



DIAGNÓSTICO GENERAL



● ● ● Principales Hallazgos

- Se identificaron 44 agrupamientos municipales, bajo la denominación de asociación, mancomunidad, consejo, comisión o micro región.
- El 87% de los municipios del país participa en alguna modalidad de agrupamiento municipal. Al respecto, se encontró que:
 - 230 municipios participan en algún agrupamiento municipal o empresa de servicio.
 - 32 municipios no están integrados en ningún agrupamiento o empresa municipal.
 - 177 municipios están participando en al menos un agrupamiento municipal.
 - 52 municipios están involucrados en dos agrupamientos municipales al mismo tiempo.
 - 1 municipio está participando de tres agrupamientos municipales a la vez.
 - El 75% de agrupamientos se han constituido desde el año 2000 a la fecha.
- La mayoría de los agrupamientos reúnen un número entre 4 y 7 municipios.
- Los actores externos (ONG's, OG's, Cooperación Internacional) tienen mayor presencia en la promoción y formación de los agrupamientos municipales que cualquiera de los actores locales (CODEL's, empresariado, Organizaciones sociales u otras). En algunos casos, la presencia de estos actores externos duplica a los actores locales que participan de algún agrupamiento en particular.
- La integración actual de estas instancias asociativas municipales se circunscribe mayoritariamente a la participación de las municipalidades (77%); las organizaciones locales aún no están presentes con suficiencia (23%) y cuando lo hacen fundamentalmente es de carácter informativo, consultivo o en ejecución. Su participación en las decisiones sobre el rumbo del agrupamiento es una deuda pendiente. Por otra parte, está concebido en torno a la figura del alcalde o la alcaldesa en la mayoría de los casos de los agrupamientos.

- La institucionalidad de los agrupamientos municipales no está claramente definida y la que existe es muy débil. Prácticamente sólo la participación de los gobiernos municipales puede ser legalizada bajo la figura de la asociación de municipios o municipalidades y del total, menos de la mitad (49%) cuentan con personería jurídica. Para las instancias de la sociedad civil no están claras las reglas sobre cómo participarán, bajo qué figuras se organizarán o qué legalidad pueden adquirir.
- Los agrupamientos municipales enfrentan limitaciones de recursos humanos, físicos y financieros. En la mayoría de los casos no cuentan con equipos técnicos ni con presupuestos que aseguren la ejecución de planes de desarrollo y los Gobiernos Municipales, aunque ven con buenos ojos los esfuerzos asociativos, no es motivación suficiente para asumir responsabilidades de financiamiento. Prácticamente es sobre la cooperación externa y organizaciones no gubernamentales que descansa el soporte financiero y técnico de estas instancias asociativas.
- Las actividades (Ej.: culturales, deportivas, otras) y / o servicios mancomunados (Ej.: catastro, disposición final de desechos, otras) en los agrupamientos municipales tienen todavía un perfil bajo, únicamente el 16% de los agrupamientos han realizado algún tipo de actividad conjuntamente; al respecto de la ejecución de proyectos, la situación es más favorable ya que el 46% de los mismos ha ejecutado más de alguno.
- Finalmente, los agrupamientos municipales presentan como una de sus fortalezas la satisfacción y confianza de quienes participan en su desarrollo. Muchos señalan como logro principal el haber constituido la asociación y mantenerla activa. La gestión de recursos y el perfil de actividades de éstas son los retos.
- Además de la falta de recursos anteriormente señalada, un obstáculo destacado en muchos de los agrupamientos es el período corto de las gestiones municipales y las diferencias político-partidarias inherentes a los Concejos Municipales que debilitan la conducción del proceso desde los gobiernos locales.

SECCIÓN I: DATOS GENERALES SOBRE LOS AGRUPAMIENTOS

Esta sección ofrece información general sobre los agrupamientos municipales registrados en este estudio: localización e integración de estas instancias asociativas dan fe del número total existente en el país y de la magnitud de los mismos en términos de la cantidad de municipios integrados. Así mismo, da información sobre lo reciente de la masificación de este fenómeno y las distintas denominaciones que adoptan.

I.1- Localización

La investigación de campo permitió identificar 44 agrupamientos municipales localizadas en los 14 departamentos del país de la siguiente manera: 8 en la zona occidental, 14 en la zona central, 7 en la zona para central, 13 en la zona oriental y 2 en la zona fronteriza con Honduras.

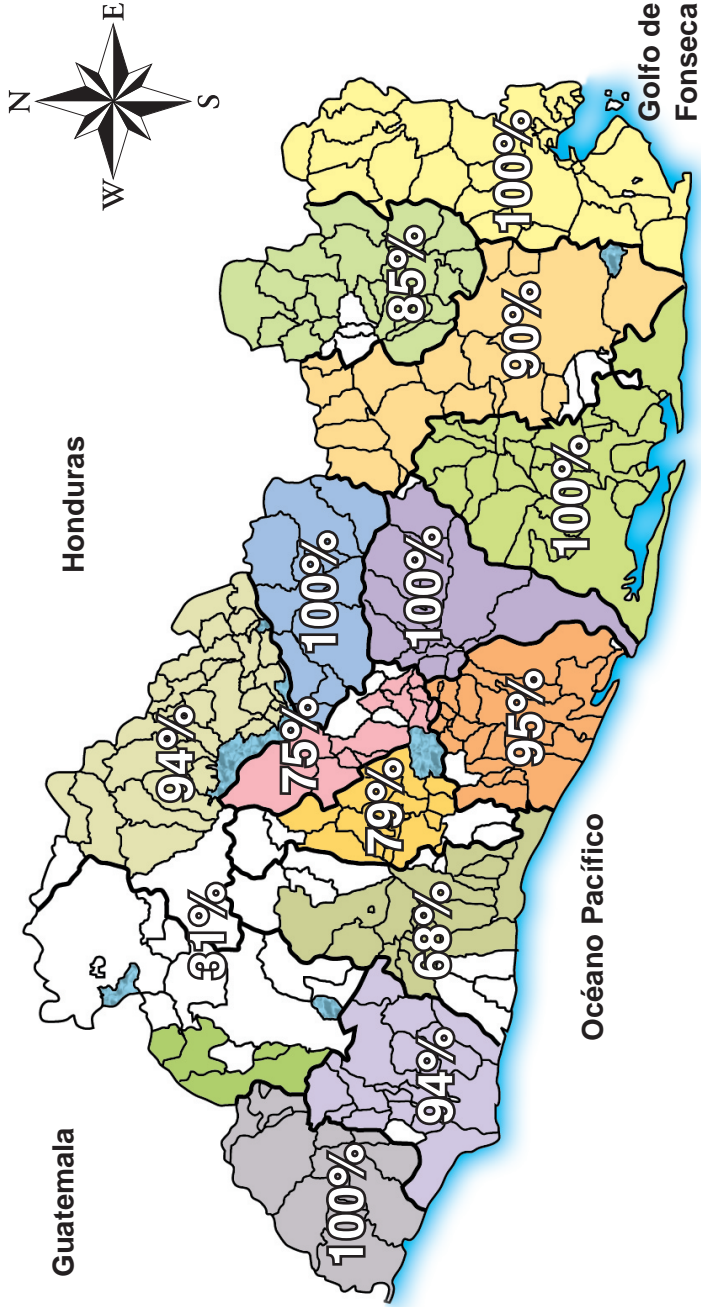
En el 64% de los departamentos del país, estos agrupamientos comprenden casi la totalidad de sus municipios, siendo La Unión, Usulután, San Vicente, Cabañas y Ahuachapán, los departamentos con el 100% de sus municipios integrados en algún esfuerzo asociativo; y San Miguel, La Paz, Chalatenango y Sonsonate con más del 90%. Es el departamento de Santa Ana, el que presenta un menor número de municipios asociados.

Cuadro #1
Relación entre municipios asociados
y departamento de pertenencia

| Municipios asociados | 100 % | Más del 90% | Más del 80% | Más del 70% | Más del 60% | Más del 30% | Total |
|----------------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| Departamentos | 5 | 4 | 1 | 2 | 1 | 1 | 14 |

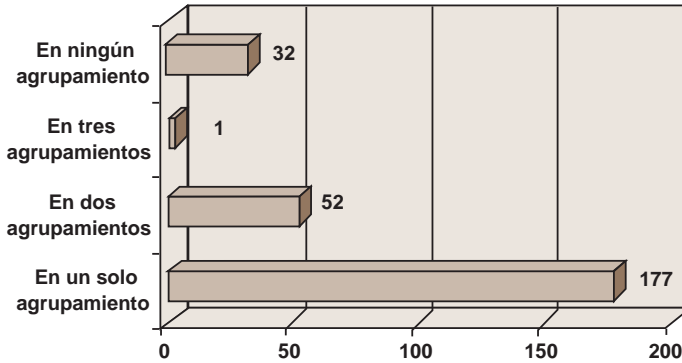
Los agrupamientos en su conjunto involucran a 230 municipios, lo que significa el 87% de los 262 existentes en el país; mientras sólo el 12% se mantiene fuera de esta corriente asociativa (32).

Mapa # 1
Porcentaje de municipios asociados por departamento



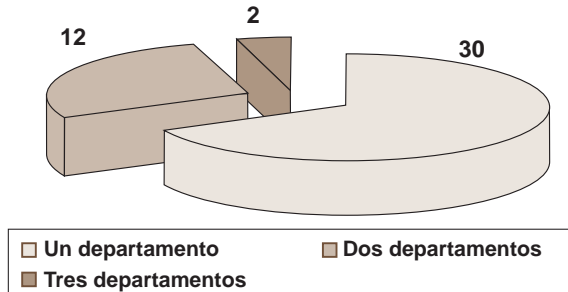
De los 262 municipios, y sin considerar los esfuerzos fronterizos, se tienen que el 68% forman parte de un solo agrupamiento, un 20% participa en dos agrupamientos municipales, y únicamente 1 municipio pertenece a tres agrupamientos, siendo este Chalatenango.

Gráfica # 1
Relación municipios-agrupamientos

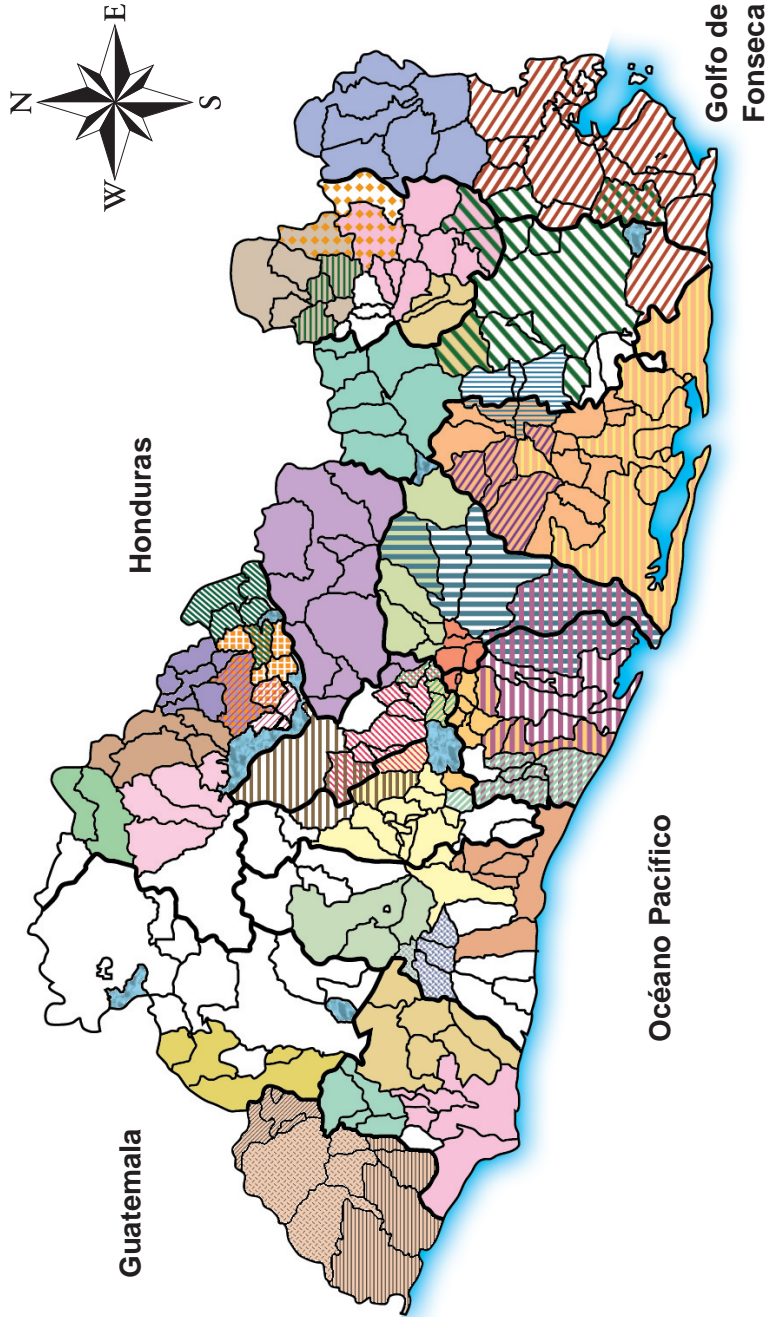


Al analizar la relación entre los mapas asociativos y el mapa departamental del país, se encuentra que el 68% de los agrupamientos comprenden municipios pertenecientes a un mismo departamento, el 27% incluyen municipios de dos departamentos, el 5% abarcan municipios de tres departamentos. Un dato agregado es que hay 2 agrupamientos que cuentan con municipios de Honduras. Es de señalar que las zonas central, para central y oriental son los escenarios donde más se han transcendido los límites departamentales actuales en la conformación de los agrupamientos municipales.

Gráfica # 2
Relación agrupamientos - departamento



Mapa # 2
Agrupamientos o Asociaciones Municipales a Nivel Nacional



I.2- Surgimiento, denominación e integración

La evidencia indica que la experiencia de agrupamientos municipales es reciente en el país, prácticamente el fenómeno se presenta a partir de la década de los 90'. En efecto, la información presentada permite analizar que el auge de estos agrupamientos viene del año 2000 a la fecha, y es en el período municipal 2000-2003 cuando surgen el 75% de los mismos; casualmente durante este período ocurrieron los terremotos del año 2001, que posiblemente reforzaron esta tendencia asociativa.

Los agrupamientos que cuentan con más de 10 años de existencia son 3, siendo estos, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), la micro región de Juayúa y la micro región Valle de la Esperanza.

Cuadro #2
Número de agrupamientos según año de creación

| Período \ Agrupamiento | # | % |
|------------------------|----|-----|
| 1987 - 1989 | 2 | 5 |
| 1990 - 1999 | 9 | 20 |
| 2000 - 2003 | 33 | 75 |
| Total | 44 | 100 |

Estos agrupamientos municipales han surgido bajo la promoción de distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales: ISDEM, VMVDU, CND, FISDL, COMURES y ONG's vinculadas al desarrollo local. En muy pocos casos estas iniciativas han surgido desde los gobiernos municipales.

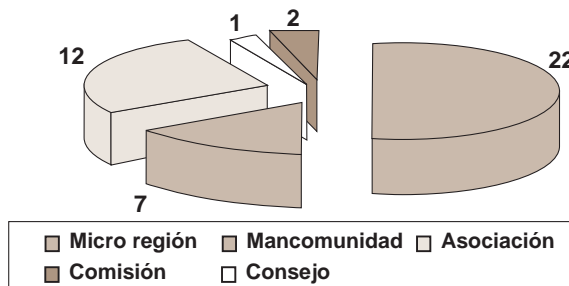
En la mayoría de las iniciativas, las motivaciones para asociarse han sido la búsqueda de financiamiento para proyectos específicos; tal es el caso de la micro región Central de Chalatenango y la mancomunidad La Montaña, para la construcción de infraestructura vial; la búsqueda de protección de recursos naturales por la micro región del Río Grande de San Miguel, la Bahía de Jiquilisco en Usulután y el Golfo de Fonseca en La Unión; el ordenamiento del territorio en el caso de AMUVASAN en La Libertad y en muchos casos la gestión de problemas comunes como la gestión de los desechos sólidos.

Estos agrupamientos adoptan diversas denominaciones, tales como micro región, mancomunidad, asociación, consejo o programa. En el caso de las asociaciones se registran

dos sub-denominaciones: asociación de municipalidades y asociación de municipios.¹ A pesar de este uso de diferentes términos en el nombre, a nivel de constitución de los agrupamientos no se presenta mayores diferencias. Al revisar componentes como la integración, los fines, la estructura, e inclusive el funcionamiento de estas instancias asociativas, se tiene que todas presentan similares características.

El más generalizado de los apelativos señalados es el de “micro región”, adoptado por el 50% de los agrupamientos, mientras que el 27% han tomado el de “asociación” y el 16% el de “mancomunidad”. Los otros apelativos como “consejo”, o “comisión” son mas excepcionales, y solo se encuentran en los casos del Consejo Departamental de Alcaldes de Usulután y el COAMSS; y las Comisiones Binacionales Honduras-El Salvador.

Gráfica #3
Número de agrupamientos
de acuerdo a su denominación



El número de municipios que integran los agrupamientos es muy variado. No responde a un patrón, norma o criterio previamente establecido; inclusive las denominaciones no determinan el número de municipios que deban integrar los agrupamientos.

1. Según el libro de FUNDE “Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo”, se entiende por Asociación de Municipalidades a la figura creada estrictamente por varios gobiernos municipales; en esta categoría se ubican las agrupaciones conocidas como mancomunidades. Como Asociación de Municipios se comprende a la unión de varios municipios con participación de los gobiernos municipales y de otros actores locales; esta figura es conocida a su vez como micro regiones, haciendo alusión a la extensión del territorio, su población y autoridades locales. En ambos casos la autonomía municipal no se ve afectada.

Según los datos proporcionados, el 63% están integrados en un rango de 4 a 7 municipios, siendo los agrupamientos compuestos por 4 municipios los que más se repiten (11). Los agrupamientos con un mínimo de 2 a 3 municipios representan apenas el 7% y en el extremo opuesto están los agrupamientos con más de 8 municipios que representan el 30% del total, inclusive llegando hasta un número de 23 como es el caso de la totalidad de los municipios del departamento de Usulután integrados en la ACDA Usulután.

Cuadro #3
Integración de los agrupamientos según número de municipios

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|----|----|-----|-----|----|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|
| No. de municipios | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 23 |
| No. de Agrupamientos | 1 | 2 | 11 | 8 | 4 | 5 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Porcentaje | 2% | 5% | 25% | 18% | 9% | 11% | 5% | 5% | 7% | 5% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| | 7% | | 63% | | | | 30% | | | | | | | |

SECCIÓN II: PARTICIPACIÓN DE ACTORES

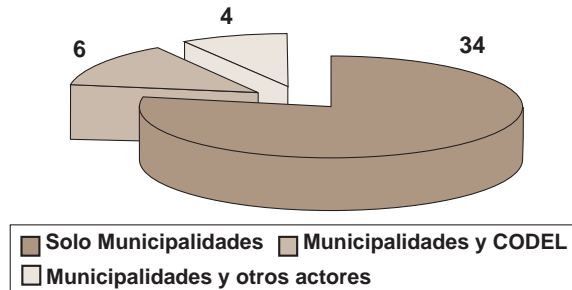
En esta sección se presenta cómo están conformados los agrupamientos municipales, cuánto de su composición lo representan agentes locales, y cuánto viene de instituciones foráneas a las localidades. Así mismo, se abarca la calidad de la participación y las relaciones que se establecen entre ellos.

II.1- Tipos de actores locales participantes

Un primer dato que arroja el estudio se refiere a la cantidad de agrupamientos que involucran únicamente a las municipalidades y cuántos amplían la participación con otras instancias. Al respecto se tiene que el 77% están conformados únicamente por municipalidades; el 14% lo integran municipalidades y Comités de Desarrollo Local (CODEL)² y en el 9% restante, además de las municipalidades, participan otro tipo de actores organizados del municipio.

- Los CODEL son las instancias locales integradas por la representación de comunidades en un municipio, y en algunos casos se integran instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El CODEL es uno de los mecanismos más permanente que los Gobiernos locales utilizan para promover la participación ciudadana en la gestión pública municipal. Estos mecanismos son conocidos a su vez como CDL o Concejos de Desarrollo.

Gráfica #4
Actores participantes en los agrupamientos



Es importante señalar, que en la mayoría de los casos la participación de actores locales que no sean las municipalidades, es fundamentalmente en calidad de consulta y apoyo a las actividades promovidas por las instancias de gobierno local. En muy contados casos estos actores forman parte de los organismos de decisión del agrupamiento.

II.2- Relación entre agrupamientos y Comités de Desarrollo Local³ (CODEL)

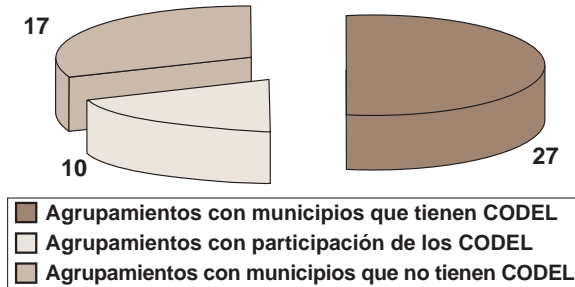
De los 44 agrupamientos, se tiene que en el 59% existen CODEL en alguno o algunos de los municipios que integran la instancia asociativa. Sin embargo, únicamente en 10 agrupamientos los CODEL tienen alguna forma de participación, lo que representa el 23%.

Los agrupamientos con presencia de instancias de participación ciudadana son:

- Asociación Conjunta para el Desarrollo Integral “Ahuachapán en Marcha”
- Micro-región Ahuachapán Centro
- Micro-región Ahuachapán Sur
- Micro-región El Bálsamo
- Micro-región Sur de Cuscatlan
- Micro-región Oriente de Chalatenango
- Mancomunidad La Montañona
- Asociación de Municipios de la Zona Norte de San Vicente
- Micro-región Nororiental de Morazán
- Asociación Bahía de Jiquilisco

3. Ver definición de CODEL en la pagina anterior.

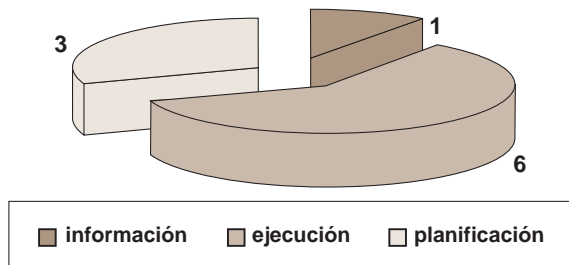
Gráfica #5
Relación de CODEL y su participación
en los Agrupamientos



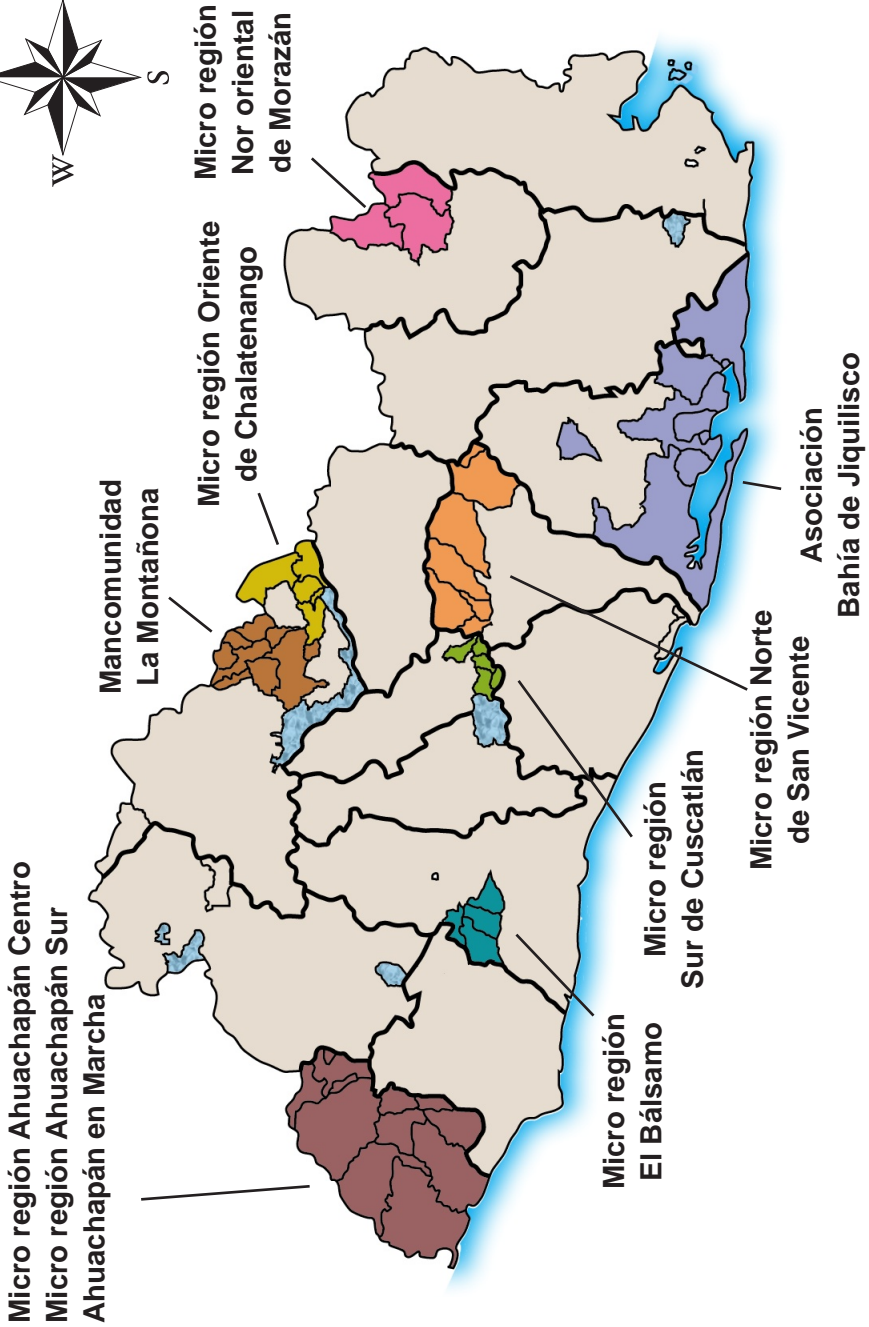
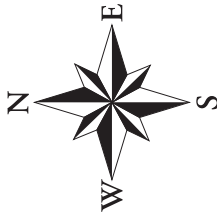
De los 10 casos en los que se registra participación de los CODEL, en un 10% su participación es en calidad de receptor de información proporcionada por los organismos de dirección del agrupamiento, los que están conformados por representantes de los gobiernos municipales; un 60% participa en la ejecución de actividades o proyectos y un 30% en los procesos de planificación.

El hecho de que los CODEL hayan participado en procesos de planificación regional; no significa que tengan un rol protagónico y determinante en las decisiones estratégicas del agrupamiento.

Gráfica #6
Calidad de la participación de los CODEL
en los agrupamientos municipales



Mapa # 3
Agrupamientos Municipales con participación ciudadana

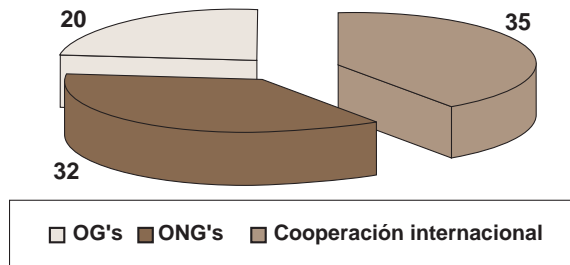


II.3- Participación de actores externos⁴

En cuanto a la presencia de Organizaciones Gubernamentales, no Gubernamentales, y de la Cooperación internacional en los agrupamientos, se tiene que un 81% de éstos cuenta o ha contado con la presencia de instituciones de gobierno, sin mucha diferencia están ONG's nacionales con una participan en el 74% y por su parte, la cooperación internacional está involucrada en un 49% de los agrupamientos.

La presencia de actores externos supera la participación de actores locales como los CODEL. A manera de ilustración, si la participación de CODEL se reduce a 10 agrupamientos, solo la cooperación internacional tiene una cobertura de 11 agrupamientos más, dada su presencia en 21 agrupamientos.

Gráfica #7
Agrupamientos municipales con presencia de actores externos



En el 81% de los agrupamientos se registró presencia de alguna instancia del gobierno central. De estas 16 entidades, las que han apoyado o apoyan procesos asociativos son el FISDL y el ISDEM con presencia en el 39% de los agrupamientos. El rol de estas instancias es básicamente de asesoría en la conformación y gestión de los agrupamientos y en algunos casos en la ejecución de algún proyecto específico.

4. Como actores externos se comprende a las instituciones u organizaciones que trabajan en un territorio determinado, pero que su base de operaciones radica en otro territorio e inclusive su personal de trabajo. Su permanencia es sobre iniciativas o proyectos específicos y por tanto ocasional. Aquí se ubican muchas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y organismos de cooperación internacional.

A continuación se presenta el listado de instituciones gubernamentales que han estado vinculadas a los agrupamientos y la frecuencia de su presencia.

Cuadro #4
Instituciones Gubernamentales y su frecuencia
en agrupamientos municipales

| # | Institución | Siglas | # |
|-----|---|--------|----|
| 1. | Fondo de Inversión Social | FISDL | 17 |
| 2. | Instituto de Desarrollo Municipal | ISDEM | 17 |
| 3. | Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano | VMVDU | 7 |
| 4. | Comisión Nacional de Desarrollo | CND | 6 |
| 5. | Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales | MARN | 4 |
| 6. | Ministerio de Obras Públicas | MOP | 3 |
| 7. | Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | MSPAS | 2 |
| 8. | Vice Presidencia de la República | ----- | 2 |
| 9. | Ministerio de Educación | MINED | 1 |
| 10. | Central Hidroeléctrica | CEL | 1 |
| 11. | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | MTPS | 1 |
| 12. | Ministerio de Agricultura y Ganadería | MAG | 1 |
| 13. | Gobernación Departamental de San Vicente | ----- | 1 |
| 14. | Casa Presidencial | ----- | 1 |
| 15. | Instituto Libertad y Progreso | IPL | 1 |
| | No se obtuvo dato | | 1 |

Las organizaciones no gubernamentales han estado o tienen presencia en el 74% de los agrupamientos. De este conjunto la organización que se registra con mayor frecuencia es COMURES, en el 45% de los casos. Esto tiene que ver con su naturaleza de gremial de las municipalidades. Después existe un importante grupo de 11 ONG's con presencia en 2 a 5 agrupamientos y 16 en una sola iniciativa. Las 28 ONG's registradas, han desarrollado intervenciones relacionadas con los procesos de conformación y desarrollo de los agrupamientos, como asesoras, como financiadoras o realizando algún diagnóstico específico.

Las instancias con mayor presencia (pasada o actual) en agrupamientos son:

Cuadro #5
Instituciones no Gubernamentales y su frecuencia
en agrupamientos municipales

| # | Institución | | # |
|-----|---|----------------|----|
| 1. | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador | COMURES | 20 |
| 2. | Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local | SACDEL | 5 |
| 3. | Fundación Nacional para el Desarrollo | FUNDE | 3 |
| 4. | Corporación Salvadoreña de Turismo | CORSATUR | 2 |
| 5. | Fundación para el Desarrollo Municipal | FUNDAMUNI | 2 |
| 6. | Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia | CECADE | 2 |
| 7. | Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centro América y el Caribe | DEMUCA | 2 |
| 8. | Universidad Centroamericana | UCA | 2 |
| 9. | Fundación Ecológica de El Salvador | SALVANATURA | 2 |
| 10. | Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral | FUSAI | 2 |
| 11. | Consejo Departamental de Alcaldes de La Unión | CDA La Unión | 2 |
| 12. | Red de Universidades | | 2 |
| 13. | Universidad de Sonsonate | USO | 1 |
| 14. | Consejo Departamental de Alcaldes de San Miguel | CDA San Miguel | 1 |
| 15. | Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental | FUNDESYRAM | 1 |
| 16. | Fundación Río Lempa | FUNDALEMPA | 1 |
| 17. | Asociación Ecológica de Chalatenango | ASECHA | 1 |
| 18. | Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos | ISED | 1 |
| 19. | Centro de Tecnología Apropiada | CESTA | 1 |
| 20. | Unidad Ecológica Salvadoreña | UNES | 1 |
| 21. | Asociación de Organizaciones No Gubernamentales | ASONOG | 1 |
| 22. | Asociación de Desarrollo Económico y Social | ADES | 1 |
| 23. | Proyecto de Desarrollo Rural del Nororiente | PRODENOR | 1 |
| 24. | Fundación Empresarial para el Desarrollo Ejecutivo | FEPADE | 1 |
| 25. | Universidad Andrés Bello | UAB | 1 |
| 26. | Programa para la Agricultura Sostenible en laderas de América Central | PASOLAC | 1 |
| 27. | Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente | PRISMA | 1 |
| 28. | Fundación Valle de San Andrés | ----- | 1 |
| | No se obtuvo dato | | 1 |

Finalmente, con respecto a las entidades de cooperación internacional, se ha registrado presencia en el 49% de los agrupamientos. Las 23 instancias de cooperación registradas han apoyado y financiado proyectos específicos, tanto para la conformación del agrupamiento como para la realización de alguna obra en particular. El detalle de los organismos de cooperación en los agrupamientos es el siguiente:

Cuadro #4
Instituciones Gubernamentales y su frecuencia
en agrupamientos municipales

| # | Institución | Siglas | # |
|-----|--|------------|---|
| 1. | Research Triangle Institute | RTI | 4 |
| 2. | Cooperación Alemana | GTZ | 4 |
| 3. | Unión Europea | UE | 3 |
| 4. | Cooperativa Americana de Remesas al Exterior | CARE | 2 |
| 5. | Cooperación de los Estados Unidos de América | USAID | 2 |
| 6. | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | PNUD | 2 |
| 7. | Comite de Investigación Tecnológica | CIT | 2 |
| 8. | Comunidad de Madrid | ----- | 2 |
| 9. | Cooperación Española | AECI | 2 |
| 10. | Cooperación Japonesa | JICA | 2 |
| 11. | Fondo del País Vasco | EUSKAL | 2 |
| 12. | Cooperación Canadiense | ASDI | 1 |
| 13. | Cooperación Suiza | COSUDE | 1 |
| 14. | Ayuda en Acción | A&A | 1 |
| 15. | Cooperación de Dinamarca | IBIS | 1 |
| 16. | Cooperación Española para América Latina | CESAL | 1 |
| 17. | Organización No Gubernamental del País Vasco | MUGEN | 1 |
| 18. | Organización Panamericana de la Salud | OPS | 1 |
| 19. | Diputación de Barcelona | ----- | 1 |
| 20. | Programa de las Naciones Unidas para la Infancia | UNICEF | 1 |
| 21. | Banco Mundial | BM | 1 |
| 22. | Organización de Estados Americanos | OEA | 1 |
| 23. | Programa Regional de Reconstrucción para América Central | PRRACCSASS | 1 |

Al establecer una relación entre actor externo y cobertura de agrupamientos se tiene que las instancias gubernamentales presentan una mayor cobertura con menor número de instituciones; por el contrario de la cooperación internacional que cubren menos de la mitad de los agrupamientos, pero casi duplican en número a las instituciones del gobierno.

En el cuadro siguiente se establece la relación entre cobertura y cantidad de actores en los agrupamientos.

Cuadro #5
Cobertura y cantidad de actores en agrupamientos municipales

| Institución | Agrup. | # |
|---|--------|----|
| Instituciones Gubernamentales | 80% | 16 |
| Instituciones Nacionales no Gubernamentales | 73% | 29 |
| Organismos internacionales de Cooperación | 48% | 24 |

SECCIÓN III: MARCO INSTITUCIONAL

Esta sección registra la institucionalidad en los agrupamientos municipales, la cual está circunscrita a la legalización de la asociación de municipalidades, determinados convenios o actas que los Alcaldes suscriben, la estructura organizativa que presentan y su funcionamiento.

III.1- Personería jurídica, ordenanzas y otros

En términos generales, se encontró que los acuerdos de colaboración o compromiso y los acuerdos o actas de constitución, son los tipos de documentos suscritos por los gobiernos municipales que están asociados.

Del conjunto de agrupamientos, únicamente en cuatro de ellos, los gobiernos locales no han suscrito ningún documento, tal es el caso de las micro regiones del Centro y Norte del departamento de Ahuachapán, la Asociación de Municipios del Norte de Usulután y el agrupamiento fronterizo la Montañona-SOL. El entendimiento entre estos gobiernos locales se da de hecho.

Los documentos suscritos son muchos. Un 9% de agrupamientos cuenta únicamente con acuerdo de colaboración o de compromiso entre los gobiernos municipales, siendo la Micro región de Chalatenango, Mancomunidad SUCHITLAN, Micro región Ahuachapán Sur y la Comisión Binacional Honduras-El Salvador. En este documento usualmente manifiestan su voluntad para la formación del agrupamiento y una agenda de puntos a trabajar conjuntamente, este documento no establece ningún vínculo jurídico y por tanto puede ser de fácil incumplimiento por cualquiera de las partes suscriptoras.

Un 75% ha dado pasos en la formalización del agrupamiento con la firma de acuerdos o acta de constitución, en los cuales queda explicitada la creación de la asociación de municipalidades o de municipios, figura jurídica que adoptan los gobiernos municipales para establecer la conformación de un agrupamiento municipal. Dado que los actores suscriptores de la asociación son únicamente los gobiernos municipales, queda evidenciado que se trata realmente de asociaciones de municipalidades, mas que de municipios, en el entendido que los municipios –como ya se señaló antes-, además de los gobiernos municipales incluyen al resto de actores locales parte del territorio local.

Posterior a la firma de un acta de constitución, los gobiernos municipales dan pasos para la elaboración y aprobación de los estatutos que regirán la vida interna de los organismos de dirección del agrupamiento; es así como existe un 80% que cuenta con estatutos ya aprobados por los Concejos Municipales, lo que evidencia el interés por formalizar este tipo de uniones municipales; sin embargo sólo el 48% de los agrupamientos han formalizado su legalización al adquirir la personería jurídica y publicar los estatutos en el Diario Oficial.

Cuadro # 6
Compromisos en los agrupamientos municipales

| Compromisos legales | Agrupamientos | |
|--------------------------------------|---------------|----|
| | # | % |
| Acuerdo de Colaboración o compromiso | 4 | 9 |
| Acuerdo o Acta de Constitución | 32 | 73 |
| Estatutos | 35 | 80 |
| Personería jurídica | 21 | 48 |
| Ordenanzas municipales | 5 | 11 |
| Ninguno | 4 | 9 |

Finalmente es de señalar que de los 44 casos registrados, sólo 4 han elaborado y acordado una ordenanza municipal; siendo la micro región Valle La Esperanza, AMUVASAM, COAMSS, Asociación de Municipios Corredor Autopista Comalapa y Ahuachapán en Marcha. Dos agrupamientos tienen en proceso la elaboración de alguna. Los temas objeto de las ordenanzas han sido el medio ambiente y el ordenamiento del territorio mancomunado.

III.2- Esquema Organizativo

Las asociaciones estudiadas presentan distintos esquemas organizativos; sin embargo, sólo el 9% han estructurado un organigrama, siendo la Mancomunidad La Montañona, ACDAU, ACDIAM, COAMSS y la Mancomunidad micro regional Meanguera-Torola-Jocoaitique.

Las formas de organización más elementales que se han encontrado son la ausencia de cualquier esquema organizativo en el caso de la Asociación de Municipios del Norte de Usulután y lo que se denomina “coordinación”, que consiste básicamente en reuniones entre alcaldes o entre varios actores, en este grupo se encuentra el 7% de los agrupamientos (4), siendo las micro regiones Central de Chalatenango y Oriente La Palma-San Ignacio, la Asociación de municipios Autopista Comalapa y la Asociación Bahía de Jiquilisco, esta última, a diferencia de las otras donde los alcaldes son los únicos participante, la coordinación se da entre organizaciones sociales. Es muy probable que en el caso de la Asociación del Norte de Usulután, aunque no se reconoce que exista una coordinación entre los alcaldes, ésta sea la forma que de hecho se está implementando.

Un 25% de las asociaciones cuentan con una estructura muy simple pero formal, consistente en una Junta Directiva, un Comité o Consejo integrado por delegados / as de las diferentes municipalidades asociadas, que generalmente son los alcaldes o alcaldesas. Pero la mayor parte de las asociaciones estudiadas son un poco más complejas y cuentan con dos estructuras organizativas, una Asamblea de Socios que representa a las distintas entidades asociadas y normalmente se reúnen una vez al año y una Junta Directiva que se reúne en periodos más cortos y conduce cotidianamente a la asociación. Estas representan el 36% y su integración es de alcaldes, concejales y en los casos de la micro región oriente de Chalatenango, micro región Norte y Sur del departamento de Ahuachapán y la mancomunidad Meanguera-Torola-Jocoaitique se incorporan, además, representantes de CODEL o de ONG's.

Por último, las asociaciones más desarrolladas organizativamente constituyen el 16%. Cuentan con tres niveles organizativos diferenciados, la Asamblea de Socios, la Junta

Directiva y un nivel operativo propio, conformado por un gerente y en algunos casos otro personal que labora cotidianamente para la asociación. La integración de estos organismos de dirección es de alcaldes y concejales, con excepción de Ahuachapán en Marcha, la Mancomunidad La Montañona y la Micro región El Bálsamo, que tienen la participación de ciudadanos y ciudadanas representantes de diversas organizaciones sociales, miembros de CODEL y ONG's.

En menor cuantía se registran agrupamientos que cuentan con otras formas organizativas muy particulares (5); tal es el caso de la Micro región del Norte de Morazán que funciona en base a un Equipo Coordinador y un Comité Interinstitucional que incorpora, además de los alcaldes, al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan el proceso asociativo; la Asociación Bahía de Jiquilisco que tiene una coordinación entre diversos actores locales, la Comisión Binacional Honduras-El Salvador que cuenta con un grupo Gestor integrado por los alcaldes de Mapulapa (Honduras) y Villa Victoria (El Salvador), el coordinador binacional y las instituciones ASONOG, CARE y COMURES; la Mancomunidad La Montañona-SOL que cuenta con una asamblea y una Comisión Binacional en los cuales se encuentra a los alcaldes y a técnicos representantes de ambos países; y el COAMSS con un Consejo de Alcaldes y Comisiones de trabajo.

Cuadro # 7
Niveles de organización presentes
en los agrupamientos municipales

| Nivel organizativo | Agrupamientos | |
|---|---------------|------------|
| | # | % |
| Sólo Asamblea | 1 | 2 |
| Sólo Junta Directiva* | 11 | 25 |
| Asamblea y Junta Directiva | 16 | 37 |
| Asamblea, Junta directiva y Gerencia | 7 | 16 |
| Coordinación entre alcaldes u otros actores | 3 | 7 |
| Otras formas | 5 | 11 |
| Ninguna | 1 | 2 |
| TOTAL | 44 | 100 |

* Llamada también Comité o Consejo

III.3- Integración y funcionamiento de los organismos de dirección

Al hacer un consolidado sobre quiénes integran los organismos de dirección de los agrupamientos municipales, es importante señalar que existe una diferencia entre integrar y participar. Para efectos de este estudio se entiende por integrar cuando los actores constituyen legalmente el organismo y ejercen su derecho a la toma de decisiones. Hablamos de participar, cuando los actores están involucrados en las instancias organizativas del agrupamiento, pero no tienen derecho legal a la pertenencia.

En materia organizativa, pues, existe una forma muy simple, en que únicamente organizaciones sociales son las que dinamizan y deciden sobre los esfuerzos, tales son los casos de la Asociación Bahía de Jiquilisco y de la micro región Meanguera-Torola-Jocoaitique.

En un segundo grupo, que constituye el 75% de agrupamientos, los organismos de dirección están exclusivamente integrados por alcaldes / alcaldesas y concejales aunque en algunos casos participan los gerentes de las oficinas técnicas. Esta organización corresponde a la figura de asociación de municipalidades o de municipios, señalada en el Código Municipal. Es importante puntualizar que de todos los agrupamientos registrados, en un 43% son los alcaldes los únicos que integran los órganos de dirección.

Finalmente hay un tercer grupo que es una mezcla de los dos anteriores, en los cuales alcaldes / alcaldesas y concejales, comparten con los CODEL y ONG los organismos de dirección del agrupamiento. Estos representan el 20% del total. En este grupo los alcaldes y concejales integran los espacios organizacionales con el respaldo legal que el Código Municipal les proporciona y el resto de actores participan en ellos, pero sin formar parte legalmente de los mismos.

Cuadro # 8
Tipos de actores en relación a la integración
de los agrupamientos municipales

| Actores que integran o participan en los niveles organizativos | Agrupamientos | |
|---|---------------|-----|
| | # | % |
| Sólo alcaldes | 19 | 43 |
| Alcaldes y concejales | 12 | 27 |
| Alcaldes, concejales y gerentes | 2 | 5 |
| Alcaldes, CODEL, ONG | 9 | 20 |
| Sólo representantes de organizaciones sociales | 2 | 5 |
| TOTAL | 44 | 100 |

Desde la composición genérica se tiene que de 23 agrupamiento de los que se obtuvo dato específico de hombres y mujeres que integran las juntas directivas, se reporta que sólo en un 38% hay representación femenina (13), en todos los casos lo hace como minoría. La explicación a esta situación, entre otros factores, es que los alcaldes y concejales son quienes asumen directamente la participación y dirección en las instancias de decisión de los agrupamientos municipales y en la inmensa mayoría de municipios, estos espacios están ocupados mayoritariamente por hombres.

Un aspecto que se indaga en las entrevistas fue la periodicidad con la que las juntas directivas y asamblea se reúnen. De 41 agrupamientos que se obtuvo información, se conoció que las modalidades más comunes son reuniones quincenales por el 29% de los agrupamientos y mensuales por el 32%, , solamente un caso reporta reunirse cada tres semanas. Un poco menos que los casos anteriores, pero muy significativo, es el dato de funcionamiento irregular que arroja el estudio, el cual señala que un 21% de estas iniciativas lo practica. Hay 4 casos que declaran no tener reuniones, aunque afirman que el agrupamiento existe como tal; estas son las micro regiones MIGUAZAPA, MIPANOR, Central de Chalatenango y Río Grande de San Miguel.

Durante los períodos electorales, en muchos de los casos, este funcionamiento se ve interrumpido, a tal grado de congelar cualquier tipo de iniciativa.

Cuadro # 9
Agrupamientos Municipales según funcionamiento
de sus organismos de dirección⁵

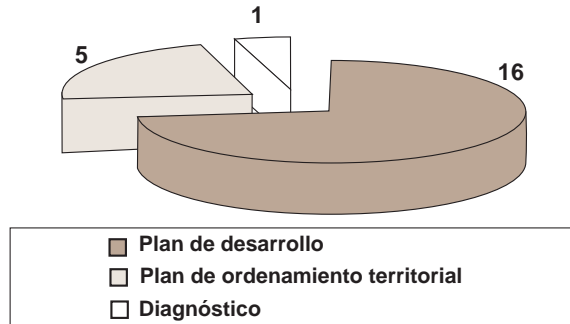
| Funcionamiento | Agrupamientos | |
|-----------------------------|---------------|------------|
| | # | % |
| Reuniones mensuales | 14 | 32 |
| Reuniones cada tres semanas | 1 | 2 |
| Reuniones quincenales | 13 | 29 |
| Funcionamiento irregular | 9 | 21 |
| No realizan reuniones | 4 | 9 |
| ND | 3 | 7 |
| TOTAL | 44 | 100 |

5. Dato correspondiente a 41 agrupamientos

III.4- Planes y proyecciones

De 22 agrupamientos que cuentan con planes o diagnósticos el 37% son planes de desarrollo, un 5% son planes de ordenamiento territorial y sólo un agrupamiento cuenta con diagnóstico sobre los desechos sólidos.

Grafica # 8
Agrupamientos Municipales con planes



En el 100% de los planes de desarrollo se ha incorporado el componente de infraestructura y desarrollo económico, en un poco menos el componente de desarrollo social y el componente de gestión del riesgo se presenta en el 44% de los planes.

Otros temas puntuales que se consignan en estos planes de desarrollo son el desarrollo cultural, la descentralización y modernización municipal, el fortalecimiento institucional, la organización y participación ciudadana.

Cuadro #10
Componentes en los planes de desarrollo

| Componente | Planes de desarrollo | % |
|----------------------|----------------------|-----|
| Infraestructura | 16 | 100 |
| Desarrollo Económico | 16 | 100 |
| Desarrollo Social | 11 | 69 |
| Gestión del riesgos | 7 | 44 |
| Desarrollo cultural | 4 | 25 |

Finalmente, el 50% de los agrupamientos están gestionando apoyo financiero para algún proyecto específico. De ellos siete no cuentan con un plan de desarrollo. Por otra parte, cinco agrupamientos, aunque ya tienen elaborado su plan de desarrollo no están realizando gestiones para la ejecución de proyectos.

En algunos casos las gestiones financieras realizadas no están enmarcadas en los planes de desarrollo, sino que se dan de acuerdo a las oportunidades de cooperación que se presentan.

Cuadro #11
Relación entre agrupamientos con planes
y gestión financiera

| Agrupamiento \ Gestión | Si | No | Total |
|------------------------|----|----|-------|
| Con Plan | 17 | 5 | 22 |
| Sin Plan | 7 | 15 | 22 |
| Total | 24 | 20 | 44 |

SECCIÓN IV: RECURSOS

Los recursos, tanto financieros como físicos o de personal, son imprescindibles para la marcha de todo proceso de gestión del territorio. La fuente de recursos más próxima para los agrupamientos es cada municipalidad, en la medida que ésta ve las iniciativas asociadas como una oportunidad para resolver problemas locales.

IV.1- Recursos financieros

El financiamiento de que disponen los agrupamientos proviene de dos fuentes: la cuota que cada municipalidad aporta y los proyectos provenientes de organizaciones no gubernamentales, de la cooperación internacional y el gobierno central. Estas modalidades se presentan simultáneamente en algunas de las iniciativas registradas.

En relación al aporte financiero de las municipalidades, el estudio indica que de 43 agrupamientos que se tuvo respuesta, únicamente en el 34% de los casos, las municipalidades contribuyen con una cuota. Este aporte se realiza bajo la modalidad que alcaldes y alcaldesas han acordado y de hecho, se presentan dos modalidades: una como aporte inicial cuando la asociación de municipalidades se constituye legalmente y la otra, mediante un desembolso mensual. La cantidad del aporte queda sujeta a decisiones internas de cada agrupamiento.

Una característica con respecto a las cuotas, es que las municipalidades no siempre respetan lo declarado en los estatutos; algunas no hacen efectivo el aporte financiero a la asociación. De los 21 agrupamientos que cuenta con personería jurídica y que por tanto en sus estatutos está contemplado que los socios deberán aportar financieramente una cuota, únicamente nueve están implementado este acuerdo. Por otro lado se tiene que existen 6 agrupamientos en los cuales las municipalidades aportan sin que estén legalmente asociadas.

El aporte financiero de las municipalidades al agrupamientos es destinado para gastos de funcionamiento y pago de personal técnico, en ningún caso estos fondos fueron destinados para la ejecución de obras, probablemente porque representan una cantidad muy pequeña.

Con respecto a la otra fuente de financiamiento, se tiene que del conjunto de agrupamientos, la mitad ha recibido y/o recibe apoyo financiero externo ya sea del gobierno central o de organizaciones no gubernamentales nacionales o de la cooperación externa.

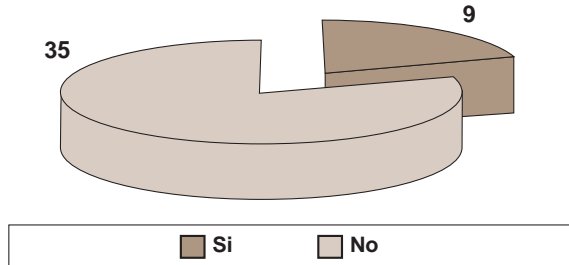
En los 22 casos registrados, estos apoyos han sido para el proceso de constitución del agrupamiento y/o para su funcionamiento; aunque, hay casos en los cuales se ha destinado para la ejecución de proyectos específicos, como construcción de infraestructura vial y para la realización de estudios o elaboración de planes.

IV.2- Infraestructura y apoyo técnico

La situación en el caso de los recursos físicos, se refiere concretamente si los agrupamientos abordados cuentan con local, y si este es alquilado, prestado o propio.

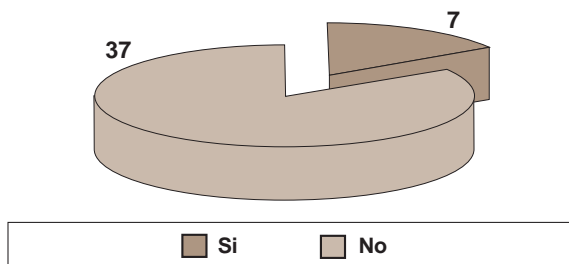
Según las fuentes sólo el 20% de los agrupamientos cuenta con local para la organización de sus operaciones. De estos, 5 agrupamientos alquilan, 2 ocupan un espacio en una alcaldía, uno en una organización comunal y sólo el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador reporta que el local es propio.

Gráfica # 9
Agrupamientos municipales con local



La pregunta para indagar sobre los recursos humanos en los agrupamientos municipales se centro sobre la disponibilidad que tienen de un equipo de técnicos que de soporte y operatividad a las decisiones emanadas de los organismos de dirección y que sea promotor de ideas y propuestas. Dos modalidades se implementan para cubrir esta necesidad: contrato de personal de planta o contrato por consultoría.

Gráfica # 10
Agrupamientos municipales que cuentan con equipo técnicos



Los siete agrupamientos que cuentan con este soporte humano para el trabajo son: COAMSS, ACDA Usulután, ACDIAM (Ahuachapán en Marcha), AMUVASAN, Micro región de Juayúa, Micro región del Pacífico y la Mancomunidad La Montañona.

SECCIÓN V: EJECUCIÓN CONJUNTA

El propósito de esta sección es caracterizar el conjunto de actividades, servicios y proyectos que los agrupamientos han desarrollado o desarrollan mancomunadamente y cómo se enmarcan en sus planes de desarrollo.

V.1- *Actividades y servicios*

Del total de agrupamientos el 55% ha realizado alguna actividad o proyecto conjuntamente. De este grupo, el 16% manifiesta haber ejecutado alguna actividad conjunta (7) relacionada con el deporte, promoción de la cultura, catastro, organización de jóvenes, creación de huertos escolares, medio ambiente, y reconstrucción post-terremotos.

En cuanto a la realización de servicios de forma coordinada, el 23% de los agrupamientos (10) han coordinado más de algún servicio; siendo los más comunes el manejo de los desechos sólidos y la construcción y/o mantenimiento de vías de comunicación que interconectan a los municipios parte del agrupamiento. En dos casos se reportan actividades relacionadas con el turismo, siendo éstas las únicas encaminadas al desarrollo económico local.

En el cuadro siguiente se puede observar el tipo de actividades y/o servicios que algunos agrupamientos implementan en la actualidad:

Cuadro #12
Actividades y/o servicios realizados
por los Agrupamientos Municipales

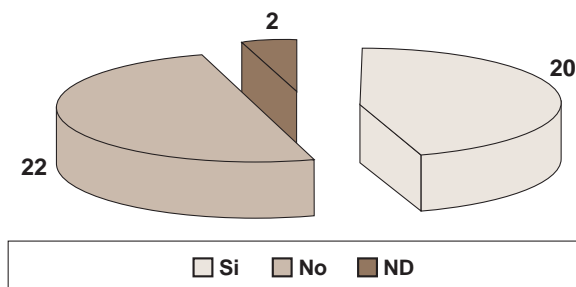
| Servicio | Si | % |
|---|----|----|
| Reparación y/o mantenimiento de calles | 6 | 14 |
| Disposición final de los desechos sólidos | 5 | 12 |
| Actividades de promoción al turismo | 4 | 9 |
| Administración y distribución de agua potable | 3 | 7 |
| Otras* | 6 | 14 |

* Créditos, páginas web, sistema de información geográfica, infocentros y limpieza de drenajes.

V.2- *Proyectos mancomunados*

En lo relacionado con la ejecución de proyectos mancomunados el 45% de los agrupamientos han realizado o están ejecutando algún proyecto, el 50% no ha ejecutado ninguno y dos agrupamientos que no fue posible obtener el dato.

Grafica # 11
Agrupamientos y ejecución de proyectos



En el cuadro siguiente se presenta información sobre el tipo de proyectos mancomunados que han sido impulsados y refleja el peso que los proyectos en infraestructura ocupan; fundamentalmente la construcción de calles y algunos proyectos de instalación eléctrica y sistemas de alcantarillado.

De igual manera se tienen los proyectos vinculados al desarrollo social como la construcción de viviendas, soporte a la salud, la educación y el deporte.

En un segundo orden están los proyectos de cara a la disposición final de los desechos sólidos, básicamente la realización de estudios para la ubicación de rellenos sanitarios. Con menos peso aparecen los proyectos que contribuyen al desarrollo económico y a la gestión del riesgo.

Cuadro #13
Tipos de proyectos realizados por los agrupamientos

| Tipo de proyecto | Agrupamientos | % |
|--------------------------------|---------------|----|
| Infraestructura | 9 | 47 |
| Desarrollo Social | 9 | 47 |
| Estudio sobre Desechos sólidos | 6 | 32 |
| Desarrollo Económico | 2 | 10 |
| Gestión del riesgos | 1 | 5 |

Por otra parte hay 13 agrupamientos que no han ejecutado ningún proyecto mancomunadamente y tampoco han dado pasos en la gestión de alguno en particular; 7 agrupamientos que si bien no han ejecutado ningún proyecto, están realizando gestiones al respecto y 6 agrupamientos que han ejecutado proyectos mancomunadamente, pero que no tienen gestiones en camino para nuevos proyectos. Finalmente de los 20 agrupamientos que han ejecutado algún proyecto, únicamente 13 tienen en gestión alguna iniciativa.

Cuadro #14
Relación entre ejecución de proyectos y gestión financiera

| Ejecución de proyectos | Gestión de proyectos | Total Agrupamientos |
|------------------------|----------------------|---------------------|
| no | no | 13 |
| no | si | 7 |
| si | si | 13 |
| si | no | 6 |

En 5 agrupamientos no se pudo establecer la relación por falta de datos.

SECCIÓN VI: AVANCES Y PROBLEMAS

Esta sección presenta algunos aspectos diacrónicos de los agrupamientos municipales, como incorporaciones o retiros de municipios de las agrupaciones, avances y problemas experimentados hasta la fecha.

VI.1- Estabilidad y compromiso

La estabilidad de los agrupamientos, para efectos de este registro, se mide por las entradas y salida de municipios a la asociación, concientes que no es el único indicador para medirla. Al respecto se tiene que el 27% de los agrupamientos han sumado municipios a los iniciales y apenas 2 agrupamientos han sufrido deserciones, siendo estos la Asociación de Municipios Corredor Autopista Comalapa y la Asociación de Municipios de Santa Ana.

La cantidad de municipios que se suman siempre es mayor de los que se retiran; siendo la micro región de Los Nonualcos el caso más ejemplar, dado que a lo largo de su existencia ha vivido tres momentos de incorporación; de cuatro municipios que inicialmente dieron forma a la idea asociativa, se ha llegado a quince que actualmente conforman la micro región.

Cuadro #15
Movimiento de entradas y salidas
de municipios en los agrupamientos

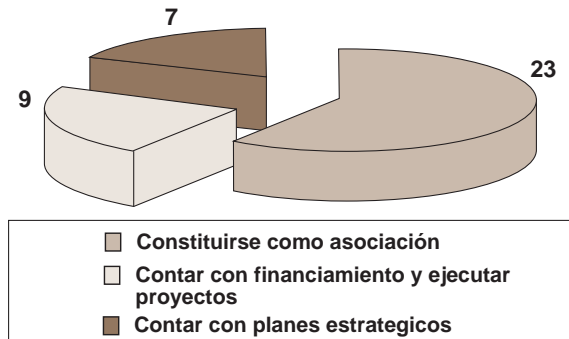
| Movimientos \ Municipios | 1 | 2 a 4 | 5 a 7 | No dato |
|--------------------------|---|-------|-------|---------|
| Retiros | 1 | 1 | 0 | - |
| Incorporación | 3 | 2 | 3 | 4 |

Sin embargo, cuando se indaga sobre la contribución de cada una de las municipalidades al proceso asociativo, se encuentra que en un 57% de los agrupamientos, éstas mantienen un aporte bastante homogéneo; mientras, que en un 43% la contribución no es de igual intensidad. Aunque la permanencia de las municipalidades es bastante estable, el aporte e involucramiento de estas no es igual, en algunos casos hay municipalidades que no asumen ningún compromiso con el agrupamiento.

VI.2- Logros y problemas

Varios son los logros que se reconocen en los agrupamientos, fundamentalmente por parte de las municipalidades y es importante visualizar aquellos señalados con mayor frecuencia. Tomando los tres logros que tienen mayor frecuencia el 52% de los agrupamientos reconoce que el hecho de constituirse como asociación de municipios o de municipalidades es un avance importante; el 25% señala el contar con financiamiento y haber ejecutado proyectos conjuntamente y finalmente un 16% apunta como logro contar con planes estratégicos.

Gráfico # 12
Principales logros registrados por los agrupamientos

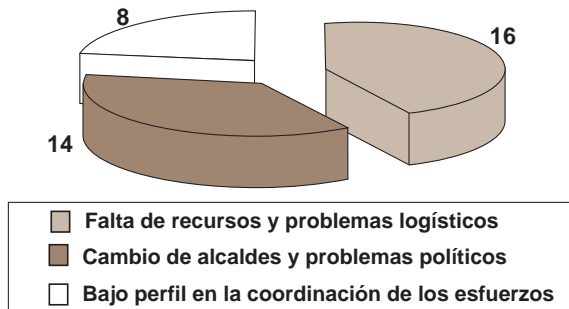


Al establecer una relación entre logros reconocidos y práctica realizada, se tiene que existe correspondencia para el primero y segundo logro; es decir, los agrupamientos que se han constituido como asociación y que han ejecutado alguna actividad mancomunadamente, reconocen estos dos hechos como logros importantes en el desarrollo de sus agrupamientos.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el tercer logro mencionado. Del 50% de los agrupamientos que tienen planes, únicamente el 16% reconoce esto como un logro, lo que plantea la duda de si realmente estas instancias asociativas encuentran alguna utilidad en los planes de desarrollo elaborados.

Cuando se trata de problemas, el 36% señala la escasez de recursos que no les permiten operar y el 32% el cambio de autoridades cada tres años; así mismo el 18% señala el bajo perfil que los alcaldes le dan a estos procesos en cuanto a tiempo y esfuerzo.

Gráfico # 13
Principales problemas registrados por los agrupamientos



Por la naturaleza de estos problemas, se constata que el financiamiento y la conducción política de los procesos, constituyen la cuerda floja sobre la que se sostienen los esfuerzos asociativos existentes. La ausencia de conducción adecuada por parte de los gobiernos municipales y las desconfianzas político-partidarias está afectando directamente a las agrupaciones municipales, lo que probablemente se agudiza ante la falta de perspectivas en la solución del problema del financiamiento.

● ● ● Síntesis General

I

Los agrupamientos municipales constituyen una realidad emergente en el país. Durante los últimos tres años, han experimentado un crecimiento considerable, dándose casos de departamentos en los cuales todos sus municipios están integrados en mas de alguna iniciativa de asociación municipal o en una sola con cobertura departamental.

Así mismo, estos agrupamientos, en su conformación, no han trascendido únicamente los límites municipales, sino también, los límites departamentales; en cuanto algunos de éstos están integrados por municipios que pertenecen a dos de tres departamentos. Este fenómeno asociativo ha dejado evidente que los actuales límites administrativos departamentales y municipales ya no responden a las dinámicas económicas y sociales que en los territorios se van manifestando naturalmente.

La mayoría de estas instancias surgen después de los terremotos del 2001, básicamente en el período de gestión municipal 2000-2003. Probablemente los sismos del 2001, la introducción del tema de la descentralización del Estado y la sinergia de ambos habrán sido catalizadores de estos procesos asociativos. Lo reciente de los mismos, los coloca en un nivel de fragilidad a considerar en cualquier proyección o análisis. Por otro lado, son agrupamientos que surgen más bien, por iniciativas locales con fines muy localizados; en la mayoría de los casos, con excepción de un par de éstos, no tiene articulación alguna con planes y programas nacionales.

La inclinación por esta corriente asociativa se presenta con mayor fuerza en la zona oriental y para central del país, en donde casi la totalidad de los municipios están asociados; con menor intensidad en la zona central y es la zona occidental donde esta tendencia tiene menos fuerza, resaltando el departamento de Santa Ana.

El número de municipios que integran estos agrupamientos, así como las denominaciones que adoptan: micro región, asociación o consejo, responden a criterios e intereses muy particulares de los actores, sea locales o externos, que deciden emprender en el caso de los primeros, o promover y facilitar en el caso de los segundos; que deciden emprender un esfuerzo de esta naturaleza.

II

A juzgar por la participación, casi exclusiva de Gobiernos Municipales en la mayoría de los agrupamientos y por el papel decisorio que éstos desempeñan en las agrupaciones actuales, todo parece indicar que se está frente a procesos de asociación de municipalidades, más que de asociación de municipios. Esta última, es más amplia e incluye la participación de otros actores del territorio, especialmente sociedad civil y empresa privada, además de los gobiernos municipales en algunos o todos los niveles de la agrupación: consulta, propuesta, toma de decisiones, gestión, co-ejecución de proyectos, y otros.

Son muy pocos los agrupamientos municipales en que aparecen otros actores locales (CODEL, organizaciones sociales). En los casos presentados, su participación está limitada a la consulta y ejecución de proyectos, quedando al margen de la toma de decisiones; muy a pesar, que en algunos municipios estos juegan un papel importante para la elaboración de los planes de desarrollo municipal y mantienen una estrecha relación con los gobiernos municipales respectivos.

Por otra parte, los actores externos: instituciones del gobierno central, y organismos no gubernamentales y de cooperación internacional, muestran una presencia mucho mayor que la de los actores locales. En el menor de los casos, estas instancias duplican su presencia con respecto a las instancias organizadas de los territorios agrupados.

Estas instancias juegan un rol importante en tanto asesores y financiadores de estos procesos y en varios casos su presencia es determinante e incluso indispensable para la sostenibilidad de los mismos, aún cuando al igual que los actores locales no son parte integrante de las instancias de decisión del agrupamiento.

Es de señalar que si bien la cantidad de instancias gubernamentales es menor al respecto del resto de actores externos, su presencia en los agrupamientos es de mayor cobertura; presentando una conducta a la inversa por parte de los organismos de cooperación internacional.

III

La institucionalidad de los agrupamientos municipales es todavía bastante incipiente, a pesar del interés particular que presentan los gobiernos municipales por afianzar el compromiso asociativo mediante la legalización de la asociación de municipios o de municipalidades. El procedimiento para hacerse acreedores de la personería jurídica consiste en la suscripción del acta de constitución, elaboración de los estatutos que regirán la vida interna de la asociación y su publicación en el diario oficial.

Actualmente, la mitad de los agrupamientos estudiados ya concluyó con su trámite de legalización bajo la modalidad de asociación de municipalidades. Esta figura respalda los compromisos exclusivamente entre los gobiernos municipales.

La firma de actas y convenios entre los interesados es una práctica muy frecuente como alternativa para formalizar cierto nivel de compromiso con el esfuerzo asociativo, mientras se desarrolla el proceso de legalización, el cual toma más tiempo y elaboración. Tanto las actas y/o convenios suscritos por los agrupamientos no lesionan en ningún momento el derecho de autonomía municipal del que gozan los gobiernos municipales, debido a que no tienen un carácter obligatorio o vinculante.

En relación a los actores que suscriben estos documentos, la participación de la sociedad civil se encuentra en niveles muy incipientes; son los alcaldes o alcaldesas, en representación de sus Concejos Municipales, los o las suscriptoras de estos compromisos.

El esquema organizativo que la gran mayoría de los agrupamientos han adoptado es el promocionado por ISDEM y COMURES, el cual consiste en una asamblea general y su junta directiva como organismos de dirección. Estos órganos de dirección están integrados únicamente por la representación de los Gobiernos Locales. Para la composición de estas instancias, se parte del principio de igualdad entre los municipios asociados sin tomar en cuenta diferencias sustantivas de diversa índole entre los mismos.

Para aquellas experiencias donde instancias de la sociedad civil están vinculadas de alguna manera, no está suficientemente claro cómo participarán en la toma de decisiones del agrupamiento sin que esto violente la autonomía municipal.

En cuanto a su funcionamiento, si bien tienen acordada la periodicidad de reuniones, ésta no siempre se cumple y en algunos casos no se alcanza el quórum. Este es uno de los problemas que con mayor frecuencia señalan los actores involucrados en las iniciativas y que obstaculiza el desarrollo y cohesión del agrupamiento.

La institucionalidad de estos esfuerzos aparece frágil y en construcción. La experiencia señala que la consolidación institucional no depende exclusivamente de sí la asociación de municipalidades cuenta o no con la personería jurídica; sino mas bien, tiene que ver con otros factores como la voluntad política de los actores involucrados y la claridad en la proyección del esfuerzo asociativo.

IV

La inversión de recursos endógenos con los que el agrupamiento opera puede ser un aspecto e indicador relevante para determinar el nivel de involucramiento y apuesta de los actores participantes, fundamentalmente de las municipalidades, al proceso asociativo.

Las municipalidades, aunque consideradas actores determinantes y convocantes, son las más renuentes a invertir recursos propios en los procesos asociativos. Esto se puede ver aún en aquellos casos en que los agrupamientos ya han iniciado o cuentan con personería jurídica que les obliga al aporte de cuotas financieras.

Por consiguiente, la gran mayoría de agrupamientos no cuenta con las condiciones físicas, financieras y de soporte técnico suficientes para su desarrollo y consolidación. Si la sostenibilidad de estos procesos se redujera a este aspecto, se podría asegurar que de los 44 agrupamientos registrados a nivel nacional, únicamente 6 tendrían las posibilidades de sobrevivir.

En este aspecto, es revelador, que en la mayoría de los casos, el sostenimiento operativo y funcional de estas instancias recae en agentes externos gubernamentales o no. Esta contribución no siempre se traduce en soporte financiero directo; es más, del conjunto de estas instituciones, aquellas que brindan soporte económico son un reducido número y en muchos casos éste está dirigido a financiar actividades para la constitución y funcionamiento de la instancia asociativa, tales como, capacitaciones, operativizar convocatorias, apoyo técnico para procesos de planificación o formulación de propuestas y otras acciones similares.

V

El perfil de actividades y servicios desarrollados por los agrupamientos municipales es muy bajo y esto constituye un elemento que contribuye, en gran medida, a la desmotivación de los actores participantes, pues no encuentran mayor utilidad o beneficio en su pertenencia a un esfuerzo asociativo.

Paradójicamente, casi la mitad de los agrupamientos cuentan ya con planes de desarrollo que se ven muy limitados en su ejecución por dificultades, sobre todo financieras. Los esfuerzos de gestión financiera y de apoyos de diversa índole que los Gobiernos Municipales u otros actores impulsan no son ni medianamente satisfactorios en relación a las obras planteadas en los planes de desarrollo.

Sin embargo, es importante señalar que las proyecciones que estos planes plantean incluyen temas novedosos y muy poco abordados por las municipalidades, como son el desarrollo económico del territorio y el ordenamiento territorial. Esto indica que, desde el ámbito de las proyecciones, los agrupamientos municipales están contribuyendo a un cambio en la concepción de la gestión local dándole cabida a un planteamiento más amplio e integrador.

VI

En cuanto a entradas y salidas de los integrantes de estos agrupamientos, la mayoría presenta una gran estabilidad en este aspecto; en la casi totalidad de ellos se mantienen los municipios con los que se formó la iniciativa. Esto manifiesta, por un lado, la voluntad política para conformar el agrupamiento y permanecer en él, y por otro, la convicción de que la asociatividad es una alternativa que ofrece mayores posibilidades para el desarrollo de los territorios agrupados.

Sin embargo, y a pesar de que el logro más reconocido por los alcaldes y alcaldesas es la constitución de la asociación de municipalidades, al revisar los principales problemas que enfrentan las asociaciones, precisan que las diferencias político partidarias constituyen uno de los factores principales que obstaculiza el avance en el desarrollo de los agrupamientos; otro factor señalado como importante es la falta de conducción de los alcaldes y alcaldesas, que a pesar del interés expreso por fortalecer el agrupamiento, sus responsabilidades al frente de las comunas no les dejan mucho espacio de tiempo.

● ● ● Consideraciones Finales

Con el Siglo XXI, surge en El Salvador una fuerte dinámica territorial que se caracteriza por la búsqueda de formas de asociatividad que vinculen entre sí municipios, reconocidos administrativamente y políticamente como unidades independientes, para planificar la gestión de sus territorios de manera mancomunada. Ello con el fin de potenciar y hacer eficiente, por un lado la gestión municipal y por otro, lograr mejores e integrados niveles de desarrollo local.

Factores como el crecimiento urbano acelerado; la concentración en las ciudades de los servicios estatales y de las principales transacciones económicas; la ampliación y extensión de las vías de comunicación terrestre inter departamentales y departamentales; y lo limitado de los recursos naturales, soportes técnicos y financieros de los municipios, han determinado esta tendencia a la asociatividad entre territorios cercanos o ubicados en una misma región o zona para articular esfuerzos tendientes a resolver necesidades y problemas comunes. Generalizándose, así, la conformación de asociaciones de municipios o asociaciones de municipalidades en todo el país.

Sin embargo, no es suficiente con que las municipalidades e instancias de la sociedad civil tengan interés y disposición de agruparse, sino que estos esfuerzos asociativos cuenten, por un lado, con niveles básicos de estabilidad política y social sustentados en la voluntad política de los gobiernos municipales, en un sistemático ejercicio de concertación entre actores locales y actores nacionales y, por otro, con una base financiera que posibilite la ejecución de proyectos orientados a la solución de problemas comunes cuya alternativa de solución es viable únicamente con el esfuerzo conjunto. Así, se hace fundamental, que el marco jurídico que debe regir estos agrupamientos establezca normativas que resguarden estos procesos de intereses partidarios o de grupos de poder, y garanticen los mecanismos de financiamiento de las inversiones a realizar.

Una lectura crítica sobre la realidad que presentan actualmente los agrupamientos municipales en el país, pone en evidencia algunas limitaciones que deben ser superadas para que estas instancias asociativas sean realmente espacios de gestión con estabilidad y capacidad de respuesta a necesidades y problemas inmediatos o de largo alcance propios a un agrupamiento de territorios.

Entre las limitaciones más significativas y sustantivas se pueden mencionar:

- 1) La falta de capacidad de gestión democrática y plural de las asociaciones en su funcionamiento, responsabilidades y tratamiento de los asuntos públicos del territorio asociado en su conjunto.
- 2) Una inestable institucionalidad que responde, en mayor medida, a la dinámica partidaria electoral municipal que a las necesidades de mediano y largo plazo del agrupamiento. Esto es una limitante importante para la perseverancia y continuidad de las proyecciones de desarrollo en los territorios.
- 3) La falta de correspondencia entre el surgimiento y desarrollo de los agrupamientos municipales y la gestión integrada del territorio con los planes de ordenamiento territorial y los programas nacionales de desarrollo.
- 4) La carencia de recursos financieros, materiales y técnicos para responder a las necesidades y demandas de la población y a una gestión planificada del territorio.

Tomando en cuenta lo antes señalado, se plantea la necesidad de ordenar y reorientar estos procesos, de tal suerte que, las expresiones asociadas correspondan a una organización regional enmarcada en una visión nacional de desarrollo.

Una manera de armonizar estos procesos es mediante la implementación de una política nacional de asociaciones municipales, que oriente, estimule y regule el surgimiento y desarrollo de los procesos asociativos, particularmente en lo relativo a:

1. Los modelos de asociatividad. La capacidad de gestión autónoma y democrática de los agrupamientos está en estrecha relación con el modelo de asociatividad que se asume. El modelo determina la naturaleza del agrupamiento, los principios y fines que la rigen, sus integrantes, así como sus derechos y obligaciones, los mecanismos para la toma de decisiones y el conjunto de relaciones y vínculos que sustentan la actividad asociativa, entre otros.

Dos aspectos claves a ser considerados en cualquier modelo de asociatividad que se implemente son:

- La participación de los diversos actores: alcaldes y alcaldesas, concejos municipales y diversos actores de la sociedad civil local; así mismo de las instancias externas no gubernamentales, que intervienen en la gestión integrada del territorio. Tomando en cuenta el rol que cada uno de ellos tendrá en la agrupación, la intervención de

los mismos en la toma de decisiones; los criterios que respalden la toma de decisiones y el aporte tanto material como en capacidad de propuesta. La organización que rija el agrupamiento debe de garantizar la participación territorial y sectorial de la población organizada.

Por otra parte, se deberán contemplar los mecanismos y vínculos entre el agrupamiento y otras instancias del gobierno central, de tal manera, que se puedan establecer las relaciones interinstitucionales y las sinergias necesarias para la articulación de los planes y proyecciones del agrupamiento con las políticas y programas nacionales.

- La representatividad de los municipios como entidades territoriales y poblacionales. Deberá de contemplar que los distintos municipios asociados presentan diferencias, en muchos casos sustanciales, de población, de nivel de ingresos, de estado de los recursos naturales, de recursos técnicos y tecnológicos, y de necesidades no cubiertas.

El criterio de representatividad deberá tomar en consideración la búsqueda de equidad para el desarrollo (superación de los desequilibrios territoriales), sustentada en el principio de la solidaridad entre municipios.

2. El marco legal. La Constitución Política de la República, establece el derecho de asociación de las municipalidades, el cual es desarrollado en el Código Municipal, como la potestad que tienen las municipalidades para acordar asociaciones, fundaciones y empresas de servicios en nombre de los municipios donde ejercen gobierno. No se trata de instancias supra municipales que lesionen el principio de autonomía municipal, el cual prevalece siempre sobre el agrupamiento.

Sin embargo, dada la naturaleza de estas instancias asociativas, como nuevas modalidades para la gestión del territorio, se hace necesario un marco legal más amplio que las respalde en tres direcciones:

- Que trasciendan de la pluralidad partidaria a la pluralidad social; es decir, los agrupamientos no sólo están integrados por la unión de dos o mas municipalidades, sino que integran en ellos a diversos actores sociales, económicos, culturales que funcionan en el territorio, conocen de su problemática y que pueden ser una contribución importante para el desarrollo de los mismos. Entre estos actores están institucionales del ámbito gubernamental y no gubernamental, empresa privada, asociaciones de comunidades o barrios, entre otros. Su participación, para que sea integral y motivadora, debe contar con un marco legal que le defina sus alcances, roles, responsabilidades y vínculos de co-gestión.

- Que cuenten con la asignación presupuestaria que les permita operar y ejecutar proyectos mancomunados. Relacionado con lo anterior deben de definirse los ámbitos y los mecanismos para la ejecución de políticas y programas, en los cuales los agrupamientos desempeñan un papel importante en la mediación entre gobierno central y localidades, así como entre las diferencias de intereses locales. El enfoque de complementariedad en la gestión del territorio debe ser el marco de actuación cuando se trate de políticas, programas y proyectos de desarrollo de mediano y largo alcance.
- Que regule las decisiones del nivel municipal y del nivel asociado en lo concerniente a las municipalidades asociadas, de manera que, sin violentar la autonomía municipal, los intereses estrictamente locales y de corte partidario, así como los períodos electorales y sus resultados, no sean factores de bloqueo a iniciativas de desarrollo que puedan promoverse conjuntamente.

Se trata pues, de un marco legal que fortalezca estas instancias de gestión territorial en su función de solventar las diferencias de desarrollo de los municipios y promover la equidad entre las localidades asociados.

3. El financiamiento. Este aspecto es relevante en los agrupamientos municipales. Se pueden apuntar tres vertiente para el financiamiento de los agrupamientos:

- El aporte de los gobiernos locales, este pasa por el fortalecimiento de las finanzas municipales mediante el mejoramiento de los niveles de recaudación, la creación de mecanismos legales que permitan incrementar el fondo propio y, el ahorro que en proyección significa la prestación de servicios de forma mancomunadamente.
- La asignación de fondos nacionales hacia las instancias asociativas, que deberán contemplar tanto el sostenimiento de soportes técnicos, mientras se consolidan y adquieren autonomía en este sentido, como para el financiamiento de obras de mediana y gran envergadura.
- La implementación de iniciativas privadas concebidas desde y para la planificación del desarrollo de un territorio asociado determinado.

Contar con una política clara sobre el financiamiento de los agrupamientos municipales, sin lugar a dudas, estimulará a los gobiernos municipales y demás actores locales a trabajar desde un enfoque integrado, cuyo centro de interés sea el desarrollo equitativo de los municipios como medio para potenciar y avanzar en el desarrollo económico, político y social del territorio nacional.

● ● ● Siglas

| | |
|----------|---|
| ACSM | Asociación Comunal Segundo Montes |
| ADES | Asociación de Desarrollo Económico Social |
| ADIM | Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer |
| AECI | Cooperación Española |
| AID | Agencia Internacional para el Desarrollo |
| AMSS | Área Metropolitana de San Salvador |
| ANDA | Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados |
| ASECHA | Asociación Ecológica de Chalatenango |
| ASONOG | Asociación de Organizaciones no Gubernamentales de Honduras |
| CARE | Cooperativa Americana de Remesas al Exterior |
| CECADE | Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia |
| CEL | Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa |
| CIT | Comité de Innovación Tecnológica |
| CND | Comisión Nacional de Desarrollo |
| CNSP | Concejo Nacional de Seguridad Pública |
| COAMSO | Comité de Alcaldes del Área Metropolitana de Sonsonate |
| CODEL | Comité de Desarrollo Local |
| COMURES | Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador |
| CORSATUR | Corporación Salvadoreña de Turismo |

| | |
|------------|---|
| DEMUCA | Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centro América y el Caribe |
| FEPADE | Fundación Empresarial para el Desarrollo Ejecutivo |
| FISDL | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local |
| FORGAES | Fondo de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental de El Salvador |
| FUNDALEMPA | Fundación Río Lempa |
| FUNDAMUNI | Fundación para el Desarrollo Municipal |
| FUNDE | Fundación Nacional para el Desarrollo |
| FUSAI | Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral |
| FUNDESIRAM | Fundación para el Desarrollo Socio-Económico y Restauración Ambiental |
| GTZ | Cooperación Alemana |
| ISDEM | Instituto de Desarrollo Municipal |
| JICA | Cooperación Japonesa |
| MAG | Ministerio de Agricultura |
| MARN | Misterio del Ambiente y Recursos Naturales |
| MOP | Ministerio de Obras Públicas |
| MSPAS | Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social |
| MUGEN | Institución no gubernamental del país Vasco |
| OG's | Organizaciones Gubernamentales |
| ONG's | Organizaciones no Gubernamentales |
| OPAMSS | Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador |
| PASOLAC | Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central |

| | |
|-------------|---|
| PLAMADUR | Plan Maestro de Desarrollo Urbano |
| PRRACSASS | Programa Regional de Reconstrucción para América Central |
| PRISMA | Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente |
| PRODENOR | Proyecto de Desarrollo Rural del Nororiente |
| RTI | Research Triangle Institute |
| SACDEL | Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local |
| SALVANATURA | Fundación Ecológica de El Salvador |
| UCA | Universidad Centroamericana |
| VMVDU | Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano |

