

Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE–

**INVERSION DE LOS DIVERSOS AGENTES
EN EL DESARROLLO LOCAL**

**ESTUDIO DE CASO
MUNICIPIOS DE LAS FLORES Y NUEVA TRINIDAD
DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO.**

Documento de Trabajo No.

Investigadores:

César Sención Villalona
Alexandro Valmore Pérez

Colaboración:

Raúl Antonio Machado

San Salvador, marzo 2000

**INVERSION DE LOS DIVERSOS AGENTES
EN EL DESARROLLO LOCAL**

ESTUDIO DE CASO

**MUNICIPIOS DE LAS FLORES Y NUEVA TRINIDAD
DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO.**

Investigadores:

César Sención Villalona
Alexandro Valmore Pérez

Colaboración:

Raúl Antonio Machado

**DOCUMENTO DE
TRABAJO # 93**

San Salvador, marzo 2000

PRESENTACION

El presente trabajo fue realizado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) a lo largo de 1999. Es un primer intento de analizar, desde el punto de vista de las inversiones, el papel y aporte de los diferentes agentes que están tratando de impulsar procesos de desarrollo local sustentable, en dos municipios del departamento de Chalatenango: Las Flores y Nueva Trinidad.

Es evidente, como lo muestran los procesos incipientes de desarrollo local en los dos municipios, que sin la conjunción de los esfuerzos de todos y cada uno de los actores y una sólida concertación entre los mismos, tal desarrollo no tiene perspectiva alguna. Por ello es trascendental un análisis a profundidad para comprender cuál es el papel y el aporte de cada uno de ellos y cuáles son sus niveles de inversión.

Con este trabajo, la FUNDE espera continuar su contribución, no sólo al desarrollo de Las Flores y Nueva Trinidad o del departamento de Chalatenango, sino al desarrollo local en El Salvador entendido como una gran tarea nacional y como una condición fundamental para la inserción competitiva de nuestro país en la economía internacional.

La FUNDE agradece a todas las instituciones de desarrollo social, instituciones del gobierno central y locales, Consejos de Desarrollo Municipal, Directivas Comunales, Concejos Municipales y alcaldes, que constituyen el conjunto de los actores presentes en los municipios de Nueva Trinidad y Las Flores, sus aportes y su interés por colaborar con este estudio. Es necesario hacer mención especial de la valiosa cooperación de OXFAM G.B. para que la realización de la presente investigación fuera posible.

Alberto Enríquez Villacorta
Director de Desarrollo Regional/Local

INTRODUCCION

La activa participación, la voluntad de coordinación y de concertación de todos los actores locales, son elementos fundamentales para impulsar el desarrollo integral de la población en los municipios.

En Chalatenango, y en especial en la Microregión integrada por los municipios de Las Flores, Nueva Trinidad, Arcatao, Los Ranchos y Chalatenango, ubicada en la parte Nor-Oriental del Departamento, estas características constituyen prácticas cotidianas de la mayoría de los sectores sociales, activadas por la urgencia de encontrar alternativas de solución a su problemática.

Por ello, documentar los aportes de los actores sociales a la construcción de nuevos caminos que les permitan la satisfacción de sus necesidades básicas, puede contribuir a conocer en forma sistematizada la realidad con que dichos actores se enfrentan diariamente y a partir de allí, mejorar y fortalecer sus esfuerzos.

Este estudio, realizado en los municipios de Las Flores y Nueva Trinidad, se fundamenta en una metodología de investigación participativa, con la cual se logró el involucramiento de la población, que sin duda es un agente fundamental del desarrollo local. Se utilizaron instrumentos de recolección de información básica, como

entrevistas, memorias, boletines e informes y se combinó con la revisión de documentos y otras publicaciones de cada uno de los agentes locales.

La cuantificación de las inversiones de cada uno de los actores presentes en los municipios de Las Flores y Nueva Trinidad, fue el foco principal de este estudio, el cual se dividió - para un mejor análisis - en los componentes principales del desarrollo integral: social, institucional, económico y ambiental. Como contenidos, se priorizaron los siguientes elementos:

- Recurso Humano destinado a los municipios en particular
- Infraestructura de servicio (edificios, equipo, material, etc.)
- Cobertura
- Servicios
- Capacitaciones
- Beneficiarios
- Duración de los programas y proyectos

La Información fue proporcionada básicamente por personas conocedoras del quehacer institucional (directores, gerentes, planificadores y coordinadores), del trabajo del gobierno local (alcaldes, regidores, secretarios municipales), y de la acción de la población (presidentes y secretarios comunales, directivos gremiales, párrocos y religiosas)

El análisis de los aportes se realizó de acuerdo a los principales agentes:

- Gobierno Central
- Gobierno Local
- Actores de la sociedad civil involucrados:
 - Directivas Comunales
 - Iglesia
 - ONG 's y Gremios

En los últimos años, el tema **desarrollo regional/local** ha cobrado notable vigencia y ha sido objeto de discusión y análisis de diferentes instituciones y organizaciones, universidades y centros académicos tanto nacionales como internacionales. La FUNDE viene participando de manera activa y propositiva en dicho debate y ha subrayado de manera reiterada que este desarrollo no es solamente responsabilidad de los gobiernos central y municipal, sino también de la sociedad civil y el sector privado. Por ello, la concertación de los diferentes agentes es condición indispensable para el desarrollo local sustentable¹.

Partiendo del marco anterior, esta investigación busca mostrar la importancia de la participación/concertación de los diferentes actores de la sociedad civil y de las instancias gubernamentales, en la

¹ Ver: Enríquez, A. y otros. *El Desarrollo Regional/Local*, FUNDE, San Salvador, Julio 1999.

generación de una dinámica que se orienta hacia el desarrollo regional/local, como factor clave para mejorar el nivel de vida de la población.

En este trabajo se ha hecho un resumen de las opiniones que sobre el desarrollo local tiene cada uno de los actores, así como de su aporte a nivel local y regional. En los anexos se encuentran de manera más detallada la concepción, las inversiones y el campo de trabajo de cada uno de estos actores.

CAPITULO I. GENERALIDADES DE LA MICROREGION

1. Aspectos generales

1.1. UBICACIÓN GEOGRAFICA Y DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA

El Departamento de Chalatenango pertenece a la zona geográfica central de la república; está limitado al Norte, Noreste y Este por la República de Honduras, al Sur por los departamentos de Cabañas, Cuscatlán, San Salvador y La Libertad; al Suroeste y Oeste por el Departamento de Santa Ana.¹

La Microregión conformada por cinco Municipios, Arcatao, Nueva Trinidad, Las Flores, Chalatenango y San Antonio Los Ranchos, está ubicada en la parte nor oriental del departamento y limitada de la siguiente manera: al Norte por Concepción Quezaltepeque, Las Vueltas, Ojos de Agua y la República de Honduras; al Este por la República de Honduras; al Sur por Nombre de Jesús, San Antonio de La Cruz, San Isidro Labrador, San José Cancasque, Potonico, San Miguel de Mercedes, Azacualpa y San Francisco Lempa; al Oeste por el Embalse Cerrón Grande y Santa Rita.²

¹ Para una información más completa sobre las características del Departamento, ver Rosales D. y Otros: "Diagnóstico Agrosocioeconómico de la Microrregión VI, Oriente, Chalatenango". FUNDE, San Salvador, octubre 1995

² Para mayor información sobre la microrregión, ver Pérez A. V. y Otros: "Estudio Socioeconómico y Ambiental de la Microrregión Nororiente de Chalatenango". FUNDE, San Salvador, octubre 99.

Su extensión territorial es de 251. 46 km² y su división política es como se describe en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1

DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE LA MICROREGIÓN

| MUNICIPIO | CANTONES | COMUNIDADES |
|-------------------------|-----------|---|
| ARCATAO | 6 | 7 |
| NUEVA TRINIDAD | 7 | 11 |
| LAS FLORES | 6 | 6 |
| CHALATENANGO | 6 | 49 (28 comunidades, 17 colonias, 4 barrios) |
| SAN ANTONIO LOS RANCHOS | 1 | 2 |
| TOTAL | 26 | 75 |

Fuente: Funde. Elaborado a partir de los Diagnósticos Municipales

1.2. LOS MUNICIPIOS

Los municipios en los que se centra el presente estudio son Las Flores y Nueva Trinidad. Su selección fue determinada fundamentalmente por las siguientes razones:

- Las características socioeconómicas y ambientales que son comunes a los dos municipios. Los niveles de pobreza de la población son muy altos y homogéneos y las condiciones de deterioro de sus recursos naturales son también similares.
- La identidad cultural entre las poblaciones que tienen un pasado reciente común. La religión es un elemento que las ha mantenido unidas y las incentiva a buscar el desarrollo de sus

comunidades. Las poblaciones de ambos municipios se dedican a actividades agrícolas y producen básicamente para el autoconsumo.

- El grado de facilitación de la información por los actores sociales dados los niveles de confianza y la franca relación mutua con la población.
- El compromiso de los actores sociales por el desarrollo local y regional. El nivel de conciencia de los actores sociales sobre la importancia de involucrarse activamente en la gestión por el desarrollo integral de sus comunidades y región.
- La disposición e interés de la ciudadanía de participar en la realización del estudio. La cooperación de la población, -especialmente directivos comunales-, así como de gremios, instituciones sociales (ONG's) e iglesia, en la implementación de las entrevistas y en el apoyo a la recopilación de información.

2. Antecedentes

Nueva Trinidad y Las Flores, son municipios que han tenido una experiencia similar. Ambos fueron escenarios del conflicto bélico.

Toda la población se mantenía unida ante las dificultades y buscaba en conjunto su supervivencia. Casi en su totalidad, la población de estos municipios, como otros de la microregión, tuvo que emigrar a la hermana república de Honduras, en busca de su protección.

Uno de los actores sociales que acompañó a la población en toda sus dificultades fue la Iglesia Católica, que atendía a la población indefensa y desprotegida.

La población de los dos municipios se desplazó para campamentos de refugiados en Honduras. Durante su exilio mantuvo indisolubles lazos de cooperación y coordinación para su subsistencia y debido a ello pudo salir adelante en sus aspectos básicos.

Gracias a la formación que recibieron de la Iglesia Católica y de organismos de ayuda humanitaria, como Cruz Roja Internacional, Naciones Unidas, Médicos Sin Fronteras y otros, la población conocía de sus derechos humanos, de la importancia de la participación democrática y fortalecía la cooperación y coordinación permanente entre sus miembros. Esta experiencia los transformó e hizo que sus comunidades fueran líderes en la batalla por sus derechos y la búsqueda de su desarrollo. Su retorno fue definido bajo una coordinación estrecha entre la comunidad, instituciones sociales y humanitarias.

Los lazos de solidaridad entre los habitantes se profundizaron al tener que enfrentar las necesidades básicas en los lugares que iban a repoblar. Sólo la sólida organización comunitaria pudo hacerle frente a las condiciones de pobreza de los municipios, los cuales tenían totalmente destruidas su infraestructura de servicios, viviendas y carreteras y debían iniciar desde cero la actividad productiva.

Ante esa situación, en 1989 la población se organizó en estructuras que les permitieran buscar soluciones a sus principales necesidades y mantener una constante coordinación de sus miembros.

Fue en 1994 que iniciaron la conformación de una organización que impulsara el desarrollo en forma ordenada y facilitara más la participación directa de la población. Esto sentó las bases para la formación de lo que más tarde serían los Comités de Desarrollo Municipales (1998)

La participación de la población a través de sus organizaciones, ha fortalecido la institucionalidad ciudadana de estos dos municipios y ha promovido la relación con los demás municipios para la integración regional. Es así como actualmente se tiene en cada municipio un espacio de coordinación, concertación y articulación entre los diversos actores locales y regionales.

2.1 LAS ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO

La conformación de las estructuras y espacios donde la participación de los actores sociales dinamiza los esfuerzos para la búsqueda del desarrollo de sus comunidades, se ve potenciada cuando las autoridades locales, instituciones de desarrollo social e instituciones estatales, implementan en 1998 el proceso de elaboración de los planes de desarrollo municipal, con el firme objetivo de proyectar a mediano el plazo el desarrollo integral de sus comunidades. A partir de entonces, cada uno de estos municipios cuenta con un plan de Desarrollo Municipal que comprende el período 1999-2004.

CUADRO No. 2**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MICROREGIÓN**

| TIPO DE MECANISMO | TIPO DE PARTICIPACIÓN |
|--------------------------------|--|
| Cabildos abiertos | Consulta popular abierta de mandato legal. |
| Directiva Municipal | Consultiva y de apoyo al Gobierno Local. |
| Comité de Desarrollo Municipal | Consultiva y de concertación con el Gobierno Local en los procesos de planificación municipal. |

Fuente: Funde. Elaborado a partir de los Diagnósticos Municipales

3. Situación Socioeconómica de los Municipios.

Describiremos a continuación las condiciones socioeconómicas actuales de la población de estos municipios, con el objetivo de ubicarnos en el contexto real de pobreza en que viven los actores sociales de estas comunidades y de la región.

Según los datos obtenidos en los diagnósticos municipales³ realizados en 1998, los municipios cuentan actualmente con la población que se detalla a continuación.

CUADRO No. 3**POBLACIÓN TOTAL POR MUNICIPIO PARA EL AÑO DE 1998**

| MUNICIPIO | POBLACION TOTAL | DENSIDAD POBLACIONAL | % DE POBLACION EN LA MICROREG. |
|----------------|-----------------|----------------------|--------------------------------|
| Las Flores | 1,137 | 43.36 | 2.90 |
| Nueva Trinidad | 3,279 | 70.77 | 8.31 |
| TOTAL | 4,416 | | |

Fuente: Funde. Elaborado a partir de los Diagnósticos Municipales

Esta población, a pesar de representar el 11.2%⁴ del total de la población de la microregión, presenta una característica importante y de interés para la planificación del desarrollo, y es que el 73.3% de la población del Municipio de Nueva Trinidad y el 68.3% de Las Flores es menor de 30 años, lo cual nos lleva a considerar las crecientes demandas de servicios básicos, especialmente de empleo, educación y salud.

El índice de analfabetismo de los dos municipios es alto: en el caso de Las Flores, la población en edad escolar es de 674 personas (más de 10 años y menos de 60) y entre el segundo y el noveno grado se encuentran estudiando 299 personas, lo que indica que sólo el 44% sabe leer y escribir. En consecuencia, el índice de analfabetismo puede andar alrededor del 55%, ya que a nivel local no existe otra forma de alfabetización. En Nueva Trinidad, identificamos un índice de analfabetismo aún mayor, pues podría superar el 75%.

Las condiciones de salud en estos municipios son bastante deficientes, ya que las IRAS y la parasitosis intestinal, siguen siendo la principal causa de morbilidad. Al igual que en el resto de la microregión, no existe un programa de salud que incluya un plan de prevención de enfermedades, con un componente de apoyo a los deficientes niveles de nutrición y saneamiento ambiental.

³ Pérez, Valmore y Machado, Raúl. "Diagnósticos Municipales de Chalatenango, San Antonio Los Ranchos, Las Flores, Nueva Trinidad y Arcatao". FUNDE, San Salvador, 1998.

⁴ Pérez, A. V. y Otros. Opus Cit.

Es evidente que en la microregión, la economía está basada en la actividad agropecuaria y más concretamente en una agricultura de subsistencia, con pocas actividades que apunten a una diversificación agropecuaria. Las razones son diferentes, pero podemos subrayar las siguientes: poca inversión en infraestructura productiva, suelos totalmente inadecuados para los usos actuales, poca inversión en obras de conservación y recuperación de los suelos, nula oferta de créditos para la reactivación agropecuaria, condiciones mínimas de apoyo a la comercialización (tiangues, rastros, centros de acopio, mercados)

La participación ciudadana organizada es una de las fortalezas de estos municipios. Su involucramiento en actividades encaminadas en la búsqueda del desarrollo integral de las comunidades, permiten la coordinación y concertación de esfuerzos de todos los actores locales y regionales. El trabajo conjunto entre los Gobiernos Municipales y la sociedad civil, hacen que la gestión municipal sea más eficiente y dinámica para mitigar la grave problemática y necesidades de la población.

CAPITULO II. CONCEPCION DEL DESARROLLO EN LOS ACTORES LOCALES

1. Breve delimitación conceptual del desarrollo.

El desarrollo es un proceso de cambio social y económico⁵ que tiene por finalidad el progreso de las localidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. El desarrollo implica que la población satisfaga sus principales necesidades económicas, sociales y culturales. También supone la democracia política y la protección de la naturaleza, que contribuye a asegurar la sustentabilidad del proceso de cambio.

El desarrollo local, en consecuencia, no se limita a la realización de actividades aisladas en un municipio o una comunidad. Tampoco se puede ver como un proceso separado de lo que ocurre en otros municipios y regiones o en el resto del país. Es cierto que debe expresarse en los cambios propios de las localidades, pero dichos cambios están mediados por los fenómenos que ocurren en su entorno.

Algunas manifestaciones o resultados que mostrarían que existe en marcha una dinámica de desarrollo son: la eliminación gradual de la pobreza extrema, la distribución más equitativa de los recursos, el aumento de la producción, del empleo y del consumo local, la mejoría

⁵ FUNDE, "Desarrollo Regional Local en El Salvador", San Salvador, agosto de 1997,

en las condiciones habitacionales, la erradicación del analfabetismo y la mejora de la educación y la salud.

El desarrollo también se expresa en el incremento de las actividades artísticas, culturales y deportivas, en la disminución de la delincuencia, la reducción de las desigualdades de género y el aumento de la protección y conservación del medio ambiente. Se trata de un cambio drástico en todas las manifestaciones de la vida social.

El desarrollo, también significa la generación de condiciones materiales y espirituales para que la población supere la marginación sociocultural y pueda vivir en un ambiente armónico y sano, de verdaderas relaciones humanas, que haga sostenible la vida comunitaria. Implica la concertación de los agentes locales con el propósito de llevar a cabo un proyecto común que combine “la generación del crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de las familias que viven en ese territorio o localidad”.⁶

2. Concepto de desarrollo local según los actores

El Desarrollo Regional/Local, es un concepto de carácter integral, que nace desde la visión global que se tenga del desarrollo, la interrelación de los diferentes componentes socioeconómicos,

⁶. FUNDE. Opus Cit.

ambientales e institucionales, el ordenamiento de estos componentes hacia un objetivo común de desarrollo territorial, la plena conciencia de la importancia de la participación de todos los actores sociales y el interés de los actores por trabajar en forma coordinada.

Con el objetivo de percibir la visión del desarrollo local, de cada uno de los actores vinculados al territorio, el cual es objeto de este estudio se elaboró una guía de entrevista (Ver anexo No. 5). La consulta sobre la concepción del desarrollo, se realizó enfocada principalmente a obtener la opinión de quienes representan a los organismos o sectores que brindan apoyo a la región: planificadores, gerentes, coordinadores, Alcaldes, directivos gremiales y comunales; ya que son ellos los que operativizan las políticas o lineamientos estratégicos de las instituciones o sectores.

Los organismos de cooperación hicieron marcada referencia al papel de los actores locales, específicamente al protagonismo de los distintos actores y la importancia de la organización comunitaria. Los personeros del sector gubernamental, en general, manifestaron que el desarrollo local es “reflejo del apoyo financiero y asesoría técnica a las comunidades”, para fortalecerlas y lograr su participación. Por su parte, integrantes y directivos de instituciones de desarrollo social (ONG's, Iglesia, Gremios) consideran que el desarrollo local es, ante todo, una transformación integral; lo ven como un proceso participativo y compartido entre tres actores: el Estado, la sociedad civil y el mercado, que produce crecimiento y acumulación

económica, justicia distributiva y respeto al medio ambiente. Directivos que representan a la población local, destacan que el desarrollo local es la generación de conciencia hacia la organización y de lucha por mejorar la situación socioeconómica.

CAPITULO III. INVERSIONES DE LOS DIVERSOS ACTORES EN EL DESARROLLO REGIONAL/LOCAL

1. Acciones realizadas

1.1 Organismos de cooperación internacional

Los organismos que han brindado apoyo en los últimos años se encuentran consignados en el cuadro No.4. Algunos centran sus esfuerzos en el acompañamiento de procesos de participación ciudadana en el desarrollo Local, la búsqueda de espacios de trabajo común, como Oxfam G.B., y el apoyo al fortalecimiento institucional/organizacional, como Paz y Tercer Mundo. Otros orientan sus recursos hacia proyectos económicos, especialmente del sector agropecuario y las microempresas, proyectos de infraestructura, medio ambiente, salud, educación y vivienda, como Hermanamiento, Manos Unidas y la Embajada de España.

Varios de estos organismos apoyan a los municipios desde los Acuerdos de Paz en 1992. Sin embargo, para este trabajo estudiaremos únicamente aquellos organismos que han trabajado en el período comprendido de 1996 a 1998.

CUADRO No. 4
APOYO EXTERNO SEGÚN MUNICIPIO

| MUNICIPIO | AGENCIA | PAIS |
|----------------|---|------------|
| Las Flores | 1. Ciudades Hermanas: Cambridge, St. Patrick 's y Resurrección Luth. | USA |
| | 2. Edmonton | CANADA |
| | 3. Embajada de España | ESPAÑA |
| | 4. Manos Unidas | |
| | 5. Paz y Tercer Mundo | |
| | 6. Oxfam G.B. | INGLATERRA |
| Nueva Trinidad | 1. Parroquia Hermana: San Judas y San Patricio (Seattle, Santa María de la Asunción (Baltimore, Bangor | USA |
| | 2. San Feliu Cataluña | ESPAÑA |
| | 3. SETEN | |
| | 4. Oxfam G.B. | INGLATERRA |

Fuente: Funde. Elaboración Propia en base a Registros Municipales.

1.2 INSTITUCIONES DEL ESTADO

Realizan un trabajo muy importante, aunque menos integral y más especializado que los organismos de cooperación. En el caso del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), las áreas principales son el desarrollo de la infraestructura social, la participación ciudadana y la descentralización. A su vez, el CENTA