

disponibilidad en la base de la estructura del Estado, el Municipio.

Son dos los temas de interés por plantear en este ensayo de reflexión: descentralización y Estado y la relación desarrollo socioeconómico y municipalismo.

### 3.1. Descentralización y Estado

En el discurso de la descentralización convergen dos posiciones:<sup>25</sup>

Quienes pretenden disgregar las demandas y conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos sociales de la administración pública. Y quienes promueven el relacionamiento económico y la democratización política del Estado, que posibilitaría la integración y la participación de los sectores populares urbanos generalmente manipulados y marginados.

En el primer caso las experiencias han apuntado a:<sup>26</sup>

a) Políticas públicas, para desconcentrar población, actividades y servicios y, en ciertos casos potenciar a las ciudades intermedias y a las regiones con más posibilidades de desarrollo.

b) Transferencia a los municipios y regiones de algunas funciones de planificación y sobre todo de la gestión de servicios costosos (enseñanza y salud) con el fin de desburocratizar, pero también disminuir los costos de la administración central.

c) Reforzamiento de los gobiernos locales en un sentido político (mayor representatividad-electividad); competencias que implican autoridad, como aprobación de planes generales de orden público, y también en un sentido técnico administrativo (recursos económicos, transferencias de funciones, gestión de grandes servicios públicos).

El segundo caso nos lleva a nuestro planteamiento, cuya base se encuentra en la concepción de la descentralización como el proceso político de reestructuración de las cuotas de poder concentradas y que impiden las aspiraciones de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión más allá de los procesos formales electorales como premisa para la participación autónoma en el desarrollo social a través de un proceso integrativo y no excluyente, o la otra concepción generalizada de

---

<sup>25</sup> Borja. Calderon. Grossi. Peñalba. 1989

<sup>26</sup> idem.

participación, como el uso de mano de obra barata o gratuita de las comunidades de los pobres.

Nuestro punto de partida es la reestructuración política del Estado en su conjunto, tocar el nivel central, el nivel local en los tres poderes (ejecutivo, judicial y legislativo) y las dimensiones sectoriales.

La excesiva centralización efectivamente creó una enorme distancia entre las esferas de conducción y decisión y los espacios donde cotidianamente se mueven las necesidades y demandas de la población, y para llenar ese vacío se estructuró esa complicada red de estructuras superpuestas, contradictorias, burocráticas y hasta ineficientes. Acortar esa distancia requiere de un proceso único y coherente y no de medidas aisladas e incongruentes, también arbitrarias.

Entre los ejes sobre los cuales se focaliza la reforma del Estado, tenemos:

- \* descentralización de los procesos de toma de decisión.
- \* desconcentrar los recursos.
- \* fortalecer la base que es el municipio.
- \* fortalecer las instancias centrales e intermedias.
- \* reforma administrativa y
- \* fomento de la participación ciudadana.

Estos ejes deben ser trabajados como parte de un mismo proceso y en función de la complementariedad y no como procesos en sí mismos, desde una perspectiva contraria a esa distancia forjada por la centralización, esa separación arbitraria y sesgada entre lo central como control de poder y lo local como escenario económico social; sino por la integralidad de los niveles e instancias que comprende el ente estatal como entidad que recoge la diversidad de las demandas independientemente de su expresión territorial (poblado, ciudad, municipio, departamento, provincia, región).

La organización del Estado debe estar preparada para acoger las demandas y necesidades de la población en el nivel que corresponda según la naturaleza de las problemáticas específicas.

Hay tareas fundamentales que sólo un Estado fuerte y organizado puede tener capacidad de enfrentar; por ejemplo la salud, la educación, no son tareas que puedan ser asumidas en su totalidad por el gobierno municipal, la indiscutible incapacidad mostrada por el nivel central no justifica otra irresponsabilidad semejante, responsabilizar de las tareas fundamentales de la nación a las municipalidades, ello significa pasarle al más débil la resolución del problema más grave, lo que llevaría a agravar el problema.

En estos campos se requiere de instancias locales con capacidad de decisión para asumir la demanda, pero también es indispensable una gestión central que intervenga para solventar los desequilibrios entre municipios fuertes y débiles y asuma con capacidad y eficiencia las demandas que requieren de respuestas a nivel nacional, por ejemplo la inversión social es una tarea definitivamente del gobierno central pero bajo un sistema decisional compartido entre los diferentes niveles del Estado.

La tarea de lograr que el crecimiento económico se revierta en desarrollo es tarea de un Estado también fuerte, el capital privado no logrará el crecimiento y estabilidad sin la participación del Estado, el sector privado no convertirá el crecimiento económico en desarrollo, sin la participación del Estado.

El crecimiento económico pasa por fortalecer la economía agropecuaria en su conjunto, tanto la de exportación como la de consumo interno, sólo el Estado puede asegurar la asistencia y servicios que los productores requieren para hacer rentables sus empresas, especialmente las que producen para el mercado nacional.

El reto está en la sabia combinación de crecimiento económico nacional con el desarrollo local, en ello la relación de fomento al crecimiento sectorial económico y fomento del desarrollo social local son parte de un mismo proceso y por lo tanto de un Estado fortalecido en sus dimensiones nacional, local y sectorial.

### 3.2. La Relación Desarrollo Socioeconómico y Municipalismo.

La otra relación que ronda en este confuso debate es la de desarrollo local y municipalismo, donde la tendencia es la de reducir el desarrollo local al proceso de gestión municipal, corriendo el riesgo de caer en el llamado movimiento municipalista, cuya principal fragilidad es tomar el municipio como el universo y área de acción del Estado y el desarrollo. Que en sí misma es una trampa.

De las investigaciones realizadas sobre el desarrollo de procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en América Latina: Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, México, Perú, Bolivia, Ecuador. Podemos recuperar las dinámicas en que se han movido estos procesos donde los municipios han recuperado su papel de actor político en el desarrollo local:<sup>27</sup>

*\* Los obstáculos enfrentados son derivados no sólo de la falta de recursos económicos técnicos del Estado, sino también y muy especialmente de cierta debilidad en la voluntad política de los líderes.*

---

<sup>27</sup> Op cit, Borja, Calderon, Grossi, Peñalba. 1989

- \* El problema de la voluntad política está asociado a una tradición centralizada del poder, (especialmente el ejecutivo), y también con una cultura política verticalista en la toma de decisiones.
- \* Los gobiernos locales, han dejado sin resolver las necesidades básicas de las mayorías de la población; pero, también han sido incapaces de garantizar el orden jurídico elemental y han carecido también de legitimidad y representatividad mínima para actuar en nombre de la ciudadanía.
- \* Los déficit económicos, técnicos y de recursos humanos de los municipios es la debilidad estructural del municipio, esta coexiste con la potencialidad casi inédita de los municipios para enfrentar los problemas de modernización, descentralización y democratización del Estado.
- \* El gobierno municipal reproduce los criterios de distribución del poder del Estado nacional, un esquema presidencialista, un ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo compuesto por concejales electos.
- \* Procesos de descentralización promovido por el gobierno nacional (se delegan competencias en materia de salud y educación, así como infraestructura hacia provincias y municipios) pero uno de los objetivos de este traspaso era restringir los mecanismos de redistribución de ingresos de la cartera federal.
- \* La ideología implícita en estas políticas era que los servicios fueran costeados por la propia provincia o municipio, se legalizaba así la fórmula inequitativa, según la cual cada lugar debía sostener los servicios de acuerdo a sus propias capacidades económicas.
- \* De esta manera, la nación abandonaba su rol arbitral de compensador de las desigualdades regionales y sociales a través de los mecanismos de capacitación, para legitimar el carácter no igualitario de la distribución de la riqueza.
- \* La gestión municipal está afectada por: falta de participación ciudadana. Falta de autonomía. Falta de racionalidad operativa. Esto habrá que profundizarlo si se quiere una mayor democratización del municipio.
- \* La debilidad del municipio se caracteriza ante todo por las características concentradoras y excluyentes del estilo de desarrollo imperante pero también por la presencia de prácticas culturales y políticas como el clientelismo, y la falta del sentido de lo público, Ambas atentan contra el intento planificador de buena administración de los recursos

humanos y financieros, con el consiguiente efecto negativo en la eficiencia municipal. y, particularmente en la provisión de los servicios públicos a su cargo.

\* Vaguedad y ambigüedad en la definición de funciones agravándose ello por la existencia de poderes concurrentes, además de la centralización ha habido, una especialización funcional entre los niveles de gobierno.

\* Otra forma de desmunicipalización se da por la absorción de competencias definidas como municipales, por el gobierno central.

\* La tendencia, más general es hacia una fuerte centralización de la recaudación fiscal, una parte residual de estos recursos es recaudada por gobiernos provinciales o regiones ; las fuentes de recursos fiscales propios del municipio quedan así extremadamente reducidas, sin que por otro lado, los mecanismos existentes para la transferencia logren compensar esta deficiencia por que no disponen en la mayoría de los casos de una infraestructura técnica y administrativa adecuada.

\* En la mayoría de los casos, los mecanismos de transferencias no compensan la desigual capacidad fiscal municipal, que a su vez se relaciona con la ubicación geográfica de la actividad económica imponible.

\* Una descentralización tributaria que no tuviera en cuenta las desigualdades económicas y sociopolíticas entre regiones y municipios, podría llevar a un aumento de ingresos fiscales en algunos municipios en detrimento de otros, o a una mala utilización de los recursos descentralizados.

\* La disponibilidad y manejo de los recursos económicos y técnicos están entre los aspectos que más dificultades presentan a la gestión de los municipios. Los municipios aparecen restringidos en su acción por la insuficiencia de medios y por la limitada capacidad para administrarlos libremente.

\* Se requiere claridad en los mecanismos de transferencias de los recursos nacionales al municipio. sobre todo el establecimiento de los mecanismos de participación de los municipios en la renta nacional.

\* La transferencia de los recursos centrales al municipio no se da de manera automática, esta se hace efectiva a partir de las presiones de los municipios. esta practica tiende a reforzar la disparidad entre municipios grandes y pequeños, por que estas se rigen por las capacidades de presión de los municipios en particular.

\* Las limitaciones socioeconómicas de gran parte de la población, limitan que las municipalidades tengan la posibilidad de incrementos considerables de su fisco a partir de impuestos a la población. [la práctica neoliberal para hacer frente al déficit fiscal, descansa en la instrumentación de diversas formas de autofinanciamiento, las que en la práctica, equivalen a un traslado de los costos de la crisis a los niveles inferiores del gobierno., y paralelamente a los sectores sociales de menores recursos, cuyo acceso, a algunos servicios requiere ser subsidiados.

\* Dada la complejidad del cuerpo jurídico en que descansa la gestión municipal, se requiere de asesoría jurídica. sin embargo los municipios pequeños no pueden pagarla, y si es asignado por un poder superior se tiene el problema de la rotatividad o inseguridad sobre el recurso calificado.

\* La complejidad jurídica paraliza la toma de decisiones por no exponerse los funcionarios municipales a sanciones, ante un mal uso del cuerpo jurídico normativo.

\* El frecuente retraso en la emisión de Ordenanzas por falta de capacidad técnica y falta de voluntad política.

\* Resistencia ciudadana al cumplimiento de las ordenanzas y normas vigentes por parte de la ciudadanía. por su falta de conciencia de lo "PUBLICO".

\* El supuesto básico de la descentralización municipal es decir la transferencia de competencias, recursos y personal de la municipalidad hacia los barrios, zonas o distritos. con autoridades propias , elegidas o delegadas de la autoridad municipal, en la practica es inexistente. Descentralización al interior del municipio.

Revisando esas tendencias sobre desarrollo municipal y recuperando positivamente esas limitantes, así como recuperando la necesidad de la autonomía y la participación; nuestro enfoque parte de la visión de lo nacional y local como parte del mismo proceso de desarrollo del país y no lo nacional como contraposición a lo local y viceversa; y sobre todo las capacidades políticas que deben desarrollar los municipios para que en base a la movilización social lograr presencia a nivel nacional. Que el municipio no se reduzca a una unidad administrativa aislada que por sí sola tendrá la capacidad de autogestionarse.

CATECTERISTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Debilidad municipal	Fortaleza municipal
<p>Muchas autoridades municipales parecen temer la participación viéndola como un potencial peligroso de pérdida de poderes. Esta actitud está en consonancia con el estilo dominante de dirección municipal.</p>	<p>La cualidad mayor del municipio como administración pública es su cercanía a la base social. En este sentido, la entidad edilicia debe mantener como objetivo central de su accionar la promoción de la participación ciudadana, particularmente de los grupos sociales excluidos de los beneficios del desarrollo.</p>
<p>A la inversa, las autoridades destinan cada más tiempo y esfuerzo en las relaciones con el gobierno central para obtener de éste mayores transferencias y legitimarse ante la comunidad local mediante nuevas obras y servicios. En este esquema una buena administración municipal se prueba por su mayor capacidad de obtener recursos extraordinarios del poder central, sin que se considere la progresiva pérdida de autonomía que esa dinámica conlleva. Los municipios utilizan mal su capacidad de obtención de recursos locales, argumentando excesivamente acerca de la pobreza de la comunidad o de la gravedad de la crisis tampoco hacen uso adecuado de su capacidad negociadora colectiva para obtener transferencias estables permanentes, no condicionadas y reguladas por ley, de los poderes centrales.</p>	<p>El movimiento que se debe impulsar es el contrario, Mejorar las relaciones con las fuerzas sociales locales, obteniendo de allí una parte importante de los recursos necesarios, particularmente en los grupos sociales de mayor ingreso. Los sectores más pobres pueden también realizar contribuciones a través de sus organizaciones y mediante trabajo voluntario. La relación municipio comunidad debe fundarse en un equilibrio de derechos y deberes. Si bien el gobierno local está obligado a procurar los servicios básicos que la comunidad necesita, está debe aportar total o parcialmente los medios necesarios para su dotación, en función de su nivel de ingreso y situación material concreta.</p>
	<p>El municipio debe ser, en consecuencia, una administración del desarrollo local con participación permanente de la comunidad.</p>

FUENTE: Borja, Calderon, Grossi, Peñalba. 1989.

Sobre este tema es mucho lo que se ha logrado evidenciar sobre la pérdida sistemática de la autonomía municipal y de los obstáculos en su proceso de recuperación; es evidente la subordinación municipal al gobierno central por aspectos financieros, funcionales, competencias, técnicos, administrativos, y en general de legitimidad del espacio político del municipio.

Sin embargo, una dimensión no considerada, es el espacio de autonomía política inédita, precisamente por la ausencia de una tradición en el ejercicio del gobierno municipal institucionalizado, que por no existir y no tener modelos dominantes de operación, da lugar a recrear la forma de hacer gobierno, recrear la gobernabilidad hacia el municipio en sus relaciones interiores y desde el municipio hacia otros municipios y hacia el resto de la estructura gubernamental.

Igualmente los estudios citados nos refieren esas posibilidades abiertas a partir de las potencialidades que posee el espacio municipal:

*\* El fortalecimiento del municipio necesita en consecuencia, tanto de un cambio profundo en el estilo de desarrollo en el sentido de la desconcentración y la descentralización como de la superación progresiva de ciertas actitudes clientelistas y paternalistas propias de las prácticas políticas habituales.*

*\* La instauración de instituciones democráticas permitió el surgimiento de experiencias que apuntan a una descentralización de índole política, a una mayor autonomía local y a la intervención de los ciudadanos, esto marcó diferencias significativas con otros procesos orientados sólo a aspectos administrativos o funcionales.*

*\* Si bien el fortalecimiento del municipio, es sólo un medio para llevar los impulsos del desarrollo a las comunidades locales más pobres, ese medio puede ser particularmente eficaz, vista su cercanía a la base social, su esencia autónoma y su legitimidad democrática.*

En este campo valdrá la pena poner el énfasis en el espacio factible de ganar dentro del campo municipal, primero que no se reduce a un municipio en particular, segundo que ningún municipio lo logrará por sí sólo y tercero que los municipios pertenecen a una lógica de desarrollo local y nacional más allá de su jurisdicción administrativa. Todo ello bajo un entendido diferente sobre el problema de la autonomía municipal.

Por ello consideramos importante aclarar que el desarrollo local debe ser visto como las dinámicas históricas, sociales,



económicas y culturales con ubicaciones territoriales definibles, que deben potenciarse para darle coherencia y articulación a los componentes del desarrollo nacional.

Así, el desarrollo local, no corresponde a una división formal administrativa de municipios y departamentos dentro de un país, el municipio es la división administrativa del territorio, lo local corresponde a dinámicas espaciales que pueden o no corresponder a la división administrativa territorial.

En esta dinámica se debe aprovechar no sólo el espacio que brinda el proceso de gestión municipal sino potencializar los espacios intermunicipales posibles de construir a partir de necesidades y problemáticas compartidas.

Ello nos conduce a redimensionar el enfoque sobre desarrollo nacional, que no es exclusivamente de crecimiento económico sobre una estructura productiva históricamente desarrollada y articulada a los procesos de punta en la economía de exportación, bajo control monopólico.

Contrario a la posición neoliberal, no se debe fomentar la posición de control nacional de los procesos macro del crecimiento económico y dejarle la responsabilidad del desarrollo social a las unidades más débiles del Estado, los Municipios.

El enfoque de desarrollo nacional contiene las necesidades de crecimiento económico, bajo una estrategia de fomento de la diversidad de posibilidades que brindan las fuerzas económicas del país, un enfoque de no exclusión económica, con énfasis en el potenciamiento de las bases productivas subordinadas que tienen potencial de crecimiento y una ubicación espacial determinada y así revertir las tendencias del desarrollo nacional, basadas en la exclusión, participación en el mercado en desventaja y de transferencia de valor.

El desarrollo del país se enfoca a partir de una visión dinámica, articulada y de mutua determinación entre la dinámica nacional y la dinámica local, vinculada a los procesos de integración regional, a partir de los componentes y sectores del desarrollo económico y social. Bajo una perspectiva de integración alternativa de los sectores poblacionales excluidos, de las dinámicas espaciales al entorno nacional y de la integración regional al mercado mundial.

## TERCERA PARTE

### EL CAMINO DE LA DESCENTRALIZACION.

#### 1. Introducción.

En El Salvador al igual que el resto de Centro América se cuenta con experiencias de descentralización funcional a partir de la creación de varios de los entes autónomos promovidos desde la década de los 50, especialmente en le área de servicios públicos como el de agua, energía eléctrica, comunicaciones, etc.

A partir del Gobierno de Duarte 1984-1989. se dio el espacio en el ejecutivo y a nivel legislativo para acercarse al ámbito local.

La creación de CONARA y el Código Municipal son parte de la estrategia de contrainsurgente a partir de la cual se esperaba quitarle base social al FMLN<sup>28</sup>

En la región Centro Americana en general no contábamos con un ambiente que propiciara los procesos de democratización tanto al interior de la ciudadanía como del Estado mismo. Por el contrario la década de los 80 se caracterizó por el Estado de Seguridad Nacional cuya característica principal era el control casi absoluto de la población, la eliminación de los derechos ciudadanos más elementales y por lo tanto la expresión más absoluta del control Estatal-militar sobre la vida pública y cotidiana.

Por ello en el Salvador el Código Municipal que como instrumento jurídico contiene una amplia gama de funciones que potencian los municipios, este no pudo ser usado como instrumento de desarrollo pues su concepción fue como instrumento de control político social.

*" En los últimos 10 años se han dado cambios importantes en el municipio salvadoreño, si bien estos cambios, juzgados desapasionadamente, son, por un lado, más de orden legal que de orden real y, por otro lado, han obedecido a las políticas que vienen marcadas fuertemente por la guerra y por la estrategia político-militar de los gobiernos, más que a un debate social y político o a presiones de municipalidades o de la población".*<sup>29</sup>

En los años noventa, las políticas neoliberales y la resolución del conflicto armado a través de los acuerdos de paz, de repente abrieron un espacio dentro del cual se vuelve una exigencia

---

<sup>28</sup> Rodríguez Gil, Adolfo. 1992

<sup>29</sup> idem.

volcarse a los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal como una de las vías para resolver los problemas de pobreza que enfrenta el país, en medio de un ambiente contradictorio y confuso sobre lo que se debe entender y hacer por descentralización.

El proceso electoral mismo ha significado que lo municipal tome nuevos giros, y aún en medio del sobre peso de la tradición presidencialista, surgen inquietudes sobre como los municipios y el Estado Central enfrentarán el desarrollo local. Se vuelve tema de discusión y hasta de proliferación de una serie de programas de capacitación en torno a la actividad municipal para tratar de llenar esos vacíos de gobernabilidad municipal producto de muchos años de un modelo de gestión centralizada y de un Estado de Seguridad Nacional.

Desde su visión centralista, el Estado propone una ley de descentralización que además de orientarse casi exclusivamente hacia la necesidad de reforzamiento de los gobiernos municipales y obviar las necesidades de descentralización del ejecutivo, en el diagnóstico que fundamenta la propuesta de descentralización, no se mencionan los esfuerzos de descentralización que se inician a partir de los Acuerdos de Paz y las experiencias de desarrollo local que se han venido construyendo en el país especialmente en las zonas donde se llevó a cabo la guerra.

En esta perspectiva resulta interesante la experiencia de Chalatenango que en el área económica y social ya cuenta con procesos e instrumentos que pueden brindar pistas para llevar a cabo un proceso de descentralización primero que no tiene una visión centralista del fenómeno y segundo que es producto del proceso de negociación entre los actores sociales que intervienen en el proceso.

Por ello y frente a los retos que se plantean en el país y la urgencia de una respuesta adecuada a las necesidades estructuralmente insatisfechas de la población, intentamos una reflexión que partiendo de una experiencia particular, se puedan extraer elementos básicos a considerar en un proceso de descentralización que refuerce la democratización del Estado y de la política social.

## 2. Experiencias Alternativas en el Area Salud.

### 2.1 Breve caracterización de Chalatenango.

Chalatenango es un departamento que sigue manteniendo las características rurales de su población, (Censo Nacional 1992, 201,225 habitantes). Con un 64% que viven en la zona rural y el 36% residentes en los poblados urbanos.

Presenta una condición de pobreza generalizada, la prevalencia de una economía de subsistencia, la precariedad de las condiciones de vida de sus habitantes, el abandono del Estado en la dotación de servicios públicos por deficiencias e incapacidad tanto en calidad como en cobertura de los mismos, siendo la salud y la educación, de las áreas más desprotegidas, el abandono y destrucción que dejó la guerra la que deja un nuevo problema a sus habitantes, como es, la población discapacitada como efecto directo del conflicto militar.

La localización del conflicto militar en el departamento es resultado de ese proceso. Pero a su vez, y sobrepasando la dinámica de destrucción de la guerra. En medio del conflicto militar se generó un proceso de cooperación y colaboración para atender las necesidades más urgentes de la población, que una vez firmados los Acuerdos de Paz dejan un saldo positivo: El Sistema Popular de Salud, El Sistema Popular de Educación y la reorganización de un Sistema Popular de Producción.

Después de la guerra y para el proceso de reconstrucción del país, para lograr enfoques y opciones de desarrollo adecuadas a las nuevas demandas de democracia y participación, es necesario comprender y retomar la dinámica socioeconómica que se configuró durante el largo período que duró la guerra.

No obstante, su evidente pobreza material, se rescata su invaluable experiencia de participación social y cooperación en la contingencia; que en la nueva coyuntura histórica que hoy se construye en el país, es su principal fuerza y potencial para el desarrollo.

Estas experiencias de la sociedad civil, han estado acompañadas del trabajo de organismos de apoyo nacionales e internacionales, expresados a través de ONG's; convenios bilaterales entre Gobierno y Organismos de Cooperación internacional; y el inicio de procesos de concertación socioeconómica entre el Estado y las expresiones organizativas de la población, a partir de los Sistemas de Servicios Alternativos.

Para enfrentar el proceso de gestión del desarrollo en el departamento de Chalatenango, en el marco de la consolidación de la paz, se hace necesario ubicar la dinámica territorial y socioeconómica que se fue conformando durante el período de la

guerra. Una vez concluido el conflicto militar, la dinámica militar-territorial ha trascendido en tanto dinámica socioeconómica que claramente divide al departamento en dos áreas con especificidades propias.

Actualmente, y con los procesos de repoblamiento, en lo económico y social se definen dos zonas: la nororiente con 9 municipios, donde el FMLN tiene base social; y el resto del departamento, integrado al sistema nacional.

En lo económico, la primera zona se caracteriza por el proceso de repoblamiento, con producción de granos básicos para la subsistencia, así como el cultivo de hortalizas, para el consumo y venta en Chalatenango.

Cuentan con un sistema de apoyo técnico financiero, de una red de ONG's, así como de un sistema de organización territorial con articulación a nivel nacional. En cuanto a servicios de apoyo a la producción y vivienda, poseen un sistema de crédito a través del COFICOL, y se han iniciado experiencias de manejo orgánico de cultivos.

En lo social, se han mantenido y desarrollado los Sistemas Populares de Salud y Educación que lograron establecerse durante la guerra frente a la ausencia total de los servicios estatales en esa zona.

Sin embargo, en general la etapa que en este momento enfrenta la población asentada en este territorio es la de garantizar la sobrevivencia y, más específicamente, de seguridad alimentaria inmediata, al enfrentar el proceso de reconstrucción total de la vida cotidiana familiar y comunal.

La zona integrada al sistema nacional ha mantenido la dinámica de producción y comercialización de los cultivos de subsistencia y los cultivos comerciales (caña, ganado, sandía, melón, hortalizas), así como las características de deficiencia de los servicios estatales en salud, educación y servicios básicos.

## **2.2 Sistema Popular de Educación.**

Actualmente, para entender la situación educativa del departamento es importante reconocer la existencia de dos sistemas educativos: el sistema formal oficial, que cubre tres niveles de enseñanza (parvularia, básica y media), y el sistema popular, que nació del desarrollo organizativo impulsado por las comunidades cristianas y se consolidó como sistema educativo durante la guerra.

SISTEMAS DE EDUCACION

SISTEMA POPULAR	SISTEMA OFICIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cubre la zona nororiental del departamento distribuida en 4 regiones.</li> <li>* Una población escolar de aproximadamente 4,000 alumnos.</li> <li>* Cubre el nivel pre escolar y nivel de educación básica.</li> <li>* Educación de Adultos.</li> <li>* 240 maestros populares.</li> <li>* 32 escuelas.</li> <li>* Diseño metodológico educativo que cubre la organización administración y evaluación.</li> <li>* Estrecha relación con la comunidad.</li> <li>* Los maestros son de la misma comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Existen 14 distritos escolares.</li> <li>* Personal calificado.</li> <li>* Cubre 41,785 alumnos.</li> <li>* Con 354 escuelas.</li> <li>* Cubre el nivel pre escolar. Educación básica y media.</li> <li>* Programa de educación de Adultos.</li> </ul>
LIMITACIONES SPE	LIMITACIONES SNE
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de recursos económicos</li> <li>* Insuficiente infraestructura y material didáctico.</li> <li>* Por el nivel educativo de los maestros populares no pueden desarrollar otros niveles educativos.</li> <li>* Las relaciones con programas y administración oficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Su cobertura no es suficiente.</li> <li>* Personal insuficiente.</li> <li>* Deficiencias de equipo e infraestructura.</li> <li>* Las comunidades no participan en la implementación del modelo.</li> <li>* Los currículos son inadecuados a la región.</li> </ul>

A pesar de las condiciones bajo las cuales el sistema popular se ha desarrollado, en la actualidad es un sistema que, aún con sus limitaciones, en términos relativos demuestra la misma capacidad del sistema formal, además de la cualidad de ser en sí mismo un modelo alternativo de educación.

**PROMEDIOS DE COBERTURA POR SISTEMA**  
**Departamento de Chalatenango**

SISTEMA OFICIAL	Alumnos/ Centro	Alumnos/ Sección	Alumnos/ Maestro	Maestros/ Sección
Parvularia	41.0	27.5	32.0	1.2
Básica.	188.1	24.8	34.5	1.4
Media.	189.0	29.0	21.0	1.3
<b>SISTEMA POPULAR</b>				
Básica	106.5	16.3	16.4	1.0
<b>TOTAL</b>	<b>138.2</b>	<b>24.2</b>	<b>31.0</b>	<b>1.2</b>

FUENTE: MEP. Matricula inicial 1993.

De la complejidad que supone la existencia de dos sistemas educativos, que por su origen enfrentan contradicciones ideológico-políticas, son tres los aspectos más significativos a resaltar: por un lado, el aporte del desarrollo de un sistema de educación alternativa que ha logrado no solamente ampliar la cobertura de educación en los lugares que el sistema formal no cubre, sino llegar a ser un verdadero sistema de gestión comunitaria para la educación; por otro, la presencia de ambos sistemas obliga a la realización de un proceso de concertación y negociación, que tienen bases reales para ser una verdadera concertación, cuyo resultado es la firma de convenios entre las partes; y finalmente, quizá el más importante por su trascendencia, sentar las bases para llegar a la construcción de un sistema integral, que se recoge en el Sistema Local de Educación (SILED), propuesto por PRODERE, y que nace de la experiencia de Chalatenango, con potencial de desarrollarse a nivel nacional y con proyección hacia el resto de América Latina.

### 2.3 El Sector Salud.

Como punto de partida hay que enunciar el limitado acceso de la población a los servicios de salud, que comparativamente con educación, el sector educativo, a pesar de sus deficiencias, presenta mejores condiciones. El Ministerio de Salud registra los siguientes centros de asistencia en la zona:

SERVICIOS DE SALUD.	
Hospitales:	1
Centro de salud:	2
Unidad de salud:	8
Puesto de Salud:	14

Sin embargo, en 10 municipios no hay ningún tipo de servicios de salud. Y de la infraestructura existente, siete unidades de

salud están cerradas; y del resto, la mayor parte funciona irregularmente por falta de personal, medicamento y equipo.<sup>30</sup>

En 1990 se registró una existencia de 140 camas entre el Hospital Dr. Luis Vásquez y el Centro de Salud de Nueva Concepción, lo que significa una disponibilidad de 1 cama para 1,437 personas.<sup>31</sup>

#### **El Sistema Local de Salud (SILOS).**

En 1987 la OMS y OPS impulsaron la iniciativa del modelo de Sistemas Locales de Salud (SILOS). En el 90 PRODERE retomó y apoyó el proceso de organización y fortalecimiento del modelo, el que actualmente tiene una cobertura poblacional de 92,350 habitantes, de los cuales el 79% es población rural; geográficamente, abarca a siete municipios, con una infraestructura de: el Centro de Salud de Nueva Concepción, 4 puestos de salud y 24 dispensarios de rehidratación oral.

A este esfuerzo se han sumado el Ministerio de Salud y Asistencia Social, que en marzo de 1992 oficializó el Centro de Salud de Nueva Concepción como SILOS, más un conjunto de ONG's y organizaciones sociales que desde hace varios años están apoyando la zona: PROVIDA, CCR, COMUS y ANTA. Y como iniciativa más reciente, se está buscando articulación con la municipalidad.

Sin embargo, el sistema como tal enfrenta el problema de la rotatividad de personal (directores y médicos en servicio social), lo que determina retrasos y problemas de seguimiento a la metodología, estructura y normatividad del SILO; así como los problemas de suministros y recursos que enfrenta el sistema de salud en su conjunto. Es de mencionar, especialmente un componente básico del sistema, como es el sistema de referencias en el nivel de prevención, a través de agentes comunitarios de salud, que se discontinúa por desconocimiento o negligencia del personal profesional que se rota sistemáticamente.

#### **Sistema Popular de Salud.**

En el área de salud como en la de educación se tiene la presencia del Sistema Popular de Salud, desarrollado en la zona sur oriental del departamento, cuenta con un sistema organizativo en tres niveles (OLSI, ORSI y ODSI) y aproximadamente 300 promotores de salud, que fueron capacitados durante la guerra en odontología, laboratoristas, cirugía, atención de partos y medicina natural. Actualmente se proyecta la cobertura de un segundo SILOS en el departamento.

---

<sup>30</sup> FIDA 1992

<sup>31</sup> MSPyAS. Memoria 1990-1991



Este esfuerzo de servicios comunitarios en salud ha contado con el apoyo del Comité Diocesano para la Salud, que desde la guerra ha abastecido de medicamentos y de recursos calificados al sistema, así como el apoyo de PROVIDA, CCR y ANTA. Con un área de influencia importante dentro del departamento.

### PROGRAMAS

**PROVIDA:** Arcatao, Nueva Trinidad, San José las Flores, San Isidro Labrador, S. Antonio Los Ranchos, Las Vueltas, El Carrizal, San Fernando, Nueva Concepción, 92 comunidades.

Población beneficiaria:

Repobladores, desplazados, Lisiados, excombatientes, cooperativistas, pequeños productores, jornaleros.

Programas:

Programa materno infantil y Administración de clínicas  
 coordinación: Salud sin límites, CODYPSA,  
 ANTA, CCR, MISPA, PRODERE,  
 ODSI/OMSI.

**COMANUS:** Nueva Concepción en 18 comunidades  
 Programa materno infantil.

Coordinación: FEDECOPADES, PROVIDA, Visión mundial, ADS.

---

**FUENTE:** Memoria Reunión FIDA octubre 1993 Chalatenango

A su vez, en este sector se ha llevado a cabo el proceso de concertación con el Ministerio de Salud, a efectos de restablecer los servicios del ministerio en la zona exconflictiva, la capacitación y nivelación de los promotores sociales y la integración del modelo organizativo de salud en el sistema de SILOS.

Aun con lo reciente de la experiencia de los SILOS y las deficiencias y limitaciones (especialmente para la ampliación de cobertura, que son problemas a resolver) como proceso, es importante rescatar aspectos de más largo alcance: el SILOS y el Sistema Popular de Salud han resultado ser mecanismos idóneos de servicio de salud a la población que regularmente no cuenta con atención de salud, pero lo más relevante es que se ha constituido en un ejercicio importante de descentralización, que va más allá de la desconcentración de los servicios del Estado, y está pasando por un proceso de concertación y cooperación entre Estado, Comunidad y ONG's, con mucha potencialidad de democratización del sistema social del Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- Agencia ARCA S.A. Estudio Monográfico de los Departamento de Chalatenango y Morazán. San Salvador, marzo 1993.
- Barahona. Pantoja, Carmen Amalia. Tesis: Implicaciones Sociológicas por la aplicación de la Ley Simpson Rodino en la Estructura Social Salvadoreña. 1988.
- CENITEC, DIES. La Erradicación de la Pobreza en El Salvador. Revista Política Económica, Vol 1, No. 4, Diciembre 90 - Enero 92
- Denys Gustavo. Sistemas de Producción Agrícola en el Departamento de Chalatenango. Documento de Trabajo No. 2, PNUD/FAO/ELS/78/004 El Salvador, julio 1981.
- FIDA. Proyecto de Desarrollo para Poblaciones Afectadas por el Conflicto. Departamento de Chalatenango. San Salvador 1992.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Memoria 1990-1991. San Salvador, julio 1991.
- Navas. Candelaria. Mujeres en El Salvador. Mujeres Centroamericanas: Tendencias Estructurales. Tomo I. FLACSO/CSUCA/Universidad para La Paz. San José Costa Rica. 1989.
- OEA. El Salvador. Zonificación Agrícola. Fase I, Washington D.C. 1974.
- Recinos. Anibal. Tesis: Estudio Sociológico de los Desplazados en la Ciudad de Chalatenango. UCA. 1986.
- UCA/PRODERE. Diagnóstico Ocupacional de Familias en Situación de Pobreza. Base de datos del Departamento de Chalatenango. San Salvador, julio 1992.
- Caballero Z. Elsa Lily. "El rostro humano del ajuste o un ajuste sin la dimensión humana". Más allá del ajuste, la contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas. Ruben Raul, Oord Govert van (editores), DEI octubre 1991.
- Borja, Jordi. Calderon, Fernando, Grossi, María. Peñalba, Susana. "Descentralización y Democracia: Gobiernos Locales en América Latina. Colección Estudios Urbanos. CLACSO, SUR, CEUMT-Barcelona. Santiago Chile, 1989.
- Dos Santos, Theotonio. De Oliveira Eiras, Isabel C. "La Situación Socio-económica en América Latina y su Reflejo sobre los Gobiernos

Locales y las ONGs." Revista Pobreza Urbana y Desarrollo. FICONG. Año 2 No. 5, Buenos Aires, Argentina 1993

FUSADES. "Reformas estructurales del area social". Informe Trimestral de Coyuntura No. 2/91, San Salvador, El Salvador 1991.

FUSADES. "Reformas estructurales en los sectores sociales". Boletín Económico y Social No. 60, julio 1991, San Salvador El Salvador 1991.

FUSADES. "El Papel del Gobierno y del Sector Privado en la Posguerra". Boletín Económico y Social No. 76, marzo 1992.

GAES-MIPLAN. "Evolución Económica y Social. 3er Informe Trimestral enero - septiembre 1990.

MIPLAN. Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal " Documento Preliminar Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal. San Salvador, julio 1993.