

I- ELEMENTOS DE ENFOQUE ANALITICO

Este capítulo se abordan los elementos que servirán de base para el análisis de la institucionalidad del desarrollo local en regiones transfronterizas a partir de dos casos del estudio. Para ello inicialmente se define lo que se entenderá por cooperación transfronteriza y desarrollo local transfronterizo, y la relación complementaria y de continuo que pudiese establecerse entre ambos, como una introducción al tema de la institucionalidad.

La necesidad de definir primeramente estos conceptos, proviene que la institucionalidad debe ser creada para un territorio específico, por un sistema de actores y en el marco de procesos históricos, sociales, culturales y políticos particulares. Es por ello que para abordar el tema de la institucionalidad del desarrollo local transfronterizo, es preciso dejar sentado de qué territorio se estará hablando y para qué tipo de desarrollo se construye una institucionalidad específica.

Es en este marco referencial, que se aborda la institucionalidad local del desarrollo transfronterizo, sus componentes y la interrelación manifiesta entre ambos; así como la legitimación del proceso social impulsado por actores locales, a partir de una institucionalidad dada y establecida.

I.1. La cooperación y el desarrollo local transfronterizo. Reciprocidad en un continuo.

Lo local se determina o define en tanto su relación con lo global (Gallicchio y Camejo: 2005). Así se tiene que, un territorio que se considera local, pasa a ser global cuando las referencias cambian, y viceversa. Por ejemplo, un municipio constituye un espacio local en tanto se define en relación a la escala departamental; sin embargo se convierte en un referente global si la comunidad es el objeto de trabajo enmarcada en el contexto municipal.

También, lo local se define por los procesos históricos construidos por los grupos humanos en sus relaciones e interacciones sociales y por las condiciones geográficas, políticas, económicas, ambientales, sociales y culturales propias del territorio (Gallicchio y Camejo: 2005).

Ambos aspectos señalados, apuntan que lo local puede ser muy diverso y por tanto da pie a varias configuraciones, dentro de las que se encuentra lo local-transfronterizo. Esta configuración de lo local se refiere a los territorios fronterizos cuya particularidad está definida por comprender límites político-administrativos entre dos estados de países colindantes; y que por tanto, tiene implicaciones en el sistema de actores diversos y en la lógica de cooperación para la resolución de necesidades y conflictos (Gallicchio y Camejo: 2005)

Definir lo local-transfronterizo, es importante para abordar la cooperación transfronteriza y el desarrollo local transfronterizo como dos conceptos complementarios y que encierran un continuo.

La **cooperación transfronteriza**, es entendida como el conjunto de acciones organizadas que instituciones y organizaciones públicas y privadas de territorios fronterizos a ambos lados de la línea divisoria, realizan coordinadamente a partir de concertar y abordar problemas comunes. Surge del conocimiento y puesta en común de agendas o problemas específicos que afectan a unos y otros en ambos lados de la frontera; y de las relaciones inter fronterizas sistemáticas que permiten a los actores locales encontrar las similitudes, las diferencias, las interdependencias para trabajar conjuntamente. En el intercambio de visiones, ideas y estrategias sobre sus propias realidades, los actores locales generan nuevas dinámicas para solucionar sus problemas y superar los conflictos fronterizos. (Rodríguez 2: 2006).

El **desarrollo local transfronterizo**, no es más que el desarrollo local en regiones transfronterizas configuradas por dos o más países y que están divididas por líneas jurídicas colocadas por los estados. Se concibe como un *proceso político de concertación y negociación entre actores locales de ambos lados de la frontera, que a partir de construir una*

visión común del territorio, construir identidad y pertenencia con ese territorio e impulsar un proyecto de desarrollo integral e integrado; procura el desarrollo pleno de las poblaciones fronterizas, contribuye al desarrollo nacional y crea las condiciones necesarias para una inserción en la dinámica global (Gernaert: 2006).

La connotación socio-política que encierra este concepto de desarrollo, es precisamente, lo que lo diferencia de otras prácticas locales. Como anota Gallichio, *los desafíos* (del desarrollo local) *son mucho más políticos, de articulación de actores y capital social, que de gestión local o de proyectos productivos.* (Gallichio: 2005). Es por ello que el desarrollo local, como proceso socio-político pretende construir actores locales con capacidad de proyectar y dirigir su propio desarrollo; y en este sentido, la cooperación transfronteriza entre actores locales de las fronteras representa un mecanismo estratégico para el desarrollo local transfronterizo.

La cooperación transfronteriza debe promoverse articuladamente en las escalas local-regional-nacional, en una relación simétrica que busca la complementariedad entre lo local y lo nacional. No se trata de pensar que lo local se subordina a las dinámicas y políticas nacionales, o, que lo local se da en respuesta a la negación que lo nacional hace de las particularidades del territorio. Más bien, como señala la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), los actores involucrados entre estos niveles de gestión estatal, deberían establecer una relación de socios bajo el principio de la paridad (ARFE: 2000); es decir, en una relación horizontal y complementaria.

Lo dicho lleva a plantear que el desarrollo local transfronterizo presenta la necesidad de contar con procesos de descentralización de los estados nacionales que transfieran o deleguen poder de decisión, competencias, responsabilidades y recursos; de manera ordenada y progresiva, a los gobiernos municipales y sus mancomunidades; y que éstos a su vez, abran la participación ciudadana en la gestión pública (Enríquez: 2002), se ha demostrado que *los procesos de desarrollo local y los estados descentralizados acercan la gestión pública a la ciudadanía y respaldan y fortalecen territorios más prósperos, democráticos e integrados* (Enríquez: 2005). Esto significa que tanto los gobiernos

municipales como las organizaciones locales y regionales, tendrán mejores condiciones para participar de las decisiones políticas respecto al desarrollo del territorio transfronterizo, y a establecer las relaciones bilaterales que estimen convenientes.

Es decir, que en lugares donde hay procesos de descentralización es más fácil, no necesariamente obligatorio, que gobiernos locales y mancomunidades, construyan participativamente, agendas desde lo local (Rodríguez 2: 2006), y ser implementadas con mayor autonomía respecto del centro. En Europa se ha demostrado que *los países de fuertes procesos de regionalización interna, donde ya existe un proceso de descentralización de determinadas atribuciones del Estado a la realidad regional, han permitido procesos de integración local transfronterizos más sólidos.* (Alajmo: 2006)

Existe una **relación recíproca entre cooperación transfronteriza y desarrollo local transfronterizo**, que al contar con las condiciones necesarias, se presenta como un continuo. Tanto el ejercicio de la cooperación da paso a desplegar procesos de desarrollo local; como el desarrollo local potencia y eleva los niveles de cooperación transfronteriza entre los actores locales.

Pero, de acuerdo a estudios realizados por diversos autores sobre experiencias en esta materia, se registra que en la mayoría de casos la cooperación se presenta inicialmente sobre situaciones coyunturales que impulsan a los actores locales a coordinar acciones puntuales o proyectos aislados. Cuando esta cooperación deja resultados exitosos, se crean incentivos para continuarla y profundizarla, llevándola a niveles más complejos, como son la implementación de agendas comunes y planes estratégicos de desarrollo local (Galván: 2006). Cuando este proceso ascendente de cooperación transfronteriza, asume carácter permanente y visión de mediano y largo plazo; da paso al despliegue de procesos de desarrollo local transfronterizo.

No se trata de establecer la frontera que señala hasta donde es cooperación y a partir de donde en adelante es desarrollo local, ya que los dos, como se ha expuesto, pueden ser parte de un continuo. Sin embargo, la experiencia ha señalado que en territorios

donde se han dado expresiones de cooperación transfronteriza, se han presentado mejores condiciones para desplegar procesos de mediano y largo plazo de desarrollo local transfronterizo. Al respecto Galván aludiendo a experiencias de desarrollo local en regiones fronterizas de Chalatenango y Morazán, confirma que *la cooperación local entre regiones fronterizas, en la medida que avanza, ha permitido llegar a construir un proceso de desarrollo local transfronterizo; que ha incluido la planificación conjunta entre los municipios o mancomunidades fronterizas y [contar con] planes de acción transfronterizos de desarrollo local* (Galván: 2006).

Ahora bien, el que la cooperación y el desarrollo local transfronterizos funcionen de forma complementaria, depende, al menos, de cuatro factores: la existencia de estructuras organizativas que ejercen el poder, la existencia de normas, políticas nacionales y locales, la presencia del sistema de actores locales y nacionales y los niveles de descentralización del estado (Rodríguez 2: 2006); es decir, la presencia de una institucionalidad con niveles aceptables de legitimación por los actores locales. En el desarrollo de este capítulo se amplía sobre estos cuatro aspectos al abordar el tema de la institucionalidad y la institucionalización de los procesos de desarrollo local en regiones transfronterizas.

I.2. Institucionalidad necesaria para el desarrollo local transfronterizo

Todo proceso de desarrollo local y en particular de desarrollo local transfronterizo, demanda de la construcción de institucionalidad local fuerte que respalde y promueva la concertación y cooperación entre los actores locales a ambos lados de la frontera.

La **institucionalidad** está referida fundamentalmente a dos componentes en particular, que son designados en términos distintos por algunos teóricos en esta materia.

José Hernández Ascanio (sin año) reconoce como aspectos de la institucionalidad a las organizaciones y las instituciones. A las primeras las define en términos de

estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, y a las instituciones las define como el conjunto de *creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones de estructuras*. El autor establece la diferencia, precisamente, para evitar confusiones de los dos términos en su comprensión y aplicación.

Otros autores, como Bastiaensen y Vaessen (2003), se sienten más cómodos utilizando el término de organización o redes sociales y el término de reglas del juego, para explicar la institucionalidad, y señalan que *las reglas del juego facilitan o dificultan las interacciones socioeconómicas y analizan la naturaleza de la estructura social concreta como conjunto de organizaciones y redes sociales en el cual estas reglas funcionan y se reproducen*", aludiendo a la relación íntima entre ambos términos. Al igual que Ascanio (sin año) afirman que el término "instituciones" se presta a confusiones con respecto al de organizaciones, ya que para el común la institución se entiende como la "*organización con cierto prestigio y legitimidad*" (Bastiaensen y Vaessen: 2003) y por tanto, optan por buscar otras denominaciones.

Lo que presentan en común Ascanio y Bastiaensen y Vaessen, es que los dos componentes de la institucionalidad, no son más que las **estructuras organizativas** públicas y/o privadas con funciones y competencias claramente definidas en las escalas local y global (organizaciones); y los **marcos regulatorios** (instituciones o reglas del juego), legales y no legales, que reglamentan a las estructuras organizativas y sus interacciones externas e internas dadas en una práctica social.

En el presente estudio sobre dos iniciativas transfronterizas en particular, se tomarán las categorías de estructuras organizativas y sus marcos regulatorios para el análisis de los componentes que definen la institucionalidad local transfronteriza. En adelante una explicación sobre cada uno de ellos.

- **Estructura organizativa transfronteriza**

Las estructuras organizativas transfronterizas se entenderán como los espacios u organizaciones, integrados por actores de ambos lados de la frontera, destinados para el intercambio, coordinación, cooperación, negociación entre actores públicos y

privados, que se ponen de acuerdo y toman decisiones en asuntos regionales y locales de naturaleza transfronteriza. En el nivel local se registra una variada cantidad de organizaciones como los gobiernos municipales y las instituciones del gobierno central en el territorio local-transfronterizo; las organizaciones sociales, sectoriales, y comunitarias; y las organizaciones empresariales, entre otras. Estas organizaciones se crean para tomar decisiones y cooperar en torno a la resolución de necesidades y problemas, mediante el impulso de políticas y planes de desarrollo que deberían gozar del consenso de la población; y para resolver sus diferencias de intereses y evitar arribar a situaciones conflictivas y violentas (Bastiaensen y Vaessen: 2003).

En muchas ocasiones, estas estructuras están amparadas por acuerdos bilaterales o multilaterales, por convenios de cooperación entre las administraciones públicas del nivel local y nacional, y en el mejor de los casos, por protocolos y tratados internacionales suscritos por los gobiernos nacionales. Los distintos tipos de acuerdos siguen siendo importantes para facilitar y normar la cooperación transfronteriza en general y asegurar la permanencia de estructuras y programas transfronterizos.

Es importante señalar que estas estructuras transfronterizas no necesariamente requieren personería jurídica para funcionar -en algunos casos funcionan sin gozar de la misma-. La personería jurídica es un asunto muy complejo en los países centroamericanos, dado que las legislaciones nacionales y locales presentan diferencias entre sí, las que pueden facilitar, obstaculizar o limitar la legalidad jurídica de las estructuras transfronterizas, fundamentalmente para la creación de asociaciones municipales o mancomunidades transfronterizas entre gobiernos municipales vecinos, o incluso para la conformación de redes transfronterizas de sociedad civil o mixtas con gobiernos locales.

Las formas de estas estructuras organizativas transfronterizas son variadas, según sus objetivos, competencias y capacidades (ARFE: 2000), pero tienen en *común su carácter de órgano decisorio y multiactoral, sin implicar necesariamente su formalización o legalización* (Gallichio y Camejo: 2005). Por ejemplo en la Unión Europea existen las

llamadas euroregiones y comunidades de trabajo; en Latinoamérica están los grupos gestores, las comisiones binacionales, las comisiones transfronterizas, las mancomunidades transfronterizas, entre otros. También están las organizaciones encargadas de facilitar, ejecutar o dar seguimiento a la implementación de las políticas y planes transfronterizos, como a las comisiones binacionales de trabajo para asuntos sociales, culturales, ambientales o económicos.

Debe quedar claro que estas estructuras organizativas transfronterizas no representan un nivel de gobierno que sustituye a las instancias locales de la administración pública o a las mancomunidades municipales (ARFE: 2000); ya que su rol, fundamentalmente, es de articular a los actores para ejercer la gestión compartida del territorio fronterizo. Son organizaciones que articulan los niveles locales fronterizos y eslabonan el nivel local-transfronterizo con el nacional para asuntos bilaterales.

Un aspecto importante es que estas estructuras transfronterizas operen con y para los tejidos socio institucionales existentes a cada lado de la frontera; deben procurar fortalecer a las organizaciones locales, gobiernos municipales y mancomunidades, y promover el compromiso pleno de éstas con el desarrollo local transfronterizo. De aquí que las estructuras organizativas transfronterizas no necesariamente serán las ejecutoras de los programas y proyectos y sobre todo no sustituyen a la institucionalidad local creada a cada lado de la frontera.

La ARFE, a partir de su experiencia de cooperación transfronteriza, plantea algunas características que las estructuras organizativas podrían o deberían presentar, de las cuales se han retomado las que se consideran más relevantes para este estudio y sobre las cuales se hace el análisis de los casos estudiados; son ellas:

- a. Estructuras con carácter **permanente**, cuya creación esta ligada a la implementación de programas o planes de desarrollo de mediano y largo plazo.
- b. Estructuras con **representación igualitaria** de ambos lados de la frontera, independientemente de la extensión de territorio, la cantidad de población o los

recursos disponibles y potenciales, que faciliten la toma de decisiones en condiciones de igualdad las partes fronterizas participantes. La representación igualitaria evita posibles conflictos que entorpezcan el funcionamiento de las estructuras.

- c. Estructuras con **capacidad instalada** para la toma de decisiones políticas, financieras, técnicas y administrativas, que den cierto nivel de autonomía respecto a la escala local y nacional, y sobre todo, que logren eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos administrados.

- **Marcos regulatorios**

Los marcos regulatorios establecen el conjunto de mecanismos y procedimientos para la realización de las competencias propias de las estructuras transfronterizas. Son las normas, reglas y políticas creadas por los actores locales integrantes de estas estructuras; así como el conjunto de creencias y costumbres que social e históricamente han sido construidas y aceptadas por la población. Mediante estos marcos regulatorios se establece la forma de operativizar la cooperación transfronteriza desde la perspectiva del desarrollo local.

Esta normativa regula las estructuras transfronterizas en sus propósitos, integración, competencias y funcionamiento; mediante estatutos, normativas internas u otros documentos similares. Comprenden también, los lineamientos sobre los cuales se realizará la cooperación transfronteriza para programas y proyectos por las instancias locales, regionales y nacionales, según sea el caso, de los países colindantes.

Resumiendo entonces, la institucionalidad (estructura organizativa y marcos regulatorios), en tanto construcción social, está sujeta a las relaciones de poder manifiestas en el territorio y reproduce los compromisos ideológicos y políticos de los actores; sometiéndola a cambios y modificaciones permanentes. Por ello Ascanio (sin año) señala que *las realidades institucionales y organizacionales son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales*. Esto no necesariamente es perjudicial; sino más bien, puede ser saludable y refrescante en cualquier proceso de desarrollo local, que para el caso transfronterizo, se vuelve más

complejo por la presencia de sistemas nacionales político-administrativos y sociales diferentes.

Por otra parte, existe una relación importante entre estructuras y marcos regulatorios. Sin políticas apropiadas las organizaciones no pueden funcionar y viceversa, sin organizaciones apropiadas las políticas no funcionarán. Por ello es que Sorto (2006), señala que la legitimidad de las estructuras será posible únicamente cuando sean capaces de crear e implementar políticas encaminadas a la solución de problemas concretos de los grupos sociales. Es usual encontrarse en procesos de desarrollo local transfronterizo, que las normativas establecidas no correspondan con la práctica social, y/o que las estructuras organizativas en muchos casos han sido sobrepasadas por el curso de los acontecimientos sociales, económicos, culturales.

Esto último conecta con el tema de la institucionalización de las estructuras y marcos regulatorios que promueven y rigen las prácticas locales.

I.3- Institucionalización

La institucionalidad, se desarrolla y retroalimenta en un proceso social donde los actores hacen uso de la misma, en tanto las organizaciones y normativas les provean de respaldo y orientación a sus acciones, a tal punto que éstas lleguen a ser parte del cotidiano de cada individuo o colectivo social. Cuando la institucionalidad pasa por un proceso de apropiamiento de los actores locales, es cuando se logra su institucionalización o legitimación.

Por tanto, la **institucionalización** está vinculada a los procesos locales o las prácticas locales y se refiere concretamente al proceso de apropiación¹ por parte de los actores territoriales², de las estructuras organizativas y de los marcos regulatorios

¹ Andrés Cummnigs define como proceso de apropiación aquello que inicia como una novedad y termina por ser asimilado de la forma que es.

² Ascanio (sin año) citando a Coppedge, 1996, define a los actores del territorio, como aquellos sujetos sociales que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

establecidos formalmente o dados en el marco de las relaciones histórico-sociales. Cuando los procedimientos y mecanismos forman parte de la normalidad cotidiana de los actores, y se reconoce la autoridad de las estructuras, lograda mediante la participación e involucramiento de los actores locales en la dinámica generada por la misma, se habla entonces de la institucionalización de las iniciativas en el territorio (Cummings: 2007). Este proceso de apropiación se da mediante la interacción y la cooperación entre los actores locales y la representación institucional en el territorio y la constatación de los actores de los beneficios generados por la gestión institucional.

Para que se institucionalice una práctica local y por tanto se legitime, son necesarios, al menos, tres aspectos básicos: a) el conocimiento y la información, b) la participación de los actores locales y c) la obtención de buenas prácticas.

a) **Información y conocimiento de los actores locales:** se refiere al conocimiento por parte de la ciudadanía sobre las estructuras o instancias creadas en relación a su integración, naturaleza, fines y planes de acción; así también, a la información acerca de recursos, inversiones y resultados de la gestión realizada por las instancias organizativas. Cuando las instancias locales informan a la población transfronteriza, están garantizando una gestión transparente; y cuando la ciudadanía tiene acceso a esta información, se garantiza su derecho ciudadano de participar de la información de las autoridades locales. (Enríquez y Rodríguez: 2004).

Lo anterior implica crear e implementar *los mecanismos de transparencia en la gestión pública -o privada- que comuniquen información hacia la población del territorio sobre la gestión de organizaciones que utilizan fondos públicos –o privados- para realizar acciones de desarrollo en el ámbito local* (Cummings: 2002). Esta información, en particular, deberá versar sobre cómo se manejan los recursos (materiales y financieros) destinados para el funcionamiento de las estructuras y para la ejecución de los planes y proyectos en correspondencia con los resultados obtenidos. Un mecanismo para la transparencia es la rendición de cuentas permanente, es este caso, de las estructuras transfronterizas y fronterizas hacia la población.

Ahora bien, no se trata únicamente de que la ciudadanía esté informada, sino que, este conocimiento le proporcione criterios y herramientas para evaluar, retroalimentar y proponer los cambios oportunos y necesarios en la gestión de las organizaciones transfronterizas, *a fin de lograr una mayor coherencia entre la misión institucional y la satisfacción percibida por los usuarios, como resultado del trabajo institucional que se ha realizado.* (Sorto: trabajo sin publicar).

Esto vincula con el siguiente aspecto relacionado a la institucionalización de las iniciativas locales: la participación ciudadana.

b) Participación ciudadana: entendida como el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de la gestión pública, se da a través de diversas formas que la misma adquiere. Enríquez y Rodríguez (2004) señalan como principales formas de participación: la informativa, consultiva, resolutoria, ejecutora y controladora; las que *aparecen mezcladas o muy estrechamente interconectadas [...] sobre todo cuando los procesos participativos conducen a situaciones complejas de concertación* (Enríquez y Rodríguez: 2004), como es el caso del desarrollo local transfronterizo.

En el desarrollo del literal a) de este apartado, se ha abordado la primera forma de participación mencionada: informativa; por tanto, en el cuadro siguiente solamente se da un resumen sobre las otras tres formas de participación. El abordaje para la descripción de cada una que se presenta en el siguiente cuadro, es en tanto derecho de la ciudadanía:

Cuadro N°1
Formas de participación ciudadana

Consultiva	Resolutoria	Ejecutora	Controladora
Derecho a pronunciarse sobre iniciativas y anteponer sus propuestas.	Derecho a tomar decisiones.	Derecho a la co-ejecución de obras o co-administración de servicios y espacios públicos.	Derecho a intervenir en la vigilancia de la gestión pública.

Fuente: Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos. Participación Ciudadana en San Salvador, notas sobre una experiencia (2004)

La participación ciudadana demanda la creación de espacios adecuados y de metodologías creativas para ejercerla. Cuando los ciudadanos y ciudadanas manifiestan sus opiniones sobre la gestión de las organizaciones y exponen sus propuestas para mejorar la prestación de los servicios y ejecución de proyectos; esto da legitimidad a las estructuras organizativas y los marcos regulatorios, y la ciudadanía se convence que la gestión institucional está en función del bien común y no de intereses particulares (Sorto: trabajo sin publicar).

c) **Buenas prácticas:** Se refiere a experiencias que han logrado resultados positivos con eficacia y eficiencia en un contexto específico, y que pueden servir de modelos a otras entidades locales. Se caracterizan por su carácter innovador y creativo.

Las buenas prácticas se valoran por la gestión y los procedimientos utilizados, y por los cambios en las condiciones de vida de las poblaciones locales; es por ello, que son un elemento importante para la validación y legitimación de cualquier iniciativa local desde los actores involucrados y la población en general.

Aquí se conjuga la relación entre la percepción y las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas con los resultados y recursos invertidos en programas y proyectos transfronterizos. La población siempre espera obtener ciertos beneficios de las iniciativas locales; sin embargo, cuando esto no sucede, aunque se hayan realizado inversiones, la desesperanza e incredulidad se apodera de las mentes y corazones de la gente. Al respecto Sorto (trabajo sin publicar) plantea que *si la percepción de los usuarios de los bienes y servicios entregados por una institución, es que no se le han llenado sus expectativas, a pesar de la cantidad de recursos utilizados para su funcionamiento, se verá degradada su legitimidad y su utilidad práctica cuestionada, quedando expuesta a una reestructuración, cambio de dirección, una redefinición de las competencias que le han sido delegadas, o en el peor de los casos a su liquidación.* De acuerdo a la experiencia, cuando la institucionalidad creada no cubre las expectativas de las poblaciones, esta se vuelve inoperante o lleva al surgimiento de conflictos.

Situaciones favorables se presentan cuando se ha logrado una co-rresponsabilidad y co-responsabilidad entre la operatividad de las estructuras organizativas y sus marcos regulatorios con las expectativas creadas en la población y los resultados de la gestión institucional; entonces, se puede hablar de que los procesos sociales han alcanzado altos niveles de legitimidad.

- **Cambios institucionales**

Finalmente es importante apuntar que la institucionalidad está sujeta, permanentemente, a cambios negociados o impuestos por los colectivos sociales, con efectos transformadores en la misma. Bastiaensen y Vaessen (2003) exponen tres determinantes para el cambio institucional, importantes a tomar en cuenta al momento de definir estrategias en la construcción y re-construcción de la institucionalidad local. La primera está relacionada con la búsqueda de la eficiencia y beneficio mutuo en las acciones implementadas, de tal suerte que se garantice su rentabilidad. En tanto la institucionalidad local cubra las expectativas de sus usuarios, ésta se mantendrá y fortalecerá en el tiempo. La segunda se refiere al sentido de la realidad y la verdad posicionada en los actores, configurados a partir de la información (acceso) y la capacidad de análisis y abstracción de los actores locales. Y una tercera determinación para el cambio institucional es motivada por el tema de la justicia social; es decir, cuando los intereses individuales son sacrificados en función del bien común.

Para que estas readecuaciones en las estructuras organizativas y los marcos regulatorios sean las necesarias, las adecuadas, y se den en el momento oportuno; es preciso contar con la habilidad y capacidad para mantener una reflexión permanente de los procesos, lo que demanda *mentalidad flexible, claridad de propósitos, liderazgos sólidos, y mecanismos participativos para la reflexión*. (Entrevista, Cummings: 2007).

En este sentido, se afirma que la institucionalidad no es un proceso acabado y definitivo, que está sujeta a la permanente valoración de los actores y que su renovación es constante y necesaria para asegurar su perdurabilidad.

II- CONTEXTO GENERAL

En este capítulo se pretende proporcionar al lector información general sobre cada una de las iniciativas en estudio; de tal manera, que ubique el contexto en el cual han surgido. Para ello se presenta primero la localización de la región que es el escenario físico de las iniciativas transfronterizas, aspectos generales sobre el surgimiento y los procesos de transfronterización ocurridos antes de las iniciativas, y las motivaciones y condiciones sobre las cuales estos procesos sentaron base.



GRUPO GESTOR BINACIONAL CUENCA DEL RIO GOASCORÁN (GGBCG). (Noviembre 2007 -)



La iniciativa denominada Grupo Gestor Binacional Cuenca del Goascorán (GGBCG), se ubica en la región que comparte el ecosistema hídrico de la cuenca del Río Goascorán y parte del Golfo de Fonseca entre El Salvador y Honduras. (Anexo N° 3-1). La iniciativa abarca 18 municipios, de los cuales 7 pertenecen al departamento de La Unión en El Salvador y 11 a Honduras: 6 en el departamento de La Paz y 5 en el departamento de Valle. (Anexo N° 3-2 y Anexo 3-3).

Los municipios salvadoreños están mancomunados en la Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de la Unión (ASINORLU); y los municipios hondureños, en el caso de los pertenecientes al departamento de La Paz en la Mancomunidad de Municipios del Sur de La Paz (MAMSURPAZ); y en el caso del departamento de Valle en la Mancomunidad de Municipios de Frontera (MAFROM). En los tres casos, la integración de los esfuerzos asociativos es de gobiernos municipales. Así también, en el norte de La Unión esta la Asociación de Cuencas del Golfo (ACUGOLFO), integrada por gobiernos municipales y organismos de sociedad civil, a la que pertenecen los municipios de ASINORLU.

Cuadro N°2
Municipios de la región de Goascorán

DEPARTAMENTO	ASOCIACIONES	MUNICIPIOS
La Unión	Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de la Unión- ASINORLU	El Sauce Concepción de Oriente Poloros Lislique Anamoros Nueva Esparta
	Municipio	Pasaquina
	Asociación de Cuencas del Golfo- ACUGOLFO	Municipios de ASINORLU, más el municipio de Pasaquina
Paz	Mancomunidad de Municipios del Sur de la Paz- MAMSURPAZ	San Antonio del Norte Mercedes de Oriente San Juan Aguantequerique

DEPARTAMENTO	ASOCIACIONES	MUNICIPIOS
		Lauterique Guaijiro
Valle	Mancomunidad de Municipios de la Frontera- MAFRON	Caridad Aramecina Alianza Langue
	Municipio	Goascorán

Fuente: Elaboración propia

Este conjunto de municipios han formado parte del Núcleo de Desarrollo Local 09 del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador (PBDF). Los Núcleos de Desarrollo Local (NDL) son entendidos como instrumentos de inversión y espacios de concertación para el desarrollo en la región de frontera. El NDL aglutina instituciones de diverso origen, pero no es una institución; sino más bien, es un instrumento de fortalecimiento y/o creación de institucionalidad local, ya que mediante el proceso de concertación para la ejecución, la institucionalidad se fortalece en su capacidad de ejecución. (Alajmo: 2007)

II.1- Antecedentes y surgimiento

En el caso del GGBCG, representantes del mismo han señalado que no ha habido experiencias pasadas similares a la actual iniciativa transfronteriza¹, de la cual están haciendo experiencia en lo que a gestión compartida se refiere.

Esta es la primera experiencia, y por cierto, estamos muy satisfechos. El grupo está muy compenetrado, estamos muy entregados a un trabajo voluntario. (Ena Romero, Vice alcaldesa de Caridad y directiva del GGBCG)



¹ Se ha considerado como experiencias previas a los procesos de cooperación transfronteriza en estudio, a la implementación de programas y/ o proyectos de carácter binacional o transfronterizo que han implicado trabajo en conjunto entre los dos países.

Actores locales señalan que ambos países han establecido relaciones y vínculos a través del deporte, comercio, educación y que en períodos históricos y recientes la relación ha sido conflictiva. Al respecto hacen referencia a los acontecimientos en 1969, cuando se desarrolló una guerra entre ambos países por razones políticas, económicas y territoriales, y en 2006, cuando la disputa ante la Corte Internacional de la Haya por la demarcación fronteriza del Río Goascorán.²

El punto de partida del GGBCG se da en el marco de la implementación del Programa Binacional. Uno de los componentes de éste es el monitoreo de Núcleos de Desarrollo Local, que para esta región transfronteriza, como ya se apuntó antes, está representado en el Núcleo de Desarrollo 09 con el tema “Gestión integral de la Cuenca Binacional del río Goascorán”, y cuyo lanzamiento formal se dio en mayo de 2006. Es así como el surgimiento del GGBCG está vinculado al convenio bilateral suscrito entre los gobiernos de El Salvador y Honduras con la Unión Europea.

La motivación fundamental que subyace a la creación del GGBCG es la necesidad de proteger la cuenca del río Goascorán de los altos niveles de contaminación. La FAO reconoce la contaminación de aguas superficiales y subterráneas en las cuencas de ríos en la región y señala que la importancia de la cuenca del Río Goascorán - calificada como una de las cuencas ribereñas más grandes a la par del río- radica en que desagua en el Golfo de Fonseca (FAO: 2000). Directivos(as) del GGBCG reconocen los altos niveles de contaminación de la cuenca y lo estratégico de la misma para el futuro de las nuevas generaciones.

Esa agua así como se está tratando desordenadamente no sirve ni para ahogar animales, menos para que las personas se bañen. Presenta altísimos niveles de contaminación, la contaminación empieza de Caridad hacia abajo, y lo más lamentable es que el río termina en el Golfo de Fonseca; ahí si va todo el efecto de la basura que se bota en el río. (Cándido Cáliz, maestro ambientalista, directivo del GGBCG)

² El fallo otorgó a Honduras el sesenta y seis por ciento de los casi cuatrocientos cincuenta kilómetros cuadrados que disputaba con El Salvador en seis sectores o “bolsones” de la frontera. <http://www.elsalvador.com/especiales/honduras/nota39.html>

En El Salvador como en Honduras tenemos la necesidad de proteger las cuencas del Río Goascorán, que es un potencial para todas estas comunidades fronterizas que son pobres. Es necesario para un mejor [...] desarrollo de nuestros pueblos, de nuestro país, para que haya más hermandad en todos los aspectos. (Ángela Rosa, Comisionada Municipal para la Estrategia de Reducción de la Pobreza para Aguantequerique)

La pobreza de las comunidades de la región, como elemento que contribuye al deterioro de la cuenca, fue otro factor de motivación, a pesar de que la mayoría de estos municipios se caracterizan por tener Índices de Desarrollo Humano casi cercanos o más alto que el promedio de IDH de cada uno de sus países. (Ver anexo N°4)

Otra motivación para la creación del GGBCG, fue la constatación de un fuerte vacío de institucionalidad local, expresado en: la falta de regulación y planes para el manejo adecuado de la cuenca, en la presencia de programas que *no responden a la problemática desde como la vive y percibe la población de la región* (Entrevista, Pérez: 2007), en la ausencia de *un organismo transfronterizo referente para el manejo de la cuenca* (Entrevista, Servellón: 2007), y en el protagonismo de algunos gobiernos municipales (Gómez: 2007)

Las condiciones políticas que permitieron el surgimiento de la iniciativa transfronteriza se reflejan en la existencia de un convenio entre los gobierno de El Salvador y Honduras con la Unión Europea para la implementación del Programa Binacional, que ha permitido contar con recursos financieros, técnicos y de infraestructura gerencial.

Gracias al binacional nos podemos integrar los dos países y es una excelente oportunidad para que juntos podamos aprender. (Ena Romero, Vice-alcaldesa de Caridad y directiva del GGBCG)

En relación a las condiciones sociales es pertinente hablar de aspectos organizativos de la región que contribuyen a la creación del espacio transfronterizo. En la zona

fronteriza de Honduras se contaba con la existencia de organizaciones de sociedad civil como la Asociación de Maestros Ambientalistas, el Comité de Desarrollo Comunitario en Oriente y la Fundación Vida, institución no gubernamental, que impulsaron el proceso de creación del Grupo Gestor Local de Municipios de Valle. (Gómez: 2007). En la misma dirección, en El Salvador existía el organismo de cuenca ACUGOLFO, instancia local que facilitó la organización y representatividad de los municipios cercanos a la Cuenca Goascorán.

Como CRS participamos en el proceso de constitución de ACUGOLFO, y mediante esta instancia logramos arrancar este proceso binacional. ACUGOLFO no trabaja solamente en la cuenca del Goascorán, trabaja en las cuencas de Sirama y Conchagua, y por tanto, era una instancia viable para incluir en núcleo 09 del Programa Binacional. (Francisco Casares, coordinador consorcio ACUGOLFO-CRS)

Finalmente, las condiciones territoriales están relacionadas a la existencia de la cuenca del Río Goascorán y su importancia geográfica en la región.



MANCOMUNIDAD TRANSFRONTERIZA COPANCH'ORTI'



Mancomunidad	Extensión Km2	Población total	Indígena	No indígena
Mancomunidad de la ruta Maya MANCORSARIC: Copan Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo	850.7	79,736	15,000	64,736
Mancomunidad de Desarrollo Integral CopanCh'orti': Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita	762.75	121,073*	68,878	37,551
Total	1,615.45	200,809	83,878	102,287

*Oficinas Municipales de Planificación

Fuente: Equipo Técnico de Planificación Transfronterizo

El escenario territorial donde se ha desarrollado la iniciativa de la Mancomunidad Transfronteriza CopánCh'orti', lo constituyen los municipios cercanos a la subcuenca del Río Copán (Honduras) vertiente de la cuenca del Río Motagua, conocido este último como una reserva natural importante para Honduras y Guatemala.

La iniciativa está integrada por dos mancomunidades, la Mancomunidad de la ruta Maya MANCORSARIC, que incluye a cuatro municipios del departamento de Copán, Honduras; y la Mancomunidad de Desarrollo Integral CopanCh'orti', con cuatro municipios del departamento de Chiquimula, Guatemala. (Anexo 3-4 y Anexo 3-5)

Cuadro N°3
Municipios de la región Copán Ch'orti' por mancomunidad

DEPARTAMENTO	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS
Copán	Mancomunidad de la ruta Maya MANCORSARIC	Copan Ruinas Santa Rita Cabañas San Jerónimo
Chiquimula	Mancomunidad de Desarrollo Integral Copán Ch'orti'	Jocotán Camotán Olota San Juan Ermita

Fuente: Elaboración propia

Los cuatro municipios del departamento de Chiquimula constituyen la región nor-oriental de Guatemala, donde se concentra el grupo indígena Ch'orti', único en esta región. También en los municipios de Honduras se encuentra población Ch'orti', en menor cantidad que en la región vecina.

La situación de pobreza en la región está localizada con mayor presencia en los municipios de Guatemala, probablemente por la presencia de la etnia Ch'orti'. (Ver anexo N° 3-6)

Varios municipios que comprende esta iniciativa transfronteriza, también forman parte de la región del Trifinio conformada por territorios de El Salvador, Honduras y Guatemala, siendo los municipios Olopa, Camotan y Jocotan por el lado de Guatemala y Copán Ruinas, Cabañas y Santa Rita por parte de Honduras. (BID: 2005)

II.2- Antecedentes y surgimiento

Antes de la iniciativa de la Mancomunidad Transfronteriza CopánCh'orti', no se han registrado experiencias de cooperación transfronteriza. No obstante, se encontraron antecedentes de pláticas informales desde 1999 entre gobiernos municipales de Honduras y Guatemala a ambos lados de la frontera, a raíz de los efectos ocasionados por el huracán Mitch en 1998 en la cuenca del Río Copán, que es compartida por ambos territorios. De hecho la subcuenca del Río Copán en Honduras, es un afluente de la cuenca del Río Motagua en Guatemala.

MANCORSARIC tiene registro que a los municipios de Santa Rita, Cabañas y Copán Ruinas, que tienen en común la ubicación de los tres cascos urbanos en las inmediaciones del río Copán, les surgió la idea de hermanarse con los municipios vecinos de Guatemala para impulsar un proceso de desarrollo integral con énfasis en los recursos naturales, ubicado en la subcuenca del río Copán.

Desde el Mitch, tanto en la parte nuestra como en la parte occidente de Honduras, se llegó a deteriorar toda la cuenca; entonces empezamos a platicar entre alcaldes, los cuatro alcaldes de Honduras que en este caso fue la MANCORSARIC y por el lado de Guatemala, Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita. Entonces, al sentarnos los ocho alcaldes compartíamos que teníamos que hacer algo por sacar adelante a estas dos regiones, la Copánch'orti', la nuestra, y la de ellos. (Álvaro Guerra, alcalde del municipio de Camotan).

Con el Mitch nació la iniciativa. Dijimos "... lo bueno o lo malo que hagamos nosotros por el lado de Honduras va incidir en el lado de Guatemala". Pero la iniciativa siempre había estado así, nosotros íbamos a Guatemala, ellos venían acá, hablábamos y todo, pero de una manera informal. (Leonidas Aleman, gerente Unidad Técnica de MANCORSARIC).

La idea inicial se orientaba a la formación de un hermanamiento entre municipios y sus mancomunidades, que les facilitara la gestión de proyectos mancomunados para el tratamiento de la cuenca del Río Copán.

Sin embargo, la concreción de la Mancomunidad Transfronteriza CopánCh'orti', con un carácter más formal empieza a mediados del año 2003 cuando una delegación de la Asociación Participa y de la Comisión Cristiana de Desarrollo (CCD), dos ONG's en la zona, se reúnen con personeros de la Mancomunidad MANCOSARIC y, posteriormente con la Mancomunidad CopánCh'orti' de Guatemala. El objetivo era proponer la puesta en marcha de un proyecto entre ambas mancomunidades que fuera el germen de la gestación de la Mancomunidad Transfronteriza. (Memoria: 2003), por cuanto, este proceso transfronterizo toma como base el proyecto "Abriendo Fronteras e Integrando Municipios", financiado por Chistian AID.

En el documento memoria, octubre 2003, queda sentada la idea de esta iniciativa como *"un esfuerzo conjunto de Comisión Cristiana de Desarrollo de Honduras CCD y de Asociación Participa de Guatemala, por medio del cual, pretendemos facilitar la unión de los lazos de hermandad centroamericana a través del trabajo mancomunado de los municipios fronterizos de ambos países y en donde los Gobierno locales deben de asumir el protagonismo en su conducción, tomando como actores principales la mancomunidad MANCORSARIC por el lado de Honduras y la Mancomunidad CopánCh'orti' de Guatemala, en coordinación con sus respectivas Unidades Técnicas Intermunicipales. Esta propuesta es de acompañamiento hacia la formulación de un plan Estratégico de Desarrollo Local Transfronterizo a mediano y largo plazo, el cual será formulado por las mismas mancomunidades en referencia."* (Memoria reunión, octubre 2003)

La motivación principal que indujo a crear la Mancomunidad Transfronteriza, desde lo planteado por los directivos, fue la identificación de una problemática común que enfrentan el territorio y la población. Fundamentalmente se trata del deterioro de la cuenca del Río Copán y sus efectos en el Río Motagua, provocados por la deforestación y contaminación. (Entrevista, Peña Monte: 2007). El proteger la cuenca

común representaba para los actores involucrados una forma de darle unidad al territorio y a los esfuerzos en ambos lados de la frontera. (Entrevista, Guevara: 2007)

El otro aspecto que generó motivación para este esfuerzo, fue la presencia de la población ch'orti' en ambos territorios y las condiciones de pobreza en que habitan. Su presencia representa vínculos históricos y culturales importantes a considerar en cualquier proyección de desarrollo para esta región transfronteriza. Los cuatro municipios de la Mancomunidad guatemalteca pertenecen a la etnia Ch'orti'; así mismo, en el lado de Honduras, en el municipio de Copán Ruinas se registran grupos pertenecientes a esta etnia; de hecho en el mismo se localizan las ruinas de Copán, las que en antaño fueron el centro religioso y político del pueblo indígena. Este representa un vínculo significativo en la región en cuanto a "costumbres, nivel de vida, problemas" (Entrevista, Mata: 2007). El presidente del Consejo de Indígenas Maya-Ch'orti' (COIMCH), señala al respecto:

El pueblo ch'orti' no es solo Jocotán, sino que Copán estaba como centro de la comunidad ch'orti', entonces como hay ch'orti' en Jocotán, hay ch'orti' en Copán. ... aquí se llama Cuenca Copán-Ch'orti', que nos abarca todo hasta Honduras. (Encarnación Avalos, presidente del Consejo de Indígenas Maya-Ch'orti', COIMCH)

Las condiciones político-institucionales que permitieron el surgimiento de la iniciativa transfronteriza, fueron la existencia de dos mancomunidades, una a cada lado de la frontera, con cierta experiencia y desarrollo en la gestión del territorio, contando cada una con unidades técnicas; y la presencia de dos instituciones no gubernamentales, una en cada país, con disponibilidad de facilitar el proceso a los actores locales.

Cuando iniciamos hubo dos ONG's, Asociación Participa de Guatemala, y CCD de parte de Honduras. Anduvieron promoviendo la participación de esta mancomunidad transfronteriza, fue bien vista al inicio con la voluntad política de

los ocho municipios que estábamos involucrados. (Mauricio Arias, alcalde de Copán Ruinas)

Además, los actores locales veían favorable para el impulso de esta iniciativa transfronteriza, la posibilidad de gestionar proyectos con instancias como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

