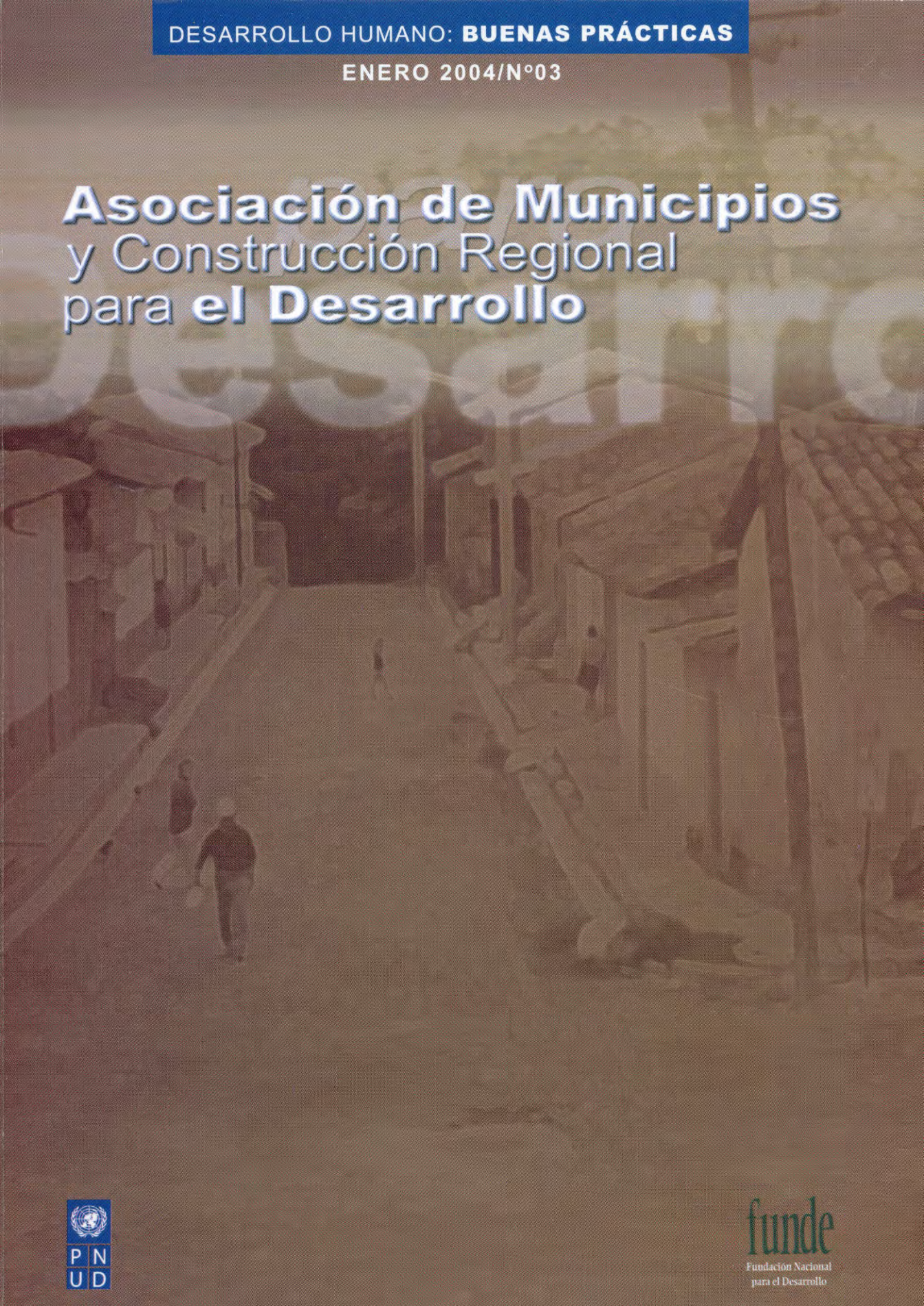
DESARROLLO HUMANO: **BUENAS PRÁCTICAS**

ENERO 2004/N°03

Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo



PNUD

funde
Fundación Nacional para el Desarrollo

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convencidos que la gestión del territorio de manera agregada es una nueva forma de hacer el desarrollo en el país, de fortalecer el rol de los municipios y de plantearse una serie de desafíos para hacer transformaciones en las estrategias del desarrollo nacional y del Estado, consideramos fundamental conocer de cerca esos procesos, esos esfuerzos concretos y extraer de ellos las lecciones que permitan alimentar soluciones creativas para enfrentar los retos del desarrollo local, regional y nacional. Más aún, estamos convencidos que es el país entero el que debe conocerlos, asimilando sus enseñanzas.

PNUD

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Créditos

La presente publicación se elaboró con la cooperación técnica y financiera del PNUD.

Los contenidos y conceptos no representan la opinión de la institución citada.

Editores:
Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD .

Financiado por:
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD .

Primera edición:
Enero 2004

Coordinación:
Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez

Revisión:
Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez
Flora Blandón de Grajeda
Oscar López

Investigación:
Angela Zamora Rivas

Asistentes de investigación:
Ernesto Córdova
German Benítez

Fotografías:
FUNDE, ASDI, CECADE, SALVANATURA, Unidad Técnica Micro región del Pacífico-Sonsonate, Arq. Patricia Reinosa

FUNDE
Apartado Postal 1774,
San Salvador, El Salvador

PNUD
3a. Calle Poniente 4048,
San Salvador, El Salvador

Diagramación:
Astaciodiseño

352

A837 Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo -1a. ed. - San Salvador, El Salv. : PNUD, 2004.

slv 70 p. ; 23 cm. - (Buenas prácticas; nº. 3)

ISBN 99923-845-0-6

1. Gobiernos locales. 2. Municipios. I. Título.

BINA/jmh

INDICE

PRESENTACIÓN 5
INTRODUCCIÓN 7

CAPITULO I
ANTECEDENTES SOBRE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL SALVADOR 9

1.1 Conformación de la organización del Estado salvadoreño en el territorio 9
1.2 Surgimiento de las asociaciones municipales en el país 10

CAPITULO II
EL AGRUPAMIENTO MUNICIPAL, UNA RUTA AL DESARROLLO 12

2.1 El desarrollo local/regional y su relación con el desarrollo nacional 12
2.2 Los problemas actuales para la gestión del desarrollo regional/local 12
2.3 Dimensionar el territorio 14
2.4 Diversas alternativas para la gestión del territorio 15
2.5 Agrupamiento de municipios 16
2.6 Ventajas de la agrupación de municipios 19
2.7 Elementos claves para la construcción
de asociación de municipios 19

CAPITULO III
SIETE AGRUPAMIENTOS EN ESTUDIO 22

3.1 Integración y tipo de municipios 23
3.2 Peso poblacional y extensión territorial 25
3.3 Actividad productiva predominante 26
3.4 Composición político-partidaria 27

CAPITULO IV
SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES 29

4.1 -Formación de las Asociaciones 29
4.1.1 - Surgimiento 29
4.1.2 - Propósitos y agenda 30
4.1.3 - Criterios de formación 33

4.2 -Actores y roles 34

4.3 - Procesos implementados 43
4.3.1 - Pasos metodológicos 43
4.3.2 - Organización y funcionamiento 45
4.3.3 - Marco institucional 48
4.3.4 - Planificación 50
4.3.5 - Financiamiento 50

CAPITULO V
PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS 52

CAPITULO VI
PAUTAS METODOLÓGICAS EN LA CONSTRUCCIÓN
DE AGRUPAMIENTOS MUNICIPALES 54

CONSIDERACIÓN FINAL 56

SIGLAS 57

AGRADECIMIENTOS 58

BIBLIOGRAFÍA 60

ANEXOS 61

PRESENTACIÓN

En los últimos años, la temática del desarrollo local y la descentralización han experimentado una tendencia, lenta pero sostenida, de avance en el debate nacional y en la puesta en marcha de experiencias territoriales novedosas. A la luz de los aprendizajes que arrojan estos procesos, se vuelve cada vez más evidente que la organización político - administrativa del país no se ajusta a la configuración actual de los tejidos sociales, económicos y ambientales a nivel local, ni responde a la necesidad de contar con espacios integrados de gestión territorial.

Lo anterior ha provocado que diversas organizaciones se pronuncien y presenten propuestas para solucionar este problema, propuestas que van desde la reducción del número de municipios hasta la construcción de regiones.

La Red para el Desarrollo Local, por ejemplo, señala que "El desarrollo territorial enfrenta una situación de excesivo fraccionamiento y heterogeneidad municipal, y de una división política administrativa del país que ya no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional."

Por su parte, la Comisión Nacional de Desarrollo, apunta en su documento Plan de Nación que "La actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador; y la atomización municipal no es una forma viable de descentralización".

En la Estrategia Nacional de Desarrollo Local formulada en 1999 por el Grupo Consultivo convocado por el FISDL, se plantea con mucha fuerza la necesidad de "Transformar y unificar el marco territorial en el cual se da la reforma institucional de los dos niveles de gobierno, nacional y municipal. Se promoverá la libre asociación de municipios en forma autónoma. Para ello se promoverá un plan de incentivos a fin de fomentar dicha asociatividad."

Como parece claro en las afirmaciones citadas, la construcción de espacios intermedios de gestión territorial, entre el Estado nacional y el municipio, es, sin duda, una necesidad ineludible si se pretende descentralizar el Estado por una vía diferente a la reducción de municipios. La construcción regional aparece, además, como una necesidad si se pretende lograr una gestión integrada del desarrollo que aproveche las potencialidades de cada territorio y contrarreste la tendencia concentradora de San Salvador.

En este marco, en El Salvador están surgiendo muchas experiencias e iniciativas bajo el nombre de MICROREGIONES, mancomunidades o asociaciones municipales. La construcción de estos ejercicios es resultado de procesos de libre asociación de municipios circunvecinos conectados en función de vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, rasgos culturales y la presencia de procesos sociales mediante los cuales los ciudadanos, ciudadanas y gobiernos locales, expresan su voluntad de asociarse para impulsar proyectos comunes o emprender un proceso mancomunado de desarrollo.

Actualmente hay alrededor de 53 esfuerzos de asociativismo, lo que incluye municipios que están involucrados en más de una de estas iniciativas y también casos con diversos grados

de consolidación y concreción. En estas asociaciones están involucrados alrededor de 130 municipios que han tenido algún grado de experiencia asociativa y representan el 42% del total de municipalidades salvadoreñas.

Los mensajes que parecen darnos esta riqueza de experiencias es que, más allá del cumplimiento de las posibilidades asociativas contempladas en el Código Municipal, o de confirmar un planteamiento teórico en la academia o de evidenciar una experiencia innovadora pero aislada, se trata más bien de encontrar los caminos adecuados para avanzar hacia formas más integradas de gestión territorial en El Salvador.

Por supuesto el fenómeno del asociativismo municipal no es exclusivo de nuestro país. Tanto en América Latina como en Europa se registran experiencias avanzadas en esta materia desde mucho antes que en El Salvador. Justamente, esa experiencia internacional acumulada, pareciera mostrarnos que promover la asociación de municipios de manera experimental y sumamente flexible, con cierta conciencia de que el punto de llegada es la construcción de genuinas regiones que permitan gestionar el desarrollo integral de territorios menores que el Estado nacional, pero considerablemente mayores que los actuales municipios, es un punto de partida pertinente y que es la manera como ha ido evolucionando en nuestro país.

Ahora bien, conviene preguntarse si las llamadas micro regiones ¿Son todas de la misma naturaleza? ¿Tienen los mismos objetivos? ¿Son impulsadas por los mismos actores? ¿Obtienen resultados similares?

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convencidos que la gestión del territorio de manera agregada es una nueva forma de hacer el desarrollo en el país, de fortalecer el rol de los municipios y de plantearse una serie de desafíos para hacer transformaciones en las estrategias del desarrollo nacional y del Estado, consideramos fundamental conocer de cerca esos procesos, esos esfuerzos concretos y extraer de ellos las lecciones que permitan alimentar soluciones creativas para enfrentar los retos del desarrollo local, regional y nacional. Más aún, estamos convencidos que es el país entero el que debe conocerlos, asimilando sus enseñanzas.

Para contribuir a éllo, decidimos comenzar de manera conjunta un trabajo preliminar de sistematización de las iniciativas en marcha, arrancando desde la zona occidental del país.

El propósito es sencillamente, contribuir a una reflexión más profunda sobre las micro regiones y sus procesos de construcción, aprender de ellos, enriquecer la práctica y poner más leña en el fuego del desarrollo local.

Queremos agradecer de manera especial a todas aquellas personas, instancias e instituciones que en las diferentes micro regiones nos brindaron la información requerida y compartieron con nosotros sus esfuerzos y sus desafíos. Es por ellos que hoy podemos presentar este trabajo que contiene insumos recogidos de la vida real, con toda su riqueza, sus aportes, sus contradicciones y sus dilemas.

Alberto Enríquez Villacorta
Director Desarrollo Regional Local
FUNDE

Beat Rohr
Representante Residente
PNUD

INTRODUCCIÓN

En la década pasada, con la firma de los Acuerdos de Paz, se creo un clima político favorable para que temas como el desarrollo regional/local, la participación ciudadana, la descentralización del Estado, entre otros, empezaran a ocupar un lugar en la agenda nacional del país.

Como consecuencia, los municipios dejaron de ser vistos como escenarios exclusivos para el impulso de políticas del gobierno central, y más que lo municipal, lo local, esta siendo reconocido como un espacio importante e indispensable para proyectar un desarrollo que busca su sostenibilidad.

Instituciones del Estado vinculadas a la atención de los municipios; así como una significativa cantidad de instituciones no gubernamentales, han asumido la responsabilidad de facilitar y acompañar a los actores locales en la estratégica tarea de generar procesos participativos para la transformación de sus localidades; así mismo es importante destacar que las municipalidades, como los entes del Estado más cercanos a la ciudadanía, van asumiendo de manera creciente su rol de promotoras del desarrollo local en sus municipios o regiones.

Se puede afirmar, que en estos últimos 10 años en El Salvador se han acumulado experiencias valiosas en materia de desarrollo regional/local; volviéndose necesario sistematizarlas y analizarlas con el propósito de enriquecer conocimientos, planteamientos y propuestas, difundir las lecciones y aprendizajes que los actores involucrados directa o indirectamente han experimentado.

La FUNDE como parte de su contribución a la elaboración de políticas y propuestas metodológicas en materia de desarrollo local y con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; presenta en esta ocasión la sistematización de siete experiencias sobre asociación municipal ubicadas en los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y La Libertad; con el propósito de facilitar una reflexión a los actores locales participantes en estos procesos asociativos, enriquecer los supuestos teórico-metodológicos que se ventilan sobre el tema en el país y proporcionar insumos para un debate a las instituciones que trabajan la asociación municipal.

Los resultados de la sistematización, realizada en el último semestre del 2002, se plasman en este libro cuyo contenido comprende siete capítulos, el primero: Antecedentes sobre las asociaciones municipales en El Salvador, da un marco general sobre la organización del Estado salvadoreño desde la colonia hasta la constitución de la actual organización político-administrativa para luego exponer sobre los agrupamientos municipales surgidos en las décadas de los 80' y 90'.

El segundo capítulo: El agrupamiento municipal, una ruta al desarrollo, contempla el marco conceptual utilizado en este trabajo y que ha sido base para la interpretación de los resultados de la sistematización y la elaboración de recomendaciones.

A partir del tercer capítulo: Siete agrupamientos en estudio, se exponen los resultados propiamente de la sistematización. En este capítulo se proporciona información general sobre las experiencias estudiadas en lo relativo a extensión territorial, población, tipología

municipal, actividad económica y cuadro político-partidario de los gobiernos municipales.

El cuarto capítulo: Sobre las experiencias en estudio, aborda los aspectos particulares de las experiencias; en un primer bloque se expone lo relativo al surgimiento de las iniciativas, los propósitos que motivaron esta asociación y los criterios asumidos para la integración de los municipios parte de cada experiencia y el otro aspecto está referido a los pasos metodológicos recorridos, los actores participantes, la organización y funcionamiento, el marco institucional creado y el financiamiento que soportan las iniciativas.

En el capítulo cinco: Principales lecciones aprendidas, se exponen las principales lecciones aprendidas manifestadas por los actores participante.

Y finalmente el capítulo seis: Pautas metodológicas en la construcción de agrupamientos municipales, orienta sobre caminos a seguir para la elaboración de las estrategias de construcción de agrupamientos municipales, bajo la modalidad de asociación de municipios.

Es importante reconocer que este trabajo ha sido posible realizarlo gracias a la colaboración que los respectivos presidentes de las siete asociaciones municipales en estudio proporcionaron, a miembros de los Concejos Municipales que desinteresadamente asistieron a los talleres, así también a funcionarios del Ministerio de Salud de la micro región de Juayúa y a integrantes del los Comités de Desarrollo Local. No faltaba más hacer mención a las instituciones no gubernamentales que compartieron con nosotros su experiencia como facilitadoras de los procesos asociativos comprendidos en este trabajo.

Vista de la planicie del Valle de San Andrés desde la carretera a Sacacoyo

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES SOBRE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN EL SALVADOR

1.1 CONFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO SALVADOREÑO EN EL TERRITORIO

La inicial organización territorial del Estado comprendía las categorías de departamento, distrito, municipio y cantón, siendo el municipio la primera unidad territorial seguida de los departamentos.

Los primeros municipios en el país, se formaron a partir de los asentamientos indígenas que naturalmente existían antes de la venida de los españoles a colonizar el territorio salvadoreño. Desde la constitución de San Salvador como el primer municipio formado por la colonia en 1525 hasta el siglo pasado (siglo XX), se fueron creando los 262 municipios en los que actualmente está dividido el territorio nacional.

Esta división político administrativa del territorio no respondió a procesos planificados y ordenados; sino más bien a razones diversas, unas vinculadas a épocas históricas como la colonia, la independencia y transformaciones en la tenencia de la tierra a raíz del cultivo del café; otras como el crecimiento poblacional, los movimientos migratorios internos de los indígenas y hasta demandas de espacios particulares y protagonismos por parte de algunos asentamientos[1].

Así es como los primeros 109 municipios surgen en los 18 años posteriores a la constitución de San Salvador, sumándose en cada siglo nuevos municipios. En el siglo XVI se incrementa este número con 6 municipios, 12 más en el siglo XVII y 8 municipios nuevos para el siglo XVIII. Durante los siglos XIX y XX se fundan 109 y 21 municipios respectivamente[2].

Para finales del siglo XIX, cuando ya existían el 50% de los municipios actuales, se constituyeron los primeros cuatro departamentos, siendo Sonsonate, San Salvador, San Vicente y San Miguel. Estas unidades estaban precedidas por un gobernador con funciones asignadas por el gobierno central, siendo el medio de comunicación entre el gobierno central y los municipios[3]. Debieron pasar 50 años para que se completara esta división territorial a los actuales 14 departamentos[4].

Estas unidades se subdividieron en distritos, aunque algunas de las actuales cabeceras departamentales como San Salvador, Sonsonate, Ahuachapán, Cojutepeque, Sensuntepeque, San Vicente y San Miguel, ya eran consideradas distritos antes de formarse los departamentos[5].

1. Morales Erlich, Antonio. "Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica". Ponencia presentada en la Primera Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local. El Salvador 2001. Primera edición, Julio 2002.
2. Idem.
3. Orellana, Víctor Antonio. "Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador (1980-1996)", en *Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica*. FLACSO. Primera edición, julio 1997.
4. Lardé y Larín, Jorge. *El Salvador: Historia de sus Pueblos, Villas y Ciudades*. CONCULTURA. Segunda Edición 2000.
5. Ibíd.

Los distritos eran un agrupamiento de municipios considerados unidades intermedias para el enlace con las gobernaciones y dependían jerárquicamente de las mismas, realizando la misión de velar, ejecutar y controlar a las municipalidades[6]. Esta figura desaparece en 1950 mediante una reforma administrativa.

En su momento, estas unidades territoriales representaron una primera modalidad de desconcentración administrativa del Estado, a la vez que eran un mecanismo para el control político del gobierno central sobre la población. Con esta delimitación del territorio se fue creando una suerte de pequeñas regiones en las cuales, de manera desconcentrada, se organizaron ciertos servicios que eran responsabilidad del gobierno central; tales como educación, telégrafos, correos, sanidad y policía.

En todo momento esta organización del Estado respondió fundamentalmente a la necesidad de desconcentrar política y administrativamente el gobierno central, más que a una visión de facilitar el desarrollo de las localidades; ya que el municipio era visto como una unidad político administrativa que se debía al servicio de las necesidades del gobierno central; visión que aún hoy día prevalece en algunos ediles y funcionarios nacionales.

El que la organización territorial del Estado salvadoreño se haya realizado desde los intereses y necesidades del gobierno central, es la razón fundamental porque la actual división política administrativa del país ha entrado en contradicción con las exigencias del desarrollo regional/local, demandando reajustes sin que estos alteren identidades y pertenencias muy sentidas por las poblaciones.

1.2 Surgimiento de las Asociaciones Municipales en el País

Las primeras ideas de los agrupamientos de municipios surgen en la década de los 80' y se plasman en la reforma jurídica, que en 1983, se introduce a la Constitución de la República; en la cual se incluye un artículo que manifiesta la facultad que adquieren las municipalidades para asociarse o celebrar convenios de cooperación entre ellas. Con esta reforma jurídica se abrió la posibilidad para que las municipalidades pudiesen realizar cualquier tipo de asociación municipal encaminada al logro de objetivos diversos, sin que esto vulnerara la autonomía municipal.

Esta reforma adquiere fuerza al ser incorporada en el Código Municipal mediante el artículo 11 que reza de la siguiente manera: "Los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios".

La aprobación de este marco legal propició la formación de la primera asociación municipal en el país, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) en 1987 la cual quedó integrada por 11 municipalidades. Esta iniciativa cobra vida a partir del desastre generado por el terremoto de 1986 que destruyó una parte significativa de la zona metropolitana y que dejó claro a varios alcaldes la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y comunicación con entidades del gobierno central.

6. Orellana, Víctor Antonio. "Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador (1980-1996)", en *Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica*. FLACSO. Primera edición, julio 1997.

Por su parte la gremial COMURES[7], que representa otra forma de asociación de las municipalidades; a partir de 1985 empieza un proceso de reconversión que le permita jugar un rol más protagónico en el desarrollo de la agenda municipal y ampliar la afiliación con nuevas municipalidades. En el Sexto Congreso Nacional de Alcaldes celebrado en 1991 se concreta esta iniciativa mediante una serie de medidas encaminadas al fortalecimiento institucional de la gremial, como la separación orgánica del ISDEM[8] y la aprobación de nuevos estatutos.

A pesar de estos dos esfuerzos muy concretos en materia de asociacionismo municipal, no es sino hasta la década de los 90' que el fenómeno de la unión de dos o más municipios se generaliza a nivel nacional. De igual manera que cuando surgen los municipios, la formación de agrupamientos municipales se va dando de manera espontánea y sin responder a un plan nacional que ordene y de coherencia en el marco de una nueva organización del Estado en el territorio, pero ya no con fines de desconcentrar la administración central; sino más bien en función de la descentralización del Estado y el desarrollo regional/local, que busque elevar la calidad de vida de las población.

Según datos oficiales consignados en el Plan de Ordenamiento Territorial, en El Salvador se registran actualmente 53 iniciativas de agrupamientos municipales denominadas micro regiones, mancomunidades o simplemente asociaciones municipales; estos esfuerzos básicamente son protagonizados por los Concejos Municipales y muchos de los mismos ya han adquirido su legalidad.

En esta modalidad se mencionan, entre otras, a la micro región de Juayúa (1992) considerada la primera en su género y que adquiere su legalidad en el 2000, a la Asociación Concejo Departamental de Alcaldes de Usulután, ACDAU (1997), la Mancomunidad La Montañona (1998), primera en legalizarse, Ahuachapán en Marcha (1998) y otra gama de iniciativas localizadas en todos los departamentos del país. Así mismo se registran sociedades de acciones por economía mixta como la denominada Tetralogía, en el departamento de Usulután formada por varios municipios del departamento, o la empresa Manejo Integral de Desechos Sólidos, MIDES en el departamento de San Salvador entre municipalidades del AMSS y una empresa canadiense, o la Sociedad de Alcaldes de Sonsonate, SASO en el departamento de Sonsonate conformada por todas las municipalidades del departamento.

Hasta la fecha, varias son las propuestas que se han vertido para proyectar una nueva organización territorial en el país mediante la delimitación de regiones; de tal suerte que esté más acorde con las dinámicas naturales que en los territorios se han configurado y aborde los problemas y oportunidades específicas que el desarrollo presenta. Así se tienen la propuesta planteada en el documento Acciones Iniciales del Plan de Nación presentada por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), la desarrollada en el libro *Un Nuevo Mapa para El Salvador* por el Señor Carlos Umaña y la propuesta gubernamental contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Sin lugar a duda, la estrategia de agrupamiento de municipios, además de ser una realidad en curso en el país, es considerada como la ruta al desarrollo, tanto desde la dimensión local como nacional. Los esfuerzos actuales de asociatividad en el país se han visto favorecido al contar con un marco legal, una gremial de municipalidades que promueve la asociatividad municipal como estrategia para el desarrollo y el aporte y apoyo de instituciones nacionales y extranjeras.

7. COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
8. ISDEM: Instituto de Desarrollo Municipal

CAPÍTULO II
El Agrupamiento Municipal, una Ruta al Desarrollo

2.1 El desarrollo local/regional y su relación con el desarrollo nacional

Para la FUNDE el desarrollo local es considerado como un proceso de concertación y participación de diversos actores en un territorio determinado, que se articulan en función de impulsar un proyecto común que beneficie a la población elevándole su calidad de vida.

Se trata de un desarrollo de carácter multidimensional que asegure "generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad económica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial"; es decir, que el desarrollo local no se reduce a la "simple suma de actividades económicas sociales o culturales aisladas en un municipio o región"[9]; sino más bien a la implementación de procesos endógenos sustentados en actores y recursos locales, respetando las identidades locales.

Hablar de un desarrollo de estas dimensiones significa que las localidades deben contar con insumos mínimos necesarios en cuanto a capital humano, natural, tecnológico, físico/infraestructural, financiero, socio-institucional, que les posibiliten y contribuyan a dinamizar el proceso de desarrollo[10].

Al relacionar este concepto de desarrollo local con la realidad territorial de los actuales municipios existentes en el país, resulta claro que éstos no son espacios suficientes para articular procesos internos de desarrollo; y por tanto, se plantea la necesidad de concebir áreas locales más amplias, denominadas regiones o zonas que constituyen espacios territoriales intermedios entre lo local y lo nacional en los cuales se proyecta y planifica el desarrollo regional / local.

Sin contradecir lo anteriormente expuesto, el desarrollo regional / local, si bien se genera dentro de los límites de un territorio determinado, no puede ser visto aisladamente; esta articulado con el desarrollo nacional estableciéndose una relación de interdependencia entre ambos.

El desarrollo local / regional requiere de políticas nacionales para su sostenibilidad y a su vez el desarrollo nacional necesita de la articulación del desarrollo de las distintas regiones y localidades. Visto así, este desarrollo pasa a ser un componente fundamental en cualquier estrategia de desarrollo nacional.

2.2 Los problemas actuales para la Gestión del Desarrollo Regional/Local

Se comprende como gestión integrada del territorio a las acciones que de manera organizada, coordinada y planificada realizan diversos actores locales en un territorio específico, que generalmente comprende a más de un municipio y cuyo propósito es promover el desarrollo integral.

9. Enríquez, Alberto y otros. *Desarrollo regional/local: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE, agosto 1999;
10. Ver libro de FUNDE *"Crecimiento estéril o desarrollo"* de Rubio, Roberto / Arriola, Joaquín / Aguilar, José Víctor. Febrero 1996.

En la realidad salvadoreña, existen muchos problemas que limitan una gestión eficiente del territorio que garantice por un lado satisfacción de las demandas de la población y por otro, la capacidad de asumir los retos que el desarrollo local plantea a los gobiernos municipales y municipios en general. De todos estos problemas se registran unos muy particulares y vinculados a la necesidad de impulsar gestiones integradas entre varios municipios:

- **La excesiva fragmentación municipal genera municipalidades con capacidades limitadas e insuficientes para atender las crecientes demandas de la población los problemas que el desarrollo local demanda.**

Si bien es importante reconocer que las municipalidades han realizado esfuerzos importantes en relación a mejorar sus capacidades administrativas y de gestión del territorio; aún se registran deficiencias que les dificulta asumir un rol de promotoras del desarrollo local.

Las agendas municipales con las que trabajan, tanto gobiernos municipales como otros actores locales, se encuentran fundamentalmente centradas en la provisión de servicios municipales y desarrollo de obras de infraestructura, con un rezago importante en aspectos que el desarrollo local demanda; situación que responde fundamentalmente a que "las municipalidades presentan falta de capacidad para autofinanciar o financiar eficientemente servicios y obras que exigen economías de escala, tales como mantenimiento de calles, recolección y tratamiento de la basura, catastro, etc.; presentando una escasa masa critica para abordar procesos de desarrollo relativamente auto sostenibles", evidenciando que la "gestión político-administrativa del gobierno municipal no está en correspondencia con la gestión de nuevos espacios de la vida ambiental, urbana, económica y social[11].

A pesar del aumento al 6% en las transferencias de fondos del Gobierno Central hacia los municipios y de avanzar en la modernización del sistema de recaudación de fondos municipales; esto es insuficiente en materia de disponibilidad de fondos para el desarrollo, aún para municipios grandes como San Salvador, Soyapango, San Miguel o Santa Ana.

- **La funcionalidad de la organización política-administrativa del Estado ha entrado en crisis, los límites municipales ya no corresponden a las dinámicas que en el territorio se presentan, las realidades locales han ido cambiando constantemente dejando obsoleto la referencia de los límites estatales establecidos para la gestión del desarrollo local.**

En la medida en que las poblaciones urbanas crecen, las comunicaciones se desarrollan facilitando la creación de vínculos y relaciones de diversa índole entre poblados y poblaciones y la tecnología invade los variados ámbitos de intervención humana; el municipio se vuelve más complejo en su desarrollo y funcionalidad y sus límites territoriales jurídicamente establecidos se convierten a veces en obstáculos para el desarrollo, puesto que impiden la adecuada gestión de todos aquellos problemas que trascienden tales límites, en este sentido el municipio se ha convertido en una unidad territorial que restringe las posibilidades de desarrollo.

11. Rodríguez Marcos. Ponencia en debate sobre micro regiones y desarrollo. FUNDE-PNUD. Noviembre 2002.

Lo anterior plantea que los límites territoriales municipales deberán estar determinados funcionalmente por el entramado de relaciones políticas, económicas, sociales, ambientales, culturales manifiestas en el territorio; "el crecimiento de los municipios ha obligado a visualizar la planificación del territorio local desde un enfoque integrado y no como unidades individuales e independientes[12].

- **Los municipios actualmente no son las entidades territoriales óptimas para el impuso de un proceso de descentralización del Estado, aún aquellos con importante cantidad de población, extensión territorial y recursos.**

La dificultad fundamental radica en la contradicción entre la fragmentación municipal y la concentración espacial poblacional que ha profundizado los desequilibrios territoriales. Según datos proporcionados en el Informe de Desarrollo Humano, El Salvador 2001, en el año 2000 el 42.5% de la población salvadoreña está concentrada en los departamentos de San Salvador y La Libertad y para ese año casi el 50% de los municipios (129) tenían menos de 10,000 habitantes, todos ubicados en la zona norte del país.

Si lo local se visualiza como un espacio vital para proyectar desarrollo, obliga a detener la mirada en los municipios, como las entidades territoriales en las que esta dividido el territorio nacional y que demuestran ser espacios insuficientes para generar dinámicas sostenibles de desarrollo[13].

Es por ello que en el informe se señala que se han comenzado a experimentar diversas modalidades de asociación municipal a nivel micro regional y regional, que pueden contribuir a superar el problema que plantea la excesiva fragmentación político administrativa del territorio sin socavar las identidades culturales y territoriales de la población y a su vez, crear mejores bases para impulsar la descentralización del Estado y activar procesos de desarrollo territorial más equitativos"[14].

2.3 Dimensionar el territorio

Desde el enfoque de desarrollo multidimensional expuesto anteriormente; además de los "insumos", se contemplan los "productos", entendidos estos como los resultados que este desarrollo se propone alcanzar. Un producto es el desarrollo territorial, el cual en términos horizontales, revaloriza el espacio regional y local de-construyendo la idea que el desarrollo tiene únicamente una cara nacional, y en términos verticales apunta que cualquier proceso de desarrollo debe contemplar las características particulares de los territorios mismos; es decir sus dinámicas internas políticas y sociales, sus recursos, su historia, los ecosistemas presentes[15].

Este enfoque de desarrollo territorial, plantea a planificadores y gestores políticos del desarrollo a redimensionar el territorio mismo, visualizando a éste ya no como un espacio determinado simplemente por límites jurídicos-políticos; sino como un espacio de interacción entre el ser humano y la naturaleza, donde se manifiesta un entramado de relaciones políticas, económicas, socio-culturales que modifican el entorno físico y ambiental repercutiendo estos cambios a su vez, en el tipo de relaciones sociales establecidas.

12. Rodríguez, Marcos. Participación en primer Encuentro Micro regional. FUNDE. Marzo 2001.
13. Enríquez, Alberto. Ponencia en reunión debate sobre micro regiones y desarrollo. FUNDE-PNUD. Noviembre 2002.
14. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001. PNUD. Julio 2001.
15. Rubio, Roberto / Arriola, Joaquín / Aguilar, José Víctor. *Crecimiento estéril o desarrollo.* FUNDE. Febrero 1996.

En este sentido, un elemento a considerar es la redefinición de los limites territoriales históricamente establecidos, como límites funcionales; es decir, que la división político-administrativa no es la mejor referencia para la planificación del desarrollo territorial, mas bien la dinámica poblacional en su dimensión económica y social, la conservación y preservación de los recursos naturales, los sistemas de producción, comercialización y de servicios, la infraestructura vial o los acelerados procesos de expansión urbana, entre otros, son elementos más realistas a considerar para la delimitación del territorio.

Otro elemento importante es considerar el territorio como un todo integrado e integral, capaz de solventar las necesidades de los seres humanos y apostarle al desarrollo sostenible, por tanto entre las ciudades y el área rural existe una interdependencia para la su equilibrio y desarrollo, en cuanto las primeras como centros de servicios importantes y las segundas como proveedoras de materias primas, las inversiones en alguna de estas áreas no pueden darse a costa del detrimento de una de ellas, tal es el caso del crecimiento urbano que pone en peligro tierras agrícolas productivas.

2.4 Diversas alternativas para la gestión del territorio

Desde la necesidad de trabajar el problema de la gestión del territorio con fines de promover el desarrollo regional / local, se señalan posibles alternativas para implementar una regionalización del país[16]. A continuación estas alternativas se enuncian de manera general:

- **Reducción de municipios.** Parte de la consideración de que existen municipios con poca población y extensión territorial y por tanto no cuentan con los recursos necesarios para proyectar por sí solos el desarrollo. La solución es fusionar varios de los municipios actuales y redefinir de nuevo los límites jurídico-administrativos en el territorio. Un problema grave en esta alternativa, es que deja a un lado el componente de la identidad y pertenencia de la población con el territorio que habita.

- **Agrupamiento de departamentos.** Partiendo de la división político-administrativa actual del territorio nacional, se consideran varios de los departamentos como una región, de tal manera que facilite la funcionalidad de las instituciones estatales. Este es el caso de las cuatro regiones en que se divide el país: occidental, oriental, centro y paracentral.

- **Los departamentos.** Se asume que cada una de las 14 unidades, representa una región la que está articulada por entes denominados Consejos Departamentales de Alcaldes, CDA y mediante los cuales se desarrollan lazos de cooperación inter municipal. En la última década, sin modificar el concepto de región-departamento, se ha aplicado una sub-división denominada micro regiones con el fin de facilitar el proceso asociativo.

- **Agrupamiento de municipios.** Es la unión de dos o más municipios con el fin de buscar solución a problemas comunes que por sí solos no podrían resolver. Esta alternativa es conocida también como asociación de municipios, mancomunidades, micro regiones. La experiencia muestra que en el país existen tres modalidades:

16. De manera más detallada se encuentran estas modalidades en el libro *"Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador"* de Flora Blandón de Grajeda. FUNDE, noviembre 1997.

- *Respetando los límites departamentales,* es la unión de dos o más municipios que pertenecen a un mismo departamento. Esta es la modalidad con mayor implementación en el país. Aquí se registran, entre otras, las 6 micro regiones en el departamento de Chalatenango, las 3 micro regiones en el departamento de Ahuachapán, las cuatro micro regiones en el departamento de Sonsonate y las 3 micro regiones en el departamento de Usulután.

- *Sin considerar los límites departamentales,* en los cuales se presenta la unión de dos o mas municipios pertenecientes, generalmente a dos departamentos; tal es el caso de la micro región Valle La Esperanza (Usulután y San Miguel), micro región paracentral norte (Cuscatlan, San Salvador).

- *Traspasando los límites nacionales.* Esta es una modalidad recientemente implementada, consiste en la unión de municipios pertenecientes a El Salvador, Honduras y Guatemala. Se registran las iniciativas binacionales caso Lempira-Cabañas y Lempira-Chalatenango y trinacionales en el caso de El Trifinio.

Actualmente se considera que en el país hay 53 esfuerzos de asociativismo municipal en los que están involucrados, al menos, 131 municipios que representan el 42% del total de municipios en el país.

De las cuatro alternativas enunciadas, con excepción de la primera, que obtuvo un rechazo rotundo ante la menor sugerencia de implementación en el país; el resto son hoy en día una realidad en construcción.

2.5 Agrupamiento de municipios

De las cuatro alternativas arriba expuestas, es el agrupamiento de municipios la que mayor viabilidad posee de cara a facilitar desarrollo local y procesos de regionalización, en tal sentido se ampliará en esta alternativa de agrupamiento municipal.

Tal como ya se ha mencionado, esta alternativa consiste en la unión de varios municipios en torno a puntos específicos como la gestión de un río, la gestión de una montaña, la gestión del servicio del agua, la gestión de los desechos sólidos etc., o en torno a fines de mayor alcance, como es la generación de desarrollo en un territorio determinado[17], al respecto la Comisión Nacional de Desarrollo –CND-, señala que el agrupamiento de municipios es la mejor vía para impulsar proyectos concretos que irradien transformaciones estructurales en espacios geográficos significativos, con suficiente población y recursos naturales e institucionales.

Esta alternativa adquiere diversas denominaciones, tales como asociación de municipios, mancomunidad, micro región, red de municipios o regiones de desarrollo.

Cuenca del Río Sucio. Planicie de San Andrés

17. Rodríguez, Marcos. Ponencia en debate sobre micro regiones y desarrollo. FUNDE-PNUD. Noviembre 2002.

Muchas son las expresiones que se han ido configurando en el territorio nacional y que han surgido desde los mismos actores territoriales de manera espontánea; sin embargo este mapa deberá ser completado, en algún momento, con un diseño nacional que le confiera la estabilidad necesaria, mediante un marco institucional y legal adecuado[18].

El agrupamiento de municipios puede articularse de distintas formas, las cuales tienen también distintos alcances. Aquí se tiene a la **asociación de municipalidades**, la **asociación de municipios y las regiones de desarrollo**, como tres modalidades de gestión integrada del territorio.

En cualquiera de estas modalidades el propósito es potenciar los recursos y capacidades locales en función del desarrollo y por ende del beneficio de las poblaciones; sin embargo, la diferencia radica fundamentalmente en la participación de los actores y su vinculación a los procesos de toma de decisiones.

En el caso de la **asociación de municipalidades**[19], es una figura creada por varios gobiernos municipales que voluntariamente suscriben una acta de constitución en la que expresan los fines o propósitos de esta unión. Estos fines son muy específicos, tales como la instalación de un relleno sanitario, la prestación conjunta de servicios municipales, la implementación de un proyecto en particular. El requerimiento mínimo para su constitución es la voluntad política expresa de los gobiernos municipales respaldada por un acuerdo emitido por los respectivos Concejos Municipales, sin que esto implique violentar la autonomía municipal.

El proceso de formación de una asociación de municipalidades se puede dar con o sin la participación de los actores sociales del territorio; si bien el carácter participativo es lo más recomendable, no es una condición indispensable para su constitución. Una característica importante es que las decisiones son tomadas exclusivamente por los gobiernos locales, aunque sean sustentados con mayor o menor consulta a la población.

La **asociación de municipios** es más amplia, dado que se refiere a la unión de varios municipios con participación no solo de los gobiernos municipales, sino también de los principales actores políticos, económicos, sociales, culturales que habitan el territorio. Una característica es que esta modalidad requiere del impulso de procesos de concertación entre todos los actores participantes, quienes en conjunto toman las decisiones.

Al igual que la asociación de municipalidades pueden tener fines muy puntuales, pero también se puede proponer la gestión integral del territorio. Como fin fundamental se plantea "generar espacios supramunicipales en los que sea más factible impulsar procesos de desarrollo, sin perder las ventajas que ofrecen las localidades en términos de cercanía entre el Estado y la sociedad civil"[20].

18. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001. Julio 2001.
19. Consultar el libro de PROMUDE/GTZ, ISDEM. *Asociatividad Municipal, guía para la cooperación intermunicipal.* Junio 2001
20. Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001. PNUD. Julio 2001.

Existe una vinculación entre la asociación de municipalidades y la asociación de municipios en la medida que el componente participación ciudadana se profundiza y se establecen mecanismos idóneos que aseguren la participación de la ciudadanía en las decisiones estratégicas y fundamentales de la asociación. La diferencia entre estas dos formas de asociación no es estática ni absoluta, ya que una experiencia de primer tipo puede devenir hacia el segundo tipo, conforme la población participa en el proceso y se apropia de él"[21].

Reunión de Micro Región El Triángulo y Consejos de Desarrollo en Santa Catarina Masahuat

Las regiones de desarrollo es la alternativa con mayor complejidad que las anteriores, cuya implementación trae implicaciones de tipo político, económico, jurídico.

Son consideradas como un espacio intermedio de gestión del territorio entre lo nacional y lo municipal, y se define como "un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia la unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad[22]".

La diferencia sustantiva de esta modalidad al resto, es que la región supone la presencia de organismos de gobierno y administración pública propios y una sociedad articulada, capaces en su conjunto de gestionar el territorio con visión estratégica y aportar al desarrollo nacional [23], esto precisamente le confiere la característica de ser más estable, ya que no puede disolverse fácilmente ante la existencia de órganos de dirección que están por encima de los gobiernos municipales o la asociación de municipios.

La región tiene como fin el desarrollo integral del territorio, es por ello que se considera como una mejor vía para impulsar proyectos concretos que irradien transformaciones estructurales en espacios geográficos significativos, con suficiente población y con recursos naturales e institucionales. [24]

Actualmente en el país se conocen al menos tres propuestas:

- La propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) planteada en el documento Acciones Iniciales del Plan de Nación de dividir el país en 5 regiones: Norte del río Lempa, Golfo de Fonseca, Comalapa, de Los Volcanes y del Gran San Salvador y asigna para cada una de ellas un eje esencial de acumulación como es el comercio internacional, turismo, producción de servicios ambientales. Esta propuesta articula a 137 municipios, dejando fuera de la misma a una parte sustancial de los mismos a los cuales no se les presenta ninguna alternativa.

21. Cerritos, Porfirio y Rodríguez, Marcos. *Hacia la Construcción Regional en El Salvador.* SACDEL. Septiembre 2001.
22. Blandón de Grajeda, Flora. *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador.* Noviembre 1997.
23. Cerritos, Porfirio y Rodríguez, Marcos. *Hacia la Construcción Regional en El Salvador.* Septiembre 2001.
24. CND. Acciones Territoriales del Plan de Nación. Dic. 2000.

- La propuesta que el Señor Carlos Umaña presenta en el libro Un Nuevo Mapa para El Salvador, de organizar 5 regiones definidas por dos ejes naturales que dividen al país en cuatro regiones: Nor Occidental, Nor Oriental, Sur Oriental, Sur Occidental y a estas se suma la región correspondiente al Área Metropolitana de San Salvador muy vinculada a los movimientos poblacionales.

- La más reciente propuesta es la planteada por el Gobierno de El Salvador en su Plan de Ordenamiento Territorial, en el cual señala que existen tres sistemas territoriales característicos y diferenciados sobre los que se definen tres grandes regiones: Centro-occidente, Norte y Oriente; las que a su vez se dividen en sub regiones, considerando 3, 7 y 4 respectivamente.

2.6 Ventajas de la agrupación de municipios

Cada vez se constatan las oportunidades y ventajas que los agrupamientos de municipios ofrecen al impulso del desarrollo regional/local. Algunas de las más importantes son:

La dotación de ciertos servicios municipales, como el tratamiento de basura, la salud, la educación y otros; así como la ejecución de obras de desarrollo pueden gestionarse de manera más eficiente aprovechando de mejor manera los recursos locales.

Mayor facilidad para planificar un desarrollo integral del territorio en el cual problemas como el crecimiento urbano desordenado, el atraso de las áreas rurales, la concentración de servicios públicos, vías de comunicación, la migración de población hacia los centro urbanos o el exterior puedan ser abordados seriamente y con perspectivas a su solución.

La creación de espacios adecuados para el impulso de proceso de descentralización con participación de la ciudadanía y establecer una relación cualitativamente diferente a la tradicionalmente conocida entre el Estado y la ciudadanía; es decir, asegurar la participación ciudadana menos representativa y más directa en la toma de decisiones del estado.

El hecho de que los agrupamiento de municipios **se convierten en espacios de gestión del desarrollo con carácter pluralista**, en el cual convergen actores de diversas ideologías o afiliaciones políticas que deben concertar intereses en función del impulso de un proyecto común.

2.7 Elementos claves para la construcción de asociación de municipios

Para cualquier estrategia de asociación de municipios es importante considerar cinco elementos fundamentales siendo estos los actores, los procesos, la unidad territorial, los instrumentos y los recursos[25]. Existe una relación de interdependencia entre estos elementos, que demanda su abordaje y desarrollo simultaneo.

El desarrollo unilateral de uno de estos afectará sustancialmente el éxito de cualquier proceso asociativo; tal es el caso cuando el esfuerzo se centra únicamente a partir de la gestión de recursos, fundamentalmente externos; descuidando aspectos como la participación ciudadana y la planificación del desarrollo o apresurar los procesos que requieren un tiempo determinado para consolidarse omitiendo pasos que al final abortan los procesos mismos.

25. Morales, Iván. Participación en evento presentación "Sistematización de micro regiones". FUNDE-PNUD. Diciembre 2002

ACTORES. En una localidad o región existe una gama amplia de actores sociales e institucionales que conforman el tejido socio-institucional del territorio,. Este es considerado el sujeto del desarrollo territorial, que implica niveles de concertación institucional en torno a una visión y lineamientos estratégicos comunes[26].

Grupos de Trabajo Micro Región del Pacifico

Existen 4 tipos de actores locales que son imprescindibles en todo proceso de desarrollo: gobiernos municipales, sociedad civil, instituciones gubernamentales presentes en el territorio y sector privado.

1. El gobierno municipal asume el rol de promotor y coordinador del desarrollo del municipio y la región, facilita los procesos de concertación entre los diversos actores locales y se dota de las capacidades técnicas y científicas para gestionar el desarrollo en el territorio[27].
2. La sociedad civil es el ente más complejo por la diversidad de actores que la conforman, en ella se ubican las comunidades, las organizaciones sociales, el sector empresarial y las instituciones no gubernamentales conocidas por ONG. Su principal virtud deberá ser la concertación entre los diversos actores para construir propuestas y cumplir compromisos, así mismo el rol fundamental de contribuir en los procesos de contraloría social.
3. Las instituciones gubernamentales, importantes por su contribución al proceso de desarrollo regional / local en tanto interlocutoras entre lo local y el estado nacional.
4. Finalmente esta el sector privado como agente económico que dinamiza el desarrollo local.

PROCESOS. Es un elemento dinámico que se construye y evalúa permanentemente por los actores involucrados y que no concluye con un período de gobierno municipal. La implementación de estos procesos presentan características importantes como lo participativo, lo gradual, la temporalidad de mediano y largo plazo y lo pluralista.

UNIDAD TERRITORIAL. Esta relacionada con la delimitación espacial del agrupamiento de municipios en base a identificar los criterios que fundamentan su constitución; siendo el ambiental, económico, social e histórico-cultural del territorio.

Se trata de identificar las identidades y complementariedades que justifiquen una gestión integrada del territorio y que pudiesen servir de base para establecer vínculos entre los gobiernos locales, el gobierno nacional y el sector socio institucional del territorio[28].

Se necesita que los espacios político-administrativos en que se organiza el territorio sean lo más coincidentemente posible con los espacios naturales que forman los ecosistemas y

26. Enríquez, Alberto. *Desarrollo regional/local: reto estratégico del siglo XXI.* Segunda edición, Julio 1999.
27. Ibid.
28. FUNDE-APSIES. *Construcción Social de Regiones: Utilidad, Factibilidad y Estrategia.* Octubre 2001.

con los espacios de gestión articulada de los servicios sociales. Esta coincidencia debe posibilitar la racionalidad económica y una máxima participación posible de la ciudadanía; de tal manera que potencie las capacidades económicas de los territorios y minimice los desequilibrios territoriales[29].

Desde el criterio histórico-cultural se señala un fuerte sentimiento de pertenencia e identidad, el cual no necesariamente deberá estar presente desde el principio; se puede ir construyendo en la medida que el agrupamiento se desarrolla y consolida.

INSTRUMENTOS. Es el elemento necesario para sostener los procesos y avanzar en los logros propuestos, representan el aspecto técnico Al menos cuatro son los instrumentos básicos necesarios para la construcción de asociaciones o regiones de desarrollo.

- Uno son los planes y programas elaborados participativamente considerando la dimensión dinámica y cambiante del territorio, así como su incidencia en los escenarios de riesgo. Una característica de este instrumento es su visión estratégica y común sobre un determinado territorio y los mecanismos de evaluación y seguimiento de los mismos.
- La creación de instancias con representación territorial y sectorial, como organismos ciudadanos consultivos, deliberativos y decisorios; así mismo instancias u organismos profesionales que juegan un papel asesor en las diversas iniciativas que la asociación municipal promueve.
- Los aspectos gerenciales, administrativos y financieros que operativizan los planes y proyectos, generalmente expresados en recurso humanos calificados y recursos físicos como son las denominadas oficinas de desarrollo micro regional.
- Las políticas y medios de comunicación que permitan difundir el proyecto de asociatividad o regionalización.

RECURSOS. Comprende los recursos humanos capacitados y especializados, los recursos materiales y los recursos financieros necesarios para estos procesos. Las fuentes fundamentales deberán proceder preferentemente, de las localidades y el estado nacional y las instancias externas deben ser consideradas como un complemento a la gestión local / regional.

Panorámica de la Cordillera del Bálsamo

29. Ibid.

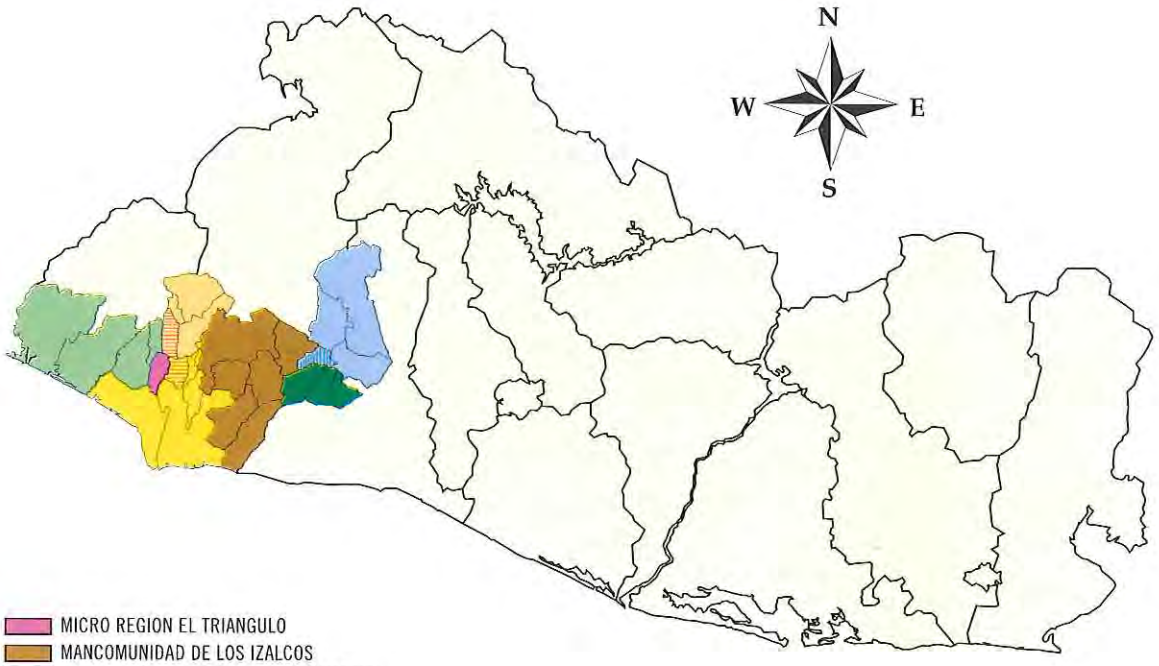
CAPITULO III. SIETE AGRUPAMIENTOS EN ESTUDIO

Las experiencias en estudio (ver mapa), son: **Micro región de Ahuachapán Sur** (departamento de Ahuachapán), **Micro regiones del Pacífico-Sonsonate, El Triángulo y la Mancomunidad de Los Izalcos** (departamento de Sonsonate), **Micro región El Bálsamo y la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN)** (departamento de La Libertad).

En las mismas se ubican 27 municipios, tres de ellos son parte de dos iniciativas simultáneamente; siendo el municipio de San Antonio del Monte en las **micro regiones de El Triángulo y del Pacífico**, municipio de Santa Catarina Masahuat en las **micro regiones de El Triángulo y Juayua** y municipio de Sacacoyo en la **micro región de El Bálsamo y AMUVASAN**.

Gráfica N° 1

Ubicación de los Agrupamientos en el Territorio Nacional



NOTA: Los Municipios que aparecen con rayas pertenecen a dos Micro Regiones.

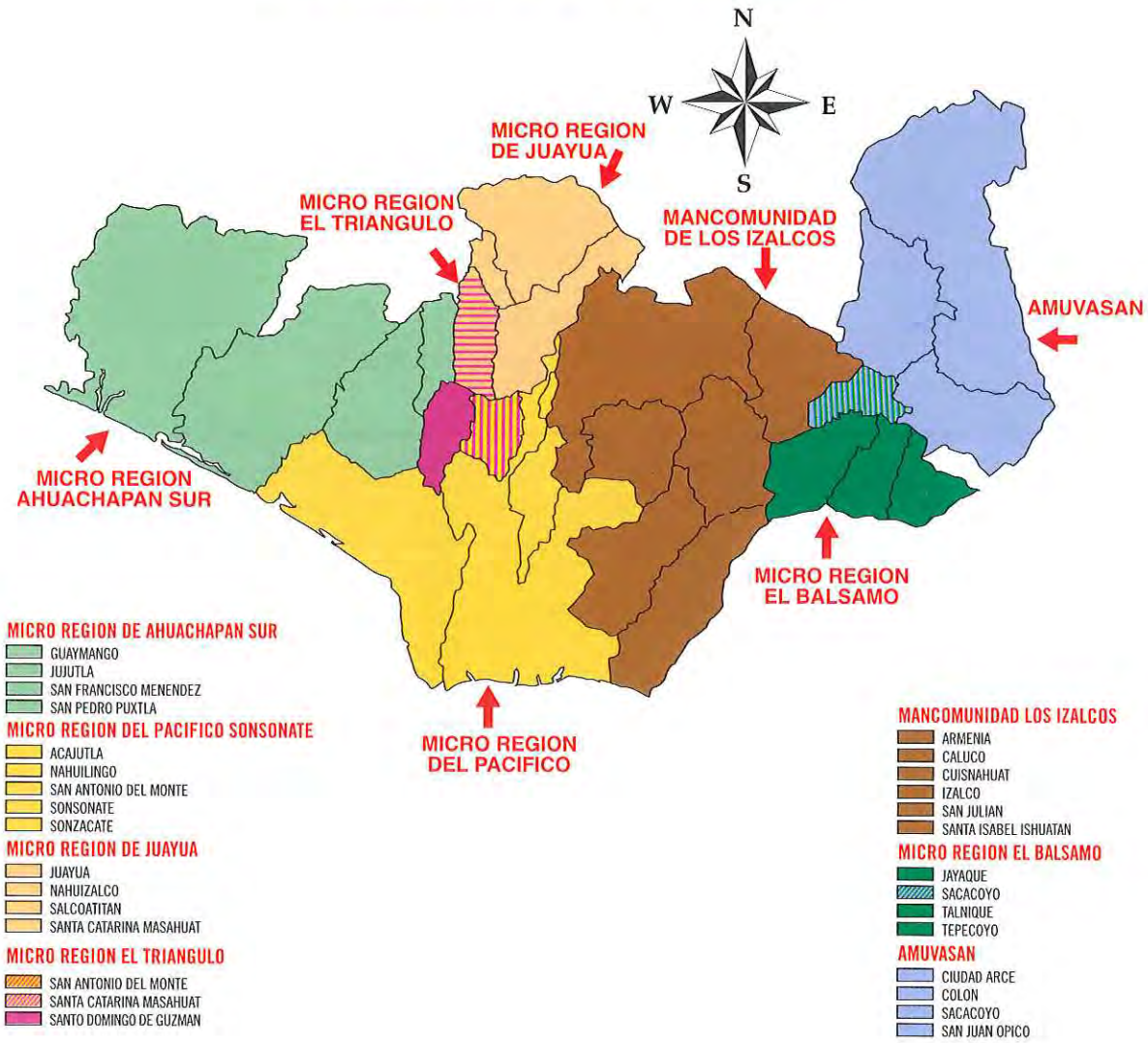
3.1 Integración y tipo de municipios

Desde la cobertura municipal (ver cuadro No.1) que cada agrupamiento tiene con respecto a su departamento, se tiene que la micro región Ahuachapán Sur es una de las tres en la que se encuentra dividido el departamento de su mismo nombre, integra una tercera parte de los municipios del mismo.

Por su lado todos los municipios del departamento de Sonsonate se encuentran incorporados en las cuatro micro regiones estudiadas y la **micro región de El Bálsamo y** AMUVASAN comprenden 7 de los 22 municipios del departamento de La Libertad. En la **micro región del Pacífico** se ubica la cabecera departamental de Sonsonate y AMUVASAN integra a cuatro de los seis municipios de la planicie del Valle de San Andrés.

Gráfica N° 2

Municipios integrantes de los agrupamientos

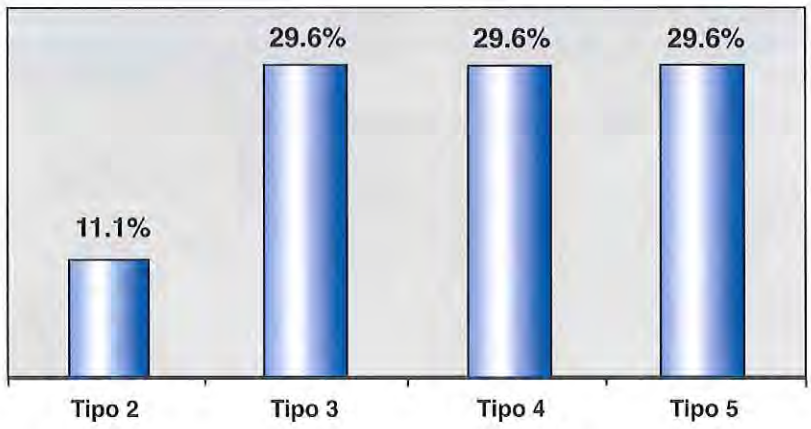


Al considerar como base la tipología de municipios expuesta en el trabajo de PROMUDE/GTZ[30], que clasifica 5 tipos de municipios en base a las variables: tamaño poblacional del municipio para el año 2000, porcentaje de población urbana y el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI); se tiene que en los agrupamientos estudiados se localizan dos municipios tipo 2 con predominio urbano, alta densidad poblacional y con una cobertura de necesidades básicas bastante alta; y el tipo 4 y 5 se caracteriza por una composición de municipios predominantemente rurales y pobres, el tipo 3 representa un nivel intermedio.

De las experiencias estudiadas, la mayoría de municipios se tipifican como 3, 4 y 5 (8 municipios para cada una de estas categorías) y 3 municipios son tipología 2 -dos de ellos ubicados en la micro región del Pacífico, lo que significa que estos agrupamientos contienen un fuerte componente rural, con excepción de la miro región del Pacifico que en su seno se encuentra el área metropolitana de Sonsonate.

Lo anterior nos da lectura del grado de desarrollo que estos agrupamientos tienen, con excepción de la micro región del Pacífico donde se presentan los mayores desequilibrios por la diversidad de tipos de municipios que lo integran, en el resto de los agrupamientos existe mayor uniformidad, aunque se encuentran por debajo de la media en esta escala tipológica; es decir, son agrupamientos cuyos municipios presentan escasa población, con niveles de urbanización muy bajos y por tanto la cobertura de sus necesidades básicas bastante limitadas.

Gráfica N° 3
Integración según tipos de municipios



30. Ver trabajo de PROMUDE/GTZ "Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador". Enero 2002

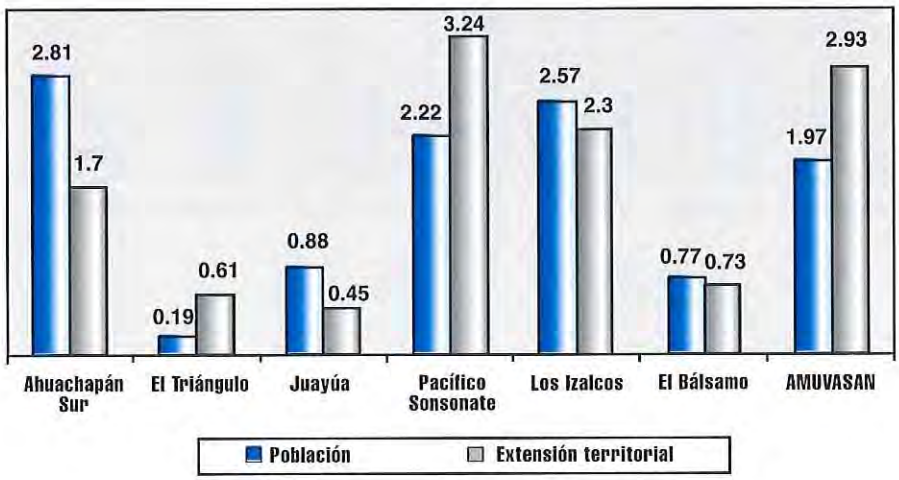
3.2 Peso poblacional y extensión territorial

El peso que estos agrupamientos tienen con respecto a la ocupación del territorio nacional no es muy significativo, si se toma como referencia las actuales regiones en las que esta dividido el territorio nacional o las que son propuestas por la CND, que representan porcentajes altos en población y extensión territorial.

De todas las experiencias, son las **micro regiones de Ahuachapán Sur, del Pacífico y la mancomunidad de Los Izalcos** las que presentan mayor extensión territorial, siendo un 2 a 3%; seguidas de AMUVASAN con casi el 2%. Por su parte las **micro regiones de El Bálsamo, Juayúa y El Triángulo** ocupan menos del 1%.

Gráfica N° 4

Peso poblacional y extensión territorial de acuerdo al dato nacional



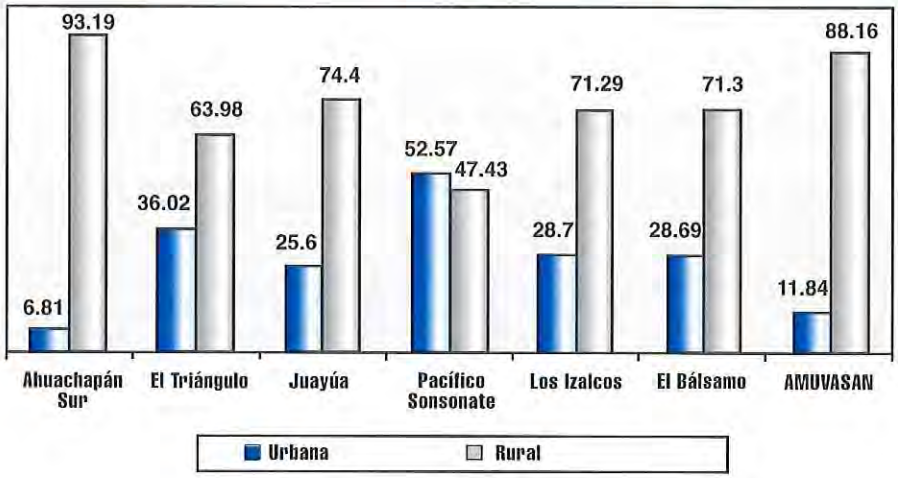
En cuanto a la cantidad relativa de población la **micro región del Pacífico, la mancomunidad de Los Izalcos y AMUVASAN**, cada una alberga al menos un 4% de la población total del país. Y las **micro regiones de El Triángulo, Juayúa y El Bálsamo** tienen un peso menor al 1%.

La micro región El Triángulo tiene la mayor densidad poblacional, la cual se encuentra muy por encima de la media que presentan el resto de las experiencias estudiadas. El municipio de San Antonio del Monte, esta considerado como uno de los tres de mayor concentración de población a nivel departamental.

Al tratarse de población rural y urbana, en la **micro región del Pacífico-Sonsonate** se presenta casi una paridad, producto de la fuerte presencia del área metropolitana de Sonsonate, aunque es de señalar que la población urbana está ubicada en el 2.8% del territorio de la micro región. El resto de iniciativas tienen un fuerte componente rural particularmente las **micro regiones de Ahuachapán Sur y Amuvasan**, tal como se evidencia en la gráfica siguiente.

Gráfica N° 5

Porcentaje de población urbana y rural con respecto al dato micro regional



3.3 Actividad productiva predominante

En al menos cinco agrupamientos la principal actividad económica y en la cual se encuentra involucrada la mayor parte de la población, es la agropecuaria. En todos los casos es común el cultivo de granos básicos el que fundamentalmente se destina para el sustento familiar. Otros cultivos son el café, fundamentalmente en las **micro regiones de El Bálsamo y Juayúa** y la caña de azúcar en la **micro región del Pacífico**. La crisis del café ha generado altos niveles de desempleo en estas micro regiones y elevado los índices de desnutrición infantil.

La ganadería y sus derivados es muy propia de la **micro región Ahuachapán Sur y mancomunidad de Los Izalcos** y la pesca artesanal de las **micro regiones Ahuachapán Sur y del Pacífico**, así mismo en la **mancomunidad de Los Izalcos**.

Si bien la micro región del Pacífico cuenta con una fuerte presencia de empresas grandes, varias de ellas con cobertura nacional e internacional; esto no se expresa como un valor agregado al territorio, en tanto que la vinculación de estas unidades económicas con el territorio es de ocupación y no de inversión. La relación entre los gobiernos municipales y el capital privado de cara al desarrollo local, no se ha establecido, mas allá del pago de los impuestos municipales.

Situación diferente se presenta en AMUVASAN, territorio con fuerte presencia de empresas grandes, algunas de ellas integradas en el Grupo Gestor del Valle de San Andrés que están apoyando el proyecto de desarrollo de esta región, aunque es importante señalar que el porcentaje de las mismas es muy bajo con respecto al número existente.

En otro orden se registra la producción artesanal de carácter religioso y elaboración de jarcia en la **micro región El Triángulo**, que cuenta con cierto reconocimiento a nivel nacional.

En la **micro región del Pacífico** se registra una actividad económica basada en la agricultura, industria, comercio y turismo. Los principales cultivos agrícolas son la caña de azúcar, fríjol, maíz, maicillo, arroz y café. En esta micro región se concentra el 68% de cultivo de la caña de azúcar a nivel departamental. En lo que respecta a la industria, se cuenta con empresas grandes, medianas, pequeñas y de tamaño micro. Se registran firmas internacionales en las principales empresas, fundamentalmente en Acajutla, aunque con la poca importancia que el puerto está adquiriendo, algunas de ellas ya están en proceso de retiro. El turismo es un eje de desarrollo importante vinculado a la herencia colonial y al recurso agua.

Puerto de Acajutla, Micro Región del Pacífico, Sonsonate

3.4 Composición político-partidaria

Desde la composición político-partidaria (ver cuadro No.4) se observa un fuerte movimiento en los últimos períodos electorales, sobre todo en la gestión municipal 2000-2003, caracterizado por un mayor pluralismo político.

De una hegemonía política de los partidos ARENA y PDC en el período 1994-1997, se cambia en el período 2000-2003 a la presencia de las cinco fuerzas políticas más importantes del país en al menos 5 de los siete agrupamientos.

De los agrupamientos pluralistas, en tres se cuenta con la presencia de 3 partidos políticos y en dos el espectro partidario es de cuatro. Por su parte en la micro **región de El Bálsamo** y AMUVASAN el mismo partido político se encuentra gobernando en todos los municipios, es más, no se registran cambios en cuanto que el partido ARENA ha ganado los gobiernos municipales durante los últimos tres períodos electorales.

Este comportamiento político al parecer demuestra que el pluralismo político no ha sido un obstáculo para la conformación de los procesos asociativos; sino más bien, facilita la sostenibilidad de los esfuerzos, en tanto no obedecen al interés de un partido político, sino más bien a la necesidad que tienen los gobiernos locales de enfrentar los problemas que el desarrollo local les presenta. Así mismo, la ausencia de este pluralismo tampoco es una limitante para que los gobiernos municipales busquen la cooperación inter municipal, hasta puede ser un factor de estabilidad política en el proceso.

Cuadro N° 1

Composición política-partidiaria de los agrupamientos

Micro región	1994-1997	1997-2000	2000-2003
Ahuachapán Sur	ARENA (2)	ARENA (3)	ARENA (2)
	PDC (2)	PDC (1)	PDC (1)
			FMLN (1)
El Triángulo	ARENA (3)	ARENA (2)	PDC (1)
		FMLN-CD (1)	PDC-FMLN (1)
			CDU (1)
Juayúa	ARENA (3)	ARENA (2)	ARENA (2)
	PDC (1)	PDC (1)	PDC (1)
		FMLN (1)	FMLN (1)
Pacífico- Sonsonate	ARENA (3)	ARENA (1)	ARENA (1)
	PDC (2)	PDC (1)	PDC (1)
		FMLN (1)	FMLN (1)
		FMLN-CD (2)	CDU (2)
Los Izalcos	ARENA (5)	ARENA (6)	ARENA (2)
	PDC (1)		PDC-FMLN (1)
			FMLN (2)
			PCN (1)
El Bálsamo	ARENA (4)	ARENA (4)	ARENA (4)
AMUVASAN	ARENA (4)	ARENA (4)	ARENA (4)

CAPÍTULO IV SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES

4.1 FORMACIÓN DE LAS ASOCIACIONES

4.1.1 Surgimiento

Todas las experiencias estudiadas son bastante recientes, ninguna tiene más de diez años e incluso algunas con menos de dos años de existencia; sin embargo, los avances en su desarrollo son significativos. En todos los casos son procesos que implementan metodologías diversas de trabajo, así como estrategias para alcanzar el logro de sus objetivos.

En la mayoría de los casos estudiados, las experiencias son impulsadas y motivadas por agentes externos de naturaleza gubernamental y no gubernamental los que, desde sus propios enfoques y metodologías, facilitan estos procesos y financian su desarrollo, generando bastante receptividad en los actores locales, particularmente en los gobiernos municipales.

La micro región de Juayúa nace en 1992 y es considerada la primera experiencia de este tipo a nivel nacional; el resto de las experiencias estudiadas surgen en el año 2000. Es importante anotar que, en el caso de la micro región del Pacífico, se tiene como antecedente la conformación del Concejo de Alcaldes del Area Metropolitana de Sonsonate (COAMSO) en 1992 y en AMUVASAN, la definición de la región del Valle de San Andrés en 1998.

A nivel gubernamental, ha sido el Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la GTZ, quienes junto a los alcaldes, se señalan como las instancias promotoras de la micro región de Juayúa. Así mismo el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, (VMVDU) mantuvo relación directa con la conformación de la región del Valle de San Andrés y el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de Sonsonate, (COAMSO) iniciativas sobre las cuales se conforman, posteriormente, AMUVASAN y la Micro región del Pacífico.

AMUVASAN
414.97 Km² - 150,250 Habitantes - 362.09 Hab/Km²

SURGIMIENTO

AMUVASAN, *es una iniciativa que surge de los alcaldes en el año 2000, en el marco del proyecto de ordenamiento territorial que el VMVDU impulsa en el Valle de San Andrés, departamento de La Libertad.*

El propósito fundamental es la sostenibilidad del Valle de San Andrés como recurso nacional de carácter agrícola que está amenazado por la creciente urbanización e industrialización proveniente del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Otro propósito es darle sustento al plan de ordenamiento territorial impulsado por el gobierno central, mediante la Asociación de Municipios y la instalación de la oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA).

Un criterio fundamental para la formación de esta asociación es que sus municipios son parte de los 12 que conforman el Valle de San Andrés y a su vez de los 6 ubicados en la planicie del mismo, junto con Quezaltepeque y Armenia. Además mantienen una buena conexión vial entre los puntos más importantes dentro del territorio micro regional.

PROCESO

Como AMUVASAN, se ha trabajado en la legalización de la asociación y la instalación de la OPVAS, con fondos provenientes de la empresa privada, el gobierno central y de la cooperación externa a través de FUSAI y FEPADE.

Mediante una serie de reuniones, los alcaldes discutieron la idea sobre la creación de la asociación y el rol de la misma en el proyecto de reordenamiento territorial del valle de San Andrés.

En la elaboración de los estatutos, participaron concejales y alcaldes en varios talleres facilitados por el ISDEM. Se partió de una reunión de sensibilización sobre lo que son las asociaciones de municipalidades y las implicaciones que tienen. El proceso de constitución de la asociación estuvo respaldado por un acuerdo municipal emitido por cada uno de los Concejos Municipales, culminando con la firma del acta de constitución el 27 de septiembre del 2002, en un acto público con presencia del Presidente de la República.

Los actores señalan como limitante y problema el que, por razones de índole político-partidario, las municipalidades de Quezaltepeque y Armenia no se encuentren incorporadas a la micro región, en tanto que ambos municipios, como parte de la planicie del Valle de San Andrés, tiene competencias claras en al implementación del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés.

MICRO REGION EL TRIANGULO
41.89 Km² - 31,651 Habitantes - 756.47 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*La **Micro región El Triángulo** surge en el año 2000 a iniciativa de la Asociación de Desarrollo Integral ASDI, con apoyo del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador (CIDES), cuando Concejos Municipales y líderes locales y municipales dan su beneplácito al proyecto que estas instituciones de cooperación les presentaron.*

Inicialmente la motivación de los actores locales es la de gestionar conjuntamente el proyecto de construcción de la calle que conecta San Antonio del Monte, Santo Domingo de Guzmán y Santa Catarina Masahuat, gestión que se venía trabajando por separado ante el FISDL, pero sin resultados satisfactorios. Este propósito se amplía y en el convenio marco de cooperación entre municipalidades, CODEL, ASDI y cooperación internacional se plantea el desarrollo integral de los municipios, mediante la construcción de la micro región El Triángulo y la elaboración de su Plan de Desarrollo, buscando contribuir a elevar el nivel de vida de la toda la población.

Los criterios asumidos para la formación de esta micro región son el hecho que cuenta con abundancia del recurso agua, contar con un núcleo de articulación económica representado en San Antonio del Monte y la existencia de tradiciones y producción artesanal indígena y religiosa que genera cierta identidad en la población y representa un eje de desarrollo económico para el impulso del turismo.

Factor que motiva y facilita la construcción de la micro región es la presencia de ASDI con inversiones en proyectos de organización, planificación comunitaria y crédito, en los municipios de San Antonio del Monte y Santo Domingo de Guzmán.

(Continúa en siguiente página)

Para otras experiencias, las instituciones no gubernamentales han jugado un papel de promotoras e impulsoras de este tipo de iniciativas. Así, se tiene al Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE) como promotor principal de la micro región de El Bálsamo, a la Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI) para la micro región de El Triángulo, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) con la micro región del Pacífico-Sonsonate y SALVANATURA para la micro región Ahuachapán Sur.

Dos de los siete casos estudiados provienen de iniciativas de gobiernos municipales. Uno es la mancomunidad de los Izalcos impulsada por dos de las seis municipalidades que la integran (San Julián e Izalco), quienes retoman el esfuerzo que años atrás había iniciado el Sistema de Asesoria y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL).

Visita de autoridades Hondureñas a la Asociación AMUVASAN

El otro es AMUVASAN que surge ante la necesidad de las municipalidades de fortalecerse en el marco del Grupo Gestor del Valle de San Andrés para cumplir con el papel de entes estatales reguladores del uso del suelo en la región de dicho Valle.

4.1.2 Propósitos y Agenda

Los propósitos que motivaron a estos actores a emprender iniciativas de asociación municipal son muy variados, los cuales se pueden agrupar en dos propósitos bastantes generales:

a) Gestión conjunta de problemas comunes, que consiste básicamente en la puesta en común entre los asociados de determinados problemas que demandan la unión de esfuerzos y recursos propios. Este propósito se concreta en la definición de una agenda de problemas comunes que afectan a dos o más municipios y cuya solución es posible únicamente de una visión de gestión cooperada.

b) Gestión integral e integrada del territorio, cuando los asociados aspiran a una unión de mediano y largo plazo trascendiendo de afrontar problemas específicos a unir visiones y estrategias para el desarrollo del territorio.

En el caso de las experiencias del estudio, todas tienen claro cuales son los problemas que les unen y que dan razón de ser al esfuerzo asociativo, unas cuantas tienen definidos en sus planes de desarrollo micro regional su visión del territorio, buscando acercarse.

De todos los problemas expuestos, la preocupación más generalizada es la falta de un sistema integral para el tratamiento de los desechos sólidos, problema registrado por un número mayor a la mitad de los agrupamientos, seguidamente es el creciente deterioro ambiental fundamentalmente por la contaminación de ríos y la inadecuada conservación y protección de áreas boscosas y la escasa cobertura educacional, en particular del nivel superior y universitario, como problemas prioritarios. Así mismo, un poco menos de la mitad coincide en que la falta de infraestructura vial adecuada y la escasa o deficiente atención en salud son problemas que demandan articular esfuerzos y recursos para llevar desarrollo a sus territorios.

Una característica de estos problemas es que requieren soluciones de mediano y largo plazo, altas inversiones financieras y empleo de recurso humano calificado; realidad que dificulta el abordaje a partir únicamente de los recursos propios de las asociaciones y por tanto requiere del involucramiento de instancias del Gobierno Central.

PROCESO

*La **micro región El Triángulo** ha desarrollado un proceso basado en la planificación micro regional, difusión de la iniciativa y gestión de proyecto.*

La implementación de un proyecto de construcción de viviendas fue el factor que dio base para iniciar la articulación entre los municipios. ASDI es la instancia que facilita, asesora y financia el proceso a las municipalidades y CODEL. Las primeras acciones fueron una etapa de sensibilización (2000) hacia concejales y miembros de los CODEL sobre el contenido y objetivos propuestos en el proyecto a implementar.

Un primer paso fue la elaboración participativa del plan micro regional (2001), el cual inició con el levantamiento de un diagnóstico por cada uno de los tres municipio (2000). Este ejercicio permitió a los municipios conocer sus realidades y fijar de manera clara los ejes de desarrollo de la micro región y perfiles de proyectos a gestionar. Este paso culminó con la validación del plan por los actores participantes.

Para la difusión del esfuerzo fue necesario definir el nombre de la micro región, mediante un proceso participativo de propuestas y votación secreta, desde los concejales y miembros de los CODEL.

La firma de un convenio marco de cooperación entre los gobiernos municipales, los CODEL, ADESCO, ASDI y el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador, CID-ES establece los objetivos, metas propuestos para la micro región, así como los compromisos por cada una de las partes firmantes.

Un aspecto que se señala como importante a trabajar para fortalecer el desarrollo de la micro región es la presencia e involucramiento constante de los alcaldes en el proceso, para el caso, San Antonio del Monte manifiesta de hecho un compromiso mayor con la micro región que los otros dos municipios.

Reunión de Consejos de Desarrollo Local en Micro región El Triángulo

MICRO REGION LOS IZALCOS

542.84 Km² - 118,115 Habitantes - 217.58 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*En la **Mancomunidad de Los Izalcos** quien inicia la primeras gestiones fue la institución Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (sacdel) en el año 2000, idea retomada del instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM) y de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), instituciones que estaban impulsando este tipo de procesos en la región occidental. Sin embargo, este esfuerzo no logra desarrollarse por diferencias partidarias entre los gobernantes locales y el retiro de SACDEL de la zona.*

En el 2001, los alcaldes de Izalco y San Julián retoman el tema de la Mancomunidad a raíz del acercamiento que tienen por los terremotos sucedidos en enero y febrero de ese año. Hacen la reflexión de los beneficios que podría traer para sus municipios el trabajar conjuntamente la reconstrucción de sus municipios. El propósito de mancomunarse se enfila pues, a la búsqueda de asegurar la reconstrucción post terremotos.

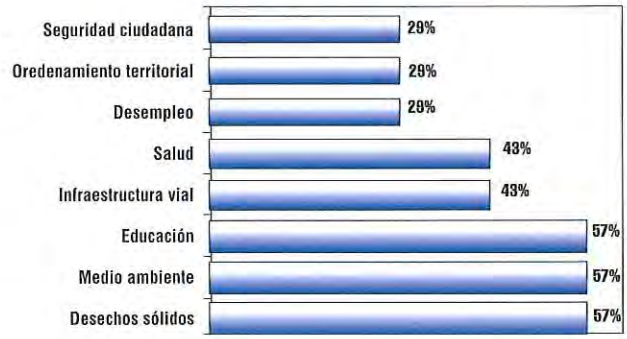
Además asumen dos criterios que se toman para definir la integración de estos seis municipios; uno es que todos son parte del distrito Los Izalcos y el otro es que por ser una zona agrícola se posibilita la organización de la producción desde un enfoque de economía de escala.

PROCESO

*El esfuerzo de la **mancomunidad de Los Izalcos** ha estado centrado básicamente en la conformación de la asociación de municipalidades y gestión de proyectos. COMURES e ISDEM son las instancias que han acompañando este proceso a solicitud de las municipalidades.*

El proceso de formación y legalización de la mancomunidad (2002) consistió en la elaboración de los estatutos por los Concejos Municipales. Los alcaldes elaboran una propuesta borrador para ser discutida y aprobada por los Concejos Municipales.

Gráfica N° 6
Temáticas de problemas registrados por las asociaciones



La elaboración de las agendas de problemas comunes, en la mayoría de los casos, se han realizado únicamente con la participación de los gobiernos municipales mediante talleres facilitados por instituciones de apoyo técnico a los procesos. La participación de la ciudadanía en la construcción de estas agendas es muy limitada, prácticamente solo en las **micro regiones de El Bálsamo, El Triángulo y Ahuachapán Sur** se han involucrado representantes de los CODEL, quienes junto con los Concejos Municipales trabajaron la problemática regional.

Esto es producto que en algunos casos los municipios integrantes de las asociaciones no cuentan con expresiones organizadas de la sociedad civil que mantengan interlocución permanente con sus respectivos gobiernos Locales.

Un problema que enfrentan las asociaciones para la implementación de estas agendas de problemas es que generalmente no se cuentan con recursos para ejecutar algún proyecto en particular. Según lo manifestado por actores de las asociaciones, el hecho de no contar con un proyecto micro regional está influyendo fuertemente en la motivación para la participación de los actores locales, sobre todo en los gobiernos municipales. La ejecución de un proyecto, sobre todo de obra física, demostraría la viabilidad y utilidad de las iniciativas, y sobre todo los actores involucrados pondrían a prueba su capacidad de cooperación y concertación.

De cierta manera este problema se presenta en cuanto que los actores locales, principalmente las municipalidades, centran sus esfuerzos en la gestión de recursos externos y no en el desarrollo de proceso políticos de concertación social y movilización de recursos locales, que puedan viabilizar agendas estratégicas como las planteadas en el mediano y largo plazo.

4.1.3 Criterios de formación

En cierta medida, en estas experiencias, existe una relación entre los problemas comunes detectados y los criterios que se tomaron en consideración para iniciar el proceso asociativo, a tal grado que no está claramente delimitado cuales son los criterios y cuales los problemas. Así también, más que criterios, son motivaciones las que sustentan algunas iniciativas, ya sea la afinidad política de los gobiernos municipales, o la ejecución de un proyecto por alguna ONG, o por que es una tendencia nacional que influye a las municipalidades.

Independientemente de que criterios tomaron para asociarse, lo concreto es que para todos los agrupamientos esta claro que cualquier proyección de desarrollo municipal no puede estar divorciada de una gestión de carácter regional.

Estos criterios están en el orden de la gestión del ambiente, las posibilidades de desarrollo económico, la interconexión vial y factores histórico-socio-culturales e incluso jurídico-administrativos.

Desde la gestión ambiental se consideran que el pertenecer a la cuenca del Río Sucio y estar amenazados por los procesos de urbanización e industrialización provenientes del Área metropolitana de San Salvador (AMSS) a territorios con riqueza agrícola como es el Valle de Zapotitán son criterios que sustentan la unión de los municipios en **AMUVASAN**; por su parte la cordillera de El Bálsamo une a los municipios de la micro región que lleva su mismo nombre y la existencia de un área metropolitana y el río Sensunapan son elementos de identidad en la **micro región del Pacífico**. La existencia del recurso agua es un elemento que une a los municipios integrantes de las **micro regiones de El Triángulo y Juayúa**.

Durante el proceso de elaboración de los estatutos se toman acuerdos en varios aspectos claves en la formación de la mancomunidad. Es así como los alcaldes por votación secreta definieron el nombre de la mancomunidad en base a propuestas surgidas de los Concejos Municipales; se elabora un agenda de problemas comunes, se acuerda la sede, escogiendo el municipio de San Julián por su ubicación céntrica y se eligen los organismos de dirección de la mancomunidad: una asamblea general de 18 concejales y una Junta Directiva integrada por los seis alcaldes.

La formalización de la mancomunidad se realiza mediante un evento público con convocatoria amplia y participación de la ciudadanía e instituciones gubernamentales, en este acto los alcaldes se comprometieron ante la ciudadanía con mayor participación ciudadana y desarrollo de los municipios.

Gestiones con la Cooperación de Andalucía España han realizado los alcaldes con la presentación de un perfil de proyecto, el cual cuenta con el aval de COMURES y el Consejo Departamental de Alcaldes de Sonsonate.

En este proceso, los actores participantes señalan:

Que los terremotos del 2001 obligaron a las municipalidades a centrar esfuerzos y recursos para atender la emergencia, por lo que el seguimiento a la micro región quedo relegado en un segundo plano.

Que los alcaldes de estos municipios son absorbidos por la dinámica y responsabilidades de sus propias localidades, por lo que mantienen una presencia irregular.

Río Sensunapán, en la Micro región del Pacífico

MICRO REGION DEL PACIFICO-SONSONATE
468.05 Km² - 166,214 Habitantes - 355 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*La **Micro región El Pacífico-Sonsonate** tiene como antecedente la formación del Área Metropolitana de Sonsonate (AMSO) integrada por las áreas urbanas de los municipios de Sonsonate, Sonzacate, San Antonio del Monte y Nahulingo en el año 1992 y la creación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de Sonsonate (COAMSO), promovido por el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). El objetivo fundamental era el ordenamiento territorial en las zonas urbanas de estos cuatro municipios y la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Sonsonate (PLAMADUR-AMSO).*

Sin embargo, es en el año 2000 se plantean las primeras ideas de formación de la micro región, cuando la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), promueve la idea de ampliar la proyección de trabajo del AMSO a una micro región de desarrollo comprendiendo además de estos municipios a Acajutla e incluir el área rural de manera integrada con la urbano y para ello promover la asociación de municipalidades de la micro región. Este proceso es facilitado con el financiamiento de la Unión Europea y de la agencia catalana de cooperación ENTREPUEBLOS.

El objetivo fundamental de la micro región es establecer un proceso dinámico de participación y concertación entre los diversos actores locales de los municipios, a partir de fortalecer la alianza entre los Concejos Municipales y la creación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.

Los criterios establecidos fueron la presencia de un área metropolitana y un núcleo urbano escenario de encuentro de transacciones económicas importantes y articulación de servicios básicos entre otros. Así también la existencia de una red vial que conecta diversos puntos de esta zona por carreteras pavimentadas y la existencia de un proyecto nacional de ordenamiento territorial para la zona urbana de cuatro municipios, expresado en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano PLAMADUR-AMSO.

Por su parte el desarrollo del turismo en sus diferentes expresiones (micro región de Juayúa) y la producción agrícola (mancomunidad de Los Izalcos) y artesanal (micro región El Triángulo), han sido identificados como ejes de acumulación económica en estas iniciativas.

Únicamente en los casos de las **micro regiones de Juayúa y la mancomunidad de los Izalcos**, el hecho de que estos municipios sean parte de los distritos del mismo nombre, ha sido un criterio considerado para la conformación de las iniciativas.

Turicentro El Pescadito de Oro en la Micro Región del Pacífico

4.2 Actores y roles

En los casos estudiados se registran seis tipos de actores participantes: gobiernos municipales, organizaciones territoriales de base tales como los CODEL Comité de Desarrollo Local (CODEL). Es un organismo integrado por representantes de las diversas comunidades que integran un municipio., empresa privada, organizaciones sectoriales, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG's) (Ver cuadro No. 6)

Cuadro N° 2
Actores, roles y permanencias

ACTOR		ROL DESEMPEÑADO	PERMA-NENCIA
Organización comunitaria y gremial	CODEL (Ahuachapán Sur, El Bálsamo, El Triangulo)	Acompañamiento	Actual
	Comité ambiental (El Pacífico)	Tratamiento medio ambiente	
	Comité de contraloría y gestión social (Juayua)	Apoyo y supervisión al esfuerzo en salud	
Empresa privada	COMURES (Izalcos, Juayua y El Bálsamo)	Apoyo técnico. Elaboración de estatutos	Pasada
	En el Grupo Gestor del Valle de San Andrés (Amuvasan)	Apoyo financiero y conducción	Actual
Instituciones Gubernamentales	Municipalidades (todas las experiencias)	Promotoras del proceso, conducción, toma de decisiones. Apoyo a los procesos de salud y educación (Juayúa) y aporte financiero (Juayúa, Pacífico)	Actual
	MSPAS (Juayua)	Promotoras del proceso educativo, toma de decisiones Diagnóstico, organización, capacitación, equipo.	
	MINED (Juayua)	Promotoras del proceso de salud, toma de decisiones. Diagnóstico, dotación de equipo, capacitaciones	
	VMVDU (AMUVASAN)	Dirección Of. Regional. Traslado de funciones. Dotación equipo oficina	
	FONAES. (Pacífico)	Apoyo financiero al comité ambiental	
	VMVDU (Pacífico)	Apoyo técnico y financiero para elaboración del Plamadur-AMSO	Pasada
	ISDEM (Juayua, Pacífico, Izalcos, El Bálsamo, Amuvasan)	Asesor y conductor. Elaboración estatutos.	
Organizaciones No gubernamentales y cooperación internacional	SALVANATURA (Ahuachapán Sur)	Asesoría, conducción y financiamiento	Actual
	ASDI (El Triangulo)	Asesoría, conducción y financiamiento	
	CECADE (El Bálsamo)	Asesoría, conducción y financiamiento	
	FUSAI (Amuvasan)	Asesoría, asistencia técnica y financiera	
	FEPADE (Amuvasan)	Asesor, asistencia técnica y financiera	
	ADHU (El Pacífico)	Apoyo técnico. Gestión de Proyecto	
	Red de Universidades (Juayua)	Elaboración de proyectos	Pasada
	USO (Juayúa)	Apoyo técnico. Elaboración de diagnóstico educativo	
	OPS (Juayúa)	Asesoría y financiamiento. Salud	
	GTZ (Juayúa)	Asesoría y financiamiento. Fortalecimiento institucional.	
	FUNDE (El Pacífico)	Asesoría, conducción y financiamiento	
	FUSAI (El Pacífico)	Acompañamiento	
	RTI (El Pacífico)	Apoyo técnico. Elaboración estudio desechos sólidos	
	SACDEL (Izalcos)	Asesoría, conducción y financiamiento	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y documentos

PROCESO

*La **Micro región El Pacífico-Sonsonate**, tiene como antecedente importante la elaboración del PLAMADUR-AMSO, (1996-1998) documento de planificación urbana en el cual intervinieron 50 técnicos entre extranjeros y nacionales; en coordinación con los Concejos Municipales, sin que estos tuviesen participación directa en la propuesta de ordenamiento territorial que plantea. Sin embargo, los gobiernos municipales crean y financian la Unidad PLAMADUR (1999), como la instancia que operativizará la ejecución del Plan.*

Hecho importante es la suscripción de acuerdos por parte de los alcaldes del área metropolitana de Sonsonate y la elaboración de una ordenanza municipal, a finales del año 2000 en relación al cumplimiento del PLAMADUR. Las ordenanzas de los Concejos Municipales de Sonsonate, Sonzacate y San Antonio del Monte fueron publicadas en el Diario Oficial, adquiriendo carácter de ley municipal.

Durante este período y básicamente en el año 2001 se ejecutan acciones; tales como capacitación a técnicos municipales, tratamiento del problema generado en el botadero de desechos sólidos ubicado en Santa Cruz Tazulá y recuperación de zonas verdes. Durante la coyuntura generada por el cierre del botadero, se desarrolló un proceso de concertación importante entre municipalidades y la cooperativa propietaria de la tierra en la que estaba ubicado dicho botadero, con asesoría de ISDEM, RTI y la Unidad PLAMADUR.

Un esfuerzo conjunto de gestión de las municipalidades son dos proyectos, uno sobre vivienda propuesto por la consultora CASEVI y otro de fortalecimiento institucional para las municipalidades ante el FIS-DL, ambos proyectos se encuentran en tramite de gestión sin resultados hasta el momento.

Para el año 2000, el trabajo como micro región se vuelca en la definición de una agenda de problemas comunes, selección de los símbolos de la micro región, legalización de la asociación de municipalidades y gestión de varios proyectos.

(Continúa en siguiente página)

Grupo de trabajo con miembros de Micro Región del Pacífico

Municipalidades

A través de los gobiernos locales y en particular de los alcaldes, las municipalidades tienen presencia en todos los esfuerzos y en ellas descansa la mayoría de decisiones; es el actor principal con el rol de conducir y ejercer liderazgo. Los Alcaldes y concejales parten de que las capacidades individuales de cada municipio son limitadas para cubrir los servicios municipales y construir infraestructura; así mismo, consideran que muchos de estos servicios municipales requieren ser abordados desde un enfoque de economía de escala y para ello deben articular esfuerzos con los municipios vecinos.

Por otra parte, las autoridades locales reconocen que la unión de los municipios no solo es para asegurar los recursos necesarios para la solución de muchos problemas; sino también, que están obligados a considerar el radio de impacto que los mismos generan en el territorio; es decir, que el entramado de relaciones políticas, sociales y comerciales en los municipios ha sobrepasado sus límites jurisdiccionales, debiendo considerar un escenario más grande para enfrentar la solución de muchos problemas.

Desde la naturaleza pluralista de los agrupamientos, ésta es asegurada por la presencia de partidos políticos con diversidad de ideologías que están respaldando los gobiernos municipales. Con excepción de dos iniciativas, en el resto se tiene pluralismo partidario con la participación de al menos tres partidos políticos.

En los actores ciudadanos involucrados hay un reconocimiento que los niveles de apropiación de alcaldes y concejales ha sido factor determinante para el avance de los agrupamientos; así mismo también apuntan que ellos son el principal motivo de estancamiento o retroceso de cualquier proceso. En la mayoría de los casos la falta de involucramiento pleno de los alcaldes se justifica por la falta de tiempo de los funcionarios para atender los asuntos del agrupamiento; sin embargo cada caso presenta su particularidad.

En el caso de la **micro región del Pacífico** los alcaldes han descargado toda la responsabilidad en un equipo enlace, instancia que en cierta forma está sustituyendo al Consejo Directivo de la micro región, el que si bien tiene algún margen de decisión, resulta limitado para el impulso de ciertas iniciativas. Los alcaldes tienen una participación muy limitada y la construcción de la micro región no ocupa un lugar prioritario en las respectivas agendas municipales. Lo anterior no contradice que todos los alcaldes estén claros de la necesidad de agruparse para abordar determinados problemas comunes.

En la **micro región El Triángulo** la apuesta de los alcaldes al proceso es desigual. Mientras San Antonio del Monte proporciona todo el apoyo necesario al CODEL para que juegue un papel importante; Santa Catarina Masahuat tiene más su apuesta en la micro región de Juayúa y Santo Domingo de Guzmán no termina de involucrarse plenamente.

En los casos de la **micro región El Bálsamo y AMUVASAN** los alcaldes tienen una participación más comprometida con la construcción de los agrupamientos, pudiese ser que el hecho de que el mismo partido gobierna en todos los municipios integrantes influye para que se presente este fenómeno.

Organización comunitaria y sectorial

En los municipios pertenecientes a los agrupamientos estudiados se tiene presencia de la organización comunitaria a través de los CODEL y muy poca presencia de la organización sectorial; sin embargo aunque los gobiernos municipales parten de que los procesos de desarrollo local deberán tener un alto componente participativo, si se quiere que sean realistas y sustentables; en la mayoría de los municipios integrantes de las experiencias estudiadas la

MICRO REGION DEL PACIFICO-SONSONATE

La conducción y operativización del proceso, recae en un equipo de enlace integrado por dos representantes de cada uno de los cinco Concejo Municipal y al cual se incorporan las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que, en distintos momentos, apoyan el proceso las principales acciones que a través de este equipo ejecuta la micro región son:

- *Elaboración de una agenda de problemas comunes, la que se trabaja en un taller participativo con miembros de los cinco Concejos Municipales, esta agenda se valida mediante la suscripción de un Acta Convenio firmada por los cinco alcaldes en un acto público.*
- *Desarrollo de un concurso público para la selección del nombre, lema y escudo de la micro región, para el cual se elaboraron sus bases promoviendo su realización en la ciudadanía.*
- *Legalización de la Asociación de Municipalidades bajo el nombre de micro región del Pacífico-Sonsonate en un acto público. Los estatutos fueron elaborados en base a una propuesta de ISDEM, la que se discutió en el equipo enlace y posteriormente por cada uno de los alcaldes y Concejos Municipales.*
- *Formación del Comité medioambiental con participación de representantes del MINED, MSPAS, PNC, el CODEL de Sonzacate. Este comité es motivado por FONAES.*
- *Gestión de proyecto sobre formación vocacional a jóvenes, a través de ADHU.*

El avance de este proceso demanda, según los actores involucrados, la superación de problemas como el bajo nivel de involucramiento de los alcaldes y Concejos Municipales que dejan toda la responsabilidad en el equipo enlace, la limitada participación de la sociedad civil en el proceso y la falta de recursos financieros para asegurar el funcionamiento de la micro región.

MICRO REGION AHUACHAPAN SUR
591.73 Km² - 87,377 Habitantes - 287 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*La formación de la **Micro región Ahuachapán Sur** se da en el marco del proyecto agua que SALVANATURA ejecuta en esta zona desde hace tres años, y el cual comprende proyectos de carácter micro regional con alcaldes y concejales.*

Según el acta de entendimiento entre las municipalidades con presencia en calidad de testigos los CODEL se proponen impulsar a través de la asociatividad, el desarrollo económico, social, ambiental, político y cultural de cada una de sus comunidades; de manera participativa, auto gestora y sostenible.

Sin embargo, desde los alcaldes el propósito es fortalecer mecanismos de coordinación para la planificación y seguimiento de la realización de proyectos, incorporando en este esfuerzo a representantes de los comités de desarrollo local de los municipios.

El criterio asumido para la formación de esta micro región fue la necesidad de resolver problemas comunes que requieren de la ejecución de proyectos entre dos o más municipios y que por su envergadura no están incluidos en los presupuestos municipales. Tal es el caso de proyectos relacionados con el tratamiento de desechos sólidos, construcción de carreteras y desarrollo eco turístico.

(Continua en siguiente página)

Asamblea General de la Micro Región Ahuachapán Sur

ciudadanía no está vinculada directamente con los procesos asociativos, o si lo está no tienen mayor incidencia en las decisiones que se toman a nivel de la representación gubernamental, su participación es de carácter consultivo e informativo.En los procesos de la **micro región de El Bálsamo, El Triángulo y Ahuachapán Sur** están involucrados los Comités de Desarrollo Local (CODEL) en un rol de acompañamiento y apoyo ciudadano a los planes de los gobiernos municipales. Esta participación les ha permitido a las organizaciones locales fortalecer su interlocución con los gobiernos municipales en temas históricamente no usuales como medio ambiente o contraloría social; así también sus vínculos han cruzado las fronteras municipales permitiéndoles relacionarse con actores fuera de su municipio y conocer más allá de su realidad local.

Por su parte la organización comunitaria (CODEL) ha fortalecido su interlocución con los gobiernos municipales en temas históricamente no tratados, tales como medio ambiente, participación ciudadana, desarrollo económico; asimismo les ha permitido relacionarse con actores locales fuera de su municipio y conocer más allá de su realidad local.

En la **micro región del Pacífico** la organización ciudadana que participa es de naturaleza sectorial, se cuenta con un comité ambiental en el que están representantes de la asociación de municipalidades, del MINED, MSPAS, PNC, Universidad Andrés Bello y CODEL del municipio de Sonzacate, su desarrollo es aún muy débil.

Un comité de contraloría y gestión social en la micro región de Juayua integrado por representantes del MSPAS y la población, se vincula al proceso de ejecución del Plan estratégico de salud y tiene como fin vigilar que los servicios de salud estatales se proporcionen adecuadamente a la población.

Así también se comienza un proceso interesante sobre el tratamiento de la educación desde el ámbito ciudadano en coordinación con los gobiernos municipales y el MINED.

COMURES

En cuanto gremial de las municipalidades promueve y apoya procesos de asociatividad municipal, ya que este es uno de sus ejes estratégicos de trabajo. En el caso de la **micro región El Bálsamo y la Mancomunidad de Los Izalcos** ha tenido un papel asesorando el proceso de constitución legal de la asociación y soporte técnico y acompañamiento en la gestión de proyectos.

Empresa privada

Un actor importante por su aporte al desarrollo económico de los municipios es la empresa privada grande, mediana, pequeña o micro empresa. Este es el actor con mayor ausencia en los procesos de asociación de municipios. Desde el punto de vista de los distintos actores de las experiencias, se plantea que la no presencia de l sector empresarial es debida, por una parte a la falta de convocatoria de las municipalidades y por otra a la falta de interés de estos actores en el tema de lo local.

De todas las experiencias, únicamente **AMUVASAN** tiene interlocución con algunas de las empresas grandes que están afincadas en el Valle de San Andrés, incluso fueron éstas promotoras de la formación del llamado Grupo Gestor del Valle de San Andrés, espacio de coordinación y concertación de diversos actores que habitan la región del Valle, cuya finalidad es la de velar por el desarrollo integral de dicha región.

PROCESO

*En la micro región **Ahuachapán Sur** el trabajo ha estado centrado en el proceso de constitución de la asociación de municipalidades y definición de proyectos de desarrollo micro regional.*

SALVANATURA es la instancia que orienta, asesora legalmente y financia el proceso con fondos de la AID-CARE. A este esfuerzo se incorporan representantes de los CODELES que junto con alcaldes y concejales, a través de talleres participativos, han trabajado el articulado de los estatutos.

El veintitrés de Enero de 2002, los alcaldes de San Francisco Menéndez, Jujutla, Guaymango y San Pedro Puxtla, suscribieron una Carta de Entendimiento para la formación de la asociación, con la presencia en calidad de testigos de los comités de desarrollo local de cada uno de los municipios (CODEGUAY-Guaymango, CDL Jujutla, CODEL San Pedro Puxtla, Comité Gestor del Desarrollo Local- San Francisco Menéndez).

En el caso de la elaboración de estatutos solamente los alcaldes han suscrito un Convenio marco de cooperación intermunicipal que sustenta el compromiso de unir esfuerzos de gestión conjunta .

En el marco de la elaboración del Plan Estratégico Participativo, facilitado y financiado por RTI, las municipalidades definieron los proyectos regionales que deben trabajar.

Para el avance de la micro región, los actores ven necesario superar los problemas siguientes:

- *La dependencia que el proceso presenta con respecto a la ONG facilitadora en cuanto a convocatoria y conducción; de tal manera que pueda adquirir una dinámica muy propia.*
- *La falta de una estructura operativa micro regional que viabilize las gestiones y seguimiento a los proyectos.*

Reunión de grupos en taller de la Micro Región y de la Unidad Ambiental

MICRO REGION EL BALSAMO
163.97 Km² - 37,615 Habitantes - 229.93 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*En la **Micro región El Bálsamo** los antecedentes se registran post terremoto de enero del 2001. A consecuencia del desastre ocurrido en este territorio, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), se aboca a estos cuatro municipios con el propósito de facilitar un proceso para la formación de comités de reconstrucción y mitigación del riesgo en cada uno de ellos, que culmine con la formación de un comité micro regional para la gestión del riesgo.*

A mediados del año, surge una propuesta del Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM), que los municipios de Sacacoyo, Tepecoyo y Jayaque sean considerados en el proyecto que el Centro de Estudios de Solidaridad con América Latina (CESAL), institución no gubernamental de origen español, tiene intenciones de desarrollar en el país mediante la facilitación del Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE). Ya iniciado el proyecto, y por iniciativa de los tres municipios se incorpora al municipio de Talnique bajo argumentación que presenta afinidad territorial y política con los demás.

El proyecto consiste en la construcción de viviendas, creación de talleres vocacionales y programas de fortalecimiento institucional para las municipalidades, enfilados a la reconstrucción y desarrollo auto sostenible de los municipios mediante la conformación de una micro región.

Dentro de los fines que esta micro región se propone está el promover el desarrollo integral auto sostenible de los municipios, haciendo un buen uso de los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de las personas, todo ello en el marco de proceso ampliamente participativos.

Estos municipios basan su unificación en cuanto fueron afectados por los terremotos del 2001, están interconectados por vía terrestre y se localizan en la cordillera de El Bálsamo. Así mismo, la actividad económica del cultivo del café es también un fuerte elemento de unión e identidad y el consecuente problema de desempleo en una sustancial parte de la población micro regional.

(Continúa en siguiente página)

Instituciones gubernamentales

El ISDEM, como instancia gubernamental encargada de asesorar a las municipalidades, ha promovido esfuerzos de articulación inter municipal bajo la figura legal de asociación de municipalidades.

Las **micro regiones de Juayúa, del Pacífico, El Bálsamo, AMUVASAN** y la mancomunidad de los Izalcos han sido asesoradas por el ISDEM en la elaboración de estatutos, además les ha facilitado oficios para la constitución legal de las asociaciones, la accesoria de esta instancia es directamente a las municipalidades y en algunos casos ha facilitado el proceso de legalización mediante la realización de talleres. En la **micro región de Juayúa** ha acompañado los procesos de planificación y gestión de proyectos.

Por su parte el Gobierno Central y sus dependencias en los municipios muy poco se vinculan con los procesos asociativos. Los actores de estas iniciativas resienten la ausencia de una política nacional clara de fomento y apoyo al desarrollo de la cooperación inter municipal y en particular a los esfuerzos de asociatividad que desde los gobiernos municipales se impulsan.

Únicamente en dos experiencias se ha registrado la presencia de otras instancias gubernamentales realizando proyectos específicos. Particularmente en **AMUVASAN** y la micro región de Juayúa, casualmente los procesos cuyo origen está vinculado a iniciativas del Gobierno Central.

En **AMUVASAN** existen compromisos con el VMVDU, que proporciona asistencia técnica a las municipalidades y tiene bajo su responsabilidad la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA) encargada de autorizar el uso del suelo en la región.

En la **micro región de Juayúa** es donde se ha acumulado mayor experiencia en cuanto participación de actores gubernamentales, con la característica que los procesos impulsados por éstos tienen muy poco que ver con la gestión municipal, a pesar que los convenios están suscritos por los Gobiernos Municipales. Hay presencia gubernamental a través del Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

Con el MINED existe un convenio de cooperación del que forma parte la USO mediante el cual se establecen compromisos para la ejecución del Plan de Desarrollo Micro regional. Con la facilitación de la FUNDE se ha iniciado un proceso de coordinación entre los actores de la micro región que pretende la formación de comités ciudadanos por la educación.

Con el MSPAS por su parte, se ha firmado un convenio con el objetivo de crear un mecanismo de cooperación para fortalecer el SIBASI, este es el esfuerzo que se desarrollo con mayor fuerza al inicio del mismo; sin embargo con la salida del gerente de la micro región ha decaído sustancialmente.

Según lo establecido en los convenios entre la micro región de Juayúa y las instancias gubernamentales, el rol de los gobiernos municipales en los procesos de salud y educación es únicamente de apoyo logístico y financiero.

El convenio con ANDA está suscrito solo por tres de los cuarto municipios, siendo Juayúa, Salcoatitán y Nahuizalco. Su contenido comprende la transferencia de la administración del servicio agua potable a las municipalidades, las cuales han creado una empresa municipal autónoma (OMA) encargada del suministro y cobro del servicio centralizado. La organización de la administración conjunta del agua generó

PROCESO

El proceso de construcción de la Micro región El Bálsamo, durante 2001 y 2002, comprendió la formación de comités de gestión de riesgo, la planificación micro regional, la constitución y difusión de la asociación de municipalidades.

La formación de los comités de reconstrucción y mitigación de riesgo de la Cordillera de El Bálsamo en cada municipio (2001) facilitado por FUSAI, culminó con la formación de un Comité micro regional. Estas instancias cuentan con la participación de representantes de Concejos Municipales y los CODEL. Este esfuerzo sirvió de base para la formación de la micro región, en tanto generó acercamiento entre los actores locales de los municipios asimilándose con mayor fuerza la idea de construir una micro región.

Paralelo al trabajo en materia de gestión del riesgo; se desarrolla otro esfuerzo que inicia con la firma de un Acta de Entendimiento entre CESAL y las municipalidades de Jayaque, Sacacoyo y Tepecoyo (2001), para la creación de la micro región que cuenta con un acompañamiento técnico y material.

El proceso comprende una etapa de sensibilización sobre las implicaciones del proyecto y es hasta el año 2002 que se inician las actividades específicas. Un primer aspecto que se promueve a partir de los gobiernos locales es la incorporación del municipio de Talnique; solicitud oficializada mediante una carta de entendimiento entre las cuatro municipalidades y CESAL-CECADE en junio de este año.

(Continúa en siguiente página)

Asamblea General de Micro Región El Bálsamo

MICRO REGION EL BALSAMO

Se trabaja en la elaboración de los estatutos y normativa de la micro región, la elaboración del plan de desarrollo institucional, plan de inversión y plan de gestión (2000). Para la elaboración de estos documentos se desarrollan una serie de talleres con la participación de alcaldes, miembros de los Concejos Municipales y miembros de los CODEL, así mismo se tiene presencia de ISDEM, COMURES y CECADE, esta última como la institución falicitadora. Durante la elaboración de los planes se forman comisiones de desechos sólidos, vivienda, red vial, empleo, seguridad ciudadana y salud.

El 17 de octubre del 2000, los ediles firman un acta de constitución en un hotel capitalino, dándose por oficializada la micro región. De igual manera en la zona oriental del país en un foro público se expone el proceso de constitución de la micro región.

Se registran dos hechos importantes que contribuyeron al proceso de construcción micro regional, uno es la unión de esfuerzos entre CESAL, CECADE y FUSAI, a petición de las municipalidades, con el fin de potenciar la construcción de la micro región, y el otro es la inclusión del municipio de Talnique a la iniciativa (2002).

Dentro de las dificultades que la micro región debe enfrentar se contabilizan:

- *La falta de recursos económicos para el impulso del plan de desarrollo y los proyectos contemplados en el mismo.*
- *Cierta presencia irregular de los alcaldes, así como y de otros actores locales, superando la ausencia de un sistema ágil de comunicación entre los mismos.*

Asamblea Consejo Directivo Micro Región El Bálsamo

contradicciones entre el municipio de Santa Catarina Masahuat y el resto, en cuanto que éste municipio no estuvo dispuesto a renunciar a la administración local del agua por un sistema asociativo.

Instituciones No Gubernamentales y cooperación internacional

Como ya se anoto las ONG's están presente en todas las experiencias estudiadas y son actores muy comprometidos con estos procesos. Su presencia es como asesor y conductor de las experiencias en algunas ocasiones o como apoyo técnico y puntual en términos de la ejecución de un proyecto específico en otras.

Actualmente las micro regiones de Ahuachapán Sur, El Triángulo, El Bálsamo y AMUVASAN cuentan con asesoría, conducción permanente y financiamiento de las instituciones SALVANATURA, ASDI, CECADE para las tres primeras respectivamente y FUSAI / FEPADE para la última. Estas son parte directa o indirecta en la toma de decisiones y trabajan muy estrechamente con los gobiernos municipales y con los CODEL.

Un aporte fundamental de las ONG's es el de motivar, orientar, presentar propuestas y gestionar recursos en diversos tópicos como la planificación participativa, elaboración, gestión y ejecución de proyectos, capacitación etc., a tal punto que la sustentabilidad de los agrupamientos municipales recae en gran medida en este actor, es sin duda uno de los más interesados en que se formen y funcionen las asociaciones, a tal grado que el financiamiento de varios agrupamientos del estudio es proporcionado por la ONG que acompaña el proceso, lo que en cierta medida desmotiva el aporte local.

En la mayoría de los actores de las asociaciones prevalece el pensamiento que las ONG's son las encargadas de realizar la gestión de los proyectos de desarrollo, reflejando cierta dependencia a las iniciativas que puedan ser promovidas desde las mismas, lo cual en términos de la identificación y empoderamiento del proceso, no es positivo.

Hay otro tipo de instituciones que estuvieron o están vinculadas a las asociaciones con proyectos específicos y que no tienen mayor participación en las decisiones de todo el proceso. Tal es el caso de la Red de Universidades, la Universidad de Sonsonate (USO), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la GTZ en la **micro región de Juayúa**. ADHU, RTI en la **micro región del Pacífico** y FEPADE en AMUVASAN.

4.3 Procesos implementados

4.3.1 Pasos metodológicos

El proceso metodológico implementado para la construcción de estos agrupamientos ha sido muy flexible; cada una ha desarrollado pasos de acuerdo a sus realidades y posibilidades; en este sentido, se hace difícil establecer un proceso metodológico uniformado para las siete experiencias. (Ver esquema adjunto).

Sin embargo, hay pasos comunes que se repiten en cada una de ellas, aunque vale aclarar que de los seis pasos expuestos en el esquema, no todas las experiencias los han cubierto totalmente, ni todas han seguido el mismo orden. Mientras unas le apuestan como primer paso a la legalización de la asociación, otras han enfatizado en la planificación y gestión de proyectos antes de legalizarse.

MICRO REGION DE JUAYUA
186.91 Km² - 69,586 Habitantes - 372.29 Hab/Km²

SURGIMIENTO

*Las primeras gestiones para la formación de la **micro región de Juayua** nacen por el año 1991 en el marco del trabajo de fortalecimiento administrativo y municipal que la Agencia de Cooperación Alemana GTZ realizaba en los cuatro municipios que la conforman.*

Esta iniciativa de asociación municipal es promovida por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), por medio del programa PROMUDE y por los respectivos gobiernos municipales. Inicialmente el elemento motivador es el fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios.

Los criterios para la integración de estos cuatro municipios son la pertenencia al distrito de Juayua, uno de los cuatro en que se encuentra divido el departamento de Sonsonate, la fácil intercomunicación en el territorio y contar con potencialidades locales para el desarrollo del turismo; el cual esta considerado como el eje fundamental del desarrollo económico de la micro región.

(Continúa en siguiente página)

Firma convenio Micro Región de Juayúa con el Ministerio de Educación

PROCESO

*El trabajo en la **micro región de Juayua** ha comprendido la planificación, la gestión de proyectos y la legalización de la asociación de municipalidades. De todos las experiencias, es sin duda el proceso mas desarrollado y con mayor tiempo de existencia.*

El Plan de Desarrollo micro regional elaborado entre 1994-1998 y cuyo período comprende hasta el año 2010, están incluidas cinco líneas de trabajo: ordenamiento territorial, educación, salud, turismo, ordenamiento vial. En esta planificación se contemplan proyectos grandes, tales como el rastro Micro regional, un vivero, un museo, un relleno sanitario y la construcción e instalación de un hospital micro regional. Así también la micro región ha trabajado en la formulación de los planes de ordenamiento territorial para cada uno de los municipios y de manera mancomunada, en la elaboración de ordenanzas municipales y los planes operativos con sus respectivas estrategias de implementación.

Esta fase se desarrolla en base al apoyo del programa PROMUDE-GTZ-ISDEM, por medio de la contratación de consultores a través de la oficina micro regional. Para la elaboración del Plan de Desarrollo se implementó una metodología de talleres participativos con miembros de los Concejos Municipales y representantes de las estructuras del gobierno central en los municipios.

En la implementación de la planificación, se crearon diversos instrumentos, siendo los siguientes:

- ***En lo administrativo** se conformó El Concejo Microregional de Alcaldes que representa la estructura administrativa en la cual descansa la conducción de la micro región.*
- ***En la parte técnica**, la creación de la Oficina de desarrollo micro regional como una entidad descentralizada y autónoma de las municipalidades, que es un ente técnico, el cual vela por la promoción y desarrollo de actividades y la ejecución de proyectos.*
- ***En la parte financiera** se ha crea el Fondo Común Microregional, por medio de las transferencias de las alcaldías, con aportes diferenciados según la asignación del FODES para cada una de ellas.*
- ***En la parte legal** la creación del Acta de Constitución de la Asociación de Municipalidades. Además se cuenta con Ordenanzas Reguladoras para la implementación de los Planes de Desarrollo Local y Ordenanzas Reguladoras de los Usos de los Suelos emitidas por cada una de las municipalidades y publicadas en el diario oficial.*

(Continua en siguiente pagina)

A manera de ilustración, en la **micro región El Bálsamo** se constituye legalmente la asociación de municipalidades como culminación del proceso de planificación, sin haber instalado la oficina técnica; al contrario de la experiencia de la **micro región de Juayua** que instaló la oficina técnica y realizó planificación estratégica antes de obtener la personería jurídica de la asociación de municipalidades.

Los procesos se ven en dificultades cuando están en la etapa de la gestión de proyectos, generalmente las municipalidades centran sus esfuerzos de gestión en la cooperación extranjera o en determinados organismos del gobierno central como el FISDL, la posibilidad de financiar proyectos a partir de los recursos propios no es la modalidad con mayor aceptación. El problema radica en la desmotivación que se pueda generar al no viabilizar ninguna obra en común, tal como manifiestan actores de la mancomunidad de Los Izalcos y las **micro regiones del Pacifico y Ahuachapán Sur**, las que aún no han ejecutado ningún proyecto micro regional.

La metodología utilizada, en la mayoría de los casos ha pretendido ser lo más participativa posible y también contar con el asesoramiento técnico necesario; sin embargo, no todas las experiencias cuentan con estos dos elementos en sus procesos. Algunas expresiones organizativas de la población, sean territoriales o sectoriales no están involucradas en los agrupamientos; de igual manera, no toda la población conoce y se ha apropiado de estas iniciativas de gestión local del territorio.

Tanto alcaldes como otros actores están convencidos que las iniciativas que han asegurado la participación y el asesoramiento técnico, sin pensar que son los únicos, presentan mayores perspectivas de consolidación.

Gráfica Nº 6

4.3.2 Organización y funcionamiento

La estructura organizativa que estos agrupamientos han adoptado es la determinada por la asociación de municipalidades que impulsa el ISDEM, cuya principal desventaja es que se circunscribe a la integración de órganos de dirección únicamente por miembros de los Concejos Municipales, sin resolver el problema de la participación institucionalizada de otros actores locales.

La legalización del agrupamiento mediante la creación de una asociación de municipalidades en las cual los gobiernos municipales son los únicos socios, limita la participación y el rol que el tejido socio-institucional pueda tener en la direccionalidad del proceso, generalmente la participación de actores locales que no sean las municipalidades es de carácter informativo, algunas veces consultivo o ejecutor, y muy limitada en la incidencia de toma de decisiones.

En cinco de los siete casos estudiados en los que se ha formado asociación de municipalidades,

Para el seguimiento del estos avances se crea la Coordinación Técnica y las Comisiones de Seguimiento y de Participación Ciudadana. La Comisión Técnica de la Micro región está representada por un Concejal quien coordina la parte técnica de la Micro región. Los mismos gobiernos municipales han creado Comisiones de Seguimiento, los cuales impulsan el proceso de desarrollo local, incentivando y promocionando el proceso hacia las comunidades.

Esta micro región presenta logros en gestión de cooperación institucional encaminados a viabilizar la implementación de los planes y estrategias de desarrollo. Los convenios de cooperación establecidos son:

- *Convenio de cooperación interinstitucional con CORSATUR, la Comisión Nacional de Desarrollo, Concultura, Comités Turísticos Locales y Gobiernos Municipales.*
- *Convenio de cooperación con el MINED y la Universidad de Sonsonate con el fin de definir un plan educativo micro regional basado en el modelo de "calidad educativa". Se busca que este sea un proyecto piloto que abone al proceso de reforma educativa que se implementa.*
- *Convenio de cooperación con el MSPA y la OPS para la creación del SIBASI en la micro región.*
- *Convenio de cooperación con la Red de Universidades para la elaboración de carpetas de proyectos.*
- *Convenio con ANDA para la descentralización del agua*

El proceso de legalización (2000) de la micro región se desarrolla posteriormente a la planificación mediante la elaboración de los estatutos y su publicación en el diario oficial.

Las decisiones en cada una de las fases arriba explicitadas, fueron tomadas por el Concejo Micro regional de Alcaldes y las Comisiones Municipales de Seguimiento y Planificación.

A pesar de los avances hasta el momento alcanzados, los actores involucrados consideran que en la micro región se presentan actualmente los siguientes problemas:

- *Falta de capacidad de concertación entre los alcaldes para tomar acuerdos y abordar la problemática micro regional; así mismo, la débil incorporación de los concejales al proceso.*
- *Ausencia de la conducción operativa por la falta de personal adecuado, lo que ha estancado la ejecución del plan de desarrollo y la dinámica de participación de los actores; así como la implementación de un sistema de control financiero.*
- *La presencia e involucramiento de la ciudadanía organizada es muy débil.*

los organismos de dirección política y administrativa son una Asamblea General, una Junta Directiva o Consejo Directivo o Concejo de Alcaldes y una Gerencia administrativa. Este esquema funciona para las **micro regiones de Juayúa, del Pacífico, El Bálsamo, AMUVASAN y la mancomunidad de Los Izalcos.**

No es el caso de las micro **regiones de Ahuachapán Sur y El Triángulo**, que tienen por organismo de dirección una asamblea ampliada integrada por los alcaldes, concejales y representantes de los CODEL de cada uno de los municipios; así mismo se integran a esta asamblea las instituciones no gubernamentales que están apoyando la formación del agrupamiento municipal, esta estructura no cuenta con respaldo legal.

Es un reto aún no resuelto el encontrar la estructura ideal para garantizar la participación de la sociedad organizada en la toma de decisiones, sin que esto reste la autonomía municipal.

Asamblea general

Es la instancia de máxima dirección de la asociación y responsable de la conducción estratégica, integrada por los alcaldes y concejales de los municipios participantes.

Según las experiencias estudiadas, se presentan dos modalidades de integración de la asamblea general. Una por los alcaldes y dos o tres miembros de los concejos municipales y la otra por los concejos municipales en pleno. Estos miembros tienen voz y voto en carácter individual. Su elección generalmente es realizada por los respectivos Concejos Municipales, quienes eligen de entre ellos a los concejales que representarán al gobierno municipal en esta instancia. Tal decisión deberá contar con el respaldo de un acuerdo municipal.

En aquellas micro regiones ya constituidas como Asociación de Municipalidades, (**Juayúa, del Pacífico, los Izalcos, y AMUVASAN**), los alcaldes y dos concejales por cada municipio integrante, conforman la asamblea general. En la micro región El Bálsamo se cuenta con una participación ampliada de los Concejos Municipales en pleno.

Junta Directiva o Consejo Directivo

Esta instancia está formada únicamente por los alcaldes, es la responsable de la dirección permanente en la asociación y por tanto sobre ella recae la mayoría de decisiones. Generalmente el poder de decisión real de las asociaciones esta concentrado en esta instancia, evidenciado con ello que aún son procesos bastante centralizados en su conducción.

Aquellos agrupamientos que tuvieron o tienen asesoría directa de alguna ONG, incorporan a ésta en la dinámica de la Junta Directiva tomando parte así en las discusiones y decisiones.

Los cargos distribuidos entre sus integrantes son presidencia, vice-presidencia, tesorería, secretaría, sindicatura y vocal. La modalidad en la asignación de cargos es diversa, desde un acuerdo de reparto entre los alcaldes, hasta elección en asamblea general. Independientemente del procedimiento establecido, la decisión pasa por establecer acuerdos políticos entre los alcaldes. Generalmente la presidencia es un cargo con carácter rotativo.

De los casos estudiados únicamente en la micro región El Bálsamo se dio la elección en asamblea con todos los concejos Municipales en pleno. Una características de esta micro región es que todos estos gobiernos municipales están respaldados por el mismo partido político.

Gerencia

La gerencia es la instancia encargada de llevar la conducción operativa del agrupamiento, es la responsable de operativizar los planes y acuerdos micro regionales. Para su funcionamiento cuenta con una oficina técnica cuya instalación, está en dependencia de los recursos con que cuente el agrupamiento, lo que pasa por viabilizar la cuota que corresponde a cada municipalidad.

De las siete experiencias, solo tres cuentan con Instalación de una Gerencia y su respectiva oficina (**micro regiones de Juayúa, del Pacífico y AMUVASAN**), ya sea financiada por la cooperación externa o con el aporte de las municipalidades. El resto de agrupamientos tienen contemplado crear a futuro este instrumento de gestión.

En la **micro región de Juayua** se ha instalado la Oficina de Desarrollo Micro regional creada por el Consejo Micro regional de Alcaldes (Junta Directiva) y en la **micro región del Pacífico** se cuenta con el apoyo de la Unidad técnica PLAMADUR creada por el COAMSO.

La oficina micro regional de Juayua ha jugado un papel importante en la planificación del desarrollo, en la elaboración y gestión de proyectos, así como en la suscripción de acuerdos o convenios con instancias gubernamentales y no gubernamentales; sin embargo, su actividad ha disminuido por la falta de gerente.

En **AMUVASAN** está la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés OP-VSA, creada por la asociación, cuya función es la de "Coordinar y controlar el cumplimiento de las disposiciones de conformidad al Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés; así como de los Planes de Desarrollo Local y de las Ordenanzas Municipales de cada uno de los municipios."[32]

Oficina de Planificación del Valle de San Andrés

32 Convenio de cooperación y asistencia técnica entre el VMVDU y AMUVASAN.

Hasta el momento de esta sistematización, se encuentra bajo la responsabilidad de la Gerencia de Licencias y estándares de la Construcción del VMVDU con proyección de traslado para AMUVASAN, cuando ésta se constituya legalmente y la oficina sea auto sostenible.

Con la creación de la OP-VSA, las municipalidades en **AMUVASAN** cuentan con un apoyo técnico para aprobar planes de desarrollo en sus municipios; para ello se ha constituido un comité técnico integrado por el alcalde del municipio respectivo, representantes del Grupo Gestor del Valle de San Andrés (GGVSA), MARN, MAG y VMVDU el que analiza las solicitudes de construcción apegándose a la normativa existente.

Los alcaldes han manifestado que la "oficina deberá estar fuera de cualquier presión e influencia política y mantener un respeto a la autoridad local"[33], en alusión a la autonomía municipal y al derecho exclusivo que tiene el gobierno local de aprobar los planos de construcción.

4.3.3 Marco institucional

Generalmente los pasos realizados se suscriben con acuerdos plasmados en documentos como carta de entendimiento, convenio de cooperación, acta de compromiso o acta de constitución (Ver cuadro No.7). En algunos casos se hace en eventos públicos.

Por parte de los actores participantes en estos procesos hay un reconocimiento que suscribir acuerdos, significa un avance importante en la institucionalización de la asociación y construcción de las micro regiones. Si bien estos documentos no limitan la autonomía municipal, representan la voluntad de los actores firmantes y el nivel de seriedad y compromiso adquirido. A su vez señalan que la legalización deberá ir acompañada de un proceso de legitimación, de lo contrario solo quedaría en documentos suscritos.

Con excepción de las actas de constitución de la asociación de municipalidades, el resto de documentos son firmados por diversos actores, sean municipalidades, CODEL, instituciones del gobierno central, instituciones gubernamentales nacionales o internacionales. En estos documentos se especifican las consideraciones y naturaleza sobre las que se erige el acuerdo, los objetivos y compromisos propuestos por las partes firmantes y el tiempo de vigencia del acuerdo.

El acta de constitución adquiere formalidad al momento de ser publicada en el Diario Oficial. Contiene básicamente el articulado de los estatutos previamente aprobados por los respectivos Concejos Municipales.

En la mayoría de los casos los estatutos son discutidos únicamente por los Concejos Municipales bajo modalidades diversas ya sea en discusión conjunta entre Concejos Municipales o cada uno por separado, hay experiencias en las cuales han incorporado a representantes de los CODEL como en la micro región El Bálsamo. Usualmente la discusión parte de un documento base cuyo contenido se adapta a la realidad específica de cada caso.

33 Memoria reunión de alcaldes de la planicie del Valle de San Andrés. 11/04/02

Cuadro N° 3

Detalle de la Documentación legal de los agrupamientos

Micro Región	Fecha	Tipo de documento	Actores firmantes	Propósitos
Ahuachapán Sur	23-01-02	Carta de entendimiento.	Alcaldes. Como testigos CDL-CODEL	Promover y ejecutar el proceso de asociación de municipalidades.
	25-01-02	Convenio marco de cooperación	Alcaldes	Elaboración de los estatutos de la asociación
El Tríangulo	21-11-01	Convenio marco de cooperación	Alcaldes, ASDI, CID-ES, CODEL-ADESCOS	Conformar la micro región y realizar un proceso de concertación con los CODEL
Juayua	24-09-99	Carta de entendimiento	Tres alcaldes, Universidades: Evangélica de El Salvador, Politécnica de El Salvador, de Sonsonate, Andrés Bello, Centro Regional de Sonsonate, Nación 21.	Establecer un mecanismo de cooperación técnica e institucional
	20-04-01	Convenio de cooperación interinstitucional	Cuatro alcaldes, Ministerio de Educación, MINED, Universidad de Sonsonate.	Apoyo técnico y de recursos en los programas educativos. Formular un plan de acción con la Universidad de Sonsonate y el MINED. Apoyo financiero a obras de infraestructura hasta un 20% de su valor. Asegurar la cobertura técnico pedagógica de cada centro escolar.
	22-08-01	Convenio de cooperación	COOPI, Representante de micro región.	Fortalecer la capacidad de las organizaciones para la prevención y atención de desastres.
	13-09-02	Convenio de cooperación interinstitucional.	Cuatro alcaldes, COOPI.	Desarrollo de las capacidades de los grupos más vulnerables para la auto gestión del riesgo.
	8-11-01	Convenio de cooperación interinstitucional	Cuatro alcaldes. Ministro de salud, MSPAS.	Fortalecer el SIBASI y la micro región. Facilitar asistencia y apoyo técnico en la implementación del SIBASI. Gestionar programas y proyectos de salud
	15-12-00	Acta de constitución	Cuatro alcaldes.	Legalización de la micro región
Pacifico-Sonsonate	ND	Acta de compromiso	Cuatro alcaldes.	Establecer compromiso por cada municipalidad del AMSO para el impulso del Plamadur
	27-02-02	Acta convenio sobre agenda de problemas comunes	Cinco alcaldes.	Formalizar alianzas estratégicas con instituciones, empresa privada y otros. Promover la gestión de recursos. Continuar proceso de integración micro regional
	31-07-02	Acta de constitución.	Cinco alcaldes	Legalizar la micro región.
Los Izalcos	11-07-02	Acta de constitución.	Seis alcaldes	Legalizar la micro región.
El Balsamo	14-05-01	Carta de Entendimiento	Alcaldes de Sacacoyo, Tepecoyo y Jayaque, CESAL, CECADE	Establecer compromiso para la ejecución de un proyecto.
	-06-02	Carta de Entendimiento	Alcaldes de la micro región, CESAL, CECADE	Incorporación del municipio de Talnique a la ejecución de un proyecto.
	19-06-02	Acta de constitución	Cuatro alcaldes.	Legalizar la micro región.
Amuvasan	27-09-02	Acta de constitución	Alcaldes de la micro región	Legalización de la asociación.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos

4.3.4 Planificación

La planificación micro regional es parte de los pasos implementados en el proceso de construcción del agrupamiento municipal. Estos esfuerzos han dotado a los actores locales, fundamentalmente a las municipalidades, de instrumentos como diagnósticos, agendas de problemas y planes (estratégicos, operativos y de gestión).

El ejercicio de la planificación ha permitido a los actores adquirir un conocimiento más certero de las realidades locales; asimismo han facilitado el involucramiento de otros actores locales, más allá de los gobiernos municipales.

Sin embargo, aunque se hayan desarrollado planificaciones estratégicas en las cuales queda explícito que estos esfuerzos son de mediano y largo plazo; las necesidades y demandas de las poblaciones, así como el límite de tres años de gestión municipal influyen para que, sobre todo los gobiernos municipales, trabajen y demanden de estos esfuerzos resultados a corto plazo.

Se registran planes estratégicos de desarrollo en las micro regiones de Juayúa y El Bálsamo y planes de ordenamiento territorial en la micro región El Pacífico (Plamadur-AMSO) y AMUVASAN (Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés).

En el caso de los planes estratégicos de desarrollo su elaboración ha tenido un carácter participativo y la iniciativa ha surgido en un acuerdo entre Concejos Municipales e institución no gubernamental que facilita el proceso de asociación. El actor convocante son los Concejos Municipales y la facilitación-financiamiento es atribución de una institución no gubernamental que define el diseño conceptual y metodológico a utilizar. En la micro región de El Bálsamo se contó con la presencia de representantes de comunidades y en la micro región de Juayúa con instituciones del gobierno central.

Situación distinta ha sido la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. Estos han sido parte de iniciativas centralizadas a nivel gubernamental y su ejecución ha sido responsabilidad de una agencia extranjera. La participación de los alcaldes y representantes de sectores sociales se dio fundamentalmente para la presentación de resultados durante el proceso de elaboración del plan.

4.3.5 Financiamiento

El financiamiento en los agrupamientos se da por la vía exclusiva de la cooperación externa gestionado por las municipalidades o una institución nacional, generalmente no gubernamental; también vía fondos municipales y/o una combinación de ambas modalidades.

El más grande financiador es la cooperación externa, en menor escala las municipalidades y en muy pocos casos el Gobierno Central. Estos fondos se destinan para funcionamiento y para realización de proyectos mancomunados.

Cuando el fondo proviene de la cooperación externa la dificultad se presenta en la dependencia del proceso a este tipo de financiamiento; en cuanto que la sustentabilidad y la autonomía de los actores locales en la toma de decisiones son aspectos que se ven afectados. Así mismo, el contar con recursos externos provoca en los gobiernos municipales negativa a cumplir lo establecido en los estatutos de la asociación en cuanto a la erogación de fondos para el funcionamiento del agrupamiento.

Con excepción de AMUVASAN el aporte financiero del gobierno central a los agrupamientos no se tiene. La ausencia de una visión descentralizada del Estado resta posibilidades para que desde lo nacional se potencien en sentido estratégico la capacidad de gestión de las micro regiones.

El fondo municipal se concreta a través de una cuota municipal establecida en los estatutos. Esta cuota se prestan a la discreción y voluntad de las municipalidades y el techo que tiene es la capacidad financiera de los municipios en lo que se refiere a la Ley del FODES. El alcance de este fondo es básicamente para el funcionamiento administrativo de la asociación.

Las micro regiones de Juayúa, del Pacífico y Mancomunidad de los Izalcos tienen especificado en sus estatutos el monto y forma del aporte. En el caso de las dos primeras han acordado el criterio de cuota diferenciada para cada municipalidad, determinada por la capacidad financiera de las mismas, y en el caso de la Mancomunidad de Los Izalcos especifican en el artículo 5 que "los municipios miembros de la mancomunidad, aportarán mensualmente una cuota equivalente a cincuenta y ocho dólares, los que destinarán para el funcionamiento de la mancomunidad y para apoyar el desarrollo de proyectos"[34].

En los estatutos de las micro regiones de El Bálsamo y AMUVASAN no se tiene establecido el monto del aporte, sino únicamente enunciada la intención de aportar financieramente al proceso de acuerdo a la capacidad de cada municipalidad. El monto queda a decisión de la asamblea general.

En las micro regiones de del Pacífico, El Bálsamo y la mancomunidad de Los Izalcos, las municipalidades no han viabilizado aún el fondo para el funcionamiento de la micro región, según lo establecido en los Estatutos respectivos y en el caso de la mico región de Juayúa no todos los municipios están cotizando, lo que crea problemas de sostenibilidad para la oficina micro regional, la ejecución de proyectos e incluso incide en el proceso político de concertación entre los alcaldes.

La micro región de Juayúa presenta problemas en su financiamiento. Nahuizalco ha optado por retirarse directamente del proceso y dejar de aportar su cuota mensual, argumentando falta de transparencia en el manejo de fondos y problemas al interior de su Concejo Municipal; por otra parte el resto de municipalidades reclaman la falta de responsabilidad de este municipio con los compromisos adquiridos, sobre todo en materia de financiamiento, muy a pesar de los beneficios proporcionados (administración del agua potable).

Las micro regiones de Ahuachapán Sur y El Triángulo, en vista de que aún no han cubierto el paso de su constitución legal, no tienen establecido el tipo de aporte económico que representara para cada municipalidad su membresía a la micro región. Su funcionamiento depende fundamentalmente de la cooperación externa.

De todas las municipalidades que han finalizado con su legalización y que cuentan con oficinas técnicas, solo las micro regiones de Juayúa y del Pacífico asumen directamente el financiamiento para su funcionamiento.

Ciudad de Sonsonate. Micro Región del Pacífico

34. Acta de Constitución de la Entidad Descentralizada Autónoma Mancomunidad los Izalcos. 17-07-2002

Capítulo V. Principales Lecciones Aprendidas

Desde las reflexiones que los actores participantes hacen sobre sus propios procesos, se rescatan ciertos aprendizajes o lecciones importantes a considerar para la formulación y desarrollo de lineamientos y estrategias. Dentro de las lecciones que fueron comunes en los actores de la mayoría de las experiencias se destacan las siguientes.

La participación de la ciudadanía es un componente fundamental en la sostenibilidad de los agrupamientos.

Involucrar a la ciudadanía organizada como un actor con fuerte incidencia y participación en las decisiones del desarrollo regional es un factor fundamental para que estos procesos sean lo mas sostenibles posible.

El proponerse esta meta pasa por un lado por fortalecer la capacidad de concertación de las instancias organizadas de la sociedad civil con los gobiernos municipales; de tal manera, que se establezca una relación horizontal y de respeto a los roles que cada actor deberá jugar en el agrupamiento. Las organizaciones participantes deberán contar con la información y conocimientos adecuados que faciliten la concertación entre ellas y con el gobierno municipal.

Las instancias o mecanismos de participación de la ciudadanía deberán garantizar el carácter pluralista de las mismas. El color político del gobierno municipal determinado por el partido que le respalda, no deberá ser criterio de integración de estas instancias y la pluralidad ideológica convertirse en un elemento de fortaleza para el desarrollo del proceso de asociatividad.

La voluntad política y liderazgo de los gobiernos municipales es factor clave en el avance de los procesos.

Se trata de una real correspondencia entre la legalidad de los procesos y la legitimidad que estos puedan construir. La voluntad política de los actores involucrados es requisito fundamental para que las iniciativas de agrupamiento municipal se desarrollen, este factor determina la creatividad y ritmo en su construcción.

Resolver el problema de los recursos y financiamiento, de la negociación de intereses particulares (municipales), entre otros problemas muy propios de estos procesos, pasa necesariamente por que los actores locales esté convencidos de que el desarrollo a sus poblaciones depende en gran medida de la mancomunidad de esfuerzos.

La pluralidad partidaria en los gobiernos municipales comprometidos en las asociaciones estudiadas no parece ser un impedimento para la creación de estas iniciativas y por el contrario puede resultar un factor que contribuya a su sostenibilidad.

Cuando las asociaciones de municipalidades se realizan entre gobiernos que están ocupados por el mismo partido político, puede resultar más fácil la constitución ce una asociación de municipios y más estable su funcionamiento dado que se puede suponer que hay mayores posibilidades de establecer acuerdos. No obstante, esta situación compromete de alguna manera la sostenibilidad del esfuerzo, debido a que un cambio político en cualquiera de los municipios asociados puede significar su retiro de la asociación.

Por otro lado, la pluralidad política, obliga de alguna manera a que se ponga por delante la búsqueda de un enfoque territorial antes que un enfoque ideológico partidario.

La motivación de los actores participantes en los procesos está muy vinculada al logro de resultados tangibles, a la ejecución de proyectos específicos.

Trabajar en base a planes estratégicos, pero sobre todo ejecutar dichos planes, e incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, es fundamental para que la motivación e interés en los actores participantes se mantenga.

Gestionar mancomunadamente proyectos de desarrollo concertados en las agendas comunes, que transciendan puramente de la articulación de servicios conjuntos, contribuye a mantener la motivación e interés de los actores participantes y evidenciar la viabilidad de los procesos.

Los procesos avanzan cuando el interés común se anteponen a los intereses particulares.

Los agrupamientos han facilitado a los actores locales de los diversos municipios intercambiar conocimientos sobre las realidades particulares de cada uno, identificar problemas comunes y trabajar por unir fuerzas en función del bienestar de las poblaciones.

Trabajar desde los puntos comunes, desde las coincidencias, desde las complementariedades y desde las necesidades compartidas, es un principio básico de la asociatividad. Las diferencias político-ideológicas, sociales, genéricas, de edad, económicas etc. muy propias de actores diversos no pueden ser el centro en los procesos asociativos; sino al contrario, convertirse en motor de desarrollo de los mismos.

Para el caso, en la mayoría de las experiencias se ha demostrado que la presencia de varios partidos políticos representados en los gobiernos municipales, no es un elemento que limite y obstaculice la creación o desarrollo de las micro regiones.

La actual forma de estructuración de los organismos desicionales de la asociaciones de municipios, es aún muy simple para la complejidad que requiere la gestión integrada de varios municipios.

En la actualidad, la organización de las asociaciones municipales no contempla aspectos claves, como:

a. Una representación de los municipios que tome en cuenta las diferencias poblacionales.

b. Un mayor compromiso de los Concejos Municipales y no solo de los alcaldes.

c. La participación de otros sectores (como el sector privado y el sector social) en los organismos desicionales.

La creación de instancias operativas de conducción contribuye a dinamizar los procesos mediante la ejecución de acuerdos y gestiones de desarrollo.

Las oficinas técnicas han demostrado ser una necesidad, en determinado momento del desarrollo del proceso, para concretar objetivos y metas propuestos. Crear condiciones para el apoyo técnico a partir de esfuerzos propios (conducción y financiamiento) es un requisito básico par la sostenibilidad de las iniciativas de cooperación inter municipal.

A su vez las experiencias han demostrado que no basta solo con crear las instancias operativas, sino también asegurar la conducción estratégica de las mismas.

CAPÍTULO VI. PAUTAS METODOLÓGICAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE AGRUPAMIENTOS MUNICIPALES

A continuación se plantean algunas recomendaciones metodológicas extraídas a partir de las reflexiones que la sistematización arroja y tomando en consideración ciertos planteamientos sobre el desarrollo regional/local.

Estas recomendaciones pueden ser de utilidad al momento de diseñar estrategias para la formación y construcción de los agrupamientos.

La construcción de agrupamientos municipales son procesos participativos y de concertación entre municipalidades, tejido socio-institucional del territorio e instituciones gubernamentales.

- Establecer una convocatoria amplia a los diversos actores locales, ya sea desde la municipalidad o por un grupo de actores claves del territorio, con quienes se discuta la proyección de construcción del agrupamiento municipal, dejando claro el rol de cada actor y el nivel de compromiso con el proceso.
- Crear la organización adecuada que garantice la representación territorial y sectorial de la población, sin que esta se diluya en la estructura propia de la asociación de municipalidades. Conferir carácter decisorio a estas instancias de la sociedad civil, sin que violente el carácter autónomo de los gobiernos municipales.
- Establecer mecanismos ágiles y permanentes de interlocución entre la representación organizada del tejido social del territorio y los gobiernos municipales y de estos con el gobierno central.
- Establecer vínculos permanentes con las instancias nacionales estatales con representación en el territorio y crear un mecanismo para su participación en el agrupamiento municipal; de tal manera que facilite la articulación de las políticas y programas nacionales con la planificación del desarrollo regional/local.

El desarrollo territorial es un proceso endógeno y por tanto requiere del fortalecimiento de las capacidades locales y de una optima utilización de sus recursos.

- Descubrir cuales son las relaciones naturales, políticas, sociales, económicas y culturales, que se han forjado en el territorio y que sustentan por un lado, la necesidad de articular municipios para la implementación de planes de desarrollo local y por otro, para la elaboración de agendas y planes de desarrollo regional.
- Establecer un mapeo-diagnóstico de los diversos insumos o capitales (humano, físico/infraestructural, tecnológico, ambiental, socio-institucional, financiero) locales y regionales de que dispone el agrupamiento, determinando su nivel de desarrollo y potencialidades.
- Planificar participativamente el desarrollo territorial tomando en cuenta los insumos disponibles, articulando esta planificación a la realización de pequeñas iniciativas o acciones con recursos propios que arrojen resultados concretos a corto plazo y respalden cualquier estrategia de gestión de recursos.

- Gestionar recursos externos sobre la base de mejorar y ampliar las iniciativas en marcha; es decir gestionar proyectos de desarrollo y construcción de alianzas sobre el impulso de acciones que el agrupamiento ya este ejecutando. De tal manera, que demuestre la existencia de un proceso con inversiones propias y resultados concretos que ameritan mayor inyección de fondos para profundizar sus alcances.

- Fortalecer las capacidades políticas y técnicas de los actores locales con miras a forjar una visión estratégica del territorio y a desarrollar su iniciativa e invención. Promover capacitación sobre el tema de la regionalización, así como intercambios con experiencias nacionales e internacionales que permitan aprender y aplicar con creatividad. Establecer mecanismo de información permanente.

- Definir que aspectos del desarrollo territorial se pueden gestionar integradamente, de tal forma que el espacio regional sustituya al municipal trasladando funciones y recursos locales a la gestión regional. Trabajar la gestión del desarrollo desde un enfoque de ahorro público e impacto en la población en el mediano plazo, promoviendo la gestión conjunta de ciertos servicios municipales.

- Montaje de una oficina técnica que viabilize la gestión y ejecución de planes, programas y proyectos, y se constituya en un referente tangible para la coordinación y concertación de los diversos actores locales, con un adecuado plan de sostenibilidad.

Los agrupamientos municipales son procesos graduales y de mediano y largo plazo, que deben considerar como estrategia fundamental la motivación y voluntad política de los actores locales.

- Considerar una fase de sensibilización de los actores locales sobre la construcción del agrupamiento y la definición de su naturaleza y alcances. Potenciar el elemento de identidad y pertenencia como sustento del cualquier proceso de desarrollo.

- Partir de pequeñas acciones con resultados inmediatos que demuestren la viabilidad del proceso, tanto para los actores involucrados, como para aquellos que desde afuera del territorio podrían estar interesados en sumarse al esfuerzo. No esperar el financiamiento de grandes proyectos para dinamizar el agrupamiento municipal.

- Implementar un proceso de formación y capacitación en la temática sobre agrupamientos municipales, profundizando en los enfoques y concepciones que sustentan una gestión integral del territorio, el papel de los diversos actores locales y nacionales en estos procesos, y las estrategias y metodologías adecuadas de acuerdo a las realidades particulares en que los agrupamientos proyectan su desarrollo.

Entrega de diplomas
Micro Región El Bálsamo

Discución de grupos,
Micro Región Ahuachapán Sur

Consideración Final

La construcción de agrupamientos municipales se va perfilando como la vía más segura para generar procesos de desarrollo más integrales, que posibiliten el manejo adecuado de algunos componentes como la gestión adecuada de los recursos hídricos, los desechos sólidos, algunos servicios públicos, etc.; que exigen espacios de una mayor gestión integrada en el municipio, pero considerablemente menores que el espacio nacional.

La modalidad de gestión integrada del territorio que se está produciendo en los casos estudiados, es la de asociación de municipalidades, independientemente del nombre con que son designadas, y que están fundamentalmente integradas por los gobiernos municipales con alguna participación de otros actores pertenecientes al sector social y sector empresarial; algunas de las mismas dan visos de constituirse en asociación de municipios.

Las experiencias estudiadas representan escuelas de aprendizaje, que están contribuyendo a elevar la conciencia en gobiernos locales y ciudadanía sobre la necesidad de unir esfuerzos, de implementar la concertación como un instrumento necesario para proyectar desarrollo, lograr que las municipalidades desplieguen su potencial como promotoras del desarrollo local y que la ciudadanía se transforme en un participe influyente en la direccionalidad en los esfuerzos asociativos.

En cierta medida estos procesos están forzando a que se construya una relación cualitativamente distinta entre el Estado Central y la ciudadanía; de tal forma que las políticas nacionales consideren en serio las realidades locales y por su parte lo local pueda tener una incidencia significativa en la definición de los programas nacionales.

Existen varios aspectos por tratar que ameritan relacionarse con estos procesos de creciente asociación entre municipalidades:

a) la necesidad de definir en que medida estas asociaciones pueden conducir o no a la construcción de espacios intermedios de gestión territorial que tengan capacidad de ejercer gobierno e invertir en el desarrollo,

b) el ordenamiento territorial del país y la corrección de los fragantes desequilibrios territoriales, los cuales están pendientes de realizarse desde hace ya muchos años y

c) la descentralización del Estado, definiendo con claridad cuales son las competencias, responsabilidades y recursos que se deben transferir a las entidades del Estado que se encuentran más cercanas a la ciudadanía y sus problemas.

Presentación artística.
Evento firma de Acta Convenio sobre problemas comunes de Micro Región del Pacífico

SIGLAS

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
ADHU	Asociación para el Desarrollo Humano
AMSO	Area Metropolitana de Sonsonate
AMSS	Area Metropolitana de San Salvador
AMUVASAM	Asociación de Municipios del Valle de San Andrés
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
ASDI	Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral
CDL	Comité de Desarrollo Local
CDU	Cetro Democrático Unido
CECADE	Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CESAL	Centro de Estudios de Solidaridad con América Latina
CID-ES	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
COAMSO	Comité de Alcaldes del Area Metropolitana de Sonsonate
CODEL	Comité de Desarrollo Local
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
COOPI	Cooperarición Italiana
GTZ	Cooperación Alemana
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FISDL	Fondo de Inversión para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONAES	Fondo Nacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSAI	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral
GGVSA	Grupo Gestor del Valle de San Andrés
ISDEM	Instituto de Desarrollo Municipal
MAG	Ministerio de Agricultura
MARN	Misterio del Ambiente y Recursos Naturales
MIDES	Manejo Integral de Desechos Sólidos
MINED	Misterio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMA	Oficina Municipal de Agua
ONG	Organización no Gubernamental
OPS	Organización panamericana para la Salud
OPVSA	Oficina de Planificación para el Valle de San Andrés
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PLAMADUR	Plan Maestro de Desarrollo Urbano
PNC	Policía Nacional Civil
PROMUDE- GTZ	Asesoramiento en el Fomento municipal y la Descentralización
RTI	Research Triangle Institute
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SALVANATURA	Fundación Ecológica de El Salvador
SASO	Sociedad de Alcaldes de Sonsonate
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
USO	Universidad de Sonsonate
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

AGRADECIMIENTOS

De manera especial manifestamos nuestros agradecimiento a todas las personas por su valiosa colaboración en las diversas actividades desarrolladas para la realización de este trabajo. A continuación se apunta la lista de personas por agrupamiento municipal, así como por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que participaron en talleres o que fueron entrevistadas; así mismo quienes colaboraron en reuniones de debate que se desarrollaron con respecto al tema.

Micro Región Ahuachapán Sur

Antonio Cruz
Alcalde de San Pedro Puxtla

Valentín Méndez Lovato
Alcalde de Guaymango

Jaime Castaneda
Presidente CODEGUAY

Remigio Morales Mejía
Alcalde San Francisco Menéndez

Micro Región El Triángulo

Miguel Ángel Sánchez
Presidente CODEL
de San Antonio del Monte

Noemí Lemus
CODEL de San Antonio del Monte

Mercedes García
CODEL

José Mártir Pérez
CODEL

Víctor Manuel Oliva
CODEL

José Erasmo Roque García
CODEL

Gladis Irene Hernández
ADESCO de San Antonio del Monte

Claudia Elizabeth Rodríguez
ADESCO

Mario Ernesto Osorio
ADESCO

Nuria Esmeralda Cardoza
ADESCO

Rigoberto Antonio Tobar
ADESCO

Ricardo Herrera
ADESCO

Rebeca Elizabeth Hernández
ADESCO

David Antonio Vásquez
Proyección Social Alcaldía Municipal
de San Antonio del Monte

Mancomunidad de Los Izalcos

Iván Ernesto Rivas
Presidente de la mancomunidad
y Alcalde de San Julián

Alexander Molina
Regidor Santa Isabel Ishuatán

Julio César López
Regidor San Julián

Víctor Francisco Barrientos
Alcalde de Caluco

José Luís Aldana Pérez
Regidor San Julián

Napoleón A. Martínez
Regidor Caluco

Nelson Armando
Proyección social de Armenia

Moisés Salvador Alvarado
Alcalde de Armenia

Raúl López Santos
Regidor Izalco

Jorge Alberto Tino
Empleado Izalco

Miguel Ángel Valenzuela
Empleado Santa Isabel Ishuatán

Manuel R. Hernández

Micro Región de Juayúa

Raúl Mauricio Herrera Magaña
Presidente de la micro región y
Alcalde de Juayúa

María Antonia M. de Arroyo
Alcaldesa de Salcoatitán

Elyn Eugenia Ramos Mendoza
Médico-Director de Salcoatitán

Rita González
Médica-Directora de Juayúa

Pedro Ovidio Pérez
Regidor Santa Catarina Masahuát

Gloria
Regidora Nahuizalco

José Carlos Estrada
Alcalde de Nahuizalco

José Eduardo Josa Gutiérrez
Médico-Director regional

Jorge Morazán
Ex-Gerente Técnico

Micro Región El Bálsamo

Pedro Leopoldo Montoya
Presidente micro región y Alcalde de Sacacoyo

Juan Manuel Ramírez
Regidor Sacacoyo

Roberto Hernández Menjivar
Síndico Sacacoyo

Esteban Castro Vides
Síndico Tepecoyo

Miguel Ángel Ayala
Regidor Talnique

Fernando Segovia
CDL Talnique

Armando Alvarado
Regidor Tepecoyo

Juan Antonio Fuentes Escobar
Presidente CDL Talnique

Geovannie Castillo
Regidor Jayaque

Alexander Reinero Rodezno
Regidor Jayaque

José Eliseo Castillo
Regidor Jayaque

Pánfilo Santos Mancía
Alcalde de Jayaque

Manuel Portillo Hernández
CDL Tepecoyo

José Amilcar Amaya
CDL Sacacoyo

Héctor Antonio Amaya
CDL Sacacoyo

Ovidio Martínez García
Alcalde Tepecoyo

Mauricio Cáceres Ayala
CDL Tepecoyo

Micro Región del Pacífico-Sonsonate

Atilio Efraín Silva
Presidente de la micro región
y Alcalde de Sonzacate

Juan Antonio Nieto
Regidor Sonsonate

Fidelina Cáceres
Regidora San Antonio del Monte

Hugo Adiel Calderón
Regidor Sonzacate

Sandra de González
Regidora Sonzacate

Elías de Jesús Fuentes
Regidor San Antonio del Monte

Moisés Daniel Bonilla
Técnico Alcaldía de Acajutla

Carmen Elena Guardado
Técnica Alcaldía Acajutla

Mario A. Saravia
Regidor Sonsonate

José Roberto Ortiz
Proyección Social Alcaldía Nahulingo

Cristóbal Alemán
Alcalde Acajutla

Lesly Esquibel
RRPP Alcaldía Acajutla

Ulises Dagoberto Cruz
Proyección Social Acajutla

Miguel Ángel Mejía
Alcalde de Nahulingo

Norma Marisol Mancía
Técnica micro región

AMUVASAN

Pedro Leopoldo Montoya
Presidente de AMUVASAN
y Alcalde de Sacacoyo

Instituciones Gubernamentales

Edmundo Chinchilla
COMURES

Carlos Eduardo Meléndez Avalos
COMURES

Margarita Alfaro
COMURES

Ana Evelyn Aguilar
COMURES

Myriam de Carballo
COMURES

Roberto Rivera
COMURES

Francisco Morán
ISDEM

Flor de María Platero
ISDEM

Mario Méndez
ISDEM

Elías Barriere
ISDEM

María Elena Caballero
ISDEM/GTZ

Instituciones No Gubernamentales

Héctor Alonso Aguirre
SALVANATURA

Gladis Melara
ASDI

Ismael Urrutia
ASDI

Fray Arriaza
CECADE

Javier Carrasco López
CECADE-CESAL

Urania Morales
FUSAI

Iván Morales
PNUD

Noel Barrillas
PNUD

Otras Asociaciones Municipales

Patricia de Reinosa
Grupo Gestor del Valle de San Andrés

Ernesto Alonso Chacón
Micro Región Valle La Esperanza

Bibliografía

Blandón de Grajeda, Flora. Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador. FUNDE. Noviembre 1997

Boisier, Sergio. Crisis y alternativas en los procesos de regionalización. Revista de la CEPAL No 52. Abril 1994.

Cerritos, Porfirio y Rodríguez, Marcos. Hacia la Construcción Regional en El Salvador. SACDEL. Septiembre 2001.

CND. Acciones Territoriales del Plan de Nación.

Cummings, Andrew. Contraloría Ciudadana, en el ámbito local en El Salvador. FUNDE y otros. Julio 2002.

CONFEDELCA. Desarrollo Local y Descentralización en CA. Primera Conferencia Centroamericana El Salvador 2001. Julio 2002.

Enríquez, Alberto y otros. Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. FUNDE. Agosto 1999.

ISDEM/PROMUDE-GTZ. Asociativismo Municipal. Junio 2001.

Lardé y Larín, Jorge. El Salvador: Historia de sus Pueblos, Villas y Ciudades. CONCULTURA. Segunda edición, 2000.

Orellana, Víctor Antonio. Régimen Municipal y Asociacionismo Municipal en El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal coordinado por Manuel Ortega Hegg. CASC-UCA y FUNDAUNGO. Managua, 1999

Orellana, Víctor Antonio. Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador (1980-1996) en Políticas y Propuestas de Descentralización en Centroamérica coordinado por Ricardo Córdova Macias. FLACSO, primera edición, Julio 1997.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001

PROMUDE-GTZ. Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador. Enero 2002.

Red para el Desarrollo Local. Hacia la Construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado. Mayo del 2002.

Rubio, Roberto y otros. Crecimiento estéril o desarrollo. FUNDE. Febrero 1996

SACDEL. La Planificación Territorial Participativa en el Ámbito Local. Septiembre 2001.

ANEXOS

CONSOLIDADO DE INFORMACIÓN GENERAL DE LAS EXPERIENCIAS DEL ESTUDIO

VARIABLE	LA LIBERTAD		SONSONATE				AHUACHAPAN
	AMUVASAN	EL BALSAMO	LOS IZALCOS	Pacifico-Sonsonate	JUAYUA	EL TRIANGULO	AHUACHAPAN SUR
Fecha de inicio	2000	2000	2000	2000	1992	2000	2000
Actor de la iniciativa	Alcaldes	FUSAI/CECADE	SACDEL/ Alcaldes	FUNDE	Alcaldes ISDEM/GTZ	ASDI	SALVANATURA
Propósito inicial	Ordenamiento territorial	Emergencia y Reconstrucción	Reconstrucción	Desarrollo	Fortalecimiento administrativo y financiero de las municipalidades	Construcción calle de santo Domingo de Guzmán a Santa Catarina Masahuat	Desarrollo sostenible Fortalecimiento de capacidad de gestión
Criterios de definición	Municipios ubicados en la cuenca del río Sucio Parte de la planicie del Valle de San Andrés Amenaza por procesos de urbanización e industrialización del AMSS	Ubicados en cordillera El Bálsamo Características y problemas comunes Interconectados internamente	Conforman el distrito de Izalco Interconectados internamente Similar producción agrícola	Problemas comunes Existencia de área metropolitana Interconectados internamente	Conforman el distrito de Juayua Potencialidad para el desarrollo del turismo	Zona intermedia de procesos micro regionales ya encaminados Tradición indígena y religiosa Núcleo de articulación en actividad económica Relación por recurso agua ASDI con proyectos	Problemas comunes
Actores participantes durante el proceso	Municipalidades VMVDU ISDEM FUSAI FEPADE Empresa Privada	Municipalidades CODEL ISDEM COMURES CESAL/CECADE	Municipalidades ISDEM COMURES	Municipalidades ISDEM, FONAES, FUNDE, ADHU	Municipalidades CODEL ISDEM, MINED, MSPAS, CORSATUR Red de Universidades de El Salvador, USO OPS, GTZ	Municipalidades CODEL ASDI CRS AID	Municipalidades CODEL SALVANATURA
Fases del proceso		Formación de comités de gestión y mitigación de riesgo Inicio proyecto CESAL / CECADE Superación de esfuerzos paralelos entre CECADE y FUSAI Elaboración de planes y estatutos. Firma acta constitución.	Retomar iniciativa y definición de agenda de problemas comunes Legalización de la mancomunidad	Incorporación del municipio de Acajutla al COAMSO Definición de agenda de problema comunes y firma de acta convenio Legalización de la micro región	Elaboración de la planificación estratégica Creación de los instrumentos administrativos, técnicos, financieros y de seguimiento a la planificación Gestión de cooperación institucional Legalización de la micro región	Convenio Gobiernos locales-CODEL's-ADESCOS-ASDI-CID Ejecución proyecto vivienda	Suscripción de carta de entendimiento por Municipalidades y representantes de CODEL's. Presentación de planes de desarrollo de la micro región a representantes del Cuerpo diplomático y agencias de cooperación.

VARIABLE	LA LIBERTAD		SONSONATE				AHUACHAPAN
	AMUVASAN	EL BALSAMO	LOS IZALCOS	Pacifico-Sonsonate	JUAYUA	EL TRIANGULO	AHUACHAPAN SUR
Puntos en la agenda de problemas	Ordenamiento del territorio Medio ambiente	Desechos sólidos Desempleo Seguridad ciudadana Vivienda Recurso agua Red vial Servicios de salud Educación	Desechos sólidos Red vial Salud Seguridad ciudadana Turismo	Desechos sólidos Desempleo Contaminación río Sensunapan Ordenamiento territorial Salud Educación	Salud Educación Turismo Recurso agua	Contaminación ríos Cuyuapa y La Barranca Desarrollo familia Desarrollo de la artesanía Recurso agua Caficultura	Desechos sólidos Red vial Eco turismo Medio ambiente (Conservación de áreas boscosas)
Avances	Sensibilización sobre concepto de micro región Trabajo conjunto y participativo de los cuatro Concejos Municipales Alcaldes involucrados en la planificación del territorio	Avance en la organización comunitaria. Constitución legal y planificación de desarrollo. Abordaje conjunto de la reconstrucción de los municipios. Mayor acercamiento y conocimiento entre los Concejos Municipales.	Conformar legalmente la micro región Proceso de integración satisfactorio y multipartidista	Haber incorporado al municipio de Acajutla Contar con instrumentos de planificación como son el Plamadur y una agenda de problemas comunes Contar con una instancia de conducción del proceso, a través del equipo enlace. Contar con legalidad y apoyo de proyectos de otras instituciones.	Implementación de la estrategia de desarrollo micro regional Implementación de los planes de desarrollo municipal y micro regional Contar con planes de contingencia de riesgos Descentralización del agua en tres municipios Apoyo del gobierno central a los planes Mantenerse por 10 años	Fortalecimiento de la organización local en los tres municipios Realizar un primer proyecto mancomunada mente Existir como proceso aún con las adversidades presentadas por el CDA	Cada municipio cuenta con un diagnostico y plan estratégico Convenio marco inter municipal para la elaboración de estatutos Relleno sanitario en SFM con un consto de 1 millón de $ Voluntad e interés en ciudadanía con respecto a micro región.
Dificultades	Ausencia de las municipalidades de Quezaltepeque y Armenia.	Falta de recursos económicos. Inconsistencia en la representatividad de actores locales. Presencia irregular de los alcaldes. Falta de un sistema de comunicación ágil y seguro entre los actores participantes.	Ocupación de los alcaldes en la dinámica local, limita tiempo y atención a la micro región. El terremoto fue causa de desatención del proceso y por tanto su estancamiento.	Bajo nivel de involucramiento de los alcaldes y respaldo de CM. Participación de sociedad civil solo en información. Falta de recursos financieros para el funcionamiento básico de la MR.	Falta capacidad de concertación a los alcaldes y débil incorporación de Concejos municipales. Ausencia de la conducción operativa. Falta sistema de control financiero. Débil participación de la ciudadanía.	Falta concientización de alcaldes.	Dependencia de los alcaldes de ONG en términos de convocatoria y conducción. No hay capacidad de seguimiento a gestión de proyecto, Falta estructura operativa de micro región.
Desafíos	Completar la integración de Amuvasan con Quezaltepeque y Armenia Involucrar a las comunidades y participando en la toma de decisiones	Ejecutar el plan estratégico, de gestión y de inversión. Implementar una estrategia de gestión de riesgos.		Legitimar la micro región Ejecutar la agenda de problemas comunes Incorporar a sociedad civil Resultados de próximas elecciones no incidan negativamente	Fortalecer las capacidades administrativas, técnicas, financieras y operativas de los municipios Fortalecer la conducción estratégica de la		Legalizar y constituir la micro región Crear estructura operativa de gestión Próximas elecciones lectorales no afecten

VARIABLE	LA LIBERTAD		SONSONATE				AHUACHAPAN
	AMUVASAN	EL BALSAMO	LOS IZALCOS	Pacifico-Sonsonate	JUAYUA	EL TRIANGULO	AHUACHAPAN SUR
	Mayor vinculación con el Gobierno Central			negativamente en el proceso	micro región Fortalecer la oficina micro regional con el recurso adecuado Ejecución de un proyecto mega para la micro región		negativamente el proceso Fomentar la participación ciudadana
Lecciones		Facilita conocimiento de realidades locales y cooperación. Fortalece la organización, la concertación y la cooperación entre actores. El empoderamiento de actores locales es clave para avance.	El registrar problemas comunes entre los municipios y la necesidad de su gestión conjunta, es una razón fundamental para la unificación.	Es factible promover proceso de integración inter municipal con actores locales de ideologías diversas, siempre y cuando se tenga voluntad política.		No hay recetas, solo voluntades de actores. Pluripartidismo no es un factor de retranca. Asegurar participación de actores para sostenibilidad. Espacio idóneo para gestión de problemas comunes. Trabajo mancomunado da conocimiento de realidades y lazos de cooperación.	Establecer mecanismos de seguimiento al proceso Establecer coordinación con las diversas instancias que operan en el territorio para evitar duplicación de esfuerzos.

En los últimos años, la temática del desarrollo local y la descentralización han experimentado una tendencia, lenta pero sostenida, de avance en el debate nacional y en la puesta en marcha de experiencias territoriales novedosas. A la luz de los aprendizajes que arrojan estos procesos, se vuelve cada vez más evidente que la organización político - administrativa del país no se ajusta a la configuración actual de los tejidos sociales, económicos y ambientales a nivel local, ni responde a la necesidad de contar con espacios integrados de gestión territorial.

En este marco, en El Salvador, están surgiendo muchas experiencias e iniciativas bajo el nombre de MICRO REGIONES, mancomunidades o asociaciones municipales. La construcción de estos ejercicios es resultado de procesos de libre asociación de municipios circunvecinos conectados en función de vías de acceso, entorno ambiental, patrimonio económico, rasgos culturales y la presencia de procesos sociales mediante los cuales los ciudadanos, ciudadanas y gobiernos locales, expresan su voluntad de asociarse para impulsar proyectos comunes o emprender un proceso mancomunado de desarrollo.

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convencidos que la gestión del territorio de manera agregada es una nueva forma de hacer el desarrollo en el país, de fortalecer el rol de los municipios y de plantearse una serie de desafíos para hacer transformaciones en las estrategias del desarrollo nacional y del Estado, consideramos fundamental conocer de cerca esos procesos, esos esfuerzos concretos y extraer de ellos las lecciones que permitan alimentar soluciones creativas para enfrentar los retos del desarrollo local, regional y nacional. Más aún, estamos convencidos que es el país entero el que debe conocerlos, asimilando sus enseñanzas.

Para contribuir a éllo, decidimos comenzar de manera conjunta un trabajo preliminar de sistematización de las iniciativas en marcha, arrancando desde la zona occidental del país.

El propósito es sencillamente, contribuir a una reflexión más profunda sobre las micro regiones y sus procesos de construcción, aprender de ellos, enriquecer la práctica y poner más leña en el fuego del desarrollo local.

Queremos agradecer de manera especial a todas aquellas personas, instancias e instituciones que en las diferentes micro regiones nos brindaron la información requerida y compartieron con nosotros sus esfuerzos y sus desafíos. Es por ellos que hoy podemos presentar este trabajo que contiene insumos recogidos de la vida real, con toda su riqueza, sus aportes, sus contradicciones y sus dilemas.