

concertación como ADEL, SILOS, SILEDS, CACH y COD-DICH, con diferentes ángulos de abordaje y un abanico de acciones que apuntan en varias direcciones: producción, educación, salud y medio ambiente.

En Chalatenango está en marcha, pues, un inédito proceso de concertación, que está haciendo posible la elaboración de políticas que orienten y faciliten acciones concretas de cara a superar la pobreza construyendo desarrollo.

Muchos actores están estableciendo conjuntamente la agenda estratégica de desarrollo departamental y apoyando la creación de mecanismos para su realización. La Agencia de Desarrollo Local, el Comité Ambiental de Chalatenango y la Corporación Integral de Desarrollo, son instancias que han asumido entre sus funciones retos fundamentales como coordinar e integrar los esfuerzos de diferentes sectores combinando intereses distintos, establecer mecanismos efectivos de participación, discutir los planes de desarrollo, definir conjuntamente qué agentes ejecutan los proyectos de desarrollo de acuerdo a su experiencia y capacidades, fortalecer los esfuerzos concertados existentes, gestionar proyectos, administrar el uso de fondos y fortalecer la capacidad de prestación de servicios de los municipios<sup>24</sup>.

Ahora bien, todo lo expuesto, no significa que estamos frente a un proceso sin problemas y obstáculos. Todo lo contrario. Chalatenango continúa teniendo serios problemas que dificultan fuertemente la concertación del desarrollo. Esto es cierto, pero no lo es menos –y es lo que pretendemos subrayar en esta ocasión– que también cuenta con enormes potencialidades, humanas, naturales y socio-institucionales. Creemos que éste es buen momento para emprender un

<sup>24</sup> Ver: Rubio, Goitia, Enríquez. Op. Cit.

profundo proceso de transformación de la realidad económica, social, política, medioambiental e institucional, de construir las bases para el desarrollo humano sostenible de Chalatenango, y la concertación está mostrando ser camino y método adecuado.

Finalmente, queremos compartir una reflexión de cara al resto del país y es que si Chalatenango, históricamente marginado y excluido de las políticas nacionales, pobre y fuertemente afectado por la guerra, donde la polarización y el enfrentamiento entre sectores y fuerzas de su población alcanzaron niveles extremos, está logrando construir esa concertación para el desarrollo, es fácil suponer que esta experiencia puede ser replicada en otras localidades del país donde los problemas son menos agudos y profundos.

## Glosario

ADEL: Agencia para el Desarrollo Económico Local de Chalatenango

ADHU: Fundación para el Derecho Humano

ASAPALMA: Asociación de Artesanos de La Palma

ASECHA: Asociación Ecológica de Chalatenango

BFA: Banco de Fomento Agropecuario

CATIE: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

CDS/NC: Comité de Desarrollo Sostenible de Nueva Concepción

DHS/PNUD: Programa de Desarrollo Humano Sostenible del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

CEL: Comisión Ejecutiva del Río Lempa

CENTA: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal

CODDICH: Corporación departamental para el desarrollo integral de Chalatenango

CONAMUS: Comité Nacional de Mujeres Salvadoreñas

CORDES: Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador

DGRNR: Dirección General de Recursos Naturales Renovables

DM-1: Destacamento Militar N°1

FIAES: Fondo Iniciativa para las Américas

FUNDAMUNI: Fundación para el Desarrollo Municipal

FUNDALEMPA: Fundación Río Lempa

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo

FUNDESYRAM: Fundación para el Desarrollo socio- económico y Restauración Ambiental

FUNPROCOOP: Fundación Promotora de Cooperativas

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INNCO: Instituto Nacional de Nueva Concepción

INFRAMS: Instituto Nacional

MINED: Ministerio de Educación

SEMA: Secretaria Ejecutiva del Medio Ambiente

PNC: Policía Nacional Civil

PPDH: Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos

PROCHALATE: Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para las áreas afectadas por el conflicto en el Departamento de Chalatenango.

PRODERE: Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América.

REDES: Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo

SLS: Socorro Luterano Salvadoreño

## Bibliografía

Arocena José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Ed. Nueva Sociada. Caracas. Venezuela. 1995

ADEL. *Perfil de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango*. Chalatenango, Marzo de 1993.

ADEL. *Plan anual operativo para 1997*. Chalatenango. 1997

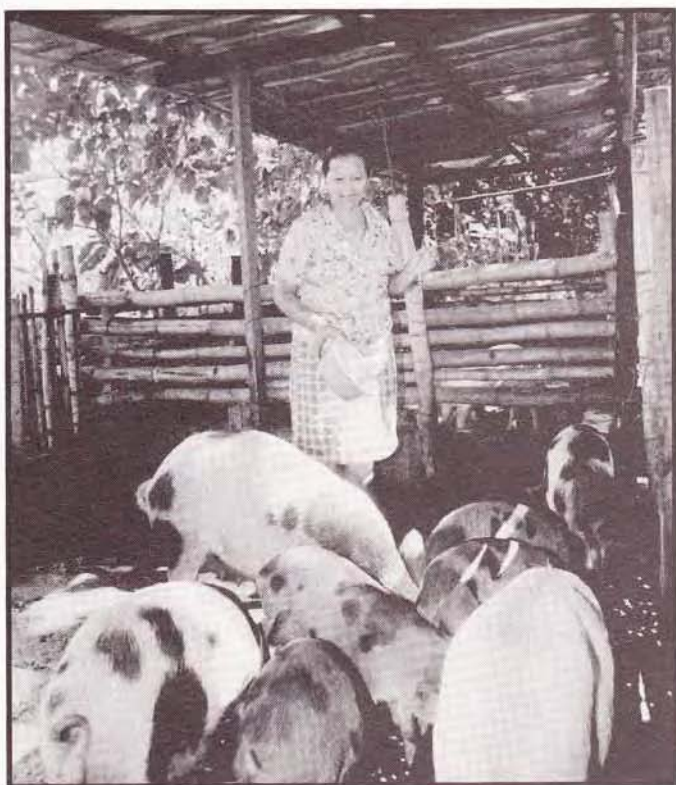
CCR-CIDEP: *La educación popular en Chalatenango: un diagnóstico*. El Salvador.1993

Martens y Boekel. *Las Agencias de Desarrollo Económico Local: el caso de Centroamérica*. San Salvador, El Salvador.

Paz Narváez. *Estudio de caso: Comité Ambiental de Chalatenango*. FUNDE. San Salvador, El Salvador. 1997

PRODERE, PNUD, UNOPS: *Chalatenango, sistemas locales de Desarrollo*.San Salvador.

Rubio, Goitia, Enríquez. *Desarrollo humano sostenible, una alternativa para Chalatenango*. San Salvador, El Salvador.



Granja porcina, microempresa en Nejapa

*El fortalecimiento  
socio-institucional del territorio  
como metodología de desarrollo local*

*Caso Nejapa*

MARCOS RODRÍGUEZ

# **El fortalecimiento socio-institucional del territorio como metodología de desarrollo local**

## **Caso Nejapa**

MARCOS RODRIGUEZ

En este trabajo, se tratará de aportar a la reflexión sobre el desarrollo regional/local en El Salvador con la presentación y reflexión teórica sobre la experiencia que en construcción de mecanismos institucionales de desarrollo local, se ha desarrollado en el municipio de Nejapa desde 1994. La FUNDE, ha participado activamente en esta experiencia, junto a otras instituciones nacionales y locales, a través de un proyecto de promoción e investigación del desarrollo local, que lleva adelante con el apoyo financiero de la Fundación Interamericana (FIA).

El caso del municipio de Nejapa, ha alcanzado cierta notoriedad en El Salvador durante los últimos años debido a la construcción de un mecanismo institucional de desarrollo en el que los actores locales han jugado desde el comienzo un papel protagónico principal. El impacto, que la conformación de este mecanismo ha tenido en la construcción del territorio, así como en la gestión e inversión de recursos para el desarrollo, evidencian el papel que puede jugar el tejido socio-institucional para desatar verdaderos procesos de desarrollo local.

Para facilitar la exposición del caso, se comenzará dotándolo de un marco teórico, que pretende profundizar sobre la importancia del capital socio-institucional y sus componentes en los procesos de desarrollo local. Posteriormente se reali-

zará una exposición de la situación del Municipio revisando el estado en que estaban los capitales que constituyen los input del desarrollo multidimensional al comienzo de la experiencia que se analiza. Para concluir, se expondrá el proceso mismo de construcción del Consejo de Desarrollo de Nejapa (CDN) y los resultados obtenidos después de cuatro años de experiencia.

## **La importancia del capital socio-institucional en el desarrollo regional/local**

En la FUNDE concebimos el desarrollo regional/local como *un proceso endógeno, territorialmente localizado y multidimensional, de crecimiento, acumulación, sustentabilidad, participación, calidad y equilibrio espacial del territorio, cuyo objetivo último es en la producción de riqueza y bienestar para la Comunidad territorial como un todo y cada individuo residente en Ella.*

El primer concepto que amerita ser comentado en esta aproximación a una definición de un proceso de desarrollo territorial, es que se trata de un proceso *endógeno*, es decir que se debe desarrollar al interior de cada localidad o región del país. Esto sugiere, en oposición a los planes gubernamentales que han existido en El Salvador, que la fuerza motriz de este proceso debe estar localizada al interior de los territorios y no en organismos dependientes del Gobierno central. De lo contrario estaremos presenciando, en el mejor de los casos, el impacto de acciones de desarrollo nacional pero no procesos de desarrollo regional/local.

Sin embargo, el hecho de que el desarrollo territorial sea principalmente una cuestión del territorio, no quiere decir que de este proceso debe estar excluido el Gobierno central y las organizaciones nacionales de la Sociedad civil. El desarrollo de los territorios es de interés primordial de la nación



pues el desarrollo de ésta no es otra cosa que la suma articulada de los primeros. Desde esta perspectiva, el Gobierno central y las organizaciones nacionales deben de desarrollar políticas institucionales de desarrollo territorial, cuya función no es la de sustituir el protagonismo que corresponde a los actores territoriales, sino la de generar condiciones de entorno positivas para el desarrollo territorial.

Es de señalar que *el territorio*, es en este caso un concepto más amplio que una simple localización geográfica (el oriente o la zona norte del país) o política administrativa (el Municipio o el departamento) y alude al espacio donde las personas particulares actúan para buscar solución a sus problemas de reproducción social, económica y cultural; y donde las empresas encuentran el ámbito que condiciona sus capacidades competitivas. Es además el espacio donde se prestan la mayoría de los servicios (agua, comunicaciones, educación, salud, etc.) que tienen trascendencia para las personas y las empresas; donde los primeros buscan trabajo y las unidades económicas desarrollan sus capacidades competitivas; donde existen además, las mayores posibilidades de participación política ciudadana.

Con la caracterización del desarrollo regional/local como un fenómeno *multidimensional* se resalta que este consiste en un proceso de producción de desarrollo en el que participan como insumos factores de diversa índole (capital: humano, natural, cultural, financiero, físico, tecnológico y socio-institucional), y se obtiene como resultado final diferentes productos (crecimiento y acumulación sostenidos y equilibrados; desarrollo participativo; desarrollo económicamente sustentable; desarrollo cualitativo; desarrollo territorializado y desarrollo vital) que en su conjunto contribuyen a la realización humana.

De esta forma de ver el desarrollo se deduce que una estrategia apropiada para impulsarlo a nivel territorial debe orientarse

a incrementar los capitales o acumulaciones de cada territorio. Existen actualmente en el país diversas iniciativas orientadas a fortalecer estas acumulaciones como son: los programas del FISDL, algunos programas de promoción de la microempresa, algunos proyectos del FIAES o FONAES, programas de la cooperación internacional y cientos de proyectos ejecutados por ONGs cuyo ámbito principal de trabajo es la comunidad. Todos estos proyectos tienen sin duda algún tipo de incidencia en las diferentes formas de capital que hemos mencionado, sin embargo, con el objetivo de orientar de mejor manera estos esfuerzos se vuelve fundamental identificar el papel que cada una de ellas juega en el desencadenamiento de procesos endógenos de desarrollo. Es aquí, donde el capital socio-institucional, pese a su carácter "poco tangible y mensurable" adquiere una importancia vital para "para desarrollar adecuadamente el proceso de producción de riqueza y bienestar" <sup>1</sup>.

El capital socio-institucional de un territorio está constituido por el tejido de organizaciones e instituciones que existen en su interior y por las normas (legales o tradicionales) que rigen su funcionamiento. En forma más concreta, este capital está formado por los grupos sociales y las instituciones que como: los entes del Estado presentes en el municipio (gobiernos locales y entes del Gobierno central); las empresas (micro, pequeñas medianas y grandes); las organizaciones sociales y comunales; ONGs, actúan en el mismo. Todas estas instituciones y organizaciones no existen en forma separada, sino que mantienen relaciones entre sí y con el territorio, que se encuentran guiadas por sus propios intereses y normadas por leyes y costumbres. De allí que para evaluar el desarrollo de esta forma de capital sea tan importante conocer las fortalezas y debilidades de éstas instituciones como la calidad de las relaciones que éstas mantienen entre sí.

De las instituciones del territorio depende en buena medida la calidad con que se gestionan las otras formas de capital

que participan en la producción del desarrollo territorial. Son por ejemplo estas instituciones las encargadas de formar el capital humano mediante la prestación de servicios como educación, salud, agua y energía, transporte, etc; las involucradas en la gestión del capital natural, mediante las actividades económicas o la regulación ambiental; las encargadas de construir, instalar, regular o solicitar afuera del territorio el capital físico o infraestructural con que se cuenta; gestionan una parte del capital financiero, como inversores, prestatarios o prestadores; y dependen en sus actividades del capital tecnológico a que tiene acceso el territorio.

Es también a través de las instituciones y organizaciones del territorio que las clases sociales y grupos de interés tienen la posibilidad de participar en procesos de desarrollo. Un sector que no es capaz de generar su referente organizacional tampoco será capaz de aportar su esfuerzo al desarrollo del territorio.

No menos importantes son las instituciones locales como generadoras de reglas y normas que regulan el cuerpo social del territorio. El Gobierno local por ejemplo, es la única institución con poder legislativo (dicta ordenanzas) aparte de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, otras instituciones como las organizaciones comunales, las empresas o las ONGs tienen también una importante capacidad potencial para formar opinión en la población, predisponiéndola positiva o negativamente a aceptar cambios en los comportamientos dominantes.

Son también las instituciones del territorio las que responden por las relaciones políticas y económicas que éste mantiene con el exterior. Así por ejemplo, es el Gobierno local el interlocutor más válido del territorio frente al Gobierno central y las empresas quienes responden por el posicionamiento que tenga el territorio en los mercados externos.

Pero la importancia principal de los actores sociales e instituciones territoriales radica, como se afirma en los trabajos anteriores de este libro, en que en ellos se encuentra potencialmente presente el sujeto que puede llevar adelante el proceso de desarrollo territorial.

La subestimación de la importancia que tiene esta forma de capital territorial ha llevado a que costosos proyectos de inversión en capital infraestructural (construcción de sistemas de agua o energía), del capital humano (capacitación y asistencia técnica) o del capital financiero (sistema de crédito a los productores), emprendidos por agentes externos al territorio no hayan logrado desatar en la mayoría de los casos procesos sostenibles de desarrollo.

## **LAS VARIABLES DEL CAPITAL SOCIO-INSTITUCIONAL**

La importancia que tiene el capital socio-institucional para el desarrollo territorial, lo sitúa como un tipo de acumulación clave para la implementación de una estrategia de desarrollo local o regional. Sin embargo, para orientar adecuadamente los esfuerzos se hace necesario conocer cuáles son los principales aspectos, cualidades o variables que determinan los niveles de fortaleza o debilidad de esta forma de capital. Expondremos en adelante en forma de variables e indicadores, algunos aspectos a observar para determinar tanto la fortaleza del tejido socio-institucional del territorio como los resultados obtenidos por los proyectos de desarrollo orientados a su fortalecimiento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>En la reflexión sobre las variables que determinan el estado del capital socio-institucional, se ha empleado diferentes insumos teóricos entre los que destacan el Marco de Desarrollo de Base elaborado por la Fundación Interamericana y aportes del CLAHE. La base empírica para tal reflexión está constituida principalmente por la experiencia desarrollada en el Municipio de Nejapa, así como otras experiencias desarrolladas en El Salvador por ADEL Chalatenango y el Consejo de Desarrollo de Tecoluca.

*Extensión.* Se refiere a la cobertura de la organización social y económica que existe en el territorio, manifiesta en aspectos como: la proporción de los grupos sociales y especialmente de comunidades, barrios o colonias que cuentan con organización propia; la cantidad de organizaciones sociales de interés específico ( de jóvenes, ambientales, de género, etc), de ONGs, instituciones del Estado existentes; la cantidad y el tipo de empresas existentes en el territorio; etc.

Es sabido que al igual que los organismos vivos, los territorios se compelejizan, con la presencia de mayor cantidad de órganos especializados, en la medida en que se desarrollan. Cuanto más avanzada es una sociedad territorial, es generalmente más rica en instituciones especializadas y más compleja y horizontal la interacción entre éstas. En el sentido opuesto, cuanto más atrasada es una sociedad, más simple y vertical es su estructura interna. La historia de las sociedades humanas está llena de ejemplos de sociedades con estructuras simples y verticales, pobres en instituciones y sin aparentes contradicciones internas, que languidecen estancadas o se desmoronan sorpresivamente.

*Articulación territorial.* Esta variable se refiere al tipo de vínculos que establecen entre si las diferentes organizaciones del territorio en tres niveles: el sectorial, el intersectorial y el inter-territorial.

Ejemplo de articulaciones o alianzas a nivel sectorial pueden ser las organizaciones municipales o departamentales de comunidades, coordinaciones territoriales permanentes entre las instituciones del Estado, entre diferentes ONGs o entre las empresas. Este tipo de articulaciones genera referentes relativamente homogéneos, simplifica los procesos de negociación y evita la duplicidad de esfuerzos. La debilidad que han tenido los espacios territoriales subnacionales en el país como los municipios y departamentos, ha conducido a que las

organizaciones e instituciones existentes en estos espacios estén por lo general incorporadas a organizaciones mayores de tipo sectorial a nivel nacional antes que a agrupaciones sectoriales con carácter subnacional.

El segundo nivel de articulación territorial, el intersectorial, es actualmente estudiado por diversas organizaciones internacionales, bajo el nombre de "alianzas estratégicas" que evidencien como los diferentes sectores del territorio relacionan sus propios intereses con los del territorio. En este caso se trata de articulaciones o alianzas horizontales entre organizaciones de distinto tipo, cuya fortaleza radica en los aportes cualitativamente distintos y complementarios que pueden realizar para alcanzar un objetivo en común que beneficie el desarrollo del territorio. Este tipo de alianzas, que no van en desmedro de los intereses particulares de cada actor o sector, pueden permitir alcanzar resultados superiores a la simple suma de aportes que pueden realizar organizaciones del mismo tipo.<sup>11</sup>

La creciente importancia que se le otorga a las alianzas en los procesos de desarrollo territorial, se manifiesta en que instituciones como la Fundación Interamericana las hayan incorporado como un concepto central en su definición de desarrollo local:

*"La Fundación Interamericana actualmente define el desarrollo local como un proceso participativo para abordar y resolver diversos **problemas socioeconómicos** en un **territorio determinado**, por medio de la formación de **alianzas** entre la **sociedad civil**, los **gobiernos locales** y el **sector privado**, que conduzcan al **desarrollo sostenible**, a la mejora de la calidad de vida de los grupos de bajos ingresos, y al **fortalecimiento de la democracia** en la región."*<sup>111</sup>

Durante los últimos años se han realizado en el país y a nivel municipal, algunas iniciativas de articulaciones intersectoriales, propiciadas por el Estado central, como son los Comités Intersectoriales. Sin embargo, su enfoque vertical (excesivamente centrado en garantizar el liderazgo del Gobierno local), orientado principalmente a la oferta y demanda de proyectos a desarrollar por parte de la municipalidad, no han permitido que estas iniciativas prosperen y puedan demostrar más impacto que las que algunas inversiones realizadas se hayan ajustado a los requerimientos de otras instituciones del municipio.

Por otro lado, se han desarrollado en algunos municipios y departamentos del país, otras iniciativas por parte de algunos gobiernos municipales, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, que han buscado el establecimiento de alianzas inter-sectoriales de forma más horizontal, como son las Agencias de desarrollo Local (ADEL), las Corporaciones para el Desarrollo Departamental y los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM). Estas experiencias de tipo corporativo han demostrado mayores capacidades de construcción de un proyecto territorial y de solución de los problemas más sentidos por la comunidad territorial.

Por último, se consideran articulaciones o alianzas inter-territoriales las que los tejidos territoriales establecen en forma de asociaciones o mancomunidades con otros territorios del país o el extranjero, para fortalecer las dinámicas de desarrollo de cada una de las partes. En El Salvador, donde los municipios difícilmente pueden establecer dinámicas sostenibles de desarrollo o manejar problemas agregados como carreteras, hospitales, etc; debido a su escaso tamaño, las asociaciones entre municipios en mancomunidades, microrregiones o regiones, surgen como alternativas de alianzas interterritoriales. Existen también ejemplos de asociaciones embrionarias entre territorios subnacionales pertenecientes al mismo país o a di-

ferentes países (como es el caso de municipios o departamentos limítrofes de diferentes países), que pueden beneficiar la implementación de estrategias de desarrollo territorial.

En cuanto a las alianzas que se pueden establecer entre diferentes territorios en forma de mancomunidades o relaciones de cooperación son pocas las experiencias existentes y constituyen por lo general relaciones intergubernamentales, como son los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), o de cooperación externa, como las establecidas entre la alcaldía de Nejapa y el Ayuntamiento de Vitoria (Estado Español). Sin embargo, más recientemente se han comenzado a desarrollar algunas experiencias como las ADEL, o las embrionarias confluencias microrregionales entre los municipios del oriente y del norte del Área Metropolitana de San Salvador que pueden empujar procesos de desarrollo territorial y facilitar la gestión de problemas agregados entre varios municipios.

En sus tres dimensiones, el interés por esta variable no reside como en el caso de la variable extensión del tejido socio-institucional, en la cantidad de organizaciones e instituciones existentes en el territorio, sino en el tipo de relaciones que establecen entre sí y el impacto que éstas obtienen en el territorio.

*Gerencia.* Se refiere a la capacidad con que cuentan las instituciones locales para identificar, negociar y administrar los recursos financieros, naturales y humanos del territorio. Interesa conocer de esta variable, por ejemplo, si existen condiciones como son los mecanismos y normas institucionales para identificar y priorizar los proyectos de desarrollo, algún tipo de ordenamiento territorial, capacidad de sufragar con recursos del territorio el funcionamiento de sus instituciones y algún nivel de inversión en los proyectos de desarrollo, capacidad de gestionar recursos externos para el desarrollo del territorio y de negociación con los agentes externos ( Estado



central, cooperación, empresas, etc.), si existen además normas locales que regulen el funcionamiento social (ordenanzas municipales) y económico, o mecanismos para la implementación de estas normas.

Desde los últimos años del conflicto armado, se ha desarrollado en el país una especie de vorágine por los proyectos de desarrollo y en las municipalidades por la ejecución de obras que tangibilicen los cambios realizados sobre las condiciones de vida de la población. Sin embargo, no se ha prestado la misma atención al fortalecimiento de las capacidades institucionales para administrar adecuadamente estas obras en el tiempo.

*Planeación.* Se refiere a la capacidad técnica y política que evidencian las instituciones del territorio para diseñar sus actividades de futuro, según objetivos previamente establecidos, y de elaborar mecanismos de seguimiento y evaluación de lo realizado. El componente político de esta variable está íntimamente ligado a las variables Visión y Articulación Territorial, debido que la planificación estratégica ha demostrado ser un instrumento especialmente efectivo para concertar, entre los diferentes actores institucionales del territorio, dos aspectos fundamentales para el desarrollo del mismo: 1) la imagen objetivo de lo que se pretende para el territorio en un futuro visible, y 2) las decisiones y acciones realmente trascendentes, en torno a las cuales hay que concentrar las energías del sistema de actores locales o regionales<sup>2</sup>. La planificación, estratégica u operativa, es entonces ante todo una metodología para concertación territorial.

Desde el punto de vista técnico, la planificación desarrolla las capacidades de conocer lo más objetivamente posible la situación en que el territorio se encuentra (sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) y de asignar los recursos con racionalidad, según normas y objetivos previamente es-

tablecidos. Permite además crear mecanismos de seguimiento, evaluación y adaptación del territorio a los cambios en la realidad del contexto.

Los indicadores de mayor trascendencia sobre las capacidades institucionales de planificación están relacionados con la existencia o no de planes estratégicos de desarrollo territorial y los niveles de participación que haya habido en los mismos; tanto por parte de las diferentes instituciones del Estado, como de la sociedad civil o del mercado. Sin embargo, también es importante conocer si en el territorio existen planes estratégicos o de mediano plazo por parte de actores como el Gobierno local, las organizaciones comunales, las ONGs o las organizaciones gremiales o cooperativas empresariales. Otros indicadores trascendentes sobre la capacidad de planificación existente en el territorio son: la existencia o no de un sistema de información sobre los indicadores de desarrollo local, que permita conocer tanto el punto de partida como el impacto obtenido por las acciones de desarrollo; y la existencia o no, de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes elaborados.

La ausencia de planificaciones territoriales o la percepción unilateralmente técnica y formal de los planes que tienen los pocos gobiernos municipales que los realizan en el país, ha impedido aprovechar este excelente instrumento para el fortalecimiento del tejido socio-institucional del territorio.

*Recursos.* Se refiere a la capacidad que demuestran las organizaciones e instituciones del territorio para adquirir los recursos financieros, físicos, tecnológicos, humanos, etc, que éste necesita para su desarrollo; tanto a nivel local, como nacional e internacionalmente. Aquí no interesa tanto los recursos con que se cuenta, dado que éstos deben de ser consignados en los indicadores de las diferentes formas de capital existentes en el territorio, sino la capacidad socio-institucional de generar nuevos recursos para el desarrollo territorial.

Para mensurar la capacidad de generar nuevos recursos por parte del tejido socio-institucional del territorio se pueden observar indicadores como : el tipo y la cantidad de nuevos recursos locales logrados gracias a la articulación y contribución realizada por diferentes actores locales; las iniciativas y resultados logrados en la gestión de recursos externos provenientes del Gobierno central, del sector empresarial o de la cooperación internacional; y el respaldo (alianzas) que las diferentes instituciones del territorio se han prestado recíprocamente en la gestión de recursos externos.

Aquí se rompe con el criterio de oferta y demanda, propio de los actuales Cabildos Abiertos, según el cual sólo las instituciones del Estado tienen la responsabilidad de invertir recursos en el desarrollo del territorio, que son demandados tanto por la sociedad civil como por el sector empresarial. Por el contrario, se adopta un criterio más amplio que busca el comprometimiento y el establecimiento de alianzas entre los diferentes actores locales para generar recursos que beneficien al conjunto de la comunidad territorial.

*Estilo democrático.* La variable estilo democrático hace referencia al acceso que el tejido socio-institucional y los ciudadanos en particular tienen a la información, a la toma de decisiones en cuestiones trascendentes para sus vidas y a ejecución de las mismas; al uso de los recursos del territorio y al ejercicio de mecanismos de fiscalización sobre las instituciones que los representan.

Esta variable comprende aspectos tan diversos como el nivel de transparencia (acceso a la información) que las instituciones locales tienen para con sus miembros, donantes y beneficiarios; las formas de elección y niveles de representatividad del Gobierno local; la equidad entre géneros; el acceso a disponer y normar el uso de los recursos naturales; el acceso a los servicios; el equilibrio entre la participación y la eficiencia

en la toma de decisiones; la descentralización de responsabilidad y autoridad vs dependencia de una figura central; las formas de resolver conflictos locales; los medios para sancionar los abusos de poder; la libertad de expresión y el trato a las opiniones minoritarias<sup>132</sup>.

La amplitud de esta variable conlleva a que existan un considerable número de indicadores susceptibles a ser empleados para mensurarla. Algunos de estas indicadores son: el alcance y la periodicidad que tienen los instrumentos de información sobre el que hacer y las finanzas de las instituciones representativas (rendición de cuentas); el porcentaje de participación ciudadana en actos eleccionarios municipales, el porcentaje de representación que tiene en el Gobierno local de la población votante; el porcentaje de las familias del municipio que participan en los cabildos abiertos; la existencia de otros mecanismos de participación ciudadana y el porcentaje de participación directa o indirecta de la población en éstos; el porcentaje de mujeres que ocupan cargos de poder en las organizaciones e instituciones del territorio; las formas de participación en definición de la normatividad local (ordenanzas municipales); el acceso a la educación, a la asistencia en salud, a los recursos agua, y electrificación, etc.; los mecanismos de descentralización en la toma de decisiones; etc.

*Visión.* La visión es un componente difícil de tangibilizar y sin embargo fundamental para la construcción de un proyecto de desarrollo territorial. Como afirma Boisier, el territorio "aparte de ser un hecho físico, constituye un espacio donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas, espacio en el cual paulatinamente se genera una "cultura" ampliamente entendida que se convierte en una especie de interfase que relaciona al individuo y a la comunidad con el resto del mundo". Es esta forma de relacionamiento entre comunidad y resto del mundo que se internaliza en individuos e instituciones para convertirse en una modalidad de

acción social y política que identifica los intereses del territorio y los coloca por encima de otros <sup>vi</sup>.

Sin embargo, aunque lo primero conlleva lo segundo, no debe confundirse visión con identidad o localismo. La visión territorial es la capacidad de encontrar la relación existente entre los intereses particulares de un individuo, institución o proyecto y los intereses de la comunidad territorial, formando parte de un *proyecto político* de territorio que vaya más allá de la satisfacción de sus necesidades inmediatas y se proyecte al futuro anticipándose a cambios fundamentales. Consiste por lo tanto en ver el territorio no como algo aislado sino como el sujeto de su propio desarrollo y agente de cambio en la región, el país y el mundo.

La visión de desarrollo territorial que tienen las organizaciones e instituciones se evidencia en aspectos tales como :los niveles de identificación con el territorio que tiene su discurso y su práctica; la dimensión horizontal que adquieren sus propios proyectos en lo que se refiere a tomar en cuenta la existencia de otros actores locales como posibles aliados en la ejecución de los proyectos; los niveles de participación y contribución que realiza cada institución del territorio para la construcción de ámbitos territoriales inter-institucionales; etc.

Lo embrionario de la visión de desarrollo local que existe actualmente en el país, se demuestra en que la mayoría de las instituciones (públicas o privadas) que actúan en las localidades siguen construyendo sus propios proyectos con una dimensión exclusivamente vertical, donde apenas aparece mencionado alguien más que ellos mismos, el proveedor de los recursos y los "beneficiarios" del proyecto. Sólo que ahora se incorpora la terminología de "desarrollo local" al discurso. En consecuencia, se establece una equívoca identidad entre actuar a nivel local y hacer desarrollo local.

*Autonomía.* Otro componente fundamental para la existencia de procesos de desarrollo territorial es la capacidad que evidencian las instituciones del territorio, de tomar decisiones con relativa independencia de otros poderes externos, sean éstos instancias del Gobierno central, de financiamiento internacional o de la sociedad civil. Los niveles de autonomía tienen en su base condicionantes materiales y legales que van más allá de la voluntad política de los actores locales, sin embargo, existe también condicionantes político culturales que reducen los niveles de incitativa local más allá de los límites que habitualmente plantean las primeras.

Indicadores de autonomía de los procesos del tejido socio-institucional de los territorios son por ejemplo: el grado en que sus decisiones económicas y políticas dependen o no de decisiones ejercidas por agentes externos; las iniciativas tomadas en la localidad en cuestionamiento a normas nacionales que perjudican los intereses del territorio; la capacidad que tienen las instituciones locales de negociar con agentes externos (empresas inversos, cooperación, prestamistas, etc) su participación en el territorio; y las normas que garantizan el respeto que las diferentes instituciones u organizaciones del territorio debe de tener a la autonomía de cada una de ellas.

*Solidaridad.* Es la capacidad demostrada por los actores locales de tomar iniciativas en donde no prime el interés por su propio beneficio inmediato, sino la voluntad de asistir a otros actores del territorio cuyas difíciles condiciones así lo ameritan. Aunque se podría afirmar que en el largo plazo, el beneficio de todos los actores del territorio redunda en beneficios para cada uno de ellos, esto no es siempre válido en el corto o mediano plazo. No es posible evadir el reconocimiento de que en el corto y mediano plazo existen contradicciones sociales y de otro tipo de intereses (ambientales, de género, etc) que contraponen a diferentes grupos del tejido socio-institucional del territorio, o que por lo menos pone en duda el beneficio que unas acciones

determinadas podría tener para algunos actores territoriales. Sin embargo, el desarrollo territorial debe tener también un contenido ético que ejercite la responsabilidad social y la equidad al interior del territorio. Solo así se pueden enfrentar con decisión y prontitud los enormes desafíos que existen al interior de cada territorio como es por ejemplo la extrema pobreza.

Indicadores de solidaridad son por ejemplo: la cantidad y las dimensiones de las acciones de apoyo que los actores locales prestan a los grupos más desfavorecidos del territorio, o los casos en que algunos actores locales postergan metas particulares cuando es necesario para el logro de objetivos acordados por la comunidad territorial.

## **CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE NEJAPA :**

El Municipio de Nejapa (Río de La Ceniza en idioma Náhuatl) está situado a escasos 17 Km al norte de San Salvador, constituyendo junto a otros 13 municipios el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Su superficie de 83,3 Km<sup>2</sup> se extiende de sur a norte, desde los cafetales situados en la falda del volcán de San Salvador hasta las planicies de un gran valle sembrado de caña de azúcar.

Tradicionalmente rural, Nejapa se encuentra actualmente en la ruta de expansión del gran San Salvador que en solo 21 años (1971-1992) duplicó su población, concertando en la actualidad casi la tercera parte de la población nacional. La presión demográfica a la que está sometido el Municipio, se manifiesta en que la tercera parte de sus casi treinta mil habitantes han nacido en otro Municipio del país. Nejapa es por esta razón un Municipio joven, donde 49 de cada 100 habitantes son menores de 18 años. Su población, crece en la actualidad a una tasa anual del 2.7 % al año, superior a la tasa de crecimiento demográfico del país (2.1%).

La tipificación mas adecuada del Municipio en la actualidad sería la de suburbano o en tránsito hacia lo urbano, debido que el 65,6% de su población habita en 21 centros poblaciones con características suburbanas o urbanas que están situadas en la franja central del Municipio. El resto de la población ( 34,5%) habita unas 19 comunidades de características preponderantemente rurales que se encuentran esparcidas al norte y sur del Municipio. La mencionada franja central del municipio, que ha sido recientemente catalogada por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de san salvador (OPAMS) como zona de expansión industrial y urbana, ha sido objeto durante los últimos años de construcciones habitacionales para sectores populares y de dos instalaciones industriales modernas: una planta productora de energía eléctrica, Nejapa Power<sup>2</sup>, perteneciente a una compañía multinacional; y una planta productora de Coca-Cola, perteneciente a la empresa salvadoreña EMOBOSALVA.

En lo económico, Nejapa continúa siendo un importante productor de café y caña de azúcar, por medio de medianos productores cafetaleros y de nueve cooperativas que formadas después de 1980 sobre las propiedades de tres familias terratenientes, controlan aproximadamente el 80% de la tierra del municipio. Estas cooperativas constituyen junto a las mencionadas empresas industriales y un beneficio de café (perteneciente a una acaudalada familia salvadoreña), las empresas más importantes del Municipio.

A pesar de la importancia que reviste su producción agrícola y de su incipiente producción industrial, las fuentes de empleo de la población del municipio han seguido la ruta de la

<sup>2</sup> Esta planta industrial está en realidad construida sobre la frontera del vecino Municipio de Apopa. sin embargo, su nombre y radio de influencia es mayor sobre Nejapa que sobre su Municipio vecino.



economía nacional, volcándose preponderantemente al sector terciario de la economía. En 1996, algo más de la mitad (50,9%) de la población económicamente activa del Municipio se dedica a actividades de servicios de poca productividad y bajos ingresos, como es por ejemplo la venta callejera. El resto de la Población Económicamente Activa, se dedicaba a actividades agropecuarias (30.8%), a actividades en el sector industria (13.5%) principalmente en la construcción, o estaba desocupada (4.8%).

*El estado del capital humano* en Nejapa muestra los niveles más precarios del AMSS. Según la FUNDE, en 1996 los ingresos monetarios del 45 % de las familias de Nejapa los situaba por debajo de la línea de pobreza extrema, dado que sus ingresos eran inferiores al costo de la Canasta Básica Alimenticia, alcanzando esta situación a casi la mitad de las familias rurales (49%). Al mismo tiempo, los niveles de pobreza relativa abarcaban al 30% de las familias del Municipio y al 32% de las familias rurales, sumando ambas categorías de pobreza al 75% de las familias del Municipio en general y al 81% de las familias rurales<sup>3</sup> (ver gráfico y cuadro subsiguientes).

Otros indicadores del estado del capital humano de Nejapa evidencian que la mortalidad infantil, por ejemplo, era en 1992, de 53,07 por mil, situando al municipio en el lugar 211 de los 262 municipios del país y en la peor situación del

<sup>3</sup> Por definición internacional, en pobreza extrema se definen las familias cuyos ingresos están por debajo del costo de los productos de la Canasta Básica Alimenticia, o sea los necesarios para cubrir adecuadamente las necesidades energéticas y proteicas de una familia tipo. Según la misma definición, en pobreza relativa se encuentran las familias cuyos ingresos están por encima del costo de la Canasta Básica Alimenticia, pero por debajo del costo de la Canasta Ampliada (dos veces la Canasta Alimenticia). El costo de la Canasta Básica Alimenticia fue considerado en 1996 como de ₡ 1,229.64 para las familias urbanas y de ₡ 942.33 para las familias rurales, por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). En la estimación de los ingresos familiares de Nejapa, el referido estudio de la FUNDE incluyó los ingresos por transferencias de familiares que viven en otra parte del país o en el extranjero.

## Índice de pobreza en el Municipio de Nejapa, 1996 (en porcentajes de familias)

Índice de pobreza	% del Municipio	% urbano y sub-urbano	% rural
En pobreza extrema	45	43	49
En pobreza relativa	30	29	32
No pobres	25	28	19
	100	100	100

Fuente: CEPAL / FNUP / CELADE (tomado de Castillo y Palma, 1994).

AMSS. De la misma manera, el analfabetismo de la población mayor de 10 años (29,55 %) evidencia un nivel 4,4 veces mayor que el promedio del AMSS y los niveles de escolaridad en la enseñanza primaria y secundaria apenas alcanzaban el 50% de los niveles alcanzados por la población del Gran San Salvador.

*El capital infraestructural* del Municipio evidencia también los más bajos niveles del AMSS. Los indicadores de infraestructura social expuestos en el cuadro siguiente muestran que las viviendas de los nejapenses contaban en 1992 con 1.5 más hacinamiento, 3 veces más pisos de tierra, 3 veces menos servicio de agua potable, 4.6 veces menos servicios sanitarios, 2.7 menos servicio de drenaje y 4.4 menos servicio de energía eléctrica, que el promedio del AMSS incluyendo a Nejapa.

Nejapa es también el Municipio del AMSS que cuenta con menor cantidad de calles y carreteras empedradas o asfaltadas y carece de comunicaciones que conecten al municipio internamente. Las cooperativas agropecuarias por ejemplo, deben de realizar todos los años considerables inversiones para arreglar

las calles de salida de sus productos. La Cabecera Municipal misma, de aproximadamente 5,000 habitantes, carecía hasta 1996 de servicio propio de transporte hacia la capital.

### Indicadores de pobreza en el área metropolitana de San Salvador (1992)

Municipios	Morta. infantil (por)	Hacinamiento (%)	Vivi. Piso Tierra (%)	Sin Serv. Agua (%)	Sin Serv. Sanita (%)	Sin Serv. Drena (%)	Sin Energ. Eléc. (%)	Anal 10 y Edad (%)	Tasa Neta Esc. (%)	Tasa Neta Esc (%)
Nejapa	53,1	38,2	51,4	83,9	21,2	89,9	49,4	29,6	36,7	15,7
San Martín	40,3	33,1	29,5	53,9	7,9	62,0	18,9	17,7	54,3	30,9
Nueva San Salvador	39,0	13,5	11,0	15,6	5,4	16,2	10,1	10,0	73,9	48,3
Apopa	30,9	86,4	15,2	25,9	3,1	25,6	10,5	12,1	62,1	36,5
Cuscatancin	29,7	20,2	12,5	33,4	1,6	34,3	5,3	9,0	88,0	22,0
San Marcos	26,9	26,5	18,6	32,8	4,0	45,3	8,2	11,3	65,9	40,4
Ilopango	26,3	19,1	11,2	19,8	3,9	25,1	6,7	9,9	68,5	43,6
Soyapango	25,8	12,6	6,4	14,1	1,5	13,2	3,1	10,5	70,8	48,5
Ayutuxtepeque	25,2	18,9	20,1	20,5	1,3	41,1	15,8	9,8	69,8	23,2
Ciudad Delgado	24,7	24,1	16,7	33,7	2,7	40,2	9,3	11,2	66,0	40,9
San Salvador	24,3	15,1	9,2	12,3	2,7	16,0	2,6	7,5	71,7	21,7
Mejicanos	23,8	14,3	9,7	12,3	1,3	20,3	3,6	7,2	71,7	23,3
Antiguo Cuscatlán	17,7	5,5	4,4	7,2	2,2	7,6	2,0	5,7	83,1	59,5
Promedios	29,8	25,2	16,6	28,1	4,5	33,6	11,2	11,7	67,9	34,9
Relación										
AMSS	1,8	1,5	3,1	3	4,7	2,7	4,4	2,5	0,5	0,4

Fuente: Elaboración propia.

*El capital natural* del Municipio, tiene entre sus principales recursos a sus mantos acuíferos, dado que el valle que comparte con el vecino Municipio de Quezaltepeque constituye la principal reserva de agua del gran San Salvador. Esta riqueza acuífera ha llevado a que la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) cuente en Nejapa con

ocho pozos que bombean aproximadamente ocho mil litros de agua por minuto para abastecer a la capital. A la misma causa es adjudicable la instalación de la megaplanta productora de bebidas gaseosas que consumirá una vez que alcance su pleno funcionamiento aproximadamente mil galones de agua por minuto durante las veinticuatro horas del día.

Esta situación a ha llamado la atención de las organizaciones ambientalistas que ponen en duda la sostenibilidad de los mantos acuíferos si se continúa incrementando su explotación en forma indiscriminada. Por otro lado, las principales fuentes superficiales de agua evidencian considerables niveles de disminución de su caudal y contaminación. Especialmente contaminante para el medio ambiente ha resultado el funcionamiento en los límites del mismo con el Municipio de Apopa, de un relleno sanitario que recibe aproximadamente 536 toneladas diarias de basura proveniente del Área Metropolitana de San Salvador.

A pesar de los mencionados problemas que afectan el capital natural de Nejapa, es de mencionar que la calidad de su tierra constituye al mismo tiempo una de sus mayores potencialidades. A excepción de los suelos de ladera de algunos cerros ubicados en el Valle de Nejapa, peligrosamente desforestados, los suelos del Valle son especialmente aptos para la agricultura intensiva y los de la falda del Volcán de San Salvador para el cultivo del café. La combinación apropiada de la riqueza acuífera y de los suelos del Municipio, combinado con su cercanía al principal mercado del país, son factores que podrían potenciar la economía del municipio y generar más riqueza para sus habitantes.

*El acceso al capital financiero* por parte de los agentes económicos del Municipio presenta dificultades para los pequeños productores y comerciantes, ya sea por las altas tasas de interés como por los requerimientos de garantías. En cuanto a

las cooperativas agropecuarias, de las nueve existentes, siete operan con el sistema financiero formal pero sólo cuatro se encuentran sin mora. El sector agrícola en general ha sufrido durante los últimos años las consecuencias del desarrollo divergente que han tenido los precios de los productos agropecuarios (hacia la baja) y las tasas de interés bancarios (en alza), situación que solo ha sido atemperada por los altos rendimientos productivos que permite la fertilidad de los suelos nejobenses.

*El capital tecnológico* del Municipio evidencia un escaso desarrollo y carece de instituciones locales que lo gestionen. En la producción agrícola se combina la agricultura mecanizada que se emplea en la producción de la de caña de azúcar por parte de las cooperativas, con la tecnología tradicional de la producción de granos básicos en ladera para el consumo familiar. El café, se cultiva también según normas tradicionales y la ganadería también practicada por las cooperativas en el norte del Municipio tiene carácter extensivo.

El comercio es principalmente de carácter familiar y dada su escasa capacidad de acumulación, no permite la introducción de innovaciones tecnológicas con recursos propios. En el otro extremo, tanto la planta productora de energía (Nejapa Power), como la planta embotelladora que está instalando EMBOSALVA, hacen uso de tecnología industrial sofisticada que no está al alcance del capital humano o institucional del territorio. No existe tampoco ningún tipo de integración económica o tecnológica entre los diferentes sectores de la economía local.

*El capital cultural* de Nejapa mostraba hasta 1994 fuertes signos de descomposición debido a la división y descomposición que provocó en la población la confrontación armada y la inmigración de contingentes poblacionales cuyas raíces no estaban ligadas al territorio. Indicadores de los niveles de

descomposición de los valores de convivencia social en el Municipio eran los altos índices de delincuencia y la proliferación de "maras" juveniles propias de los sectores urbanos y suburbanos marginales del país.

En el municipio existe sin embargo una Casa Cultural que desarrolla tareas de promoción con escaso presupuesto y desvinculada del resto de las instituciones del Estado. Sin embargo, gracias al tesoero trabajo del personal de esta institución, existe el único documento monográfico, que reproducido por medio de fotocopias con pago previo de demandante, da cuenta de las características del Municipio.

## **EL CAPITAL SOCIO-INSTITUCIONAL DE NEJAPA AL COMIENZO DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN**

A fines del conflicto armado (1992), el capital socio-institucional del Municipio de Nejapa mostraba al igual que las otras formas de capital un bajo nivel de acumulación. Esta situación era resultante del modelo agro-exportador, autoritario y excluyente, que imperó en el país desde principios de siglo y de los límites que el conflicto armado impuso a las libertades democráticas durante los últimos 12 años.

Los niveles de organización sectorial en 1992 eran sumamente limitados. De las cuarenta y cuatro comunidades existentes, solo ocho contaban con algún tipo de organización y representantes electos democráticamente, y de éstas solo una contaba con personería jurídica, mientras cuatro mantenían relaciones entre si, en el marco de su relación con la organización nacional Coordinadora de Comunidades Marginales (CCM).

En el sector económico existían mayores niveles de organización, particularmente entre las cooperativas, debido a que la reforma agraria, impulsada por los sucesivos gobiernos del

país durante los primeros años de la década de los años ochenta, las había dotado de un marco legal y de un cierto nivel de protección política. En ausencias de otras organizaciones sociales fuertes, estas cooperativas no solo se dedicaban a actividades económicas sino que también asumían la solución de algunos problemas sociales de sus asociados. Sin embargo, las siete cooperativas existentes en esos momentos no mantenían mayores vínculos entre sí, ya que se encontraban afiliadas a diferentes organizaciones nacionales como FEDECOOPADES, FESACORA, FECORATCEN, etc.

No existían tampoco más organizaciones sociales en el Municipio fuera de las tradicionales instituciones eclesásticas y los Alcohólicos Anónimos.

El trabajo de las ONGs era en 1992 un fenómeno relativamente nuevo en el Municipio, siendo las organizaciones pioneras, el Socorro Luterano que había atendido un Centro de Refugiados y PROCOMES que desde 1988 venía apoyando a las comunidades incoorporadas al CCM. Mas recientemente, otras organizaciones como PROVIDA, CREFAC, CREDHO, ASPS y PRODECOSAL, habían comenzado a desarrollar proyectos de salud y desarrollo comunal en algunas comunidades del Municipio.

Los organismos del Gobierno presentes en el Municipio eran institucionalmente débiles y sólo mantenían relaciones esporádicas entre ellos. La municipalidad, donde trabajaban 11 personas, reflejaba la pobreza del Municipio y su poder se encontraba doblemente limitado por el estilo centralista del Estado y por el poder político militar que ejercían las Fuerzas Armadas y la "defensa civil". Sin embargo, la existencia del programa Municipalidades en Acción, financiado exclusivamente por la AID, para fortalecer los gobiernos locales frente a la insurgencia durante el conflicto, había logrado activar los Cabildos Abiertos (asamblea consultiva de vecinos prevista

en el Código Municipal) por medio de la oferta de proyectos orientados a generar fuentes de trabajo y mejorar la infraestructura del Municipio.

No existía tampoco en Nejapa ninguna forma de articulación intersectorial que nucleara a los diferentes actores organizaciones e institucionales del Municipio. El conflicto político militar dividía al país y a la sociedad nejapense entre quienes apoyaban al Estado y quienes apoyaban a la insurgencia.

En consecuencia con el ambiente político y los bajos niveles de organización existentes en el Municipio, sus instituciones carecían de una visión estratégica del territorio. La lucha por la sobrevivencia absorbía las energías de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, y las instituciones concebían su propio accionar desde una perspectiva sectorial que las articulaba preponderantemente a agrupaciones nacionales. Así por ejemplo, las comunidades más conscientes se concebían parte del movimiento nacional de comunidades, las cooperativas de igual forma con respecto al movimiento cooperativista, las ONGs que trabajaban con las comunidades entendían limitaban su visión a "la Comunidad" como contraparte de los servicios que ofertaban o en una perspectiva de organización sectorial que no tomaba mayormente en cuenta las relaciones territoriales. El Estado por su parte veía al Municipio como un área administrativa que se inscribía dentro de una de sus áreas geográficas de atención centralizada. El Gobierno local se veía a sí mismo más como un representante del Estado en el municipio que como un representante del Municipio ante el Estado. Los discursos y prácticas de los diferentes actores institucionales que existían en el Municipio, se referían a sí mismos y como máximo a la población beneficiaria de sus servicios, sin contar con la existencia de otros actores locales.

Los niveles de *desarrollo democrático* estaban doblemente limitados por la falta de tradición y por la represión propia de



un ambiente de guerra. No existía ningún medio de información y consulta a la ciudadanía sobre el quehacer municipal que no fueran los Cabildos Abiertos que desembocaron en mercado de proyectos financiados por el programa Municipalidades en Acción (MEA). Las ordenanzas municipales no eran por lo general trascendentes ni conocidas por la población. No existían tampoco informes del Gobierno Municipal a la ciudadanía sobre el empleo y estado de las finanzas municipales.

Las dos únicas formas de participación ciudadana en el quehacer del Gobierno Municipal se limitaba al ejercicio del voto cada tres años y a su escasa presencia en los cabildos abiertos. Según la mencionada encuesta de la FUNDE por ejemplo, de solo el 25% de las familias ne japenses participó algún miembro, alguna vez, en un Cabildo Abierto. No se registra tampoco en ese período ninguna decisión tomada en conjunto por las diferentes instituciones del territorio, ni alguna ordenanza Municipal que se haya tomado en repuesta a una iniciativa de la sociedad civil.

En cuanto a la capacidad de las instituciones locales de *planificar*, no se registra la existencia ningún plan antes de 1992, a nivel de Gobierno local o de sociedad civil, aunque sí se conocen casos de planificación en algunas cooperativas. No existía tampoco ningún tipo de un registro y seguimiento municipal de indicadores de desarrollo sean estos sociales, ambientales o económicos.

Otro componente del capital socio-institucional del Municipio que evidenciaba extrema debilidad es la capacidad *gerencial*, es decir, la habilidad de identificar y administrar recursos financieros, humanos y naturales. La municipalidad carecía por ejemplo de un Departamento de Catastro, sin el cual es prácticamente imposible desarrollar algún tipo de ordenamiento territorial o de recaudación fis-

cal. No existía tampoco capacidad técnica de velar por la seguridad ambiental del territorio ni de identificar las posibles fuentes de recursos para el desarrollo del Municipio.

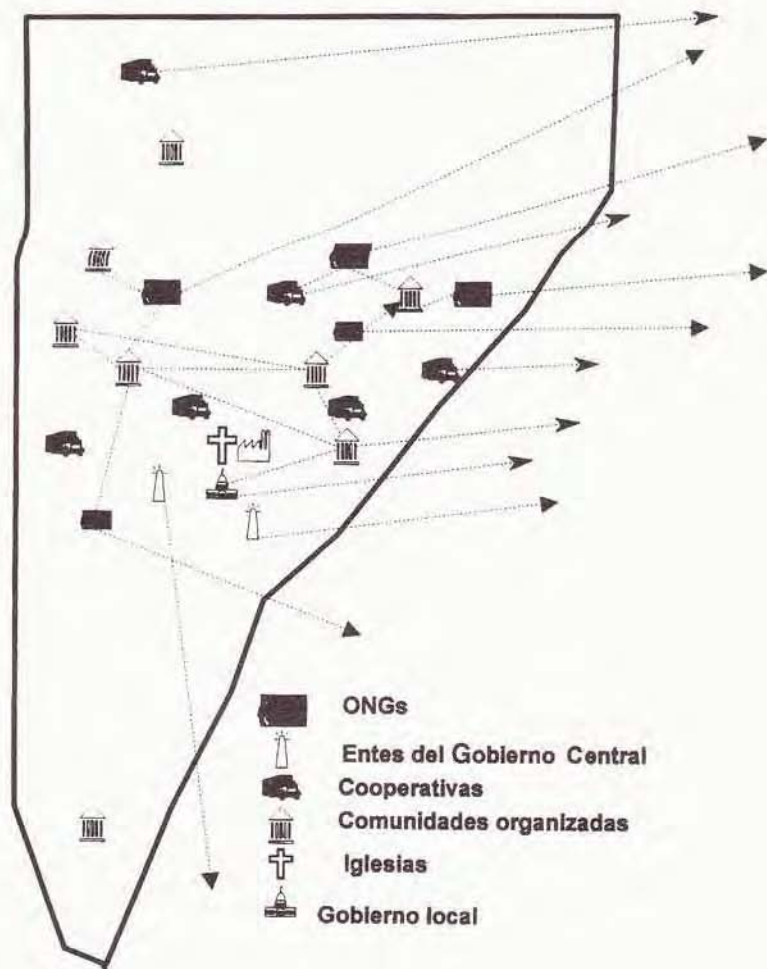
La precaria capacidad administrativa del Gobierno local se evidenciaba en su limitada capacidad de recaudación, gestión de recursos externos y administración de proyectos. Cuando el cambio de Gobierno, en 1994, el nuevo Gobierno local recibió la alcaldía con un haber de 780 y una deuda de 45,000 en energía eléctrica y agua potable. En esos momentos, el Gobierno sólo estaba ejecutando el proyecto de un puente, financiado por la Secretaría Nacional de Reconstrucción, de cual se habían acabado los fondos sin haber concluido la obra.

En cuanto a la movilización de recursos para el desarrollo del Municipio, los únicos proyectos que se implementaron en ese período se enmarcaban en el plan Municipalidades en Acción que impulsó la Comisión Nacional de Reconstrucción de Áreas (CONARA) con financiamiento de la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID). Estos proyectos eran solicitados por la población que participaba en los cabildos abiertos y decididos por los Gobiernos municipales dentro del marco técnico presupuestario definidos por el CONARA.

## **HACIA UNA CONCERTACION LOCAL**

La descrita situación de ausencia de dinámicas de desarrollo local en el Municipio de Nejapa comienza a cambiar con los Acuerdos de Paz (1992). La superación de la guerra y el establecimiento de un nuevo marco político para abordar los retos del desarrollo a nivel nacional no tardaron en tener efectos en Nejapa, que había sido además seleccionado junto a otros 45 Municipios del país como sujeto del Plan de Reconstrucción Nacional.

## TEJIDO SOCIO-INSTITUCIONAL DE NEJAPA EN 1992



Entonces, las ONGs que tenían algún tipo de presencia en el Municipio se coaligaron y realizaron un primer esfuerzo de concertación entre ellas, con el Gobierno local y con un número reducido de comunidades. El objetivo de esta concertación era aprovechar el nuevo momento político que vivía el país para acceder a los recursos que ofrecía el Plan de Reconstrucción Nacional. Para ésto, las ONGs conformaron un primer organismo permanente de coordinación interinstitucional (la Concertación Interinstitucional de Nejapa) que diseñaría y ejecutaría un primer proyecto municipal de desarrollo que obtuvo financiamiento y aliento por parte de la institución de cooperación sueca DIAKONIA.

Durante los dos años subsiguientes(1992 -1994 ), se comenzó extender la organización comunal y las ONGs iniciaron un tránsito desde un enfoque de asistencia para sobrevivencia de los sectores más afectados por la guerra hacia un nuevo enfoque más centrado en el concepto de desarrollo. La concertación entre organizaciones comunales, algunas cooperativas, ONGs y Gobierno local dio sus primeros pasos en el establecimiento de acuerdos puntuales alrededor de la gestión y ejecución de proyectos del Plan de Reconstrucción Nacional

En marzo de 1994 se realizaron las primeras elecciones para presidente, diputados y alcaldes con la presencia de todo el espectro político nacional. En Nejapa triunfó el FMLN con el 35% de los votos, superando por un escaso margen del 2% de los votos al partido ARENA, siendo el único Municipio del AMSS donde triunfa la izquierda. El partido de Gobierno ganó sin embargo la presidencia de la república y las restantes doce alcaldías del gran San Salvador.

El nuevo Gobierno Municipal, constituido con personas que habían sido activas en las pocas organizaciones sociales que habían existido en el Municipio, introdujo una nueva visión

centrada en la participación ciudadana y comenzó a convocar a los representantes de las diferentes organizaciones e instituciones que actuaban en el Municipio en busca de establecer formas de cooperación. Al mismo tiempo, diferentes organizaciones de la sociedad civil que hasta el momento no habían actuado en el Municipio establecieron relaciones con el nuevo Gobierno en busca de un nivel de cooperación con entes del Estado, que no había sido posible en años anteriores, o simplemente por afinidad ideológica. La población del Municipio otorgó además, como acostumbra a suceder en estos casos, un cierto nivel de crédito al nuevo Gobierno.

Con el cambio de Gobierno, el proceso iniciado en 1992 aceleró su paso, al punto que cuatro ONGs y el Gobierno local deciden hacer una amplia convocatoria a los diferentes actores institucionales del Municipio para iniciar la conformación de algún tipo de mecanismo de participación y desarrollo local. El método que se empleó para la concertación fue la elaboración participativa de un pequeño plan de acción municipal que comprometió a todos los actores posibles y no solamente al Gobierno local. Este primer ejercicio de planificación, se realizó en una escuela del centro urbano del Municipio y en él participaron 17 de las 44 comunidades, 8 ONGs, representantes locales del Ministerio de Educación, la Unidad de Salud, La Casa de la Cultura y 3 de las 9 cooperativas existentes en el momento. La actividad, fue planificada por un equipo conjunto conformado por el Gobierno local y técnicos de ONGs.

Como era de esperarse, en la actividad se plantearon más necesidades que soluciones, en una proporción muy superior a los recursos que en esos momentos se contaban y a los que se preveía contar en los próximos años. Sin embargo se alcanzaron tres resultados concretos: 1) La decisión de formar una Concejo Municipal de Desarrollo en el que todos los actores del Municipio tendrían voz y voto, 2) la definición muy general de las líneas de acción que seguiría este Consejo de

desarrollo y 3) la elección de un comité coordinador y tres mesas de trabajo conformados multisectorialmente.

## **LA CONFORMACION DEL CONSEJO DE DESARROLLO DE NEJAPA**

La conformación del Consejo de Desarrollo de Nejapa (CDN) no siguió ningún modelo preestablecido sino una imagen objetivo sobre el tipo de desarrollo que se pretendía para el Municipio (humano, sustentable, multidimensional, alternativo, etc.) y determinados principios básicos como fueron: su carácter abierto a todos los actores que quisieran trabajar por el desarrollo del Municipio; su función de articular los recursos existentes sobre la base de responsabilidades compartidas para cada una de las instituciones y organizaciones representadas; y el entendido de que no se trataba de formar una nueva ONG, ni una estructura anexa al Gobierno local, sino un espacio de concertación territorial que posibilitara a mismo tiempo el crecimiento del capital socio-intitucional del territorio y la constitución de una alianza estratégica por el desarrollo del Municipio. La gestión de nuevos recursos para invertir en el Municipio y la solución de las necesidades más inmediatas de las comunidades fueron indudablemente factores que motivaron a la participación de los diferentes actores, sin embargo estas expectativas se subordinaron desde el primer momento a los principios mencionados.

El proceso de construcción del Consejo de Desarrollo paso por diferentes momentos que fueron desde la realización de asambleas todos los domingos en la alcaldía, en que se informaba de los problemas y proyectos que se ejecutaban en las diferentes comunidades; hasta la mayor institucionalización del mecanismo, mediante la aprobación de estatutos, declaración de principios, con el equipamiento del propio local, infraestructura, ejecución de planes de trabajo.

Durante los tres años transcurridos se amplió, gracias a la acción expansiva del CDN, la organización de comunidades, barrios y colonias, de forma que en la actualidad cuentan con representación en el CDN 36 de las 44 poblaciones de Nejapa. De éstas, 17 cuentan con Personería Jurídica. Al mismo tiempo se incrementó la ejecución de proyectos y la presencia de ONGs que actualmente llegan a 16; se formaron nuevas organizaciones sociales, de jóvenes y de mujeres; se ha comenzado a articular el trabajo de las cooperativas, de las cuales cuatro se encuentran incorporadas al Consejo y se cuenta además, con la presencia de representantes permanentes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud y de la Casa de la Cultura.

Se han creado al mismo tiempo vasos comunicantes al interior de cada sector y entre actores cuyas cualidades son complementarias. El CDN mismo está organizado de tal forma que su base la constituyen los diferentes sectores que cuentan con una cuota de representación cada uno en la directiva. Así por ejemplo, en la actualidad, el Gobierno local cuenta con un representante, las comunidades con cuatro, las organizaciones gubernamentales sociales con uno, los entes del Gobierno central presentes en el Municipio con una, las ONGs con dos y el sector económico con dos. Al mismo tiempo, los diferentes actores se articulan por áreas de interés o especialidad técnica en cuatro mesas de trabajo (educación, salud, desarrollo económico y medio ambiente), donde se coordinan las acciones a emprender en el marco del Plan de Trabajo o por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

Adicionalmente, en 1997 se han tomado iniciativas por parte del Gobierno local de Nejapa, para constituir junto a otros Municipios del norte del AMSS una asociación microrregional. Para esto se ha comenzado un proceso de negociación intermunicipal que conllevan a la replicabilidad de la experi-

cia del CDN. Recientemente se ha constituido un Consejo de Desarrollo en el vecino Municipio de Quezaltepeque y en un proceso similar se encuentra el otro Municipio vecino de Apopa. Es de mencionar además, que desde 1996, la mesa de salud del CDN es parte del Sistema Local de Salud (SILOS) que abarca la zona norte de San Salvador.

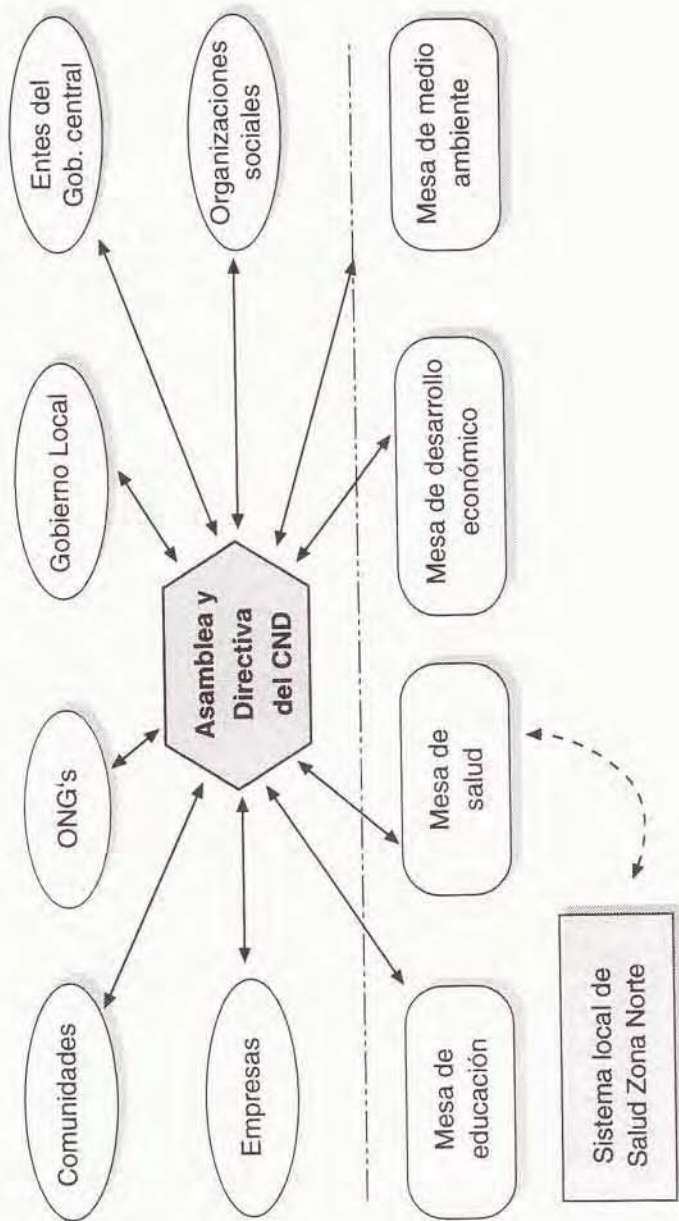
En la construcción del CDN han participado un conjunto de organizaciones de diferente carácter, representantes de comunidades, ONGs, cooperativas, Gobierno local y entes del Gobierno central presentes en el Municipio. Sin embargo, como es de suponer, no todas las instituciones aportaron siempre de la misma manera, ni con la misma intensidad. La cantidad y calidad de los aportes han dependido de la importancia que cada institución otorgaba al proyecto. En la práctica, el comienzo del proceso y la continuidad del mismo dependieron de la existencia de una alianza estratégica establecida entre algunos representantes de comunidades, el Gobierno local, una cooperativa y cuatro ONGs, que funcionaron como motor invirtiendo una parte considerable de sus propios recursos.

La planificación, ha sido un instrumento de uso permanente en el CDN, desde su comienzo. No obstante, ésta no ha tenido un carácter preponderantemente técnico, sino más bien de concertación política territorial, que ha evolucionado desde a través de sucesivos planes y evaluaciones, desde la elaboración del primer Plan de Acción 1994-1995, hasta la reciente realización de un plan estratégico de desarrollo de Nejapa. Estos ejercicios de planificación o evaluación que aún se realizan tienen por lo general un carácter abierto y participativo, que es orientado, y respaldado técnicamente por el personal coaligado de diferentes ONGs.

Las múltiples relaciones interinstitucionales que se forjaron en el Municipio durante estos últimos tres años se desarrolla-



## Esquema organizativo del Consejo de Desarrollo de Nejapa



ron sobre tres rieles, de los cuales dos ya han sido mencionados : la construcción organizativa del mecanismo de concertación, la elaboración conjunta de diversos planes de acción y un plan estratégico. El tercer componente, de indudable relevancia ha sido el establecimiento de numerosas acciones en común que fueron demostrando en la práctica que la complementariedad interinstitucional logra habitualmente resultados superiores que las acciones aisladas.

En el cuadro siguiente se presentan algunos de los mas de 180 proyectos desarrollados en forma articulada por los diferentes actores institucionales en el marco del Consejo de Desarrollo. En la movilización de recursos que implicaron estos proyectos se conjugó el apoyo técnico y político que las diferentes instituciones se prestaron entre sí para invertir tanto recursos internos (recaudación de impuestos y aportes empresariales de Nejapa Power, EMBOLSALVA y diversas cooperativas); como nacionales (proporcionados por la SRN, el FIS, FIAES, FONAVIPO, Ministerio de Educación); e internacionales (proporcionados por agencias de cooperación como la Fundación Interamericana, DIAKONIA y Luter Halpen de Suecia, los ayuntamientos Vitoria y Tres Cantos del Estado Español, Catholic Relief Service de EEUU, EZE de Alemania, PAZ y Tercer Mundo del Estado Español, Enfant de Mond de Suiza, ICCO de Holanda, OXFAM Australia, HORIZONTES de Canadá, etc).

Ninguna de las contribuciones financieras realizadas por las mencionadas instituciones son comparables por su monto a los macroproyectos que la cooperación multinacional ha desarrollado en otras partes del país. Sin embargo, el establecimiento de alianzas inter-institucionales para la optimización de estos recursos, sobre los cuales ninguna institución en particular tiene poder absoluto, a redundado en el fortalecimiento de las capacidades gerencias, la confianza recíproca y las capacidades de concertación, del tejido socio-institucional de Nejapa.

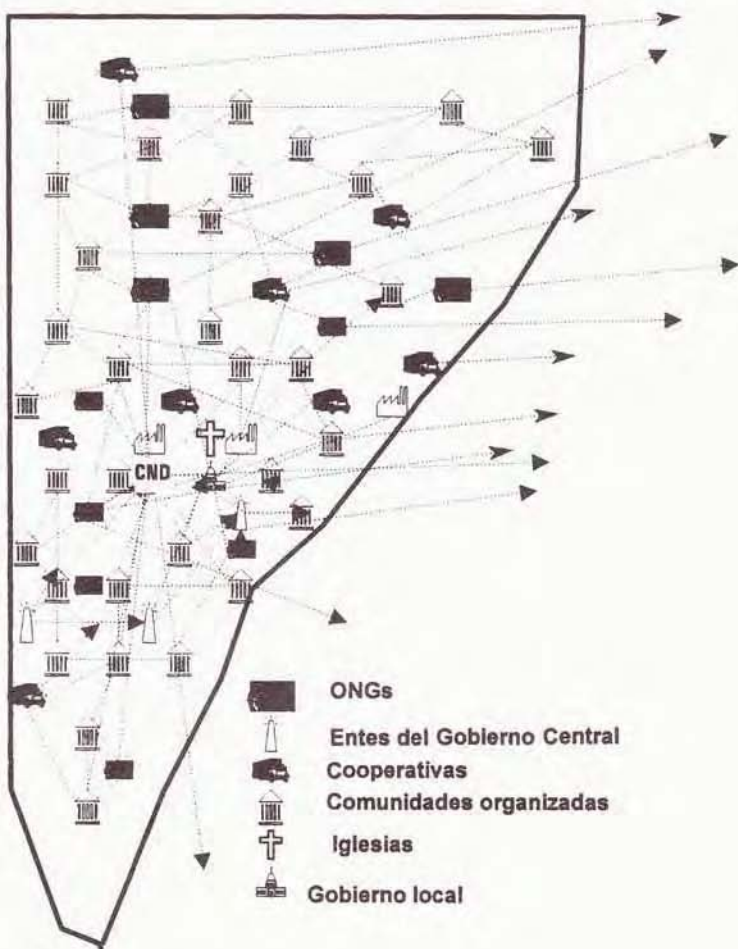
## Proyectos articulados en el Consejo de Desarrollo de Nejapa de 1994 A 1997

Tipo de proyecto	Instituciones coaligadas
Construcción y mantenimiento de 3 clínicas cantonales y una de la mujer.	PORVIDA-Alcaldía-Comunidades
Adquisición de una ambulancia.	PROCOMES- Alcaldía- Comité de Emergencia Médica
Construcción de 294 letrinas aboneras.	PROVIDA, FUSAI, Comunidades
Dos sistemas urbanos de drenaje de aguas negras y aguas lluvias.	Alcaldía
226 viviendas para población desplazada.	FUSAI-FONAVIPO-Alcaldía-PROCOMES- NEJAPA POWER-Comunidades.
22 proyectos de construcción o reparación de calles y puentes.	Alcaldía-PROCOMES-Comunidades
7 proyectos de construcción y reconstrucción de infraestructura y ornato urbano.	Alcaldía-PROCOMES
11 proyectos de abastecimiento de agua potable en igual número de comunidades.	Alcaldía-PROVIDA-FUSAI
11 proyectos de instalación o ampliación del servicio de energía eléctrica en igual número de comunidades.	Alcaldía-Comunidades.
3 proyectos de alumbrado de escuelas con energía solar.	Alcaldía-Comunidades- SOLIDARIDAD SUIZA
13 proyectos de alumbrado público. Instalación de una escuela de capacitación vocacional.	Alcaldía - Comunidades

... Continuación ....

Tipo de proyecto	Instituciones coaligadas
Instalación de una escuela de capacitación vocacional.	CREFAC-Alcaldía-Comunidades
Montaje de un proyecto de créditos para las mujeres vendedoras del mercado.	PROCOMES - Vendedoras del Mercado
Un proyecto de información y capacitación al consumidor.	CDC- Alcaldía.
Reforestación de 50,000 árboles.	Alcaldía-PROCOMES-NEJAPA POWER- EMBOLSAVA- SALVANATURA- Cooperativas.
Dos proyectos de parcelas agrícolas con manejo.	CREDHO-ULS
Dos proyectos materno infantiles.	ORMUSA - ADEMUSA- Comités de Mujeres en comunidades.
Construcción de 4 canchas deportivas.	Alcaldía-Comunidades
Proyecto de rescate cultural del Municipio.	PROCOMES-Casa de la Cultura
Diversos proyectos de capacitación en gestión microempresarial, desarrollo local, sostenibilidad ambiental, género, gestión cooperativa, etc.	Todas las ONG's
Un proyecto de investigación y apoyo a la construcción del mecanismo institucional de desarrollo local.	FUNDE - CND

## TEJIDO SOCIO-INSTITUCIONAL DE NEJAPA EN 1997



## LAS DIFICULTADES DE LA CONCERTACIÓN LOCAL

A lo largo de estos tres años, el proceso de conformación del Consejo de Desarrollo de Nejapa, no sólo ha producido resultados positivos, sino que también a pasado por crisis y evidenciado las dificultades propias de todo proceso de concertación estratégica.

De estas dificultades, la principal está relacionada con la conjugación de diferentes lógicas e intereses institucionales, sobre todo en lo que se refiere a los intereses políticos partidarios de las personas que representan a los actores territoriales. Esta dificultad que se ve incrementada en El Salvador, por el hecho de que los Concejos Municipales de Gobierno están contituidos por un solo partido político, fue enfrentada con éxito mediante la combinación de tres factores combinados: 1) determinadas decisiones institucionales que sirven como seguros para evitar una excesiva identificación política del Consejo de Desarrollo con los partidos políticos, 2) la madurez y la voluntad política de los diferentes actores del territorio, y 3) el hecho de que en la medida en que el CDN se fue transformando en la instancia de concertación territorial y adquiriendo creciente representatividad, se incrementó para cualquier actor el beneficio de estar en el mismo y el costo de no hacerlo. Con respecto al primer factor, por ejemplo, el CDN ha decidido que salvo en el caso de los representantes del Gobierno local, no es posible compartir cargos de dirección en este organismo y en un partido político.

Otra dificultad que se enfrentó fue la tendencia a convertir esta instancia en un mecanismo anexo al Gobierno local o en el sentido opuesto en un organismo de dirección territorial situado por encima o a la par del Gobierno local. La autonomía del CDN con respecto al Gobierno local se fue fortaleciendo mediante mecanismos organizativos que otorgan igual representatividad a todos los actores del Municipio. El

presidente del CDN es un representante del sector comunal y no del Gobierno local. La existencia de organizaciones relativamente fuertes de la sociedad civil, ha servido también para equilibrar el indudable peso que el Gobierno local tiene en el territorio.

En el sentido contrario, existe siempre la tentación de concebir al CDN como una instancia de dirección superior del territorio en desmedro de los poderes y la representatividad que le corresponde al Gobierno local. En este sentido se hizo necesario subrayar que el CDN no es una instancia de dirección sino de concertación territorial y solo actúa, en consecuencia, en los aspectos donde se alcanzan consensos territoriales. El peso de sus decisiones por otro lado, está conferido por la fuerza de los consensos y no por disposiciones legales o estatutarias que obliguen su cumplimiento.

A pesar de las dificultades de orden político, el CDN no se considera apolítico, sino constructor de un proyecto político de territorio que abarca a la mayoría de los actores locales y rompe con el criterio de que los partidos políticos son la única vía institucional para diferir la representación política de los intereses sectoriales que tienen los diferentes grupos sociales, organizacionales e institucionales del territorio.

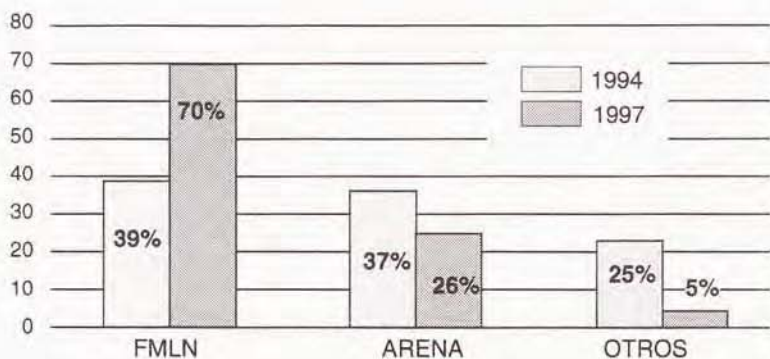
No obstante es de destacar que el comprometimiento del Gobierno Municipal en el proceso de concertación no solo fortaleció el poder de convocatoria del proceso, sino que además redundó en un fortalecimiento del Partido de Gobierno Municipal. Como muestra el gráfico siguiente, este partido incrementó su votación entre 1994 y 1997, del 39% al 67% del total de votos; pasando de una diferencia del 2% a una del 40% con respecto a su más inmediato contrincante.

## Resultados comparativos en porcentaje de votos, elecciones municipales en Nejapa (1994-1997)

	FMLN	ARENA	Otros	Todos
Elecciones 1994	1820	1727	1160	4707
Elecciones 1997	3242	1208	214	4664

	FMLN	ARENA	Otros	Todos
Elecciones 1994	39	37	25	100
Elecciones 1997	70	26	5	100



Otro problema que aún no se ha resuelto satisfactoriamente, es el de la incorporación a este tipo de concertación de los agentes económicos, sobre todo el de las grandes empresas del Municipio. Estas empresas de muy reciente instalación, ya han realizado varias actividades coordinadas con otros agentes territoriales, como son el financiamiento y la proveduría de material para la construcción de viviendas (Nejapa Power- FUSAI-Alcaldía), para la instalación de un sistema de Agua Potable (Nejapa Power-Alcaldía - comunidad de Aldea



de Mercedes), para el mantenimiento de escuelas (Nejapa Power - EMBOLSALVA - FUNDAHUNGO - ALCALDIA - Ministerio de Educación), o campaña de reforestación ( EMBOSALVA - Nejapa Power - EMBOSALVA - ALCADIA-Cooperativas - COMUNIDADES - escuelas - Fuerza Armada); sin embargo, su forma de operar las hace más proclives a apoyar financieramente o con material las acciones de los otros actores que ha incorporarse a procesos de concertación estratégica. Por otro lado, el CDN y el Gobierno local se han concentrado hasta el momento preponderantemente en la solución de problemas de servicios sociales e infraestructurales a las comunidades. Para enfrentar este problema, el CDN ha conformado a principios de 1997, una mesa de desarrollo económico, en la que participan el Gobierno local, algunas ONGs y algunas cooperativas.

Dos dificultades más que se han enfrentado durante estos tres años han tenido carácter técnico y financiero respectivamente. La dificultad técnica se refiere a la contradicción existente entre los requerimientos de este tipo que enfrenta el proceso de desarrollo del Municipio y la escasa acumulación de capacidades técnicas existentes en la institucionalidad local. Esta contradicción que es enfrentada en los grandes proyectos nacionales con la dispendiosa contratación de consultores, se cubrió en el caso de Nejapa con el aporte técnico de diversas ONGs y con el papel desarrollado por la FUNDE. En perspectiva, se considera que la cualificación de los cursos de capacitación realizados por las ONGs pueden contribuir a transferir estas capacidades al territorio.

En cuanto al financiamiento, de las instancias de concertación para cubrir los gastos de local, comunicaciones y personal, esta experiencia es aún dependiente en gran medida de financiamiento externo, a través de un proyecto de fortalecimiento institucional que facilita DIAKONIA Suecia. Sin embargo, durante 1997 se ha planteado el problema de ge-