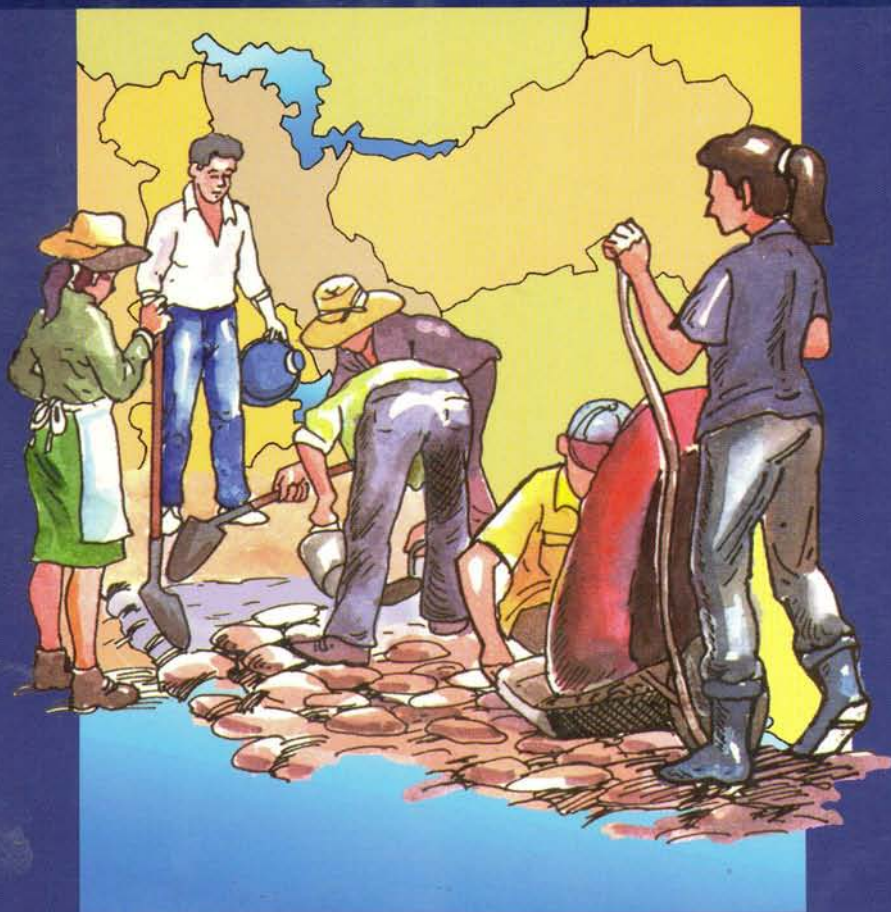


# Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

funde

Flora Blandón de Grajeda

Bases para una propuesta  
de regionalización para el  
desarrollo económico social  
de El Salvador

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

funde  
Fundación Nacional  
para el Desarrollo



Bases para una propuesta  
de regionalización para el  
desarrollo económico social  
de El Salvador

Flora Blandón de Grajeda

San Salvador, noviembre 1997

**Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico y social de El Salvador.**

**Editado por:**

Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-  
Apartado postal N° 1774,  
Centro de Gobierno.  
San Salvador, El Salvador.  
e.mail: funde@es.com.sv

Primera edición, noviembre 1997.

**Edición gráfica**  
Equipo Maíz

**Fotografías**  
Imágenes Libres

**Ilustración de portada**  
Angel Portillo

Impreso en El Salvador por  
Algier's Impresores

©Derechos reservados FUNDE.

Prohibida la reproducción total o parcial sin la autorización expresa del editor.

# Índice

Presentación ————— 7

Introducción ————— 9

## **I Parte**

El marco conceptual para el  
desarrollo regional/local ————— 13

## **II Parte**

Posibles escenarios de  
regionalización ————— 25

## **III Parte**

Criterios de regionalización ————— 37

## **IV Parte**

Hacia una propuesta de  
regionalización ————— 45

Bibliografía ————— 59



## PRESENTACIÓN

El desarrollo local y la descentralización del Estado han venido ganando terreno como temas importantes de cara tanto a la construcción de la democracia como de un desarrollo que sea humano y sustentable. Este fenómeno lo encontramos no sólo en El Salvador, sino en la mayoría de países de América Latina.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) los asumió, por esa razón, como ejes fundamentales de investigación y formulación de propuestas. Y al empezar a abordarlos, casi de inmediato, se encuentra un dilema que no se puede soslayar. En nuestro país el municipio, es en la gran mayoría de casos, un espacio insuficiente para impulsar un genuino desarrollo sustentable. Esto nos lleva a plantear el tema de la regionalización para el desarrollo.

¿Es necesario y posible en El Salvador, siendo un país que cuenta con un territorio que apenas supera los 20,000 Km<sup>2</sup>, crear regiones para el desarrollo? ¿Qué debe entenderse por regiones? ¿No son acaso los departamentos regiones naturales? Estas preguntas y muchas más se tejen para poner de relieve que la regionalización es un tema fundamental y complejo que no podemos dejar de lado si queremos encontrar el camino para el desarrollo local y la descentralización del Estado.

En este cuaderno, la FUNDE pretende hacer un primer esfuerzo para sentar las "bases de una propuesta de regionalización para el desarrollo económico y social del país".

Agradecemos a todos aquellos que de manera directa o indirecta han contribuido a la realización de este trabajo, especialmente a quienes desde diferentes municipios del

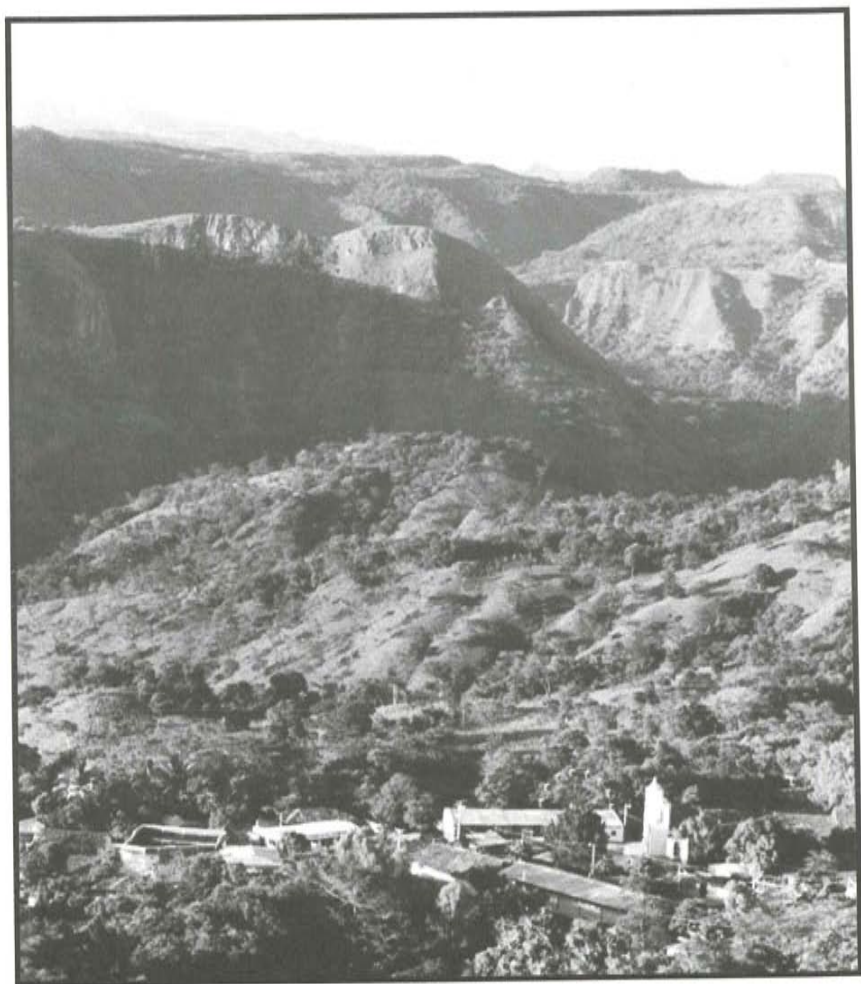


país como Tecoluca, Soyapango, Nejapa o Acajutla han empezado a buscar la manera de construir regiones como espacios adecuados para el desarrollo sustentable.

De manera especial queremos agradecer a la Fundación Friedrich Ebert, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible esta publicación.

Esperamos que este nuevo trabajo de la FUNDE contribuya a enriquecer el pensamiento y el debate, así como la participación de la sociedad civil de cara a la generación de políticas públicas que conduzcan a El Salvador por el sendero de la democracia y el desarrollo sustentable.

Alberto Enríquez Villacorta  
Comité Ejecutivo



# Introducción



## INTRODUCCIÓN

En los últimos dos años se han puesto de moda en el país dos palabras que muchas personas e instancias utilizan, pero que pocas conceptualizan: desarrollo local. Esta falta de conceptualización provoca que las manejen a su libre antojo sin profundizar en su significado, por lo que muchas veces incurren en contradicciones en su discurso.

Aunque son sólo dos palabras cada una de ellas lleva consigo un conjunto de componentes que articulados teórica y metodológicamente adquieren una gran relevancia para el futuro del país. Por lo tanto es necesario realizar un proceso de reflexión seria y profunda que permita ir definiendo más concretamente el significado y el impacto de la utilización de dichos conceptos.

La FUNDE desde su constitución consideró como una de sus áreas de trabajo la investigación relacionada con el desarrollo regional/local. En la actualidad, uno de sus tres grandes programas de investigación, proyección e incidencia se ubica precisamente en la elaboración de propuestas de desarrollo regional/local en distintas zonas del país y en el esfuerzo de construir un adecuado enfoque nacional.<sup>1</sup>

Aquí aparece otro concepto que se agrega a los dos ya mencionados: lo regional. La idea de introducir lo regional no surge por una acción voluntarista de la FUNDE, sino es reflejo por una parte, de las discusiones teóricas que se realizan en otros países (principalmente los del cono sur), y por otra, a partir de la referencia concreta de

<sup>1</sup> Un tratamiento amplio de esto se encuentra en el reciente libro de la FUNDE "Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI" de Alberto Enríquez y otros autores.

nuestro pequeño país, en donde el espacio que significa lo local (léase la comunidad, el municipio) muchas veces no cumple con los requerimientos que implica el impulso de procesos de desarrollo.

Con este trabajo se pretende presentar elementos básicos que hay que tomar en cuenta para la elaboración de propuestas de regionalización para el país, tales como: conceptualizar lo relacionado con el desarrollo regional/local como base fundamental que motive las acciones y decisiones orientadas a alcanzarlo, dar a conocer los distintos escenarios de regionalización posibles que se discuten en la actualidad, presentar algunos de los criterios necesarios a tomar en cuenta para la regionalización, para por último presentar una primera aproximación a una propuesta de regionalización del país.



I parte

**El marco conceptual para el  
desarrollo regional/local**



## I. EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL/LOCAL

### El desarrollo multidimensional

Al ir desentrañando los conceptos relacionados con el desarrollo, lo local y lo regional, así como sus interrelaciones, es importante comenzar por definir qué significa el desarrollo económico y social del que se está hablando.

La FUNDE ha lanzado su propuesta que orienta la concepción del desarrollo alternativo a partir del Desarrollo Multidimensional<sup>2</sup>; en donde se plantea como objetivo básico la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones, y en esa dirección se especifica que el desarrollo es un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sustentabilidad, participación, calidad, equilibrio espacial y territorial.

Al mismo tiempo se delimita la concepción de Desarrollo Multidimensional, a partir de especificar sus componentes principales separados en "insumos" o "inputs" y "productos" u "outputs"; los cuales aparecen relacionados entre ellos en la matriz denominada "El desarrollo multidimensional como proceso de producción de riqueza y bienestar".

En una forma muy resumida, los insumos a que se refieren en la matriz mencionada son aquellos factores que posibilitan y contribuyen a dinamizar el proceso de desa-

<sup>2</sup> Una exposición más completa sobre este punto aparece en: Rubio Fabián, R.; Arriola, J. y Aguilar J.V. *Crecimiento Estéril o Desarrollo*. FUNDE, 1996.



rollo. Así se habla de las formas de capital necesarias para poner en marcha el proceso de desarrollo, como son: el capital humano, el natural, el físico/infraestructural, el financiero, el socio/institucional y el tecnológico.

Por otra parte, los productos están considerados como "los componentes que orientan y guían el proceso de desarrollo y, por ende conforman su cuadro normativo. Se trata de dimensiones que expresan el objetivo último del desarrollo"<sup>3</sup>. En ese sentido se plantean: el crecimiento y acumulación sostenidos/equilibrados, el desarrollo participativo/equitativo, el desarrollo ecológicamente sustentable, el desarrollo vital, el desarrollo cualitativo y el desarrollo territorializado.

Por lo tanto, el desarrollo multidimensional como se concibe por la FUNDE, consiste en "la potenciación integrada o interrelacionada de aquellas distintas formas de capital o inputs, con el fin de obtener aquellos resultados u outputs señalados"<sup>4</sup>

## Lo regional/local

Lo anterior nos da idea del tamaño de la responsabilidad que asumimos cuando hablamos del desarrollo; el cual para el caso que nos ocupa tiene que ubicarse espacialmente en lo regional/local.

Precisamente, uno de los resultados que se espera del desarrollo multidimensional es el desarrollo territorial, entendido como revalorización de los espacios regionales/locales y como el amarre que debe tener el desarrollo

<sup>3</sup> Ibid p.16

<sup>4</sup> Rubio, Roberto y otros, Op.Cit, p.17

en los territorios, para aprovechar sus propias condiciones naturales, sociales, organizacionales, culturales, etc.<sup>5</sup>

Una vez delimitado el concepto de desarrollo que compartimos, es necesario mencionar que a nivel nacional, se han generado y se siguen desarrollando discusiones sobre el concepto de desarrollo, pero no son muchos los espacios de discusión para definir o delimitar los conceptos sobre lo regional y lo local; aunque en la práctica cotidiana es común escuchar valoraciones relacionadas, principalmente con lo local, pero no con lo regional. Por ejemplo, instancias y personeros gubernamentales asocian lo local con el municipio y a veces con el departamento; y en el caso específico de las propuestas de descentralización, se habla del fortalecimiento de los municipios como uno de sus requisitos, pero por otra parte se plantea que algunos municipios son espacios muy pequeños y débiles para impulsarla.

En ese marco, es importante comenzar a visualizar un espacio más amplio que puede considerarse como lo regional. La tarea no es fácil, ya que "Con muy raras excepciones, la mayor parte de las naciones del mundo no han podido llegar a un agrupamiento regional, por las vías políticas y legislativas. Pero el reagrupamiento regional no es un problema político sino científico. La ciencia geográfica regionalista es la única que puede conducir a la solución, empezando por definir que es una región y luego investigando los factores físicos básicos, los humanos y los culturales."<sup>6</sup> Sobre lo citado anteriormente, lo dicho sobre la ciencia geográfica regionalista, parece una afirmación demasiado absoluta, más cuando

<sup>5</sup> Los autores se refieren a que el desarrollo no sólo debe ser nacional o sectorial, sino también regional y local. Rubio, Roberto y otros, Op. Cit.p.37

<sup>6</sup> En [www.unired.net.pe](http://www.unired.net.pe), Zonas Geo-Económicas, CONFIEP, 02Apr96.

se está hablando de que la región debe construirse socialmente; lo importante a retomar es la visión de proceso que se plantea en cuanto a comenzar por definir una región, para continuar investigando sobre sus componentes.

Retomando entonces la sugerencia de por dónde hay que comenzar, se hará un intento de definir el concepto de región, aclarando que no existe un concepto único, ya que lo que ocupa a los teóricos de la regionalización son los procesos más que los conceptos, pero apuntamos a continuación uno de ellos: "La región es definida en general como un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad."<sup>7</sup>

Un aspecto importante que todos los aspirantes a definir regiones deben considerar es que "Antes de pretender crear artificialmente regiones, hay que saber identificar y reconocer a las que ya existen en la realidad."<sup>8</sup> Esto es sumamente importante, ya que las regiones existen y se trata nada más de ubicarlas a partir de ciertos criterios que surgen de su propia definición y de su propósito, éste último se descubre al preguntarse ¿Porqué se quiere regionalizar un país?

Así se tiene que el propósito de un proceso de regionalización "debe ser el de su natural adaptabilidad para promover el desarrollo, de modo que utilice sus recursos naturales y humanos, adquiriendo un movimiento eco-

<sup>7</sup> En [www.unired.net.pe](http://www.unired.net.pe), Zonas Geo-Económicas, CONFIEP, 02Apr96.

<sup>8</sup> Ibid

nómico propio y diferenciado de las zonas adyacentes y circundantes.”<sup>9</sup> No se trata, en consecuencia, de regionalizar per se, sino esta acción debe estar orientada en función precisamente de facilitar el impulso de procesos de desarrollo en un espacio geográfico determinado como es la región.

En este punto es necesario mencionar, por lo que se ha expresado en los párrafos anteriores, que si bien es cierto, la construcción política de las regiones puede ser importante, lo es mucho más su construcción social.

Al respecto se plantea que “La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.”<sup>10</sup>

Lo citado en el párrafo anterior es sumamente importante porque refresca la mente en cuanto a la concepción que muchos pueden tener sobre las formas, mecanismos o procedimientos para definir la regiones al interior del

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Boisier, S. “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, Serie Ensayos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES). 1991.

país. Claramente queda expresado que lo más importante para la definición de región, no son los decretos o las leyes, sino todos esos componentes y sus relaciones que ya existen en un territorio y que hay que construir socialmente y no sólo políticamente.

## El desarrollo regional/local

Una vez delimitados o aproximados los conceptos, es necesario mencionar que tiene que existir una estrecha relación entre lo que se concibe como desarrollo nacional y desarrollo regional/local, ya que existe una relación entre ambos que los hace prácticamente inseparables.

En ese sentido, el desarrollo regional puede concebirse como la aplicación, localizada espacialmente, de ese desarrollo multidimensional del que se ha hablado antes; por lo tanto de la existencia de insumos y productos cuya combinación está orientada a la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones en un territorio específico. Que contribuye de esa forma al desarrollo nacional y que es partícipe por lo tanto de los frutos de ese desarrollo a nivel nacional.

Más concretamente, se definirá el desarrollo regional como "un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella."<sup>11</sup>

Pero más allá de una definición conceptual, también es necesario conocer los "atributos" que caracterizan el

<sup>11</sup> Boisier, Sergio "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas" Documento 92/11, Serie Ensayos, p. 16, ILPES

desarrollo de una región, los cuales tienen que presentarse simultáneamente. La definición de estos atributos presupone la existencia de crecimiento económico en la región. O sea que ésta es la premisa en que se debe fundamentar el desarrollo regional/local.

Los atributos son los siguientes:

"a. Un creciente proceso de autonomía decisional regional, que significa más y más capacidades regionales para definir su propio "estilo" de desarrollo y para usar instrumentos de política congruentes con tal decisión."<sup>12</sup>

Aquí un aspecto importante es el desarrollo de procesos de descentralización "real"; o sea que impliquen desconcentración de funciones y recursos, así como delegación de responsabilidades y autoridad. Sólo de esa manera será posible contar con regiones que no sólo definan su propio estilo de desarrollo, sino que también lo impulsen.

"b. Una creciente capacidad regional para apropiarse del excedente económico generado en ella a fin de reinvertirlo en la propia región, diversificando su base económica y confiriendo sustentabilidad de largo plazo a su crecimiento."<sup>13</sup>

Esto está relacionado con lo que ya se había mencionado en cuanto a que todo proceso de desarrollo debe estar amarrado al territorio; sólo de esa manera puede pensarse en una reinversión del excedente en la región. De esa manera se plantea que "Una actividad o proyecto económico que no esté atado al territorio se encuentra muy

<sup>12</sup> Boisier, Sergio, "La Gestión de las regiones..." Op.Cit. p.16

<sup>13</sup> Ibid p. 16

limitado para generar procesos de desarrollo"<sup>14</sup>, tal es el caso de las maquilas las cuales al menor problema salen de un territorio o país. Y por el contrario, las unidades productivas que están amarradas a un territorio "cuidan y protegen sus espacios locales en la medida que de ello depende su sobrevivencia, o el buen funcionamiento de la empresa."<sup>15</sup>

Lo anterior rescata la importancia de fortalecer las unidades productivas regionales/locales, ya que posiblemente serán las únicas interesadas en mejorar las condiciones de su espacio geográfico en función de la sustentabilidad del desarrollo.

"c. Un creciente proceso de inclusión social, denotando este término simultáneamente una mejoría sistemática en la repartición interpersonal del ingreso regional y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia regional."<sup>16</sup>

Este es un punto central de todo el proceso, ya que se refiere no sólo a la forma de distribuir el ingreso generado en la región, sino también a la forma que debe asumir la participación de la población en las decisiones estratégicas que se tomen en la región y sobre la región.

Este atributo puede considerarse como el "atributo democrático" de todo el listado, ya que relaciona dos elementos importantes en toda democracia como lo son la igualdad de oportunidades de participación en lo económico y en lo político.

<sup>14</sup> Rubio, Roberto y otros, Op. Cit. p. 38

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Boisier, Sergio, "La gestión de las regiones..." Op. Cit. p.16

“d. Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y en torno al manejo racional de los recursos naturales de la región.”<sup>17</sup>

La problemática en relación a los recursos naturales es difícil enfrentarla a nivel nacional, ya que requiere de la participación de los agentes regionales/locales involucrados, por lo tanto el espacio regional/local se vuelve importante en los procesos de concientización de la población y en su consecuente movilización en función de la protección ambiental y el manejo racional de los recursos naturales. Más aún cuando el concepto de desarrollo que se ha presentado considera el mejoramiento del nivel de vida no sólo de las presentes sino también de las futuras generaciones, y en ese sentido, lo relacionado con el medio ambiente adquiere un carácter relevante en el concepto.

“e. Una creciente auto-percepción colectiva de “pertenencia” regional, o sea, de identificación de la población con su región.”<sup>18</sup>

Esto está relacionado con la existencia de una cultura regional, que no es más que la población sienta que pertenece a un territorio determinado, “No hay lugares, por pequeños que sean, que no tengan alguna forma de cultura, compuesta por tradiciones, formas de organización social, relacionamiento con el medio y expresiones de todo tipo.”<sup>19</sup> Por lo tanto, se trata de rescatar y ampliar cada vez más la identificación de la población con la región.

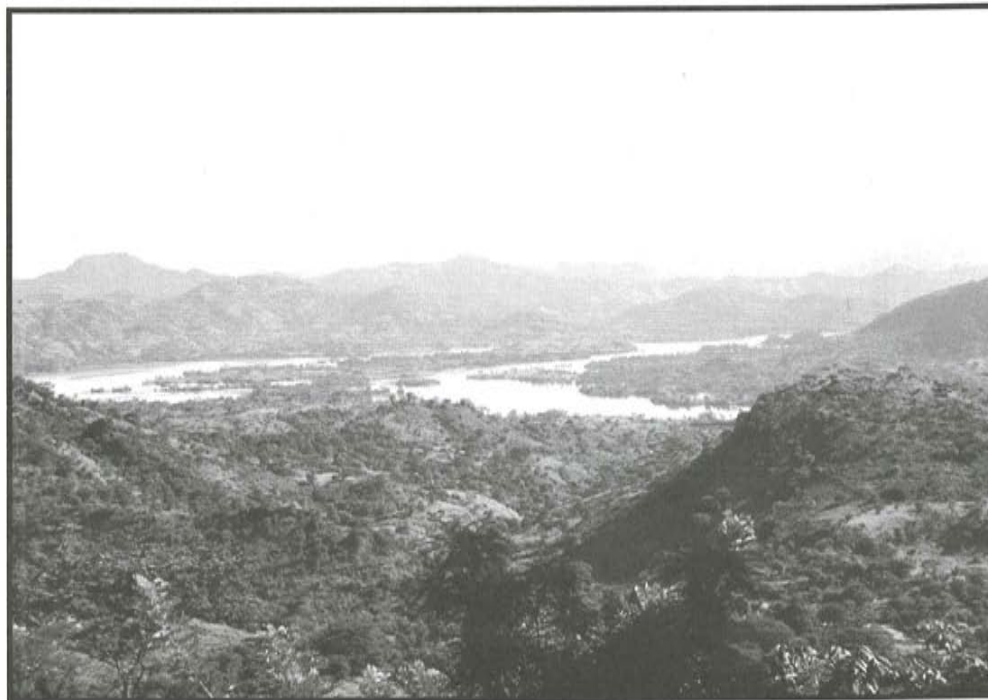
<sup>17</sup> Boisier, Sergio “La Gestión de las regiones...” Op. Cit. p. 16

<sup>18</sup> Ibid p.16

<sup>19</sup> Ibid p. 18







## II Parte

# Posibles escenarios de regionalización



## II. POSIBLES ESCENARIOS DE REGIONALIZACIÓN

A la luz de las necesidades que presenta la modificación del papel del Estado dentro del modelo neoliberal que actualmente se impulsa en el país, se ha estado discutiendo mucho sobre temas como la descentralización y la privatización, y en ese marco la discusión del tema regional/local ha saltado a la vida pública y se exteriorizan diversas posiciones sobre cuál debe ser el espacio con capacidad de recibir la descarga de responsabilidades que se avecina una vez redefinido el papel del Estado.

Es importante entonces analizar las diferentes propuestas de regionalización que se conocen hasta el momento, y que se presentan brevemente a continuación:

### **a. Agrupamiento de departamentos:**

Esta propuesta es conocida como regionalización funcional y ha sido utilizada fundamentalmente por instituciones gubernamentales en función de su trabajo. Así se ubican cuatro regiones: Occidental, Central, Paracentral y Oriental; cada una de las cuales agrupan a un conjunto de departamentos.

Actualmente, para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), se está trabajando un Plan de Ordenamiento Territorial, por PLAMADUR AMSSA, que tiene el objetivo de reconstruir "los equilibrios territoriales y socioeconómicos estables, en un proceso de

desarrollo compatible y sostenible.”<sup>20</sup> y en ese sentido hablan de que el AMSSA “deberá convertirse en un sistema urbano policéntrico, al interior de un País policéntrico que podrá ser articulado en regiones económicas cada una de las cuales estará dotada de una propia autonomía bien definida en términos de actividades productivas, equipamiento, servicios y sistemas infraestructurales.”<sup>21</sup>

Y aún cuando su trabajo lo están realizando para lo que llaman el Area Metropolitana de San Salvador Ampliada (AMSSA), ellos amplían su rango de percepción y plantean que es “necesario articular la política económica global del país, y las distintas políticas sectoriales, en base a regiones económicas delimitadas con objetivos de reequilibrio económico, social y territorial. Cada región económica tendrá su ciudad principal y su sistema de asentamiento equilibrado.”<sup>22</sup>

Y proponen lo que llaman regiones económicas que a su juicio deberían ser “San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, San Vicente, San Miguel y una región norte con poca población - porque ha sido fuertemente afectada por recientes migraciones - pero con grandes problemas. Se puede pensar en una séptima región eventualmente sobrepuesta a las precedentes, que comprenda las áreas costeras de alto valor paisajístico ambiental, que se destinarán sobre todo a reservas naturales y al turismo de alta calidad, profundamente distinto del que se está desarrollando espontáneamente en la Costa del Sol, con la ocu-

20 Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, “Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Salvador, Tonacatepeque, Santo Tomás y Panchimalco” PLAMADUR AMSSA, Documento No. 2, Resumen Ejecutivo, Diciembre de 1995.

21 Ibid

22 Ibid

pación total de los terrenos frente al mar y por lo tanto con terrenos de segunda línea destinados inevitablemente a asentamientos siempre menos calificados."<sup>23</sup>

La dificultad que se encuentra en esta definición de regiones económicas es que no quedan claros los criterios utilizados para proponerlas, al menos no se han hecho explícitos, por lo que cabe la duda sobre que tanto se ha recogido en dichos criterios, más allá de los reequilibrios económicos sociales y territoriales, un aspecto fundamental como es la identidad regional, que debe estar a la base de cualquier propuesta de regionalización. La identidad regional surge de todos aquellos elementos que hace que la población de una región se sienta perteneciente a ella; aquí se incluyen aspectos históricos, culturales, sociales.

## **b. Los departamentos:**

Esta propuesta considera que cada uno de los catorce departamentos tiene que ser una región. Es una de las que más se menciona por parte de las instancias gubernamentales cuando se habla de desarrollo local, ya que si bien es cierto el planteamiento gira alrededor de los municipios, se están consolidando a su vez nuevas estructuras departamentales como los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA's), que dan pie a pensar que los departamentos se están considerando como los espacios estratégicos para el impulso del desarrollo local.

Una de los sectores que maneja esta idea es el GOES, quien plantea como uno de los componentes de su estrategia de desarrollo local el Fortalecimiento Municipal, y

<sup>23</sup> Vice Ministerio de Vivienda, Op. Cit.

dentro de este componente está considerando incentivar la solidaridad intermunicipal, por lo que "se continuaría promoviendo la creación de Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA) con el objeto de impulsar proyectos de desarrollo social y económico, que es difícil impulsar mediante un solo gobierno municipal"<sup>24</sup>

La idea es interesante, ya que se está hablando de espacios legalmente constituidos dentro de la división política administrativa. Pero una de sus debilidades es que no necesariamente todos los municipios que conforman un departamento van a tener las posibilidades de agruparse dentro del mismo, ya que sus posibilidades reales de asociación son muchas veces más factibles con municipios de los departamentos colindantes; y esto está determinado principalmente por las facilidades o no de acceso entre los municipios a través de las vías de comunicación existentes, así como por la existencia de problemáticas comunes que necesitan ser enfrentadas conjuntamente.

### **c. Agrupamientos de municipios:**

También se conoce como asociación de municipios o mancomunidades; y se basa en que los municipios con problemáticas y características comunes tienen que agruparse en función de buscar soluciones que individualmente no pueden lograr.

A este respecto, a partir de 1993, el ILPES de Chile presenta una idea sobre lo que pueden ser las formas de relación que asuman en este caso los municipios, y así

<sup>24</sup> Gobierno de El Salvador, "Desarrollo social de corto plazo: Estrategia de desarrollo local. Un trato con el progreso". Suplemento de La Prensa Gráfica, 11 de enero de 1996.

habla de tres tipos de regiones: las pivotaes, las asociativas y las virtuales.<sup>25</sup>

Explicando brevemente lo que significa cada una de ellas:

. Regiones pivotaes: son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura e identidad y flexibilidad. Aquí se estaría hablando de los municipios, aunque no de todos ya que tienen que cumplir con las características mencionadas antes. La idea que se plantea es la de un espacio que sirva como pivote para la asociación.

. Regiones asociativas: "las regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud - regiones asociativas - a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes."<sup>26</sup>

. Regiones virtuales: "las regiones pivotaes o las regiones asociativas, pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones para dar lugar a una categoría superior del ordenamiento anidado regional: las regiones virtuales. Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo."<sup>27</sup>

Dentro de esto puede considerarse la reciente creación de la Sociedad de Alcaldías de Sonsonate S.A. de C.V.

<sup>25</sup> Estos conceptos han sido tomados de Boisier, Sergio, "Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales", Serie Ensayos, Documento 93/19, ILPES 1993.

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid



(SASO), que fue creada para brindar servicios de terracería en general en carácter de empresa privada para los 16 municipios de Sonsonate y las personas particulares que lo soliciten. Aunque parece ser que en este momento dicha sociedad presenta problemas en relación a la fijación de cuotas de pago a las alcaldías, quienes las consideran fuera de su alcance, es importante hacer notar que hay ciertos espacios de discusión que están propiciando la creación de empresas asociativas conformadas por agrupaciones de municipios.

Lo anterior muestra un panorama sobre la amplitud que existe en las formas de agrupamientos de los municipios, en donde el punto de partida para proceder al agrupamiento es la identificación de las regiones pivotaes.

Otra forma de agrupar municipios aparece en el esfuerzo hecho en Chalatenango, en donde a partir de reconocer que la excesiva fragmentación del departamento en 33 municipios, no es sostenible para el desarrollo desde ningún punto de vista (económico, social, político), se han definido 6 microregiones (cada una de las cuales es una agrupación de municipios) con el objetivo de integrar esfuerzos aislados de los municipios hacia un planteamiento microregional. Cada microregión está articulada en un Consejo Microregional de Desarrollo (COMID).

La definición de microregión que manejan es que son "espacios geográficos en que se planifica integradamente acciones sectoriales a partir de los recursos territoriales y humanos existentes en el marco de un plan estratégico de desarrollo departamental"<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODICH), "Microregiones de Chalatenango como Instrumento de Desarrollo", Documento de discusión, Micro región II, Septiembre de 1996.

Los criterios para la definición de dichas microregiones son los siguientes:

- i. Su diferenciación natural sobre la base de sub-cuencas del Río Lempa ubicadas en Chalatenango.
- ii. Los municipios como unidades básicas de la administración estatal y primer escalón de participación ciudadana.
- iii. El potencial productivo y sus posibilidades de sustentación ambiental.
- iv. Los asentamientos humanos y la base institucional existente.
- v. La acumulación local lograda y su importancia estratégica en el marco nacional y regional.<sup>29</sup>

La definición de microregiones en Chalatenango es un esfuerzo importante y uno de los pocos desarrollados en una forma seria, y tiene a su base los esfuerzos realizados por PRODERE y las ONG's que trabajan en el departamento, quienes conjuntamente apoyaron la conformación de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), los Sistemas Locales de Educación (SILED), el Sistema de Protección de los Derechos Humanos (SIPRODEH) y la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL). Dichos procesos de concertación y coordinación han sido la base para la conformación de la Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODICH), un esfuerzo mucho más amplio que abarca a todas las instancias con presencia en el departamento que acepten y cumplan los objetivos y principios de la Corporación.

O sea que en la práctica, y específicamente en el caso de Chalatenango, se está desarrollando una forma de asociación o agrupamiento de municipios en función de

<sup>29</sup> Ibid

impulsar un proceso de desarrollo regional/local. Por lo que se ha dicho anteriormente sobre la región, sería importante analizar esta experiencia a la luz de la necesidad de construir socialmente las regiones y de los atributos que caracterizan el desarrollo regional, para darle una mayor consistencia al trabajo que se está desarrollando en Chalatenango.

#### **d. Reducción de municipios:**

Esta propuesta plantea que dado que en el país, existe un gran número de municipios que no tendrían que ser considerados como tales dado su tamaño y población, es necesario reducir el número de municipios existentes.

Al respecto, el ex-alcalde de San Salvador Mario Valiente es de la idea que existen muchos municipios en El Salvador, "este hecho no permite afrontar de forma efectiva el proceso de descentralización que pretende impulsar el gobierno central,..., para que funcione la descentralización tiene que haber menos municipios. El país está dividido en 262 municipios y muchos de ellos ni tienen la capacidad económica, tampoco el recurso, son demasiado pequeños y limitados".<sup>30</sup> El es de la idea que "los municipios no podrán hacerse cargo de las competencias de la descentralización, si no existe una reorganización política del país."<sup>31</sup>

Las declaraciones anteriores señalan una preocupación existente en cuanto a la necesidad de regionalizar el país, aunque la propuesta no deja de ser un tanto mecánica, ya que a su base no se encuentran criterios para proceder a ejecutarla.

<sup>30</sup> La Prensa Gráfica, viernes 13 de septiembre de 1996.

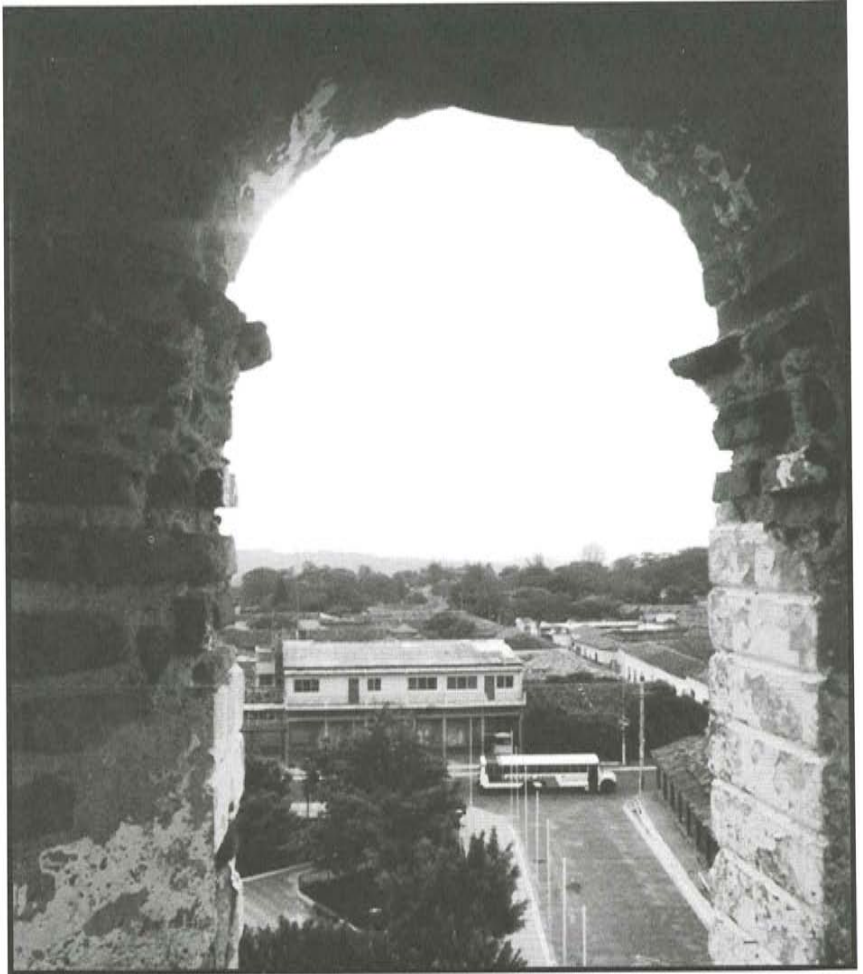
<sup>31</sup> Ibid

Hay un elemento importante que no se ha tomado en cuenta y es la autopercepción colectiva de pertenencia, que de alguna manera existe en cualquier municipio del país. Al respecto, el ex-alcalde de Apopa, Romeo Humberto González, señalaba "lo difícil que sería la fusión de unos municipios con otros, al recordar que las personas poseen un sentimiento de pertenencia que los identifica con determinados lugares."<sup>32</sup>

Los anteriores son las propuestas más importantes de regionalización que se están valorando por distintos sectores de la vida nacional. En todo caso, la percepción general parece ser que, salvo contadas excepciones, los municipios individualmente no pueden considerarse como espacios que presentan las condiciones necesarias para enfrentar los retos del desarrollo. Aunque en la propuesta del gobierno sobre el desarrollo local, el municipio se asume como lo local, pero deja abierta la puerta a asociaciones municipales dentro de los CDA's.

32 La Prensa Gráfica, Viernes 13 de septiembre de 1996.





### III Parte

## **Criterios de regionalización**



### III. CRITERIOS DE REGIONALIZACIÓN

Es necesario señalar que no existe una forma única o una "receta" para regionalizar, por lo tanto, sólo se puede partir de consideraciones sobre la existencia o no de ciertos aspectos importantes, estos serán considerados como los criterios de regionalización. El ILPES menciona algunos criterios que contribuirían a que una propuesta de regionalización sea lógicamente estructurada. Dichos criterios son los matemáticos, geográficos, económicos, administrativos, políticos y sociológicos.

Dichos criterios se resumen en lo siguiente:

**"Criterios "matemáticos"**, así llamados porque guardan semejanza con algunos principios de la teoría de conjuntos. Estos criterios establecen que una regionalización debe ser exhaustiva (o sea cubrir todo el territorio del país), exclusiva (o sea, no deben producirse sobreposiciones de regiones) y continua (o sea, que siempre será posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región);<sup>33</sup>

En primer lugar, este criterio alude a la relación que debe existir entre lo regional y lo nacional, y ubicándolo en el plano del desarrollo, a la relación que existe entre desarrollo nacional y desarrollo regional/local. Anteriormente, se ha planteado que el propósito de una regionalización es impulsar procesos de desarrollo, por lo tanto este proceso de regionalización de cara al desarrollo debe responder a una propuesta nacional de desarrollo en donde se asuma que el desarrollo nacional pasa por el desarrollo de todas y cada una de las regiones establecidas.

33 Boisier, Sergio "Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional", Documento 90/7, Serie Ensayos, ILPES, P. 6



En segundo lugar, debe haber claridad que la región que se defina debe estar claramente identificada y no debe ser antojadiza. Con esa claridad se tendría que concebir una región que responda a su interior a todas aquellas relaciones necesarias para impulsar un proceso de desarrollo, por supuesto que la otra relación permitida fuera de la región es con el ámbito de políticas nacionales.

Y en tercer lugar, se plantea la necesidad de la intercomunicación que debe existir al interior de la región, ya que de nada sirve definir una región en donde las vías de comunicación excluyan a algunos de sus puntos de la relación regional. Esta situación es real en algunos lugares del país, en donde localidades que pertenecen a un municipio o departamento no tienen vías de comunicación que les permitan comunicarse con ellos y más bien sus relaciones naturales las tienen con otros municipios o departamentos.

**“Criterios geográficos**, que aluden a la necesidad de definir las regiones de manera que su tamaño geográfico no sea tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella y la necesidad de que toda la región cuente al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de servicios y eventualmente, como centro de crecimiento;”<sup>34</sup>

Aquí también es válido lo dicho anteriormente en cuanto a la comunicación entre los diferentes puntos de una región. O sea que el énfasis sobre esto nos lleva a considerar que en algunos casos, la identificación de una región, que ya se ha dicho que existe y sólo se trata de descubrirla, posiblemente rompa con los límites político-administrativos existentes.

<sup>34</sup> Boisier, Sergio “Notas sobre Regionalización...” Op.Cit.

**“Criterios económicos**, de entre los cuales destacan la necesidad de definir las regiones de manera que tengan un tamaño económico lo suficientemente grande como para sustentar procesos de crecimiento no subsidiados, la necesidad de que las regiones tengan en lo posible una estructura económica bien diversificada para maximizar los efectos multiplicadores de las inversiones y, la deseabilidad de poseer una pauta de exportaciones también diversificada de manera de minimizar los efectos negativos de los ciclos depresivos causados por bajas en la demanda externa;”<sup>35</sup>

Ya se ha mencionado que en función del desarrollo, la premisa fundamental es la existencia de procesos de crecimiento económico al interior de las regiones. Este criterio llama la atención sobre este punto y más aún define que el crecimiento tiene que ser sobre una base productiva diversificada orientada tanto al mercado interno como al externo. En esto se vislumbra nuevamente la relación que debe existir entre la estrategia de desarrollo nacional y lo regional/local, ya que de la definición de políticas a nivel nacional dependerá, en buena medida, el que las regiones puedan contar con procesos de crecimiento productivo no subsidiados, pero si apoyados desde las políticas nacionales.

**“Criterios administrativos** en el sentido de establecer regiones que incluyan “sumas” completas de las unidades de la división político-administrativa vigente y también en el sentido de dotar a las nuevas regiones de las estructuras de administración pertinentes;”<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ibid

<sup>36</sup> Ibid

Aún cuando, como se ha dicho anteriormente, no siempre los límites político-administrativos van a responder a las regiones naturales existentes, lógicamente que dichos límites han marcado mucho de la realidad regional. En todo caso, de lo que se trata es que si se toman en un primer momento las divisiones existentes, la conformación de las regiones no deberían excluir a ninguna de sus unidades y, más aún, se habla de crear estructuras administrativas que respondan a la unidad regional como un todo.

**“Criterios políticos,** que establecen la ineludible necesidad de dotar a las regiones de una autoridad política y que se refieren a las modalidades alternativas de su generación así como a los efectos de una regionalización sobre el régimen político y electoral;”<sup>37</sup>

En efecto, un proceso de regionalización en serio debe conducir a la definición de un nuevo concepto de autoridad política, lo que podrían ser los gobiernos regionales; y esto lleva a la creación de modificaciones en el régimen político y electoral. Por lo tanto hay que responder a las preguntas ¿de que tipo de gobierno regional se está hablando?, ¿quién lo elige?, ¿cuales son sus funciones?, ¿cual es su jurisdicción?, por ejemplo.

**“Criterios sociológicos,** listados al final, pero en definitiva los más importantes y que tienen que ver con la autoidentificación de la población con la región, sin lo cual esta no pasará de ser una entelequia<sup>38</sup> sin contenido real y, con la participación de la propia población en la definición de la región y en el proceso de regionalización,

<sup>37</sup> Boisier, Sergio “Notas sobre Regionalización...” Op.Cit.

<sup>38</sup> Según el diccionario, entelequia en la filosofía de Aristóteles, lo que es para cada ser la posesión de su perfección.

que nunca debe ser concebido como algo impuesto desde arriba y desde el centro.<sup>39</sup>

Este es uno de los criterios más importantes, ya que se refiere a esa autopercepción colectiva de pertenencia de la que se ha hablado antes. La autoidentificación de la población con la región es, si se quiere, el primer paso, pero éste debe ser seguido de mecanismos que propicien la participación de la población de la región. Y aun cuando puede haber una definición de la región "desde arriba", esta no puede aspirar a ser una propuesta que puede ser modificada y debe ser validada por la población de la región. Si esto no se da, no se puede hablar de una región socialmente construida, sino de una región impuesta.

Como ya se ha dicho, no hay una "receta" para regionalizar, pero los criterios mencionados abren el espacio a la discusión dentro de este proceso que es más de invención, sobre la base de lo que ya existe como regiones naturales.

Por otra parte, el cumplimiento o no de los criterios mencionados anteriormente lleva intrínsecamente a valorar aspectos relacionados con las actividades productivas, las vías de comunicación, los niveles de organización social de la población, el tejido socio institucional existente, el régimen político/administrativo y electoral, los procesos de descentralización y la identidad cultural de la población de la región, entre otros.

<sup>39</sup> Boisier, Sergio "Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional". Serie Ensayos, Documento 90/7, ILPES, pag. 6.

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...



## IV Parte

# Hacia una propuesta de regionalización



## IV. HACIA UNA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN

### **Agrupamiento de municipios: una alternativa**

No hay que olvidar que como todo proceso, la regionalización presenta dificultades y desafíos, principalmente por el hecho que es imposible que una regionalización satisfaga a todos y por tanto siempre permanecen conflictos latentes, y por otro lado en la mayoría de los casos las regiones son el resultado de un acto de voluntarismo político, necesario, pero artificial.

Por lo dicho anteriormente es importante, después de establecer la regionalización, construir social y políticamente la región en los términos planteados en el apartado sobre lo regional/local.

Dentro de los escenarios posibles de regionalización en nuestro país, resalta uno que por sus características, puede ser considerado como una alternativa de regionalización en el país, y es el de agrupamientos de municipios.

Algunas de las ventajas para asumir el agrupamiento de municipios como la alternativa para regionalizar son las siguientes:

- a. Como se ha mencionado, en el país en muchos casos los municipios no cumplen ni siquiera los requisitos legales establecidos para ser considerados como tales de acuerdo al Código Municipal; por otra parte, la asociación entre municipios aparece consignada tanto en la Constitución Política como en el Código Municipal,



lo cual da el espacio legal necesario para poder realizar asociaciones de municipios.

- b. En muchas ocasiones existen problemáticas municipales que trascienden dicho espacio y se convierten en problemáticas comunes a los municipios colindantes. Por lo tanto, la solución a dichas problemáticas requiere de planteamientos, propuestas y gestión conjunta entre los municipios afectados.
- c. En función de la descentralización, y dadas las restricciones de muchos municipios, tanto en lo espacial, como en los recursos con que cuentan; el agrupamiento de municipios podría facilitar dicho proceso, ya que la dotación de servicios públicos de varias de las instancias gubernamentales supera el ámbito municipal; por ejemplo la reparación de calles, el tendido eléctrico, algunos centros educativos de mayor nivel o especialidad.

## Las ventajas de la regionalización

Es evidente que al momento de hacer un planteamiento de regionalización, a la base se encuentra la percepción que esta presenta ventajas sobre la actual forma de concebir el país, así se tienen entre algunas ventajas o aspectos positivos los siguientes:

- a. Los servicios públicos por lo general se otorgan a diferentes escalas. Un caso concreto son los servicios de educación y salud, en donde en función del espacio, se define la cobertura del servicio. Por lo tanto la definición de una región permitiría hacer planteamientos regionales de dotación de servicios públicos tratando de responder a las distintas necesidades presentes en la región. Esto lógicamente tiene que ir amarrado con

la existencia de una estructura administrativa regional, que en el caso de los servicios públicos puede entenderse como estructuras administrativas descentralizadas encargadas de la dotación de los servicios públicos.

- b. Muchas veces, como se ha mencionado antes, la pequeñez y debilidad de los municipios bloquea la posibilidad de concebir, gestionar y desarrollar proyectos de desarrollo, mientras que estos pueden lograrse a partir de la articulación de iniciativas de un conjunto de municipios con intereses comunes.
- c. Un punto importante y que representa una de las principales ventajas de la regionalización es que estos espacios estimulan la participación de la población, algo que no se logra fácilmente a una escala nacional y que supera la micro-participación a nivel local.
- d. La discusión teórico-conceptual que se realiza a partir del proceso de globalización, y por consiguiente la tendencia a la desaparición de los Estados nacionales, lleva a considerar a las regiones como aquellos espacios que permitirían mejorar la competitividad comercial en el plano internacional. Por otra parte, la conformación de regiones en este sentido es una realidad en países como Chile, por ejemplo.
- e. Un proceso de regionalización, en la medida que sea acompañado de procesos de desarrollo regional, permitirá revertir la tendencia del crecimiento exagerado de las principales áreas urbanas. Esto será posible en la medida que se generen procesos de crecimiento económico regionales, que sean capaces de crear oportunidades de trabajo para su población, a fin de que ésta no tenga que migrar y de esa manera desconcentrar la dotación de servicios públicos en las principales zonas urbanas.

- f. Atado a lo anterior, una de las principales ventajas de la regionalización, se encuentra en que en la medida que los recursos existentes en una región sean mejor utilizados, y que se desarrollen procesos que incluyan y no excluyan a la población de los beneficios del crecimiento económico, en esa medida se estará apuntando o contribuyendo a la equidad social.
- g. A nivel político, un aspecto importante lo constituye la desconcentración del poder político al ámbito regional. Un ejercicio de democracia que debe tender a una redistribución del poder político hacia las distintas instancias del espacio regional.

Como puede observarse, los procesos de regionalización cada vez más van asegurando su papel como garantes de los procesos que se realizan a nivel nacional en función del desarrollo.

En todo caso, es importante plantear que a nivel de las asociaciones de municipios pueden darse ciertas variantes, por lo que a continuación se presentan, esquemáticamente, las características esenciales de los tres tipos de región que se han planteado: la pivotal, asociativa y virtual. No está demás decir que como ésta pueden haber otras propuestas de regionalización, lo importante es que, a partir de su análisis, se llegue a concluir sobre la que mejor se adapta a la situación nacional.

## CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS REGIONALES

	PIVOTAL	ASOCIATIVA	VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruída	Por construir	Selectiva
Tipo de Planificación	Estratégica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Continúa	Continúa	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder+desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial+Política	Funcional
Sistema decisonal	(P)	(O + P)	(T + O + P) a/

a/ Estas categorías corresponden a las utilizadas por H.D. Linstone (Perspectiva Técnica, Perspectiva Organizacional y Perspectiva Personal) en "La necesidad de perspectivas múltiples en la Planificación" Revista de la CEPAL No. 31, 1987, Santiago de Chile.

FUENTE: Boisier, Sergio "Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales". Serie Ensayos, Documento 93/19.

Es necesario mencionar que este tipo de construcción de regiones es prácticamente nuevo, y ha sido sistematizado a partir de experiencias concretas en Sur América, en el caso de regiones pivotaes y asociativas, específicamente en Chile, Colombia, Perú y Bolivia, y en el caso de las regiones virtuales es una propuesta que surge a partir de la experiencia de algunas empresas trasnacionales como la IBM. Por lo tanto, no se presenta como el non plus ultra de la regionalización sino más bien para conocer y retomar aquellos elementos que pueden ser considerados como aplicables al caso específico de la regionalización en El Salvador.

Partiendo de los conceptos explicados antes, estos tres tipos de regiones responden a características a veces similares y a veces distintas. En el cuadro anterior pueden observarse las similitudes y las diferencias en relación a cada una de las categorías que se presentan.

No es la pretensión hacer una explicación detallada del cuadro, sino más bien señalar algunos elementos importantes.

**Configuración:** En el caso de las pivotaes, ésta presenta una configuración histórica, ya que se refiere a territorios que corresponden a la división político-administrativa existente en el país, que por lo general se han estructurado desde el siglo pasado. En este caso se requiere que sean los territorios de menor tamaño, que se ha dicho que pueden ser los municipios, pero esto deben cumplir con tener cultura e identidad y flexibilidad, aparte de presentar una elevada complejidad estructural.

La cultura e identidad se entienden como factores de competitividad regional, en el sentido que "los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de

mercado. Tales territorios -en tanto regiones- deben proyectarse a sí mismos como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada, capaz de ofrecer una "imagen corporativa". Esto es posible sólo si la región es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región.<sup>40</sup> La concreción de éste proyecto depende en mucho de un proyecto cultural como generador y reforzador de la identidad de la población con su propio entorno regional. La existencia de un entramado capaz de poder generar un proyecto político es lo que le da la complejidad.

En otro sentido, la flexibilidad está relacionada con la existencia de ciertas normas que permitan la libertad de asociación territorial, siempre y cuando sean procesos generados a partir de la voluntad de las partes involucradas.

Por otra parte, y siguiendo con el cuadro, las regiones asociativas presentan una configuración consensuada, ya que parten de los consensos establecidos entre una región y otra para proceder a la asociación.

Por último, la región pivotal, que es la parte más nueva a nivel conceptual, presenta una configuración de tipo contractual, ya que por definición una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual entre regiones, ya sean pivotaes o asociativas para alcanzar objetivos de corto y mediano plazo. En ese sentido, la configuración de esta región responde más bien a intereses de corto plazo, para responder a un objetivo más táctico que estratégico o de gestión.

**Estructura:** Ya se ha mencionado en la configuración lo que se entiende por complejidad de una región pivotal.

<sup>40</sup> Boisier, Sergio "Post Modernismo Territorial..." Op.Cit.

En el caso de las asociativas, la estructura es heterogénea, ya que se está hablando de varios municipios que no tienen que presentar las mismas características de los pivotaes en cuanto a su complejidad. En el caso de las regiones virtuales, su estructura tiene que ser complementaria a las anteriores.

**Construcción:** Las regiones pivotaes, que en este caso se refieren a algunos municipios, son regiones autoconstruidas, ya que han ido desarrollando un proceso de construcción propio del enramado capaz de poder generar un proyecto político. En las regiones asociativas, por lo tanto, lo anterior está por ser construido. En las virtuales, por su definición, su construcción es selectiva, dependerá ante todo de las necesidades eventuales de asociación.

**Tipo de planificación:** En las pivotaes se habla de una planificación estratégica, de largo plazo en función del desarrollo; en cambio las regiones asociativas presentarán una planificación para la gestión, por lo que se ha dicho anteriormente y en el caso de las virtuales, el tipo de planificación será táctica, o sea sobre la base de las acciones necesarias para cubrir los requerimientos estratégicos y de gestión.

**Tipo de proyecto regional:** Relacionado con el anterior, el tipo de proyecto en las regiones pivotaes es de carácter estratégico, en las regiones asociativas será un proyecto político, a partir del proyecto estratégico y en el caso de las virtuales, el tipo de proyecto es coyuntural; dependerá de situaciones concretas que se presenten.

**Espacialidad:** Esta característica es continua, tanto en las regiones pivotaes como en las asociativas; esto surge a partir de uno de los criterios planteados anteriormente, en donde se plantea que siempre debe ser posible ir de

un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región. En el caso de las regiones virtuales, por las características mencionadas antes, la especialidad es discontinua, o sea que no necesita cubrir con la característica de continuidad.

**Motivación societal:** En el caso de las regiones pivotaes, ésta es de autoafirmación, ya se ha dicho antes que estas regiones tienen un carácter estratégico, por lo que su motivación principal es la de autoafirmación como región. Las asociativas, por su parte, tienen una motivación de poder y desarrollo; lógicamente que este tipo de regiones aspiraría a ser regiones complejas y estratégicas, por lo que su motivación está orientada por tener más poder como región y más desarrollo. En el caso de las virtuales, la motivación es de competencia, o sea una asociación para lograr un objetivo determinado: competir.

**Temporalidad:** Por lo dicho anteriormente queda claro que para el caso de las regiones pivotaes, la temporalidad es permanente; en el caso de las asociativas se está hablando de que sea de largo plazo y en el caso de las regiones virtuales, ésta es pactada, o sea que llega hasta haber cumplido con el objetivo propuesto.

**Descentralización:** En este caso, para las regiones pivotaes se habla de una descentralización territorial, dado que son unidades político-administrativas existentes, por lo que la descentralización se haría al interior de su territorio. En el caso de las asociativas, se agrega lo político, ya que estarían en camino de poder constituirse como gobiernos regionales; y en el caso de las virtuales, se plantea la descentralización funcional, ya este tipo de asociación se pacta para la consecución de un objetivo específico, o sea el cumplimiento de una función concreta.



Sistema decisonal: De acuerdo a este enfoque, en las regiones pivotaes se mantiene un sistema decisonal sobre la base de la Perspectiva Personal (P), en donde la meta es el poder, la influencia, el prestigio y el mantenimiento o mejoramiento de las condiciones sociales de la región. En las regiones asociativas, se plantea que además de la Perspectiva Personal, también está presente la Organizacional (O), en donde la meta es la estabilidad y continuidad del proceso, la acción y ejecución. En las regiones virtuales, se agrega la Perspectiva Técnica (T), en donde la meta es la solución de problemas y obtener un producto. Esta teoría de las perspectivas plantea que lo óptimo es la combinación de perspectivas, ya que existen limitaciones cuando sólo se toma en cuenta una de ellas.<sup>41</sup>

Lo anterior, puede dar más claridad, sobre la base de la construcción de regiones pivotaes, el agrupamiento que se puede dar, ya sea de tipo asociativo o virtual.

## Una propuesta de proceso

A partir de lo expuesto en el presente trabajo ha quedado evidenciada la complejidad que implica realizar un proceso de regionalización. Por lo tanto, es importante a partir de ese reconocimiento comenzar a visualizar el camino a recorrer para alcanzar el objetivo deseado, que en este caso está relacionado con el impulso de procesos de desarrollo de carácter regional:

- a. Hay que conocer la realidad sobre la que se pretende actuar, en este punto es fundamental la realización de

<sup>41</sup> Para mayor amplitud ver Harold A. Linstone "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación", en Revista de la CEPAL No. 31, abril de 1987.

un diagnóstico orientado a conocer a profundidad la situación en que se encuentra el país, pero desagregado a nivel municipal (en función de la definición de regiones pivotaes), que tome en cuenta los aspectos específicos que aparecen en los criterios de regionalización.

- b. Realizar una primera selección: los proyectos pilotos, a la luz de los resultados del diagnóstico, es importante realizar una selección de aquellos lugares que, cumpliendo con los requisitos correspondientes a las regiones pivotaes, puedan ser consideradas como experiencias pilotos sobre las cuales se va a profundizar el accionar en función del desarrollo.

En este sentido, habría que revisar en el país, las experiencias existentes para poder descubrir dos o tres municipios que presenten las condiciones requeridas para ser regiones pivotaes e iniciar un estudio sobre sus posibilidades de asociación.

Esto debería ser sometido a discusión en un foro que cuente con la presencia de expertos internacionales y actores nacionales, con el objetivo de revisar las propuestas y avanzar en el proceso del estudio.

- c. La definición desde "arriba" es el paso inicial, como ha sido expresado, una propuesta política desde el ámbito nacional es sólo el primer paso, ya que ésta tiene que ser sometida a discusión de los agentes locales presentes en la región que se quiere impulsar, para que a partir de su definición en una forma conjunta, pueda procederse a generar dinámicas regionales de concepción e impulso de una estrategia de desarrollo.
- d. La relación nacional/regional, esta vinculación no debe ser en el plano abstracto de los deseos, sino más bien

tiene que contar con la voluntad política en ambos niveles que se traduzca en compromisos concretos y firmes en donde de parte del ámbito nacional se cuente con las políticas necesarias que apoyen el proceso y por el lado regional se cuente con la capacidad decisional y de recursos para enfrentar el reto del desarrollo. En esto reviste suma importancia lo relacionado con la descentralización, como forma de trasladar responsabilidades, pero también decisiones, autoridad, autonomía y recursos.

- e. La participación amplia como garantía del proceso de regionalización y de desarrollo, se ha mencionado a lo largo de este trabajo la importancia que representa el contar con una participación amplia, principalmente de los agentes regionales, para poder impulsar los procesos que se plantean. La población tiene que participar organizadamente en la definición de dichos procesos; pero por otra parte, se tienen que crear y propiciar mecanismos que faciliten dicha participación, que si bien tiene que ser una participación representativa, ésta debe contar con el respaldo de la mayor parte de los agentes regionales.
- f. La gestión para el desarrollo: el paso siguiente, este es un aspecto de mucha complejidad que tiene que ser desarrollado más ampliamente, ya que está referido principalmente a la configuración de un proyecto político regional que sea capaz de conjugar los distintos intereses particulares presentes en la región, en una estrategia de desarrollo regional.

## BIBLIOGRAFIA

Boisier, Sergio "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos" Serie Ensayos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES). 1991

Boisier, Sergio "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas" Documento 92/11, Serie Ensayos ILPES.

Boisier, Sergio "Post Modernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales" Serie Ensayos, Documento 93/19, ILPES 1993.

Boisier, Sergio "Notas sobre Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional" Documento 90/7, Serie Ensayos, ILPES.

Código Municipal de El Salvador.

Constitución de la República de El Salvador. 1983 y sus Reformas

Corporación Departamental para el Desarrollo Integral de Chalatenango (CODICH) "Microregiones de Chalatenango como Instrumento de Desarrollo" Documento de discusión, Micro Región II, Septiembre de 1996.

Enríquez, Alberto. "El Desarrollo Regional-Local en El Salvador", en Alternativas para el Desarrollo. FUNDE, Noviembre/Diciembre 1994.

Enríquez, Alberto. "Desarrollo Sustentable y Desarrollo Regional/Local en El Salvador", en Alternativas para el Desarrollo. FUNDE, Octubre 1996.

Enríquez, Alberto y otros "Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. FUNDE. San Salvador, septiembre 1997

FUSADES, "Descentralización y Transferencias: Dos Experiencias Latinoamericanas". Boletín No. 119, Octubre de 1995.

Gobierno de El Salvador "Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un trato con el progreso" Suplemento de la Prensa Gráfica, 11 de enero de 1996.

<http://www.unired.net.pe>, "Zonas Geo-Económicas", CONFIEP, 2 de Abril de 1996.

La Prensa Gráfica "Necesario Reorganizar Municipios: Valiente" 13 de Septiembre de 1996.

Linstone, Harold A. "La Necesidad de Perspectivas Múltiples en la Planificación". Revista de la CEPAL No. 31, Abril de 1997.

Rodríguez Rojas, José. "La Administración Municipal del Territorio" Tomo II. IULA/CELCADEL.

Rubio Fabián, R.; Arriola, J. y Aguilar, J.V. "Crecimiento Estéril o Desarrollo" FUNDE, 1996

Umaña, Carlos y Mena, David. "Modernización del Estado"; en Revista Tendencias, Febrero 1995, No. 37, El Salvador.

Umaña, Carlos. "Un Nuevo Mapa para el País", en Revista Tendencias, Abril 1995, No. 39, El Salvador.

Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano "Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de San Salvador, Tonacatepeque, Santo Tomás y Panchimalco" PLAMADUR AMSSA, Documento No. 2, Resumen Ejecutivo, Diciembre de 1995.



Fue impreso en Algier's Impresores, en papel pasta mecánica,  
en San Salvador, El Salvador, noviembre de 1997.  
Edición al cuidado de Equipo de Educación Maíz.

**L**a Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1991 como un centro de investigaciones autónomo y sin fines de lucro. Su misión fundamental es promover, a través de la investigación y de sus acciones de proyección e incidencia, la transformación de las estructuras económicas y sociales de El Salvador, de tal forma que generen el bienestar de las presentes y futuras generaciones de salvadoreñas y salvadoreños. Entre los miembros fundadores de FUNDE, se incluyen organizaciones populares, organismos cooperativos e instituciones de desarrollo social.

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

Fundación Friedrich Ebert  
Pje. Bella Vista N° 426,  
Col. Escalón. San Salvador,  
El Salvador. Tel. 263-4342

**funde**

Fundación Nacional para el Desarrollo.  
15 Calle Poniente # 4362 Colonia Escalón  
Teléfono: 264-4938 264-4939 264-4940  
Fax: 263-4537