2015.
- Losada, Agusti Fernandez de. “Foro Internacional Sobre Incidencia Global de Las Ciudades.” Montevideo, 2015.  
[http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Incidencia\\_global\\_ciudades\\_2015.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/Incidencia_global_ciudades_2015.pdf).
- Martínez, Ignacio Martínez. “La Agenda 2030: ¿cambiar El Mundo Sin Cambiar La Distribución Del Poder?” *Revista de Relaciones Laborales*, no. 33 (2016): 73–102. doi:10.1387/lan-harremanak.16094.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia. “Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra La Desertificación –CNULD-” 2008, no. 1317 (2008): 1317–24.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Ministerio de Medio Ambiente Y Recursos Naturales,” 2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. “La Agenda de Desarrollo Sostenible En El Salvador,” 2015, 34.
- Ministerio De Relaciones Exteriores de El Salvador, and Naciones Unidas en El Salvador. “Unidos En La Acción. Unificando Las Acciones Del Sistema de Naciones Unidas En El Salvador.” San Salvador, 2014.  
<http://cooperacion.rree.gob.sv/documents/14351/0/MODELO+DAO+EL+SALVADOR/eb6944c6-7fac-4064-9d96-f1b94b738aa7>.
- Mónica Salomón. *La Teoría de Las Relaciones Internacionales En Los Albores Del Siglo XXI*. Edited by Estudios Universitarios. *Revista*

- Electrónica de Relaciones Internacionales. Tercera ed. Madrid: Universidad de Bustamante, 2002.
- Naciones Unidas. “Antecedentes de Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio: Cuatro Decenios de Lucha En pro Del Desarrollo En Las Naciones Unidas | Crónica ONU.” Vol. XLIV No. 4 2007, 2007.
- “Informe Da La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social” 166/9 (1995): 145.
- “Informe de La Conferencia Internacional Sobre La Población Y El Desarrollo.” El Cairo, 1994. doi:ISBN 92-1-351116-7.
- “La Conferencia de Beijing.” Mujeres 2000 - Período Extraordinario de Sesiones de La Asamblea General de Las Naciones Unidas - La Mujer En El Año 2000: Igualdad Entre Los Géneros, Desarrollo Y Paz En El Siglo {XXI}, 2000, 4.
- “Objetivos de Desarrollo Del Milenio Informe de 2015.” Naciones Unidas. Nueva York, 2015. doi:10.1108/17427370810932141.
- “Organización de Las Naciones Unidas: Resultados Sobre El Desarrollo Sostenible,” 2002.
- “Rio+20 Conferencia de Las Naciones Unidas Sobre El Desarrollo Sostenible.” El Futuro Que Queremos, 2012, 16.
- OCDE, and PNUD. Hacia Una Cooperación Al Desarrollo Más Eficaz: Informe de Avances 2014. Edited by OECD Publishing. Primera ed. Mexico D.F., 2014.
- ONU, Asamblea General. “Declaración Del Milenio.” New York, no. 55/2 (2000): 1–17.
- Organización de la Naciones Unidas - ONU. “Conferencia Internacional Sobre La Financiación Para El Desarrollo” 2002 (2002): 1–19.
- “Primera Conferencia Internacional Sobre La Financiación Para El Desarrollo,” 2003, 1–27.
- Organización de Naciones Unidas. “Carta de Naciones Unidas.” San Francisco, Estados Unidos, 1945.



- Oriol Costa. "El Estudio de Los Regimenes Internacionales." Universidad Autonoma de Barcelona, 2004.
- Perez, Lisandro. "El Sistema Internacional Para El Desarrollo." San Salvador, 2015.
- Pleitez, William, Ricardo Córdova, Leslie Quiñónez, and Jimmy Vásquez. "Almanaque 262," 2009, 134.
- Rendón Acevedo, Jaime Alberto. "El Desarrollo Humano Sostenible: ¿un Concepto Para Las Transformaciones?" *Equidad Y Desarrollo* 7, no. enero-junio (2007): 111–29. doi:<http://dx.doi.org/10.19052/ed.331>.
- Sachs, Wolfgang. *Captitulo Medio Ambiente. Diccionario Del Desarrollo : Una Guia Del Conocimeinto Como Poder*. Munich, 1996.
- "El Concepto Del Desarrollo." In *Diccionario Del Desarrollo. Una Guía Del Conocimiento Como Poder.*, edited by Wolfgang Sachs, 1–4. Quito: PRATEC, 1996.
- Sanju, Sara Ruiz, Aram Cunego, Musol Plaza Jes, Agencia Espa, D E L A Portada, Benito Pajares, A S En, et al. *Manual Para La Aplicación de Los Principios de Eficacia de La Ayuda En La Cooperación Descentralizada Española*. Edited by Fundación MUSOL. Primera ed. Madrid, España: Fundación MUSOL, 2014.
- Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, and Sistema de Naciones Unidas en El Salvador. "Agenda de Desarrollo Post 2015, El País Que Queremos." San Salvador, March 15, 2015.
- Secretaría Técnica y de Planificación. "El Salvador Avanza En La Construcción de La Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible | Secretaría Técnica Y de Planificación," n.d.
- Secretaría Técnica y de Planificación, Gobierno de El Salvador. "Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador (2015 - 2019)," 2015, 274. doi:[10.4135/9781412976961.n119](https://doi.org/10.4135/9781412976961.n119).

- Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador. "Consultas Para La Localización de La Agenda de Desarrollo Post 2015 El Salvador," 2015, 1–28. doi:10.1596/0-8213-4683-0.
- Segovia, Alexander, Jaime Miranda, and Roberto Valent. "Agenda de Desarrollo Post 2015," 2015, 1–59.
- Sen, Amartya K. "Desarrollo Y Libertad Amartya Sen." *Desarrollo Como Libertad*, 2000, 7.
- Sostenible., Chaitanya Kanuri; Aromar Revi; Jessica Espey Holger Kuhle; Red Temática Ciudades Sostenibles de la Red de Soluciones para el Desarrollo. "¿Cómo Implementar Los ODS En Las Ciudades?" *Sustainable Development Solutions Network*, 2016, 114.
- Sustainable Development Solutions Network. "Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders," 2016, 121.
- Tamayo, Arturo Borja. "Ensayos Escogidos de Robert O. Keohane Y Joseph S. Nye," 2005, 5.
- Tassara, Carlo. "Relaciones Internacionales Y Cooperación Al Desarrollo: Políticas, Actores Y Paradigmas." *Debates Sobre Cooperación Internacional Para El Desarrollo 2012* (2012): 15–82.
- Tokatlian, Juan Gabriel, and Rodrigo Pardo. "La Teoría de La Interdependencia: ¿Un Paradigma Alternativo Al Realismo?" *Estudios Internacionales*, no. 91 (1990): 339–82.
- Tormo, Carola Calabuig. *La Cooperación Internacional Para El Desarrollo*. Edited by Universidad Politecnica de Valencia. Valencia: Valencia TxL, 2010.
- Toro, Francisco Javier. "El Desarrollo Sostenible: Un Concepto de Interés Para La Geografía." *Cuadernos Geográficos*. Vol. 40, 2007.
- Tortosa, José María. "Los Desafíos Del Desarrollo En El Siglo XXI José María Tortosa Instituto Universitario de Desarrollo Social Y Paz Universidad de Alicante" 1 (2010): 2.

- Ul Haq, Mahbub. "El Paradigma Del Desarrollo Humano." Londres, 1995.  
[https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/paradigma de desarrollo humano 1.pdf](https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/documentos/paradigma_de_desarrollo_humano_1.pdf).
- UNICEF. "Diferencias Entre Los ODM Y Los ODS," 2015.
- Unión Europea. "Incidencia Global de Las Ciudades," 1–25, 2015.
- United Nations Children's Fund. "Sesión Especial En Favor de La Infancia - UNICEF," 2002.
- Viena, De. "Declaración Y Programa de Acción de Viena (Extractos)." *Revista Internacional de La Cruz Roja* 18, no. 118 (1993): 351.  
doi:10.1017/S0250569X00017015.

## **Glosario**

### **A**

#### **Actores internacionales**

Todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional.

#### **Acuerdos de Paz**

Son los Acuerdos firmados el 16 de enero de 1992, que ponen fin o alcanzan el fin del conflicto militar en El Salvador.

#### **Agenda de Desarrollo Post-2015**

También conocida como la agenda que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son una continuación de los ODM, sin embargo, sufrieron modificaciones programáticas y operacionales.

### **AGI**

Actores gubernamentales interestatales, tales como la OEA o la ONU.

### **D**

#### **Dependencia**

Nace como la necesidad de explicación del funcionamiento del imperialismo, esta corriente nace en la latitud del sur y sus principales exponentes son Raúl Presbich y Teotonio dos Santos, que plantearon una lógica de control de los países industrializados sobre los países subdesarrollados , ya no más una colonia.

### **Desarrollo local**

Se entiende como el proceso de búsqueda de desarrollo ejercido y ejecutado por cada una de las municipalidades, se puede ver como un protagonismo en el camino hacia el desarrollo.

### **Descolonización**

Es aquel proceso que promueve la separación de las metrópolis de las colonias que estaban conquistadas, y por ende ligadas y dependientes de forma económica, social y cultural.

## **E**

### **European Recovery Program**

Mejor conocido como Plan Marshall, el cual tuvo como objetivo apoyar en la reconstrucción de los países de Europa arrasados por la Segunda Guerra Mundial. Facilitó que Estados Unidos se consolidara como hegemon en el sistema internacional.

## **F**

### **Fascismo**

Movimiento político y social de carácter totalitario y nacionalista fundado en Italia por Benito Mussolini después de la primera guerra mundial.

## **G**

### **Guerra Fría**

Fue un enfrentamiento político, económico, social, militar, informativo, científico y deportivo iniciado al finalizar la Segunda Guerra Mundial entre el llamado bloque Occidental (occidental-capitalista) liderado por Estados Unidos, y el bloque del Este (oriental-comunista) liderado por la Unión Soviética.

## I

### **Imperialismo**

Surge con la finalización de la Primera Guerra Mundial, basándose esencialmente en la explotación de las colonias para el desarrollo de la metrópoli.

### **Informe Voluntario de El Salvador sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Informe que presenta la revisión sobre los ODS realizados por El Salvador, en el cual se presenta una priorización de los objetivos e indicadores preseleccionados para el país de acuerdo a sus acciones programáticas y avances alcanzados.

## M

### **Modernización**

Plantea que el desarrollo debe atravesar etapas históricas, y debido a ello los países que conservaran sistemas económicos y sociedades tradicionales estarían condenados al retraso.

### **Movimiento de los Países No Alineados**

Es conocido como el grupo de países descolonizados, independientes y no alineados con el bloque del este ni del oeste, creó un contrapeso a las relaciones tradicionales existentes en el momento.

## N

### **Neoliberalismo**

Planteaba la idea de una reducción de la intervención del Estado en sus principales funciones, excepto el sistema judicial y la fuerzas coercitivas.

## **O**

### **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

También conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015.

### **Organización de Estados Americanos**

Es una organización internacional panamericanista de ámbito regional y continental creada el 30 de abril de 1948, con el objetivo de ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración de América.

### **Organización de las Naciones Unidas**

Es la mayor organización internacional existente. Se define como una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el Derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos.

### **Organización del Tratado del Atlántico Norte**

La organización constituye un sistema de defensa colectiva, en la cual los Estados miembros acuerdan defender a cualquiera de sus miembros si son atacados por una facción externa.

## **P**

### **Pacto de Varsovia**

El Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua, más conocido como Pacto de Varsovia por la ciudad en que fue firmado, fue un

acuerdo de cooperación militar firmado en 1955 por los países del Bloque del Este.

### **Paradigma estructuralista**

Muestra como los países se insertan en una supra estructura y una infra estructura, por lo general desigual entre estos Estados, cada cual, conservando sus propias características económicas, políticas y sociales.

### **Paradigma globalista**

Este desarrolla sus premisas en una perspectiva internacional, tomando en cuenta una diversidad de actores como organizaciones internacionales, empresas transnacionales, el individuo mismo, entre otros que se ven vinculados a actividades de interconexión a nivel global o como la visión de tela de araña.

### **Paradigma realista**

Tiene su aparición tras la Segunda Guerra Mundial en la que se destaca el surgimiento de tratados trascendentales que cambiaron el panorama internacional y del cual emana una nueva composición de factores que serán pertinentes para este nuevo paradigma, de los cuales se pueden mencionar el poder, los intereses, el Estado como actor o unidad de análisis.

### **Periodo entre guerras**

Se conoce como periodo entre guerras al espacio temporal comprendido entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, el cual fue aprovechado por los idealistas y realistas para pulir los postulados de sus paradigmas.



### **Plan de Desarrollo Nacional**

Es la hoja de ruta a seguir por un determinado gobierno de turno, por lo general está compuesta por varios fines u objetivos, los cuales se componen con sus propias metas respectivamente que son los lineamientos por ejecutar en el periodo gubernamental de un país.

### **Plan Nacional de Desarrollo Protección e Inclusión Social**

Tiene como finalidad ser un instrumento de gran importancia para abonar a las políticas de gobierno, este se ampara en un cuerpo normativo amplio, incluyendo la Ley de Desarrollo y Protección Social, con el cual se amplía el campo de priorización de cumplimiento de derechos, tanto en lo económico, social y cultural.

### **Programa DaO**

Mejor conocido como Delivering As One, busca la sinergia de acciones de Naciones Unidas en pro del desarrollo en los países que se aplique.

## **R**

### **Relaciones de poder**

Toda relación social es una cooperación entre dos actores, cada uno de los cuales persiguen finalidades y se esfuerzan por adquirir competencias y recursos para aportar su contribución a estas finalidades.

### **Relaciones Internacionales**

Es la rama de las ciencias sociales que estudia las interacciones entre los Estados y demás actores del Sistema Internacional.

## **S**

### **Sistema internacional**

Se usa con el fin de principalmente designar las relaciones de los Estados, entre sí y con otros organismos también sujetos del derecho internacional.

### **Sistemas-Mundo**

Habla de la redistribución de los recursos de la periferia al centro del imperio, entendiendo este último como los países industrializados.

### **Sociedad de Naciones**

La organización que surge posterior a la Primera Guerra Mundial, fue promovida por idealistas que creían en la cooperación y la naturaleza noble de los Estados, porque así es la de las personas.

## **T**

### **Teorías desarrollistas**

Pueden entenderse como los prismas que se suscitaron con el transcurso del tiempo para darle una explicación de los fenómenos que afectaban a la comunidad internacional, el principal objeto de estudio era el desarrollo como tal explicado en base a diferentes etapas de la historia, cada una de las cuales aportó rasgos y lógicas sociales distintas.

### **Tercer Mundo**

Concepto usado en la década de los 50's para referirse a un gran grupo de países descolonizados o libres que no estaban alineados con ningún bloque existente.

### **Tratado de Versalles**

El Tratado de Versalles fue un tratado de paz que se firmó en la ciudad de Versalles al final de la Primera Guerra Mundial por más de 50 países.

## **V**

### **Visión etnocéntrica**

Es aquella visión de las Relaciones Internacionales que reconoce al Estado como la principal unidad de análisis entre todas las demás existentes, en algunos casos rechaza la existencia de otras unidades de análisis.

## Anexos

### Anexo 1. Herramienta de evaluación de las condiciones de prefactibilidad de municipalización de los ODS.

#### 1.1. Diagnóstico de control interno (enfocado en la estructura institucional).

Componentes	Debilidades	Fortalezas	Causas
Ambiente de control			
Evaluación de riesgos			
Actividades de control			

Componentes	Valoración	Estado
Ambiente de control		
Evaluación de riesgos		
Actividades de control		

2-3	4-5	6-7	8-9
Requisito no desarrollado	Requisito desarrollado parcialmente	Requisito desarrollado satisfactoriamente	Requisito conforme

#### 1.2 Ambiente de control

Elementos	Valoración	Estado
<b>Administración de los recursos humanos</b>		
<b>24</b> La entidad cuenta con mecanismos, políticas y procedimientos adecuados para la selección, inducción, formación, capacitación, compensación, bienestar social, y evaluación de persona		
<b>25</b> Se cuenta con un programa de inducción al personal que ingresa relacionados con el puesto al que ingresa y de los principios éticos		

26	Las unidades orgánicas cuentan con la cantidad de personal necesaria para el adecuado desarrollo sus actividades		
27	La entidad elabora anualmente un plan de formación y capacitación del personal, con la participación de todas las áreas		
28	La escala remunerativa está en relación con el cargo, funciones y responsabilidades asignadas		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Competencia profesional</b>			
29	Se han identificado las competencias necesarias para cada cargo previsto en el CAP y han sido plasmadas en un documento normativo (perfil del cargo)		
30	El personal que ocupa cada cargo de trabajo cuenta con las competencias establecidas en el perfil del cargo		
31	El titular, funcionarios y demás servidores son conocedores de la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento del control interno		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Asignación de autoridad y responsabilidad</b>			
32	La autoridad y responsabilidad del personal están claramente definidas en los manuales, reglamentos u otros documentos normativos		
33	Estos documentos normativos son revisados periódicamente con el fin de ser actualizados o mejorados		
34	Todo el personal conoce sus responsabilidades y actúa de acuerdo con los niveles de autoridad que le corresponden		

### 1.2.1 Componente de evaluación de riesgo

<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Planeamiento de la administración de riesgo</b>			
1	Se ha desarrollado un Plan de actividades de identificación, análisis o valoración, manejo o respuesta y monitoreo y documentación de los riesgos		

2	La Alta Dirección (Gerencias y Jefaturas) ha establecido y difundido lineamientos y políticas para la administración de riesgos		
3	El planeamiento de la administración de riesgos es específico en algunas áreas, como en la asignación de responsabilidades y monitoreo de los mismos		
4	La entidad cuenta y ha puesto en práctica el Plan de Administración de Riesgos		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Identificación de riesgo</b>			
5	Están identificados los riesgos significativos por cada objetivo		
6	Se han identificado los eventos negativos (riesgos) que pueden afectar el desarrollo de las actividades		
7	Se ha participado en la identificación de los riesgos de las actividades de las diferentes unidades orgánicas o procesos		
8	En la identificación de riesgos se ha tomado en consideración aspectos internos (de la entidad) y externos (fuera de la entidad)		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Valoración del riesgo</b>			
9	En el desarrollo de sus actividades se ha determinado y cuantificado la posibilidad de que ocurran los riesgos identificados (probabilidad de ocurrencia)		
10	En el desarrollo de sus actividades se ha cuantificado el efecto que pueden ocasionar los riesgos identificados (impacto)		
11	Los riesgos, sus probabilidades de ocurrencia,		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Respuesta al riesgo</b>			
12	Se han establecido las acciones necesarias (controles) para afrontar los riesgos evaluados		
13	Se han definido lineamientos para efectuar seguimiento periódico a los controles desarrollados con respecto a los riesgos		

### 1.2.2 Componentes de actividades de control gerencial

Elementos		Valoración	Estado
<b>Procedimiento de autorización y aprobación</b>			
1	Los procedimientos de autorización y aprobación para los procesos, actividades y tareas están claramente definidos en manuales o directivas y son realizados para todos los procesos.		
2	Los procedimientos de autorización y aprobación para los procesos, actividades y tareas han sido adecuadamente comunicados a los responsables		
<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Segregación de funciones</b>			
3	Las actividades expuestas a riesgos de error o fraude han sido asignadas a diferentes personas o equipos de trabajo		
4	Se efectúa rotación periódica del personal asignado en puestos susceptibles a riesgos de Fraude		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Evaluación costo beneficio</b>			
5	El costo de los controles establecidos para sus actividades está de acuerdo a los beneficios esperados		
6	Se toma en cuenta que el costo de establecer un control no supere el beneficio que se puede obtener		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Control sobre acceso a archivos o recursos</b>			
7	Se han establecido políticas y procedimientos documentados que se siguen para la utilización y protección de los recursos o archivos		
8	El acceso a los recursos o archivos queda evidenciado en documentos tales como recibos, actas entre otros		
9	Periódicamente se comparan los recursos asignados con los registros de la entidad (por ejemplo arqueos, inventarios u otros)		

<b>10</b>	Se ha identificado los activos expuestos a riesgos como robo o uso no autorizado, y se han establecido medidas de seguridad para los mismos		
<b>11</b>	Los documentos internos que genera y reciben las unidades orgánicas están debidamente numerados y protegidos		
<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Verificaciones y conciliaciones</b>			
<b>12</b>	Las unidades orgánicas periódicamente llevan a cabo verificaciones sobre la ejecución de los procesos, actividades y tareas		
<b>13</b>	Periódicamente se comparan los resultados con los registros de los procesos, actividades y tareas utilizando para ello distintas fuentes		
<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Evaluación del desempeño</b>			
<b>14</b>	La entidad cuenta con indicadores de desempeño para los procesos, actividades y tareas		
<b>15</b>	La evaluación de desempeño se hace con base en los planes organizacionales, disposiciones normativas vigentes		
<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Rendición de cuentas</b>			
<b>16</b>	La entidad cuenta con procedimientos y lineamientos internos que se siguen para la rendición de cuentas		
<b>17</b>	La administración exige periódicamente la presentación de declaraciones juradas a su personal		
<b>18</b>	Conoce sus responsabilidades con respecto de las rendiciones de cuenta		
<b>Elementos</b>		<b>Valoración</b>	<b>Estado</b>
<b>Documentación de procesos, actividades y tareas</b>			
<b>19</b>	El personal conoce qué procesos involucran a su unidad orgánica y qué rol le corresponde en los mismos		
<b>20</b>	Los procesos, actividades y tareas de la entidad se encuentran definidas, establecidas y		



	documentadas al igual que sus modificaciones		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Revisión de procesos, actividades y tareas</b>			
<b>21</b>	Se revisan periódicamente con el fin de que se estén desarrollando de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente		
<b>22</b>	Se implementan las mejoras propuestas y en caso de detectarse deficiencias se efectúan las correcciones necesarias		
<b>Elementos</b>		Valoración	Estado
<b>Control para tecnologías de la información y comunicación</b>			
<b>23</b>	Se cuenta con políticas y procedimientos escritos para la administración de los sistemas de información		
<b>24</b>	Es restringido el acceso a la sala de computo, procesamiento de datos, a las redes instaladas, así como al respaldo de la información (back up)		
<b>25</b>	Los sistemas de información cuentan con controles y sistemas que evitan el acceso no autorizado a la información		
<b>26</b>	La entidad cuenta con un Plan Operativo Informático		
<b>27</b>	El Área de informática cuenta con un Plan de Contingencias		
<b>28</b>	Se han definido los controles de acceso general (seguridad Física y Lógica de los equipos centrales)		
<b>29</b>	Se han creado perfiles de usuario de acuerdo con las funciones de los empleados, creación de usuarios con accesos propios(contraseñas) y relación de cada usuario con el perfil correspondiente		
<b>30</b>	Los programas informáticos (software) de la entidad cuentan con licencias y autorizaciones de uso		
<b>31</b>	La entidad cuenta con un adecuado servicio de soporte técnico para las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)		
<b>32</b>	Se lleva el control de los nuevos productos ingresados a desarrollo así como de las		

	modificaciones de los existentes en carpetas documentadas		
<b>33</b>	La entidad ha definido políticas sobre el cambio frecuente de contraseñas, sobre su uso y cuando el personal se desvincule de las funciones.		
<b>34</b>	La entidad ha establecido controles para la adquisición paquetes software		

### 1.3 Diseño de la herramienta de evaluación de las condiciones de prefactibilidad de municipalización de los ODS.

#### 1.3.1. Análisis de variables

Objetivo general	Objetivo Específico	Variab les	Variable Específica	Actores		
				Instrumentos		
				Entrevista semiestructurada	Entrevista	Entrevista

#### 1.3.2. Análisis de recursos

<b>Guia de observación</b>	<b>Fecha:</b>	<b>08-sep-16</b>
<b>Datos de la Institución</b>		
<b>Nombre:</b>		
<b>Dirección:</b>		
<b>Horario de Atención:</b>		
<b>Zona:</b>	Urbana	Rural
<b>Actividades que desarrollan</b>		
<b>Antes del proceso de Recibimiento</b>	<b>Durante el Proceso de Recibimiento</b>	<b>Después del Proceso de Recibimiento</b>

<b>ACTOR B</b>		
<b>Durante el Proceso de Recibimiento</b>	<b>de</b>	<b>Después del Proceso de Recibimiento</b>
<b>Recursos con los que cuenta la Institución</b>		
<b>Empleados</b>		
<b>Especialistas</b>		
<b>Características del Edificio</b>		
<b>Otras Observaciones</b>		

### 1.3.3. Análisis de escenarios

<b>SUBSISTEMA</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>TENDENCIA</b>	<b>ALTERNATIVO</b>	<b>DESEABLE</b>
<b>INTERNO</b>				
<b>EXTERNO</b>				
<b>SOCIAL</b>				
<b>ECONÓMICO</b>				

#### 1.3.4. Análisis de actores

Institución	Misión	Visión	Forma de colaboración	Relación

#### 1.3.5. Análisis FODA

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>

#### 1.3.6. Conclusiones y recomendaciones

<b>Conclusiones</b>	<b>Recomendaciones</b>
<b>Observaciones:</b> _____	

### 1.3.7. Análisis general

Análisis	Hallazgos	Puntos clave
<b>Valoraciones</b>		

## 1.4 Fase de Identificación

**Objetivo:** Conocer datos básicos acerca de las municipalidades, con el objetivo de dotar de una contextualización breve y útil de información de la administración, generalidades del municipio, planes y estrategias existentes y los recursos de los cuales se dispone.

### 1.4.1. Ficha técnica de los municipios

<b>Ficha Técnica Municipal</b>					
<b>Descripción general del municipio</b>	<b>Elevación</b>	<b>Cantidad de habitantes</b>	<b>IDH del municipio</b>	<b>Extensión territorial</b>	<b>Fecha de fundación</b>
<b>(Breve reseña sobre el municipio y aspectos relevantes)</b>	(Mencionar los metros sobre el nivel del mar sobre el cual se localiza el municipio)	(Mencionar la cantidad de habitantes del municipio)	(Describir el Índice de desarrollo humano, salud, educación y PIB per cápita)	(Escribir la extensión territorial del municipio)	(Escribir la fecha de fundación del municipio)
<b>Ubicación departamental</b>	<b>Actividad económica</b>	<b>Nivel de alfabetismo</b>	<b>Proyectos en ejecución</b>	<b>Nivel de cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>de de</b>
<b>(Describir la ubicación del municipio, anexar dirección GPS)</b>	(Describir la actividad económica del municipio del cual se considere que tenga mayor fortaleza)	(Mencionar datos del nivel de alfabetismo en el municipio)	(Se deben describir los proyectos en ejecución, sus características, y los objetivos que persigue)	(Se debe mencionar en una escala del 1 al 5, el estimado del nivel de cumplimiento con los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)	

### 1.4.2. Ficha técnica de la administración municipal

<b>Ficha Técnica de la Administración Municipal</b>		
<b>Alcalde</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Fecha de inicio de gestión</b>
<b>(Mencionar los datos generales del alcalde en gestión)</b>	(Mencionar el partido político en la gestión municipal actual)	(Mencionar la fecha de ingreso del actual gobierno municipal en gestión)
<b>Plataforma administrativa</b>	<b>Estructura administrativa</b>	<b>Principales iniciativas de la gestión</b>
<b>(Mencionar las propuestas hechas por el gobierno municipal en gestión)</b>	(Mencionar la estructura de la administración municipal administrativa, anexar organigrama)	(Mencionar aquellas iniciativas que el gobierno en gestión haya realizado, esté realizando o pretende realizar)

### 1.4.3. Identificación de planes y estrategias de desarrollo

<b>Identificación de planes y estrategias de desarrollo</b>		
<b>Dimensión</b>	<b>Plan</b>	<b>Estrategia</b>
<b>Económica</b>	(Describir los planes municipales, destacando sus características y objetivos en aspectos económicos)	(Describir las estrategias utilizadas para el logro de objetivos planteados en los planes estratégicos de la gestión administrativa municipal en aspectos económicos)
<b>Social</b>	(Describir los planes municipales, destacando sus características y objetivos en aspectos sociales)	(Describir las estrategias utilizadas para el logro de objetivos planteados en los planes estratégicos de la gestión administrativa municipal en aspectos sociales)
<b>Medioambiental</b>	(Describir los planes municipales, destacando sus características y objetivos en aspectos medioambientales)	(Describir las estrategias utilizadas para el logro de objetivos planteados en los planes estratégicos de la gestión administrativa municipal en aspectos



		medioambientales)
--	--	-------------------

#### 1.4.4. Identificación de recursos

<b>Identificación de recursos en la municipalidad</b>	
<b>Características Territoriales</b>	(Se deberá describir aquellas características del territorio municipal indicando aspectos generales que identifiquen y describan de manera pertinente el territorio)
<b>Recursos en la municipalidad</b>	(Se debe describir los recursos que posee la municipalidad, incluyendo recurso humano, económico, territorial, de gestión y medioambiental)
<b>Instituciones que aportan recursos a la municipalidad:</b>	(Mencionar las instituciones, organizaciones involucradas y comprometidas en aportar recursos a la municipalidad)
<b>Prioridades del municipio:</b>	(Mencionar las áreas que se consideren prioridad en el municipio y describir por que se consideran áreas prioritarias)

#### 1.5. Localización y Alineación de los ODS

##### 1.5.1 Formación y capacitación sobre los ODS

##### Manual de formación y capacitación sobre los ODS

<b>Manual de formación y capacitación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	
<b>1. Identificación de participantes: se debe identificar a los participantes imprescindibles para ser formados sobre la temática.</b>	Trabajadores de la administración municipal
	Líderes y representantes comunitarios
	Promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
	Gestores de Participación Ciudadana
<b>2. Contenido de la capacitación: estará compuesto por un temario que será cubierto durante 5</b>	Definiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible
	Sociedad Civil y Participación Ciudadana
	El Desarrollo Sostenible en El Salvador, fortalezas y desafíos
	Refuerzo de las capacidades y creación de

<b>sesiones.</b>	estrategias de desarrollo								
	Las tres dimensiones del desarrollo en El Salvador								
<b>3. Presupuesto e insumos: debe cubrir las necesidades de la capacitación, incluyendo los materiales a ser entregados, refrigerios, material informativo para la población en general y convocatoria.</b>	Se puede optar por la utilización de cualquier formato de presupuesto que contenga o refleje datos como: fechas de obtención o compra de los insumos, los precios unitarios y en conjunto de los mismos, las cantidades a ser compradas, los destinatarios o usuarios de estos y los precios totales; y los responsables de cada uno de los gastos si es que serán cubiertos por más de un actor.								
<b>4. Cronograma de actividades</b>									
<b>Actividad</b>	<b>Semana "X" del mes "X"</b>								
	<b>LU N</b>	<b>MA R</b>	<b>MIE</b>	<b>JU E</b>	<b>VI E</b>	<b>SA B</b>	<b>LUN</b>	<b>MA R</b>	<b>MI E</b>
<b>Convocatoria</b>									
<b>Inscripción de participantes</b>									
<b>Sesión 1</b>									
<b>Sesión 2</b>									
<b>Sesión 3</b>									
<b>Sesión 4</b>									
<b>Sesión 5</b>									
<b>Medición de conocimientos</b>									

### 1.5.2 Identificación de prioridades municipales

Baremo municipal										
Necesidades	Pobrez a	Salu d	Géner o	Energía renovab le	Medio ambiente marino	Sane a- mient o	Emple o	Infraes - tructur as	Medio ambient e	Paz y justici a
Nivel										
Promedio										

Leyenda	
Importante	
Necesaria	
No importante	

### **Guía de llenado o realización:**

La identificación de prioridades municipales debe partir por un lado de un diagnóstico estructurado y amplio desarrollado por un equipo técnico preparado para ello, sin embargo, la participación municipal se vuelve innegablemente valiosa y necesaria para la identificación de estas. A continuación, se propone una guía de llenado acorde a los tipos de participantes o actores que deberían estar presentes, que son trabajadores de la administración municipal, líderes y representantes comunitarios, promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y gestores de Participación Ciudadana.





1. Se debe realizar una lluvia de ideas, sobre las principales problemáticas detectadas en la municipalidad, en base a ello se debe realizar una consideración sobre la priorización de las problemáticas, estas serán colocadas bajo una leyenda.
2. Al final de la lluvia de ideas o votación de los participantes, se debe valorar los promedios o los aspectos con mayor repetición, de estos surgirían las prioridades municipales.

Nota: Se debe orientar a los participantes en el reconocimiento de las problemáticas.

### 1.5.3 Alineación entre proyectos municipales y ODS

<b>Alineación entre proyectos municipales y Objetivos de Desarrollo Sostenible.</b>				
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>Proyectos ejecutados hace 5 años</b>	<b>Proyectos ejecutados hace 2 años</b>	<b>Proyectos ejecutándose actualmente</b>	<b>Proyectos a ejecutar en la actual gestión</b>
<b>ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.</b>				
<b>ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</b>				
<b>ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.</b>				
<b>ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.</b>				
<b>ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.</b>				
<b>ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.</b>				

<b>ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</b>				
<b>ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.</b>				
<b>ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.</b>				

<b>Leyenda</b>	
<b>Proyectos ejecutados hace 5 años</b>	
<b>Proyectos ejecutados hace 2 años</b>	
<b>Proyectos ejecutándose actualmente</b>	
<b>Proyectos a ejecutar</b>	

#### 1.5.4 Priorización de proyectos municipales

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo	Relación de proyectos municipales con los ODS y OPQD	Frecuencia de relación detectadas
<b>ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.</b>	PQD O5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.		
<b>ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</b>	PQD O1: Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y al país.		
<b>ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.</b>	PQD O4: Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad.		
<b>ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.</b>	PQD O2: Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña.		
<b>ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las</b>	PQD O5: Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.		

<b>niñas.</b>			
<b>ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.</b>	PQD O6: Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados.		
	PQD O7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.		
<b>ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</b>	PQD O7: Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.		
<b>ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.</b>	PQD O3: Incrementar los niveles de seguridad ciudadana		
	PQD O11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.		



<b>ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.</b>	PQD O10: Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo.		
	PQD O11: Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado en resultados.		

**Guía de llenado:**

La presente tabla debe ser llenada con los datos oficiales obtenidos en base a acciones o proyectos ejecutados por la administración municipal, no debe ser únicamente de la administración actual, sino de al menos cinco años de anterioridad a la fecha actual. Los pasos son:

1. En la tercera columna, “Relación de proyectos municipales con los ODS y OPQD”, debe colocarse los títulos o nombres de proyectos ejecutados hace no más de cinco años o que estén próximos a ejecutarse. Para determinar la relación con alguno o varios de los objetivos debe analizarse el objetivo general del proyecto y las repercusiones que pueda tener.
2. La cuarta columna, “Frecuencia de relación detectadas” debe ser llenada con el número de proyectos que pueden estar en sintonía con alguno de los ODS-OPQD, entre más relaciones existan es más clara la priorización de proyectos.

**1.6 Procesamiento y Análisis de la información**

Para el procesamiento y análisis de la información es necesario primero desarrollar el diagnóstico interno de los municipios, lo que servirá para identificar los aspectos más débiles de estas para buscar formas de superarlas y además se lograrán identificar las capacidades locales.

Otro de los instrumentos para determinar si es factible municipalizar los ODS es la identificación de las prioridades municipales donde los diferentes actores que forman parte de las municipalidades deben participar. Al haberlas identificado, será también más fácil identificar cuales objetivos serán los prioritarios para el municipio. La identificación de agentes presentes también es importante

Todo esto será importante para determinar cuál es la mejor forma de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y construir mecanismos, metodologías y herramientas que se acoplen a sus realidades locales. Aunque la mayor parte de información es cualitativa, será posible identificar ciertas similitudes o patrones que servirán para diseñar la metodología de municipalización de los ODS.

## **1.7 Planificación de la implementación**

### **1.7.1 Verificación de recursos**

<b>Recursos existentes</b>			<b>Recursos necesarios o comprometidos</b>		
<b>R. Humanos</b>	<b>R. Materiales</b>	<b>R. Técnicos</b>	<b>R. Humanos</b>	<b>R. Materiales</b>	<b>R. Técnicos</b>

### **1.7.2 Mapeo de actores / Análisis de actores**

Para llevar a cabo el análisis de actores es necesario primero identificar a todos los agentes sociales que intervienen o deberían intervenir en la temática de los ODS para que estos se puedan cumplir.

Con la identificación de actores se trata de identificar a los todos los actores ya sean instituciones locales, instituciones gubernamentales, políticos, empresarios, religiosos, organizaciones nacionales e internacionales, o ciudadanos de la sociedad civil presentes en el país y en cada uno de los municipios, que tienen algún interés en la temática.

Para esto primero se propone elaborar un listado de todos los actores identificados.

## Listado de Actores Identificados

Actores Identificados	
<b>1. Actores Gubernamentales</b>	
-A nivel de gobierno central	
-A nivel local	
<b>2. Organizaciones no Gubernamentales</b>	
<b>3. Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	
<b>4. Organizaciones Internacionales</b>	
<b>5. Empresas</b>	
<b>6. Filántropos</b>	
<b>7. Otros</b>	

Luego de haber identificado todos los actores, es necesario llevar a cabo un análisis de la importancia que cada uno de estos tiene en las localidades. Para esto se propone una matriz de actores involucrados que sirvan para identificar las maneras en las cuales los actores pueden influir en la municipalización de los ODS.

### 1.7.3 Matriz de Actores Involucrados

Matriz de Actores Involucrados			
Actores Involucrados	Intereses	Capacidades y recursos	Problemas percibidos

#### 1.7.4 Diseño del Plan de Ejecución

Objetivo	Resultado	Tarea	Actividad	Responsable	Fecha
Objetivo 1	1.1	1.1.1	1.1.1.1		
Objetivo 2	2.1	2.1.1	2.1.1.1		
Objetivo 3					

### 1.8 Implementación y Seguimiento

#### 1.8.1. Ejecución de la municipalización de los ODS

##### 1.8.1.1. Planificación de actividades

Actividad	Descripción	Predecesor	Duración (semanas)

**1.8.1.2. Plan Operativo Anual del municipio**

Resultado	Actividades	Persona responsable	OCTUBRE 2015-OCTUBRE 2017													Recursos	Costes
			Octubre 2015 – Septiembre 2016														
			M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11				

**1.8.1.3. Plan operativo Mensual del municipio**

Plan Operativo del mes																														
Actividades	Días del mes de Abril 2016																													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30

#### 1.8.1.4. Matriz de organización

Actividad	Partes implicadas en la ejecución del proyecto					
	X	-	xx	Xx	-	-
	X	-	xx	Xx	x	-
				Xx	xx	x
	Xx	x	xx	Xx	xx	xx
	X	-	xx	Xx	-	-
	-	-		Xx	xx	xx
	-	-		Xx	xx	xx
<b>x = Parte implicada</b> <b>xx = Responsable</b>						



### 1.8.1.5. Matriz externa de responsabilidades

Matriz externa de responsabilidades				
Proyecto				
Funciones				
	1, 5	-	3	-
	3	-	-	1,5
	1,2	-	3	-
	5	-	3	-
	5	1	1	-
	1,5	3	4	-
	1	-	3	3
	4	2,5	5	5
	1,4,5	-	3	5
1	Decisión			
2	Consulta			
3	Información			
4	Iniciativa			
5	Ejecución			

### 1.8.1.6. Matriz interna de responsabilidades

Matriz interna de responsabilidades					
Proyecto					
Funciones					
	1,4	1,4			4
		1	4,5,3	3	3
		4	2	5	5
	4	5	3	3	3
			3	4,5	
		4		5	
		4	2	5	
	4	3	1	5	
	4		1,5	5	
	4	4		5	
	1	4	3	5	
	4	4	3	5	
	4	4	3	5	
	1,4	3	5	3	
	1,4	3	5	3	
	4	1	4		
1	<b>Decisión</b>				
2	<b>Consulta</b>				
3	<b>Información</b>				
4	<b>Iniciativa</b>				
5	<b>Ejecución</b>				

<b>Plan, Programa y Proyecto:</b>					
<b>Estudio de la documentación</b>					
A continuación, detalle los cuerpos jurídicos que podrían tener un impacto/efecto significativo en la ejecución del proyecto					
<b>Planificación de actividades</b>					
<b>Análisis de ruta crítica</b>					
<b>Descripción del Plan Operativo Anual</b>					
<b>Resultado</b>	<b>Actividad</b>	<b>Persona Responsable</b>	<b>Periodo de ejecución</b>	<b>Recursos</b>	<b>Costes</b>
Describa las herramientas que utilizará a lo largo del periodo de ejecución del proyecto					
<b>Dirección del proyecto</b>					
Describa las funciones del jefe del proyecto					
<b>Organización y comunicación</b>					
Describa las partes implicadas en la ejecución del proyecto y sus principales actividades					
Describa las responsabilidades y/o principales funciones de las partes implicadas en el proyecto a nivel externo					
Describa las responsabilidades y/o principales funciones de las partes implicadas en el proyecto a nivel interno					
<b>Plan de tesorería</b>					
Describa la planificación de detalle de recursos que llevará a cabo en el proyecto					

### 1.8.1.7. Sistema de monitoreo y seguimiento

Objetivo Estratégico	Tiempo																
	Resultado de Desarrollo	Indicador	Línea Base	Año 1				Año 2				Año 3				Realidad	Meta Final
				T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4		
R.1.																	
R.2.																	
R.3																	
R.4																	

Matriz de Gestión de Indicadores						
# De Indicador	Tema de Indicador	Proceso	Tipo de Indicador	Fuente de Información	Meta	Periodicidad
Objetivo General Cód.IOG .1.1			Eficacia		80 %	Semestral
Objetivo Especifico Cód.IOE. 1.1			Calidad		85 %	Semestral
Resultado 1 Cód.IRE. 1.1.1			Calidad		80 %	Trimestral
Resultado 2 Cód.IRE. 2.1.1			Calidad		85 %	Semestral

<b>Resultado 3</b> <b>Cód.IRE.3.1.1</b>			<b>Eficiencia</b>		95 %	Bimensual

<b>Resultado 3</b> <b>Cód.IRE.3.1.2</b>			<b>Eficacia</b>		90%	<b>Mensual</b>
<b>Resultado 4</b> <b>Cód.IRE.4.1.1</b>			<b>Calidad</b>		80%	Mensual

## 1.9 Procesamiento de información

<b>Código</b>	<b>IOG.1.1</b>
<b>Objetivo</b>	
<b>Indicador</b>	
<b>Conceptos</b>	
<b>Definiciones de variables</b>	
<b>Fórmula</b>	
<b>Cálculo</b>	
<b>Cobertura</b>	
<b>Instrumento primario</b>	
<b>Instrumento consolidado</b>	
<b>Periodicidad</b>	