

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
SECCIÓN DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN  
SOCIOLOGÍA**

**TEMA:**

**“MICROREGIONES ALTERNATIVAS DE DESARROLLO PARA LA ZONA  
ORIENTAL DE EL SALVADOR”**

**DOCENTE DIRECTOR**

**LIC. FRANCISCO CRISTOBAL GALLARDO RODRIGUEZ.**

**ESTUDIANTES**

**BR. AGUIRRE PÉREZ, JUANA BEATRIZ AP 00009**

**BR. CABRERA BOLAÑOS, JORGE ARISTIDES CB 00019**

**BR. MENDOZA MORALES, JUAN CARLOS MM 98214**

**16 DE FEBRERO  
DE 1841**

**HACIA LA  
LIBERTAD**

**POR LA  
CULTURA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA ORIENTAL, MAYO 2007**

## INDICE

	Pag.
INDICE DE ABREVIATURAS.....	Iv
INTRODUCCIÓN.....	Vi
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DESARROLLO.....	9
1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DESARROLLO.....	10
1.2 CORRIENTES DEL DESARROLLO.....	15
1.3 ASPECTOS TEORICOS DEL DESARROLLO COMO EJE FUNDAMENTAL DE LAS MICRORREGIONES.....	17
1.3.1 EL ENFOQUE SISTEMICO DEL DESARROLLO LOCAL.....	22
1.3.2 SISTEMA DE ACTORES.....	26
CAPITULO II ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO.....	28
ASPECTOS CONCEPTUALES.....	29
2.1 ESTRATEGIA Y PATRON DE DESARROLLO COMO CONCEPTOS.....	33
2.1.1 IMPLICACIONES DE LOS CONCEPTOS PLANTEADOS.....	35
2.1.2 LO LOCAL COMO DEFINICIÓN DE ANALISIS.....	36
2.2 DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO.....	38
2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO PROCESO INSTITUCIONAL.....	47
CAPITULO III MICROREGIONES. ¿ALTERNATIVAS DE DESARROLLO?..	53
3.1 MICRORREGIONES. ¿ALTERNATIVAS DE DESARROLLO?.....	54
3.1.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES.....	54
3.1.2 ESPACIO GEOGRÁFICO.....	54
3.1.3 TERRITORIO.....	54
3.1.4 REGIÓN.....	55
3.1.5 ACTORES LOCALES.....	56
3.1.6 MAPEO DE ACTORES.....	58

3.2	PROPUESTA INICIAL DE CLASIFICACIÓN DE ACTORES.....	59
3.2.1	ACTORES CLAVES A NIVEL MULTISECTORIAL.....	63
3.3	REDES SOCIALES Y TEJIDO SOCIAL COMO FORTALECIMIENTO DE LAS MICROREGIONES.....	65
3.4	ASOCIATIVIDAD DE LOS MUNICIPIOS.....	68
3.4.1	ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL.....	70
3.5	PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE MICROREGIONES.....	79
3.6	PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	90
3.6.1	AVANCES Y ESTACIONAMIENTOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL.....	91
3.6.2	EL APORTE DE LOS COMITES DE DESARROLLO LOCAL(CDL) A LA DEMOCRACIA LOCAL.....	94
3.6.3	ALGUNAS TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS.....	97
3.7	LA LOGICA DE LOS ACTORES.....	98
	CONCLUSIONES.	107
	RECOMENDACIONES.	109
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.	110
	ANEXOS.	114

## INDICE DE ABREVIATURAS.

ADEL- M: Fundación Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán  
ANDA: Administración de Acueductos y Alcantarillados.  
AMSS: Área Metropolitana de San Salvador.  
ANEP: Asociación Nacional de Empresa Privada  
APSIES: Asociación para la Salud y el Servicio Social Intercomunal en el Salvador.  
ASIGOLFO: Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca.  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.  
BM: Banco Mundial.  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.  
CDA: Consejos Departamentales de Alcaldes.  
COAMSS: Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
CONADEL: Comisión Nacional de Desarrollo.  
CODEL: Comités de Desarrollo Local.  
CODECA: Comisión de Desarrollo de las Comunidades del Cacahuatique.  
CND: Comisión Nacional de Desarrollo.  
COMURES: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.  
DPC: Defensoría del Consumidor.  
ENADE: Encuentro Nacional de la Empresa Privada.  
ENDL: Estrategia Nacional de Desarrollo local.  
EDUCO: Programa de Educación con participación de la Comunidad.  
FMI: Fondo Monetario Internacional.  
FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.  
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación.  
FOVIAL: Fondo para la Inversión Vial.  
FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.  
FUNDE: Fundación Nacional de Desarrollo.  
FUSAL: fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano.  
GOES: Gobierno de El Salvador.

GTZ: Cooperación Técnica Alemana.

ISDEM: Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

MAC: Mapeo de Actores Clave.

MANORSAN: Mancomunidad Manantiales del Norte de San Miguel.

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

MOP: Ministerio de Obras Públicas.

ONGS: Organizaciones No gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OPAMSS: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

PNODT: Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

PNUD: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROMUDE: Programa de Descentralización y Desarrollo Local.

RDL: Red para el Desarrollo Local.

STP: Secretaria Técnica de la Presidencia.

SIBASI: Sistemas Básicos de Salud Integral.

SACDEL: Sistema de Asesoría y Planificación para el Desarrollo Local.

SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, es necesario precisar una nueva agenda de desarrollo que incluya a las mayorías que históricamente han sido marginadas de los beneficios del crecimiento económico, dentro de estos podemos resaltar aquellos municipios que pertenecen a la región oriental del país se encuentran entre los mas pobres del país, (Torola, Nuevo Edén de San Juan, etc.) razón por la que en la actualidad en el territorio nacional se necesita de una nueva zonificación o un ordenamiento territorial, que sirva para regular de manera racional el uso de diversos espacios territoriales para poder lograr un desarrollo sostenible y por ende la mejora de la calidad de vida de todos sus habitantes.

En el primer capítulo se hace un análisis del concepto de desarrollo, como este ha venido evolucionando o ha sido usado según el contexto en que se ha empleado por las diferentes teorías o corrientes de desarrollo, cuales son las bases, el papel del Estado y cual es su participación.

Así también se expone el enfoque sistémico el que será utilizado para la realización de la investigación, ya que este permite ver las múltiples consecuencias territoriales derivadas de la insatisfacción integral de las necesidades del ámbito económico, político, social, ecológico y cultural, que exigen un abordaje como sujeto de las variables que integran la complejidad desde una perspectiva de totalidad. Ya que el desarrollo para el enfoque sistémico es teleológico o sea que gira en torno a principios y asume el desarrollo como una categoría axiológica, multidimensional, constructiva en su esencia e intangible, y se define el enfoque del desarrollo local desde el enfoque sistémico.

En el capítulo dos, se analiza como el concepto de desarrollo al ser un subproducto de la Segunda Guerra Mundial y de la recomposición del Nuevo Orden Mundial, se sientan las bases para una nueva división internacional del trabajo en la

que unos tenían que reconstituirse y otro en este caso el llamado tercer mundo tenía que desarrollarse.

Pero para la década de los setentas, en Europa se empieza a hablar del desarrollo de los países industrializados producto de la interrupción del esquema de crecimiento mantenido, crisis que produjo debates y ha apelado la noción de desarrollo existente, como a cuestionarse sobre los modos de desarrollo; lo que hizo evidente la necesidad de una nueva forma de desarrollo que superase cualitativamente las anteriores, surgen diferentes propuestas, pero es en Europa en los años setenta que se comienza a hablar de desarrollo local, este proceso es analizado en este capítulo, así también el rol del Estado salvadoreño en la actualidad y los gobiernos locales. También se presenta un análisis acerca de las implicancias del concepto de estrategia y patrón de desarrollo; además de definir cuáles de los actores locales lo son y cuáles presentes en el territorio no. Son estos actores locales y nacionales los que llegan a la conclusión de que para poder impulsar el desarrollo local es necesario que haya un proceso de descentralización, es aquí donde se definen los tipos de descentralización existentes, la concepción de desarrollo plasmada en la estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), y la de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), así como las diferentes experiencias de descentralización existentes en el país.

En el capítulo tres, referido a las “Microrregiones, Alternativas de Desarrollo”, comenzamos exponiendo conceptos fundamentados para el análisis en cuestión, estos son: territorio, claro este visto desde el enfoque sistémico ya que permite ver todos los elementos que lo componen de manera articulada; región, concepto vinculado con el anterior, así también un análisis acerca de los actores locales según su campo de acción. También el Mapeo de Actores, algo sin duda muy importante ya que permite poder integrar sino a todos a la mayoría de actores claves de un territorio, así también se presenta la forma de clasificarlos y un análisis de los actores claves a nivel sectorial. En cuanto a la Asociatividad de Municipios, se presentan antecedentes de la conformación de municipios y las modificaciones

hechas al Código Municipal que es el marco legal e institucional por el que se rigen los procesos de desarrollo local en los municipios y por ende en las microrregiones, se presenta el número de microrregiones existentes en el país y específicamente en la zona oriental según diferentes estudios de planificación del territorio; se presentan los procesos de constitución de microrregiones, la que es considerada como una integración de dos o más municipios en función de impulsar procesos de Desarrollo Local con participación de la población en un territorio más amplio.



## **CAPITULO I.**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO**

## 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO.

En cuanto a las características de los sucesos ocurridos en el país en la actualidad, resalta el imperativo de reestructurar la economía nacional con coherencia con las dinámicas mundiales, por una parte, y además, la necesidad de reformar el aparato del estado, y reconstruir la forma en que se organiza el gobierno sobre el conjunto de todos los sectores que conviven en el espacio del estado nacional.

A comienzos del presente siglo, es necesario precisar una nueva agenda de desarrollo que incluya a las mayorías que históricamente han sido marginadas de los beneficios del crecimiento económico, dentro de estos podemos resaltar aquellos municipios que pertenecen a la región oriental del país se encuentran entre los mas pobres del país, es por esto que en la actualidad en el territorio nacional se necesita de una nueva zonificación o un ordenamiento territorial, que sirva para regular de manera racional el uso de diversos espacios territoriales para poder lograr un desarrollo sostenible y por ende la mejora de la calidad de vida de todos sus habitantes de cada municipio.

En el país las políticas nacionales de ordenamiento territorial corresponden a las autoridades de nivel central pero corresponden la adecuación y aplicación local de las mismas a las municipalidades, las que deben hacerlo en forma autónoma y de acuerdo a las características de los municipios.

El manejo del territorio nacional en forma más ordenada es premisa fundamental para el desarrollo integral y sostenible, debe adaptarse la necesidad de impulsar paralelamente a un plan de ordenamiento territorial nacional, un nuevo orden político administrativo. Lo anterior implica una nueva visión del desarrollo por

parte de los niveles de gobierno nacional y municipal y de la capacitación de ambos para llevarlo a la práctica.

Esta práctica es La estrategia de desarrollo local, la cual se orienta a generar un proceso participativo que fortalece las capacidades, y amplía las oportunidades socioeconómicas de los municipios que conforman las diversas microregiones y por ende mejorando la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Razón por la cual se analizaran las experiencias de las microregiones pertenecientes a la Zona Oriental, se estudia los diferentes actores que la conforman, así también en que aspectos ya sea económicos, políticos, social-cultural y medioambiental, se centra su trabajo y lo mas importante si prevalece el factor endógeno o el exógeno como factor de desarrollo de la región y así poder establecer cual de los dos actores mas importante: el Gobierno de El Salvador (GOES), o las Organizaciones No gubernamentales (ONGs), tienen mayor protagonismo al ejecutar políticas encaminadas al establecimiento de asociaciones de municipios en microregiones.

A mediados de la década de los cuarenta, se constituye la organización de las Naciones Unidas (ONU), en la que se reafirman los objetivos plasmados en la declaración interaliada de 1941 y de la Carta del Atlántico en este mismo año en la cual se consideraba como fundamento de la paz, en el cual los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, lo que constituye el objetivo fundamental del desarrollo y para llevar adelante estos propósitos de creación de un nuevo orden internacional en el área de los problemas económicos y sociales se crearon durante esos años, una serie de organismos internacionales para trabajar en dichas áreas, estos organismos son:

El Fondo Monetario Internacional (FMI), con el objetivo de facilitar la expansión y crecimiento equilibrado internacional para contribuir a promover y mantener altos niveles de empleo e ingresos reales, al desarrollo de los recursos, producto de los países miembros y la estabilidad bancaria; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) actualmente Banco Mundial para ayudar a la

reconstrucción y desarrollo de los estados miembros proporcionándoles recursos de inversión para propósitos productivos a fin de estimular el crecimiento a largo plazo del comercio internacional y de los niveles de vida; la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) con el propósito de contribuir a la elevación de los niveles de vida, nutrición y mejorar las condiciones de la población rural; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para que contribuya a la paz y la seguridad promoviendo la colaboración entre las naciones por medio de la educación, ciencia y cultura para estimular el respeto universal por la justicia, por la ley y por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) cuyo objetivo es lograr que todos los pueblos obtengan el nivel más alto posible de salud, entendiendo la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de la enfermedad y la debilidad; la Oficina Internacional de Trabajo (OIT) creada en 1919 y asociada a las Naciones Unidas en 1946 y cuyos principios confirman que todos los seres humanos independientes de su raza, creencia o sexo, tienen el derecho de buscar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad de seguridad económica y de igualdad de oportunidades. Posteriormente se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>1</sup> 1948 principal difusora de la teoría del desarrollo y después se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

“El concepto de desarrollo se expresa de diferentes maneras, este ha venido evolucionando a través del tiempo, se puede decir que el desarrollo se ha convertido

---

1 En enero de 1949, asume la presidencia de los Estados Unidos H. Truman el que en su discurso de posesión dice que “se ha iniciado una verdadera era de desarrollo”. Ese día nació también “el subdesarrollo en relación estricta con el desarrollo. El camino estaba marcado, en modernidad, inversión de capital, industrialización, urbanización y nuevas tecnologías. Este planteamiento respondería a la vez a una estrategia geopolítica para evitar que los subdesarrollados se relacionaran con el bloque soviético”.

en un algoritmo cuyo significado depende del contexto en que se emplee”<sup>2</sup>, y está estrechamente vinculada a conceptos como crecimiento, evolución, progreso, etc.

Para una mejor comprensión del desarrollo de este concepto se analizaran las diversas teorías de desarrollo existentes.

Una de las bases de la teoría del desarrollo es la teoría Keynesiana, siendo uno de sus aportes claves la concepción del Estado y sus funciones y compromisos y consistía en el intervencionismo del mismo, mediante subsidio directo e indirecto, consistieron de infraestructura lo que se podía entender como un intervencionismo directo del Estado en las actividades económicas, para poder lograr los objetivos sociales del desarrollo como son el elevar los ingresos de los estratos mas bajos y la reducción de los altos o lo que es lo mismo la distribución justa de la riqueza, lo que permitiría la existencia de mayor oportunidad de movilidad social.

En cuanto a los temas de desarrollo uno de ellos es la teoría de la modernización la que establece que las sociedades modernas son mas productivas, los niños están mejor educados y los necesitados reciben más beneficios, para estos técnicos el desarrollo es visto de manera unidireccional ya que para que los países del tercer mundo el único modelo a seguir es el de los países desarrollados o del primer mundo y adoptar sus sistemas políticos y económicos de manera unidireccional. Esta concibe la modernización a través de fases y según la teoría del desarrollo económico de Rostov para esto hay 5 etapas que son: a) la sociedad tradicional, b) precondición para el despegue, c) el proceso de despegue, d) el camino hacia la madurez y e) una sociedad de alto consumo masivo; y según su teoría del despegue según la cual el incremento de la población y el consumo de bienes mediante la ayuda en forma de capital tecnología y experiencia; en si esta teoría buscaba europeizar o americanizar a los distintos países, principalmente a los latinoamericanos y a las ex colonias de África y Asia, mediante el reemplazo de sus

---

<sup>2</sup> Esteva, Gustavo. DESARROLLO. Op. Cit. Pág. 57.

estructuras y valores tradicionales por estructuras y valores en Rostov y teoría del despegue.

Otra teoría de desarrollo es la teoría Estructural Dependencista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la que para la CEPAL, la raíz del problema del subdesarrollo de América Latina se encontraba en que debido a la división internacional del trabajo le correspondía a esta la producción de alimentos y materias primas y la importación de bienes industriales de los países del centro; por lo que desde la CEPAL, se apoya la propuesta de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), mediante un “crecimiento hacia adentro”, el que suponía reducir al máximo las importaciones e incrementar la producción nacional de alimentos y materias primas para poder importar lo exigido por el proceso de industrialización, siendo necesaria la participación de los gobiernos nacionales y de reformas estructurales como la reforma agraria, mejorar la distribución del ingreso para darle mayor dinamismo a la economía.

En si esta teoría plantea que las relaciones de los países del tercer mundo con la economía mundial son las causantes del subdesarrollo y por lo tanto hay que cambiar ese tipo de relaciones de vinculación y las relaciones internas de explotación por lo que de esta forma hace una crítica al módulo de desarrollo capitalista y presenta como opción un desarrollo con equidad. Las teorías de la dependencia se enfrentan con lo que Adrián Sotelo llama el neodesarrollo y el endogenismo. En el neodesarrollismo las burguesías nacionales para garantizar el desarrollo en el contexto internacional y promulgar consignas de promesas de una mejor distribución de los ingresos. El endogenismo es la expresión teórica de la estrategia de realizar la revolución democrática burguesa que a partir de etapas históricas desarrollara plenamente el capitalismo y la revolución pacífica socialista a través de una lucha antiimperialista y democrática. Frente a la instauración del neoliberalismo en América Latina, A. Sotelo diferencia en las teorías de la dependencia varias tendencias como: 1) la corriente neoestructuralista (articular las políticas del mercado con el intervencionismo del Estado para promover una nueva ola de industrialización con

proyección hacia el exterior); 2) la teoría poscolonial (como una ideología de la vertiente posmoderna) y 3) la teoría del sistema mundial<sup>3</sup>.

## 1.2 CORRIENTES DEL DESARROLLO.

Ya que la teoría de la dependencia combina elementos neomarxistas y de la teoría económica keynesiana que según el enfoque de este último es la compuesta por cuatro puntos fundamentales que son: desarrollar una demanda interna efectiva en términos de mercados nacionales y reconocer que el sector industrial es importante para alcanzar mejores niveles de desarrollo nacional; incrementar los ingresos de los trabajadores como medio para generar mayor demanda agregada dentro de las condiciones del mercado nacional; promover un papel gubernamental más efectivo para reforzar las condiciones de desarrollo nacional y aumentar los estándares de vida del país del cual Santos dice que “la actual configuración de la teoría de la dependencia se expresa en su integración – disolución en la teoría del sistema mundial y que las implicaciones de la teoría de la dependencia están todavía por desarrollarse”.

Luego al principio de la década de los 70 se enfrenta con las primeras crisis del petróleo. No se da el tan anunciado “desarrollo” en los países llamados sub desarrollados o del tercer mundo. Surgen fuertes críticas al modelo (como la teoría de la dependencia que rechaza el concepto lineal y necesario de desarrollo), que visualizan entre otros, como el centro (nor occidente) necesita de la periferia para adquirir a precios cada vez más bajos las materias primas y para venderles los productos ya industrializados a un precio más alto. Es decir que la brecha entre países ricos y pobres sigue siendo evidente.

---

<sup>3</sup> Su máximo representante es Immanuel Wallerstein. Su teoría del sistema mundial incorpora muchos conceptos de la escuela de la dependencia (centro periférico, intercambio desigual, etc.) pero adopta o aporta una serie de elementos originales.

En esta lógica el Estado deberá asumir un papel más protagónico en la redistribución de la riqueza para poder garantizar niveles básicos de satisfacción de las necesidades de las mayorías ante los fracasos de adaptación del modelo desarrollista, nace un nuevo esfuerzo de ajuste del modelo. El neoliberalismo, con las exigencias del ajuste estructurales, privatizaciones, reducción del estado, control sobre los gastos públicos y liberación de los mercados, control de la inflación mediante la inflación de la oferta monetaria, disminución del déficit comercial vía devaluación. Estos programas de ajuste estructural buscaban superar la crisis del sistema de la cual culpaban a la intervención del Estado y quien podría resolver todos estos problemas era la “sabia” mano del mercado.

Así mismo, en la década de los 70, se ve la necesidad de construir un nuevo concepto de desarrollo ya que el existente estaba en crisis lo que provocaba desigualdad económica y social producto de la mala distribución de la riqueza lo que provocaba junto con el abuso de los recursos naturales un deterioro ecológico en cuanto el concepto de desarrollo “el problema de fondo en torno a las diferentes concepciones es que pese a los esfuerzos para darle a esta categoría un significado más humano, dichos significados están limitados y son absorbidos por la tendencia dominante del desarrollo económico capitalista que, de suyo, se construye y de-construye a través de los desequilibrios territoriales en diferentes escalas. En este sentido las diversas alternativas de desarrollo, denominados endógenos, participativo, sustentable, etc. Al circunscribirse a la esfera del sistema capitalista no pueden librarse de las restricciones y salvedades del sistema económico, político, social y cultural”<sup>4</sup>.

A partir del comienzo de los 80, la democracia entró a formar parte de la agenda internacional de desarrollo es decir que construir gobiernos democráticos comenzó a ser parte del desarrollo como objeto y como medio para enfrentar las

---

<sup>4</sup> Revista ECA. Desarrollo alternativo o alternativos frente al desarrollo dominante; lectura sistémica de la experiencia del Grupo bajo lempa. UCA Editores, San Salvador, El Salvador. Nov. – Dic. 2004 Pág. 1987-1296.



carencias y obstáculos; luego se lanza en la década de los 90, nuevos conceptos: desarrollo social, comunitario, local, global, tecnológico, personal, sostenible, sustentable.

Esto da un nuevo paso, que es creando el concepto "desarrollo humano" como un proceso que permite ampliar las opciones al alcance de los ciudadanos. A mediados de la década de los 90 se introduce el Enfoque Basado en Derecho. No basta el desarrollo centrado en las personas. No basta el desarrollo cimentado en las necesidades humanas es decir que se debe propiciar un desarrollo integro que comprenda un equilibrio y que este no sea solamente para enriquecer en exclusividad a ciertos grupos. De acuerdo a lo anterior, lo importante es conocer si la "Asociatividad de los municipios es una alternativa de desarrollo, el cual ayudará a generar espacios para que la ciudadanía experimente verdaderos cambios en sus vidas, y que tiene como fin la potenciación de los recursos naturales, sociales, económicos, físicos, humanos, de organización y de financiamiento", esto con la finalidad de solucionar problemas que le son comunes mediante la mejora de las situaciones, de los procesos económicos y sociales, esto fundamentado en procesos sólidos de participación ciudadana.

### 1.3 ASPECTOS TEÓRICOS DEL DESARROLLO COMO EJE FUNDAMENTAL DE LAS MICROREGIONES.

El estudio de las microregiones como alternativa de desarrollo para la zona oriental de El Salvador, se inicia desde la teoría pos desarrollista o enfoque sistémico y modelos existentes para así poder descubrir si es para el desarrollo o desde el desarrollo y que factores son la determinantes si el endógeno o exógeno.

En cuanto a la concepción de desarrollo, este es un término que en las últimas décadas ha sido bastante utilizado, no solo en los medios políticos económicos de todos los países del centro industrializados o desarrollados, sino también en los latinoamericanos o subdesarrollados, concepto al que se ha intentado darle un

significado más humano no logrando resultados, ya que este es limitado por el modelo económico capitalista dominante, el que impone restricciones y salvedades de su lógica como sistema económico, político, social y cultural.

“La intencionalidad de estos nuevos planteamientos sea superar los problemas estructurales de pobreza y exclusión de alguna manera no podrán alcanzar su meta, aunque la dinámica de trabajo del conjunto de actores produce algunas transformaciones, en cierta micro-estructura social circunscrito a un territorio, estas están limitadas por la dinámica productiva, comercial, tecnológica política, social y cultural de la mundialización económica los modelos de desarrollo alternativos buscan reducir el impacto negativo de la pobreza cuando sus efectos se desbordan, terminan por afectar directa e indirectamente en los países ricos”<sup>5</sup>.

Las múltiples consecuencias territoriales derivadas de la insatisfacción integral de las necesidades del ámbito económico, político, social, ecológico y cultural exigen un enfoque que aborde un conjunto de variable por lo que es importante de variables que integran la complejidad. De esta forma se puede abordar su complejidad desde una perspectiva de totalidad.

“Un sistema es un todo integrado compuesto por estructura diversa y especializados a través de las cuales se interrelacionan, todo sistema tiene objetivos de importancia diferente... los que dependen del sistema al cual pertenezcan. Los recursos de un sistema dependen de los atributos de los elementos cuantitativos y cualitativos que los componen, estos determinan los recursos que poseen un sistema. Los procesos generan sinergia en el sistema, la que es resultado de los vínculos entre elementos que lo conforman; la forma en que estos elementos se relacionan constituye la estructura, los vínculos entre los elementos son importantes para la obtención de nuevas propiedades, la ubicación de cada elemento debe

---

<sup>5</sup> Revista ECA: Desarrollo alternativo o alternativas frente al desarrollo dominante lectura sistemática de la experiencia del grupo bajo Lempa. UCA Editores. San Salvador, El Salvador. Nov.-Dic. 2004. 1288

repropiciar los cambios que demandan el sistema para adecuarse consigo mismo y su entorno. Sin embargo, un sistema puede reaccionar de manera contraria a la sinergia. Esto sucede cuando la variedad o la incertidumbre son muy fuertes, lo que se conoce como entropía del sistema”<sup>6</sup>.

Los diferentes organismos sociales, económicos, políticos y culturales que surgen en el sistema territorial no en función de las microregiones en la cual están circunscritas.

A partir de estos procesos, el sistema despliega sus capacidades para transformar su realidad territorial por lo que la facilitación y el acompañamiento de los agentes del desarrollo es importante para el sistema territorial. Así mismo la forma de vincular los elementos de un sistema con otros elementos del entorno, es el diálogo una herramienta que permite consolidar las interrelaciones locales, nacionales e internacionales por lo tanto la participación o función del desarrollo local tan a su vez proceso de conversación social entre los elementos exógenos del sistema y sus elementos endógenos por lo que la sinergia cognitiva cambia la pedagogía social actual de los procesos de planificación que demandan a su vez mecanismos de consenso y concertación de los actores.

Por otra parte el hecho de contar con una estructura organizacional permiten negociar recursos con el gobierno central, la cooperación internacional y el sector empresarial del país, de tal manera que un modelo alternativo de desarrollo deben construir una alternativa a la lógica de los mismos de tal modo que puedan dar un nuevo significado a los alcances de desarrollo.

Para el enfoque sistémico, el desarrollo es teleológico es decir gira en torno a principios, entonces el plan estratégico de desarrollo se explica en los siguientes pasos:

---

<sup>6</sup> Revista ECA: desarrollo alternativo o alternativas frente al desarrollo dominante lectura sistemática de la experiencia del grupo bajo Lempa. UCA Editores. San Salvador, El Salvador. Nov.-Dic. 2004. 1291.

Asume el desarrollo como una categoría compleja profundamente axiológica, multidimensional constructiva, cualitativa en su esencia e intangible y territorializar el desarrollo para Boisier “comienza por ser un fenómeno local de pequeña escala y ciertamente endógeno por lo que el desarrollo comienza a expandirse desde abajo hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso capilaridad. También aplica el razonamiento sistemático, con el cual el desarrollo es asumido como propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinérgico”<sup>7</sup>.

Por tanto resaltar la importancia del aumento de la complejidad como estrategia territorial de desarrollo y como mecanismo de control frente al proceso de globalización que coloca a los territorios en una relación de desventaja.

La visión holística del enfoque sistémico ayuda a comprender y evaluar en diferentes escalas las relaciones entre ambos sistemas. El estudio del territorio desde el enfoque sistémico proporciona insumos para elaborar estrategias de desarrollo local. Desde el enfoque sistémico el desarrollo se orienta al desarrollo del sistema social, incluyendo las áreas urbana y rural por lo que el desarrollo local engloba y articula estrechamente el desarrollo urbano y rural.

Por lo tanto el desarrollo parte y se fundamenta en el conocimiento acumulado en el territorio. El cual el enfoque sistémico ayuda al estudio de la cohesión social y territorial, es decir el desarrollo local asume el territorio como totalidad sistémica.

Es decir que al darse una eliminación de la rigidez y obstáculos acumulados de carácter estructural institucional, ideológico partidista e histórico del territorio se

---

<sup>7</sup> Revista ECA: Desarrollo alternativo o alternativas frente al desarrollo dominante: lectura sistemática de la experiencia del Grupo Bajo Lempa. Pág. 1294.

logra que el rol de los actores sociales sea mas fundamental, así de esa forma se logrará un cambio sustancial a favor del desarrollo local.

O sea que es necesario realizar una revaloración de todo un sistema socio político del entorno, es decir una descentralización del poder para generar un tipo de desarrollo local puramente participativo de carácter democrático y no arbitrario como tradicionalmente se ha venido desarrollando o como estrictamente lo ha venido dibujando el estado salvadoreño y no solo enfocarse en el desarrollo económico ya que no solo de esto depende el desarrollo, ya que el desarrollo esta compuesto desde las bases sociales medioambiental y cultural, lo cual desde este punto de vista puede realizarse desde un enfoque sistémico.

El enfoque sistémico parte del estudio de la cohesión social y territorial. La cohesión social se expresa en altos niveles de simetría, entre las estructuras sociales y las personas que las comparten. Estas son los sujetos de cambio y transformación. Como sujeto adquiere un sin fin de roles los cuales pueden aglutinarse en dos grandes categorías: son actores, en tanto toman decisiones que afectan a la sociedad y al territorio, y también agentes de cambio en tanto participa activamente en un conjunto de acciones que producen satisfactores.

Son cualidades de cohesión social, la equidad, el respeto a la diversidad, el respeto a la solidaridad justicia social, el sentido de pertenencia y la identidad. La cohesión territorial, por su parte, se expresa en calidad de los espacios biofísicos en la preservación y explotación adecuada de los recursos naturales, en el manejo adecuado de los recursos hídricos y no renovables en la preservación del paisaje y fundamentalmente en la integración del sistema social.

Las asimetrías las podemos observar en la constitución de los municipios que componen las distintas microregiones del país, donde estas asimetrías son expresión de desequilibrio en el territorio ya que en esta hay municipios con diferentes niveles en la escala de pobreza, unos con más y mejores recursos que

otros y con niveles de población diferentes y con predominio de el estilo de vida rural al urbano.

De igual manera, estas asimetrías deben ser abordadas en los procesos de planificación territorial con un enfoque que integre, como un continuo, la dimensión rural y urbana. Desde el enfoque sistémico, como lo rural esta contemplado a lo urbano y viceversa no se puede enfatizar en uno de estos dos componentes ya que hacerlo significaría generar dinámicas de desintegración territorial, el desarrollo local asume el territorio como totalidad sistémica.

### 1.3.1 EL ENFOQUE SISTÉMICO DEL DESARROLLO LOCAL.

Según Arocena, “El desarrollo local como paradigma es una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio a fin de mejorar las condiciones de vida de la población ampliando los márgenes de integración y consecuentemente disminuyendo la exclusión, la marginación y la pobreza”<sup>6</sup>

Para Rofman, “En esta concepción de desarrollo se observa un enfoque integral y sistémico que articula y condiciona todos aquellos procesos que determinan la realidad local en términos sociales, económicos, políticos, ambientales, institucionales, culturales e identitarios. Este principio de integralidad requiere de la participación del conjunto de actores involucrados en la problemática local”<sup>7</sup>

Con relación al enfoque sistémico esta definición, articula la dimensión endógena (el territorio) y exógena (el entorno) propias de un sistema de aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propias de los territorios.

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Bran Sergio, Lidia Maravilla. Trabajo de graduación para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local. Logicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: una aproximación crítica y propositiva desde el enfoque sistémico. San Salvador. El Salvador Marzo. 2005. Pág. 26

<sup>7</sup> Ibidem

“Por otra parte el desarrollo local como nuevo paradigma tiene unos rasgos específicos desde donde se articulan los procesos de planificación. En primer lugar, se trata de un enfoque multidimensional desde donde se construye una visión estratégica del territorio. En segundo lugar es un proceso abierto y flexible que demanda un sistema de actores y agentes de desarrollo. Esto supone construir y fortalecer la capacidad de iniciativa de los actores locales propiamente dicho a fin de orientar desde el territorio diferentes procesos de negociación y cooperación entre ellos como sistema de actores en tercer lugar requiere el fortalecimiento de la identidad cultural a través de la identificación, promoción y construcción de aquellos rasgos identitarios que son determinantes para la promoción de estrategias y acciones de desarrollo en territorios específicos”<sup>8</sup>, según Arocena.

Toda definición de lo local es relativa en el sentido que la condición de localidad adquiere entidad en relación con una unidad territorial mayor, ya sea una región, departamento o nación; por lo tanto el desarrollo territorial se entiende como la revaloración de espacio regionales locales como la unión que debe tener el desarrollo en los territorios para aprovechar sus propias condiciones naturales, sociales, organizacionales, culturales, etc.

En la actualidad hay diferentes enfoques o corrientes entre estas: el desarrollo local socio institucional, el desarrollo económico local y el desarrollo económico desde abajo.

#### El Desarrollo Local Socioinstitucional.

---

<sup>8</sup> Op. Cit. Bran Sergio, Lidia Maravilla. Trabajo de graduación para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local. Logicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: una aproximación crítica y propositiva desde el enfoque sistémico. San Salvador. El Salvador Marzo. 2005. Pág. 27

El desarrollo socio institucional, esta corriente ve el desarrollo local desde una perspectiva política en la que los factores socio institucionales y culturales son esenciales para poder construir una visión estratégica de territorio.

Boisier dice que “Al respecto, la clave fundamental de este proceso radica en la existencia, nivel y articulación del conjunto de factores del desarrollo, maximizando el potencial de cada uno de estos a través de una orientación política claramente establecida de articulación sistémica”<sup>9</sup>.

Para Rofman, “Esta dimensión institucional es la que provee los escenarios de encuentro, intercambio horizontal y que pueda haber concertación de parte de los actores presentes en el territorio. La calidad de esta institucionalidad estará determinada por la cantidad y la actividad de las instituciones del territorio como por el grado de articulación institucional e intersectorial entre las mismas y por el grado de identidad y sentido de pertenencia y conjunto de actores locales”<sup>10</sup>

### El Desarrollo Local Desde Abajo

En cuanto a esta dimensión del desarrollo local en esta se presenta que las políticas deben estar orientadas a que sean los actores locales los que determinen las prioridades y las acciones más oportunas a realizar en un territorio ya que estos son los que tienen el conocimiento de las características del área, representan la dinámica social institucional y económica de un territorio.

Por tanto “la estrategia de desarrollo local deben incentivar desde un enfoque logístico el conjunto de actividades que por una parte fortalezcan a este sector como actor y como otra parte mejore su calidad de vida en los ámbitos económicos, social, como institucional y cultural”.

---

<sup>9</sup> Ibid. Pág. 28

<sup>10</sup> Ibid. Pág. 29



## Desarrollo Económico Local.

Esta concepción del desarrollo ve lo local (municipio o región), como factor económico en el marco de la reconversión productiva a escala global. Se basa en el desarrollo endógeno, entendido este como un proceso de cambio estructural sobre la base del crecimiento. La utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio es un determinante clave para garantizar que el crecimiento conduzca al mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de sus habitantes.

En este sentido la acción de los actores del territorio se centra en la transformación de la estructura productiva con el objetivo de adaptar la producción local a los nuevos requerimientos del mercado, el impacto que se espera que tengan estas políticas es mejorar de manera cualitativa y cuantitativa la competitividad de los municipios o regiones, y a garantizar las economías a escala a nivel territorial.

El desarrollo económico local contempla la valorización de los recursos humanos, físicos, materiales, locales; dinamizando los actores locales (agentes económico, sociales e institucionales), mediante la movilización y coordinación de dichos agentes alrededor de una estrategia consensuada.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y las Agencias de Cooperación Internacional, son los principales difusores de “este tipo de desarrollo”, que incluye la promoción de la implementación de procesos de participación ciudadana en las comunidades y de gobernabilidad local. Esta reconocida también por el Gobierno de El Salvador (GOES), aunque con mayor dificultad ya que este lo ve como un complemento obligado a sus actuaciones centralizadas pero controlando y limitando su alcance político.

Las ONGs, por su parte ven el desarrollo local como un heredero de su filosofía de desarrollo desde la base y en contacto directo con las comunidades,

aunque no siempre estén dispuestas a trabajar en un marco concertado en el cual los gobiernos locales tengan un papel preponderante.

De hecho esta visión rompe con la perspectiva económica dominante y toma el contrapunto de otro tipo de desarrollo basado en la liberalización de los mercados, en la concentración del capital a escala mundial en la forma de multinacionales y en el rol de mecanismos de regulación globales.

En efecto el desarrollo local se enraíza en una visión endógena pero no renuncia en general a abrirla y proyectarla hacia fuera. Pretende identificar los factores locales que pueden ser la base del desarrollo (recursos físicos y naturaleza, mano de obra cualificada, cultura, patrimonio arquitectónico e histórico, paisaje, etc.) y valorizarlos.

### 1.3.2 SISTEMA DE ACTORES.

Los actores se constituyen y estructuran a través de sus acciones y del significado que le otorguen a lo que hacen.

“Los actores son locales cuando su sistema de acción coincide con el sistema de acción local contribuyendo u obstaculizando el despliegue de las potencialidades existentes en la sociedad local”<sup>11</sup>.

Los intercambios entre otros y las respectivas articulaciones sociales que de ellas se derivan en el ámbito social, económico y político constituyen el sistema de actores; un sistema de actores esta compuesto por actores individuales y colectivos y su inserción espacial delimita sus alcances.

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Bran Sergio, Lidia Maravilla. Trabajo de graduación para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local. Logicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: una aproximación crítica y propositiva desde el enfoque sistémico. San Salvador. El Salvador Marzo. 2005.

En la medida en que la actividad de los actores locales contribuya a desarrollar las potencialidades existentes en un territorio, en esa medida se determina el peso y la calidad del sistema de actores locales de acuerdo a esos fines.

En cuanto a la lógica que mueve el sistema de acción de los actores se puede aglutinar en tres tipos:

a) La individual es racional y con arreglo a fines, con esta lógica las relaciones de poder entre actores están medidas por la consecución del máximo beneficio individual.

b) La lógica comunitaria es racional pero con arreglo a valores, es decir se basa en prácticas basadas en la solidaridad, la ayuda mutua y la acción colectiva. Dos manifestaciones de las prácticas que se generan a partir de estas lógicas son las reivindicativas y las de subsistencia.

c) La lógica pública es racional con arreglo a fines y también con arreglo a valores y busca la construcción y mantenimiento de prácticas institucionales para garantizar y promover el interés colectivo. La cultura identitaria y el sentido de pertenencia en relación con el territorio.

**CAPITULO II**  
**ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO**  
**ASPECTOS CONCEPTUALES**

## 2. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, ASPECTOS CONCEPTUALES.

La noción de desarrollo nacida como un subproducto después de la Segunda Guerra Mundial y al realizarse la recomposición del nuevo orden mundial, sientan las bases de una nueva división internacional del trabajo.

Las naciones que participaron en la guerra inician sus procesos de reconstrucción y se dividen en dos mundos; el occidental o capitalista y el oriental o socialista, este último entro en crisis y comenzó a adoptar los principios básicos del otro, en este nuevo orden mundial una buena parte de de la humanidad queda excluida y pasa a conformar lo que hoy se conoce como tercer mundo, “después de la segunda guerra mundial una parte del mundo debía reconstruirse y la otra debía desarrollarse. En la enciclopedia Universal Balandier, es el autor sobre el artículo sobre el desarrollo, en el cual únicamente remenciona las sociedades llamadas del tercer mundo, parecería que la noción del desarrollo no abarca los procesos que se dan en el resto del planeta. Esta génesis de la noción de desarrollo marco sus contenidos y oriento las acciones llevadas adelante por organismos internacionales y por los países centrales.”<sup>12</sup>

Para lograr el desarrollo los países en vías del mismo, estos deben seguir ciertos procesos evolutivos que los llevara a lograr en tan ansiado desarrollo que se produce en ser una sociedad industrializada; el agente de desarrollo de estos países se caracteriza por ser externo es decir países colonizadores o las empresas transnacionales.

A mediados de los años setentas en Europa se empieza a hablar del desarrollo de los países industrializados producto de la interrupción del esquema de

---

<sup>12</sup> Arocena José. El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo. Editorial Tauro (material fotocopiado).

crecimiento mantenido (baja de las inversiones, despidos masivos, reducción en la tasa de crecimiento).

La crisis tuvo consecuencias considerables sobre el cuerpo social, se produjo la ruptura de un cierto consenso alimentado por el crecimiento y vuelven a escena debates acerca de la evolución del capitalismo.

Todo esto ha llevado a apelar la noción de desarrollo y a cuestionarse sobre los modos de desarrollo ya no se acepta la idea de un crecimiento único y progresivo en un marco de un horizonte sin limite. Hoy están planteadas importantes preguntas sobre la pertinencia de las formas que hasta hace poco tiempo se habían considerado las únicas, producto de todas estas problemáticas que surgen en el desarrollo las tendencias hacia la descentralización y valorización de la iniciativa local han cobrado fuerzas especiales. Por lo que fue necesario pensar en otras formas de desarrollo que superen cualitativamente las anteriores surgiendo diferentes propuestas, como desarrollo a escala humana, desarrollo de base, eco desarrollo, desarrollo autosostenido, etc. Y es producto de esta crisis que en Europa a finales de los 70 se comienza a hablar de desarrollo local. El resultado de la aplicación de las políticas locales sirvió para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados producto de los efectos nocivos del crecimiento capitalista.

“El fomento de la pequeña empresa las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa las políticas de formación para el empleo de iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, etc. Son expresiones de estos esfuerzos por movilizar recursos humanos en periodos de crisis.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Arocena José. El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo. Editorial Tauro. Pág 20 (material fotocopiado).

Esta capacidad de iniciativa emerge en un contexto de crisis y necesita de una amplia movilización de actores. Los efectos económicos pueden ser medidos gracias a indicadores como la creación de empleo o el aumento del volumen de la actividad económica. Pero existe un efecto de llamada de puesta en movimiento la que es muy importante ya que consiste en la puesta en escena de nuevos actores de la población.

En la década de los noventa con los cambios observados a nivel mundial en el orden político, económico, las estrategias de desarrollo y las reformas del estado adquirieron una complejidad. Una de las dimensiones que tomo relevancia dentro de los planteamientos y recomendaciones a cerca de los objetivos y las metas a seguir por los países en América Latina fueron la creación de entornos favorables para el buen desempeño económico y social, un contexto democrático de calidad que operara con arreglos que minimizará los costos sociales y la eficacia del sector publico y privado para que promoviera las relaciones de cooperación dentro de la sociedad y garantizara la gobernabilidad.

Este contexto estaría caracterizado por un estado de derecho, una sociedad civil fuerte, dispuesta a participar en la resolución de problemas públicos y gobiernos con elevada capacidad de respuestas al problema de desarrollo a la sociedad.

Hablando del estado salvadoreño, en el quehacer económico, social, ambiental y político, este ha dejado de lado su rol de proteger a la gran mayoría de salvadoreños y se ha centrado en satisfacer las necesidades de un pequeño grupo, los que ostentan el poder político y económico real, que son el sector financiero nacional e internacional.

Entendiendo esta lógica el Estado esta lejos de dar soluciones reales a los sectores sociales mas necesitados, mucho menos generar políticas satisfactorias, las cuales ayudaría a salir de la pobreza a la gran mayoría de los salvadoreños y salvadoreñas.

Dentro de los resultados esperados en la reforma del Estado se incluye por una parte cambios en los patrones culturales y en las reglas del juego social, así como el diseño de instituciones funcionales al crecimiento económico y el buen desempeño social, por otro, el perfeccionamiento del sistema político democrático.

Así, las responsabilidades que se les atribuye al Estado y sobre todo a los gobiernos en todos sus niveles, dentro de los múltiples objetivos que han de considerarse para la reforma del Estado, consisten en garantizar el diseño por parte de la sociedad y el funcionamiento de un marco de convivencia social que estimule la producción de riqueza, la cooperación como confianza social, velar por las oportunidades para la mayoría de los sectores sociales por la transferencia tecnológica y para la sostenibilidad ambiental del desarrollo mismo; modernizar el aparato público a los fines de habilitarlo, tanto para superar sus carencias resolutorias, como para el cumplimiento de nuevos roles socioeconómicos.

En “los planteamientos de Castells (1997. 173), de que la constitución de alianzas sociales con base territorial entonces a objetivos de desarrollo económicos e integración social puede constituir la base mas sólida de reconstrucción del Estado desde su periferia para Castells este proceso de recomposición del Estado es posible en la zona de máximo contacto entre el Estado y sociedad civil, en los gobiernos locales y regionales. La razón reseñada: su flexibilidad, su potencial adaptabilidad a las condiciones locales de las sociedades que representan, su necesidad de territorializar las estrategias de desarrollo económico, su inevitable contacto testimonial ante el deterioro de la vida cotidiana en sus comunidades, favorece un interés objetivo en encontrar una nueva ecuación de acción pública capaz de combinar productividad económica y equilibrio social.

La competitividad, el desarrollo social y la reforma del Estado pueden impulsarse desde el ámbito municipal; pero necesita para ello de gobiernos locales democráticos, eficiente, transparentes y con una gestión estratégicamente orientada a crear las condiciones para que eso suceda; de gobiernos que buscan aliados,



coordinan sus interacciones y negocian, que apoyan la participación del sector privado que informan y educan a la sociedad y responden ante ellas con políticas pertinentes.

Para hacer que las expectativas ante los gobiernos locales se multiplique al igual que las oportunidades de sus autoridades de jugar un rol de primer orden dentro del universo de las autoridades políticas: por una parte los procesos de descentralización y transferencias de competencias iniciadas en toda América latina y por otro los requerimientos de desarrollo político institucional que aparecen en un ambiente de presión por cambios en la relación entre gobernantes y gobernados, entre sociedad civil, estado y mercado y de cambio en posconceptos de espacio público, en los de bienes y servicios públicos; y por otra, las presiones de organismo internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tienden a condicionar la ayuda técnica y financiera a la ejecución de programas y proyectos de reforma de gestión pública en distintos niveles, poniendo un énfasis significativo en el nivel local.

## 2.1 ESTRATEGIA Y PATRON DE DESARROLLO COMO CONCEPTOS

### Concepto de estrategia de desarrollo

El concepto de estrategia de desarrollo que asume la investigación, se define como el establecimiento de políticas gubernamentales y supranacionales que modifican las relaciones socio-económicas y científico-tecnológicas del país respecto a sus componentes internos y aquellos que conforman la economía mundial, distribuyendo los recursos entre las principales industrias, territorios y la población.

Esta noción establece vínculos entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global, en lo concerniente a estructuras de producción y políticas que conectan un

país a la sociedad global, y a decisiones que toman en consideración aspectos ecológicos, culturales, étnicos, políticos, éticos y en general de dimensión social.

Esto implica la determinación de un programa de acción y vías de solución a los problemas del desarrollo, lo cual incluye transformaciones en la base técnico-material en correspondencia con las demandas del progreso social.

#### Resultado de una estrategia así definida

El resultado de una estrategia así definida daría lugar a un concepto de desarrollo entendido como un proceso continuo, dinámico e integral, cuantitativa y cualitativamente, balanceado con parámetros autosostenidos en los componentes económicos, políticos, culturales, étnicos, ecológicos, basados en una ética que permita garantizar las necesidades de la biosfera y en lo humano satisfacer de manera creciente las demandas materiales y espirituales de la sociedad.

#### Diferencia entre estrategia de desarrollo y patrón de desarrollo

Es necesario también advertir que en términos conceptuales existe una notable diferencia entre estrategia de desarrollo y patrón de desarrollo, debido a que la estrategia básicamente se refiere a una muestra ideal existente en el ámbito los diseñadores de la política económica y social, mientras que el patrón de desarrollo consiste en una secuencia dada de eventos y de resultados en las diferentes esferas del desarrollo en su concepción integral.

“La distinción es relevante en la medida en que una gran parte de la polémica acerca de las estrategias gira alrededor de lo que pueden hacer los gobiernos, de modo que en el estudio del pasado los patrones de desarrollo revelan lo que fueron capaces o no de hacer los gobiernos y por tanto ofrece la posibilidad de que esas

experiencias puedan ser asumidas como una condición de partida para el diseño de nuevas estrategias en correspondencia con la época económica”<sup>14</sup>.

### 2.1.1 IMPLICANCIAS DE LOS CONCEPTOS PLANTEADOS

Los conceptos planteados están relacionados con las alternativas, lo cual sugiere que estas no son meras utopías imaginadas, deben observarse como la crítica y transformación continua del presente para obtener un futuro con una calidad de vida mejor. Estas nacen y se desarrollan tomando como puntos de partida las experiencias y oportunidades presentes y pasadas que emergen de la práctica real confirmadas en errores y certezas. Lo alternativo tiene como significado la elección entre las posibilidades existentes y la lucha por realizar esa elección para caminar hacia la transformación.

Ello está condicionado por premisas objetivas y subjetivas, por lo que es evidente que la base objetiva de las alternativas, consiste en que en la realidad existan posibilidades, tendencias, y potencias sustancialmente diferentes para el desarrollo sucesivo. Una misma base puede mostrar en su modo de manifestarse infinitas variaciones y gradaciones debidas a distintas e innumerables circunstancias empíricas, estas modificaciones pueden tener sustancial diferencia, es decir ser variantes de alternativas de desarrollo.

Lo alternativo como proceso incluye el fin planteado, es decir, el punto hacia donde queremos dirigirnos, ello define los objetivos, suministrando las bases teóricas y reglamentarias del diseño alternativo (¿hacia dónde vamos? ¿Que queremos?); supone establecer el punto de partida, lo que es equivalente a la realidad con que se cuenta. Para lograr esto la construcción de lo alternativo tiene que partir de un

---

<sup>14</sup> Ver: Dore, Ronald, “Reflections on Culture and Social Change”, en Gereffi, Gary y Donald L. Wyman (compiladores), Citado por Pedro Monreal González.. Los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba. Apuntes sobre una polémica. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional.(Mimeo) La Habana, Enero del 2000 p. 16.

examen que incluya el contexto socioeconómico interno y externo en que se desenvuelve el objeto de análisis (¿dónde nos encontramos? ¿Con qué contamos?). También es importante identificar los instrumentos y mecanismos que hay que impulsar para arribar al destino planteado (¿Cómo hacemos? ¿Con qué lo hacemos?).

Todo ello requiere ser alternativo en los medios y en los fines, para lograr el objetivo planteado, reconociendo las potencialidades de su transformación, lo cual se concreta en la capacidad de construir y reconstruir esquemas de acción conforme a cualquier nueva coincidencia de circunstancias. En suma, se podría plantear que lo alternativo alude al patrón y a la estrategia de desarrollo.<sup>15</sup>

#### 2.1.2. LO LOCAL COMO DEFINICIÓN DE ANÁLISIS.

Para poder definir la noción de local es necesario el tener que referirse a su noción correlativa de global. Ya que este primero se encuentra comprendido en el segundo por lo que podemos decir que nunca se puede analizar en proceso de desarrollo local sin referirse a la sociedad global a la que esta inscrito, es necesario hacer una clara distinción de estas dos categorías, “ello supone reconocer por un lado que el análisis de lo global, el análisis de los grandes sistemas y estructuras, no agotan el conocimiento de la realidad, quiere decir que en el análisis de lo local se encuentran aspectos que le son específicos, que no son el simple efecto de la reproducción a todas las escalas de todas las determinaciones globales”<sup>16</sup>.

Al definir lo local como una noción relativa de lo global permite evitar caer en el localismo, lo que permite conceptualizar adecuadamente el término. “No toda

---

<sup>15</sup> Carlos Barrios Napurí (Compilador) La relación global - local  
Sus implicancias prácticas para el diseño de estrategias de desarrollo Red Académica Iberoamericana  
Local – Global, marzo2007

<sup>16</sup> Arocena José. El Desarrollo Local: un Desafío Contemporáneo. Editorial Tauro. Pág. 22 (material fotocopiado)

subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales. Una sección judicial, un departamento una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales”<sup>17</sup>.

Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socioeconómico y cultural. En el nivel socioeconómico toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes, este sistema puede ser llamado sociedad local cuando lo que esta en juego en las relaciones entre los grupos es de naturaleza local, la producción de riqueza generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos y se convierte así en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. Para que exista una sociedad local esta debe generar riqueza sobre la cual los actores locales ejerzan control en los aspectos técnicos productivos y los de comercialización, producto de esto los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema en función de su influencia sobre la utilización del excedente constituyéndose de esa forma una jerarquía social determinada por la capacidad del uso del este.

Esto no es suficiente para definir una sociedad local, toda sociedad se nutre de su propia historia constituyendo de esta forma un sistema de valores en que es interiorizado por cada uno de sus miembros el que se reconoce así mismo formando parte de un grupo determinado ya sea una ciudad, un barrio o una microregión, lo que significa el sentido de pertenencia de un individuo a cualquier comunidad.

En este nivel cultural la pertenencia se presenta en términos de identidad colectiva; o sea que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local

---

<sup>17</sup> Arocena José. El Desarrollo Local: un Desafío Contemporáneo. Editorial Tauro. (material fotocopiado)

cuando muestran una manera de ser determinada que los distingue de otros individuos o grupos.

“Un territorio con determinados límites es, entonces sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y cuando conforman un sistema de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza”<sup>18</sup>. El tamaño y la cantidad de individuos no es determinante para definir una sociedad local. Por tanto esto nos lleva a conocer quienes son los actores locales que deben impulsar el desarrollo económico, político, ambiental, socio cultural, teniendo que los actores son locales cuando su sistema de acción es igual con el sistema de acción local ayudando u obstaculizando el desarrollo de los recursos que existen en la sociedad. Para Arocena, “un sistema de actores locales se define por las características de las interacciones existentes en el nivel social local, también por el análisis del grado de complejidad de la red de actores y por último por los niveles de articulación local-global entre los actores y extra-locales”<sup>19</sup>. Por tanto cuanto mas ayude a desarrollar las potencialidades de un territorio de esa manera se determina la calidad del sistema de actores locales.

Es así que mencionaremos los actores locales que son gobiernos locales estos deberían ser los responsables de llevar acabo los procesos apoyando la creación de condiciones y definiendo políticas de desarrollo asociados y así propiciar los mecanismos de concertación.

## 2.2 DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Cada vez son más las voces de actores nacionales y locales que coinciden en que la descentralización es una pieza clave y condición necesaria para impulsar el desarrollo local en el territorio nacional. Desde el Presidente de la República hasta

---

<sup>18</sup> Ibid. Pág. 24.

<sup>19</sup> Ibid. Pág. 25.

los gobiernos municipales y comités de desarrollo local hablan de la necesidad de descentralizar el Estado y de su disponibilidad para impulsarla y asumirla.

La descentralización se define como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos, capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del gobierno nacional y desde este a otras entidades o a otros niveles de gobierno”<sup>20</sup>. Para la aplicación del concepto de descentralización se reconocen las modalidades siguientes: desconcentración, delegación y devolución.

Entendiéndose por “desconcentración, a la modalidad de organización administrativa por la cual un órgano publico de rango superior asigna una competencia limitada a cierta materia o territorio a un órgano de su dependencia o subordinado, confiriéndole la autonomía técnica necesaria para que ejerza las funciones inherentes al encargo”<sup>21</sup>.

Por delegación se entiende “la modalidad de organización administrativa por la cual se confiere a un órgano, a través de una ley, autonomía técnica y administrativa para ejercer determinadas competencias públicas de carácter sectorial (a nivel central o territorios específicos). En esta modalidad se presenta una figura particular hibrida, derivada de las políticas de descentralización por el cual un órgano central puede delegar temporalmente, vía convenio el ejercicio de algunas funciones sectoriales y la operación de determinados servicios públicos a una municipalidad o asociación de ellas, comunidades organizadas u ONG`s, en casos que la búsqueda de eficiencia así lo justifique o como parte de un programa de desarrollo de capacidades en un proceso piloto de delegación de competencias”<sup>22</sup>.

En el caso de la delegación, conocida también como descentralización político-administrativa, se define como aquella modalidad por el cual se transfiere o

---

<sup>20</sup> Política de descentralización. Secretaria Técnica de la Presidencia. Enero 2000.

<sup>21</sup> Secretaria Técnica de la Presidencia. Política Nacional de Descentralización. San Salvador. El Salvador Enero 2006

<sup>22</sup> Ídem. Pág. 4.

traspasa de manera permanente y a través de una ley debidamente concertada y sustentada: autoridad, competencia, funciones o servicios y recursos que antes eran ejercidos o administrados por entidades sectoriales centrales, a gobiernos locales con plena autonomía política, técnica, administrativa y financiera.

Sin embargo, los discursos no necesariamente se traducen en realidades, ni se corresponden con los pasos visibles que debería seguir este proceso. No existe en el país una entidad que rija y asuma con prioridad la descentralización y, si hay alguna designada, es obvio que no tiene la autoridad suficiente ni la dedicación plena para impulsar y coordinar la descentralización, que no debe ser una acción unilateral del gobierno central.

El documento de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), elaborado por el Grupo Consultivo del FISDL, entre septiembre y noviembre de 1999, entendió la descentralización como “transferencia de competencias y recursos correspondientes del nivel nacional al municipal”<sup>23</sup>, ya que en el país no existía (ni existe en la actualidad) una entidad estatal intermedia entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Además, consideraba la descentralización un proceso distinto – aunque complementario - a la desconcentración.

El gobierno a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), al iniciar el año 2000, en el documento “Política de Descentralización”, concibe la descentralización como “el proceso mediante el cual se transfieren competencias, recursos y capacidad de decisión entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional y desde éste a otras entidades o a otros niveles de Gobierno”.

Esta amplitud que le da al concepto le permite considerar la desconcentración como una modalidad de aplicación de la descentralización y la define como “la

---

<sup>23</sup> Grupo Consultivo - FISDL, Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL), FISDL-Gobierno de El Salvador, sf (1999), p.10.



redistribución de la capacidad decisoria en el manejo de recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional.”<sup>24</sup>

El gobierno formuló este planteamiento sobre la descentralización, luego que a fines de 1999, en la ENDL se planteara la “formulación de una política nacional de descentralización” como una acción en el Área Operativa dedicada a la reorganización del marco institucional.

Aparte de la desconcentración, el documento del gobierno considera otras dos modalidades de aplicar la descentralización: la delegación y la devolución.

Por delegación se refiere a la “transferencia total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Nacional a otros entes no controlados totalmente pero responsables ante éste por sus propias leyes o por convenios o contratos de gestión”. Como ejemplos de esta modalidad considera “la delegación de la administración de un servicio como el agua a una empresa mixta (Tetralogía); el servicio de educación a directivas de padres de familia (EDUCO).

La otra modalidad considerada es la devolución, definida como la “transferencia definitiva de poderes del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente”.<sup>25</sup>

Sin embargo, en el planteamiento que hace el gobierno se podría entender que el aspecto financiero, únicamente contempla la transferencia de poderes al municipio para que éste, por su cuenta, pueda “obtener recursos” propios. Así como está formulada la definición, pareciera que el gobierno central se puede desentender de proveer a los municipios recursos necesarios o de garantizar mecanismos para que los municipios cuenten con éstos.

---

<sup>24</sup> Gobierno de El Salvador (GOES), Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP), Unidad de Modernización, Política de descentralización. San Salvador, El Salvador. Enero 2000. Págs.3 y 4.

<sup>25</sup> GOES – STP. Op.cit. Pág. 3.

Es interesante cómo la STP, instancia neurálgica de este y del anterior gobierno, ahondó sobre la descentralización “por devolución”. Para la STP, uno de los “principios que deben regir el proceso de descentralización”, es la “claridad de roles y complementariedad entre el nivel nacional y local del gobierno”. Al desarrollar éste principio, considera la descentralización “por devolución” una “transferencia de poder, competencias y recursos del nivel nacional a los municipios, bajo el principio de que las decisiones y la política pública se adopten y ejecuten en el nivel que permita una relación más cercana a la población.” Para la STP, todo esto requiere definir claramente cuáles roles, competencias y recursos le corresponden al “nivel nacional” y cuáles al “nivel administrativo territorial”, para proceder a trasladar las responsabilidades, por la vía de “competencias o funciones, al mismo tiempo que se asignen los recursos para hacerles frente.”<sup>26</sup>

Al ampliar el planteamiento oficial, la STP le asigna al gobierno nacional “un rol fundamental de normador, en el sentido que define normas, políticas, y promueve y supervisa su cumplimiento”; además de facilitar la actividad productiva, promover la sana competencia y el respeto a los consumidores, y ser “integrador de esfuerzos y políticas para que exista el mayor grado de armonía posible en el logro de los objetivos nacionales”. Por otro lado, a los entes descentralizados les asigna el rol principal de “ejecutores de acciones operativas” y también de normadores en el nivel local, “como es el caso de los Gobiernos Municipales con las ordenanzas municipales, y en consecuencia con las normas y regulaciones emanadas del Gobierno nacional.”<sup>27</sup>

La descentralización es un proceso que poco o nada se ha implementado, y menos en una forma articulada y coordinada entre todos los actores involucrados.

---

<sup>26</sup> GOES – STP: Op.cit. Pág. 6. Otros de los principios que la STP considera que deben regir el proceso de descentralización son: partir de realidades y proximidad al ciudadano, incrementar y hacer más efectiva la participación ciudadana, subsidiariedad, flexibilidad y gradualidad, eficiencia y eficacia en el uso de recursos y en la calidad de los servicios prestados, equidad, sostenibilidad y transparencia.

<sup>27</sup> GOES – STP: Op. cit. Págs. 6 y 7.

En junio del 2004, asumió la Presidencia de la República Elías Antonio Saca. Una de las 16 áreas de acción de su Plan de Gobierno 2004-2009, está dedicada al “Desarrollo Local y Equilibrio Territorial: Progreso con Equidad”. En ella se reconoce la situación de pobreza, sobre todo la brecha existente con la zona rural, lo que hace que en el país el desarrollo “se manifieste en forma territorialmente desequilibrada” por la concentración económica, de servicios y oportunidades en las grandes zonas urbanas, por lo que “las políticas de gobierno deben ir enfocadas a reducir este desequilibrio”. Entre los lineamientos correspondientes a esta área, se plantea la “profundización de la descentralización de los servicios públicos, apoyando y replicando aquellos procesos descentralizados que han sido exitosos y fortaleciendo las capacidades locales para desarrollarlos.”<sup>28</sup>

Este tipo de planteamientos, así como algunas declaraciones y modificaciones en el estilo de gobierno, generaron ciertas expectativas sobre el nuevo y diferente impulso del desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, luego del primer año de la Administración Saca, los pasos visibles en esta dirección o los hechos que concretan esa intención, todavía no se muestran.

Durante el período, no ha habido mayores cambios en relación con los primeros años de la Administración Flores. Han sido las mismas instituciones gubernamentales como los ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), quienes enmarcándose en la Política de Descentralización, han continuado diseñando e implementando acciones acordes con las modalidades de “desconcentración” y “delegación”; sin implementar acción alguna en la modalidad por “devolución”.

La STP, que estableció que cada institución en el marco de diseñar su programa de modernización, “redefinirá las formas de prestación y entrega de servicios, en cualquiera de las modalidades de descentralización descritas”, para

---

<sup>28</sup> ARENA: “Plan de Gobierno 2004-2009. País Seguro”. San Salvador, El Salvador, 2004. Pág. 20.

aplicarlas tomando en cuenta los principios que deben regir este proceso. Esto, según el planteamiento oficial, obligaba a una consulta permanente “con los entes receptores, así como a revisar y redefinir su marco legal-institucional para asegurar las acciones de descentralización”<sup>29</sup>

Este tipo de acciones también se podrían enmarcar en la ENDL, que tiene como primer objetivo específico “promover una transformación de la estructura y funcionamiento del Estado para asegurar una gestión descentralizada”, dentro del cual establece como líneas operativas, además de formular una política nacional de descentralización, la “elaboración y ejecución de planes de desconcentración en cada unidad ministerial y entes autónomos”; e “iniciar acciones de descentralización en los sectores: agua potable y alcantarillados, caminos vecinales, salud y educación, dándoles el seguimiento respectivo”<sup>30</sup>

La lógica gubernamental fue actuar de acuerdo a estas acciones operativas. Para cumplir con la primera, elaboraron el documento “Política de Descentralización” y dentro de ella consideraron las tres modalidades de aplicación: la “desconcentración”, la delegación aunque son híbridos de descentralización con otras modalidades; y la “devolución”, que es la que no han impulsado y que concuerda más con la descentralización.

Con base en estos planteamientos, se explican algunas medidas de desconcentración, cuyas transferencias van de ministerios o entes autónomos hacia sus respectivas oficinas regionales o departamentales; y otras transferencias de tipo híbrido, ya que no van del gobierno central hacia los gobiernos municipales - que son las unidades primarias del Estado -, sino que saliéndose total o parcialmente de la esfera pública, van hacia la esfera de lo privado. Como ejemplos tenemos transferencias que van desde algunos ministerios, hacia directivas de padres de

---

<sup>29</sup> GOES – STP: Op. cit. Pág. 10.

<sup>30</sup> Grupo Consultivo - FISDL, Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL), FISDL-Gobierno de El Salvador, sf (1999). Pág. 10.

familia en escuelas de los municipios, o hacia una ONG con apoyo de la gran empresa privada que debe coordinar con el gobierno municipal, aunque no siempre es éste quien decide, o hacia empresas mixtas, donde la municipalidad es uno de los socios. Todas estas medidas se ajustan a lo que el gobierno considera como descentralización bajo una modalidad de “desconcentración” o de aplicación por “delegación”.

Por su parte las experiencias de descentralización bajo la modalidad de desconcentración, el Ministerio de Educación ha continuado con sus iniciativas encaminadas, en principio, a una reforma administrativa que busca la eficiencia y la participación de la sociedad en la prestación de los servicios educativos<sup>31</sup>. En ellas se proporciona mayor autonomía a la escuela y mayor participación a las comunidades, en especial a los padres y madres de familia, en la provisión de los servicios. El objetivo es lograr capacidad de autogestión de la escuela pública.

De acuerdo al Ministerio de Educación, las escuelas han asumido, cada vez más, nuevas responsabilidades en el proceso de transformación, destacando entre los aspectos más importantes: a) La formación y actualización del personal docente; b) El sistema de asesoría pedagógica y el desarrollo profesional docente; c) El desarrollo de instrumentos de planificación del centro escolar; e) El fortalecimiento de la gestión escolar por medio de la transferencia de bonos, asistencia administrativa y mantenimiento de infraestructura; f) El programa Escuela 10; g) Los Modelos Educativos de Calidad.

Por su parte, ANDA se ha propuesto mejorar los servicios de agua potable y alcantarillado en cuanto a calidad, cantidad y continuidad, mediante mecanismos de participación de los actores locales, tales como entidades municipales descentralizadas, asociaciones comunales y sociedades por acciones de economía mixta en la operación y administración de los sistemas.

---

<sup>31</sup> GUIDO BEJAR, Rafael, Descentralización y Autonomía Escolar. Ministerio de Educación, San Salvador, Mayo 2004.

Debe tenerse presente que los convenios que celebra ANDA con las entidades señaladas, no significan una descentralización del servicio de agua potable, sino que expresan una modalidad de prestación del servicio en la que ANDA continúa prestando dicho servicio, pero da participación a los usuarios y, en algunos casos, también a las municipalidades.

Entre los logros más relevantes de las experiencias de ANDA, se mencionan el desarrollo de recursos humanos a nivel local, el respeto a los derechos de los usuarios y una mayor conciencia sobre la necesidad de proteger los recursos hídricos.<sup>32</sup>

Una tercera institución nacional, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ha continuado su énfasis en los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI). Se trata de una modalidad de desconcentrar ciertas funciones a nivel local, en que las municipalidades no ejercen una función relevante dentro de su organización, sino más bien se les considera como fuente local de recursos para suplir las deficiencias de financiamiento del MSPAS, en aspectos como gastos de personal, medicinas, material y equipo médico e inversiones en infraestructura.

Otros dos casos de instituciones gubernamentales son el del Ministerio de Obras Públicas MOP y el FISDL, luego de la reestructuración del MOP y la implementación del FOVIAL, el nivel central decide para la red vial del país, dónde, cuándo y cuánto invierte, sin que los recursos de este fondo se compartan con las municipalidades para que éstas ejecuten por su propia cuenta en sus territorios.

Por su parte, el FISDL simplemente continuó con la descentralización para la ejecución de proyectos.

---

<sup>32</sup> MONCADA GROSS, Luis: "Evaluación y sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas de las 12 empresas descentralizadas asesoradas por RTI". San Salvador, El Salvador. 13 de enero de 2005.

No obstante lo anterior, siguieron consolidándose en el país algunos casos de actuación descentralizada que en su mayoría iniciaron por iniciativa de los gobiernos locales y que individual y asociativamente están ejerciendo competencias propias o apropiadas con eficiencia y eficacia, sin intervención del gobierno central. Algunos ejemplos son: la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, OPAMSS, que comenzó como una iniciativa intermunicipal ante los daños causados por el terremoto de 1986 y a través del tiempo se ha venido ganando el reconocimiento legal y el respeto de las instancias nacionales; algunos rellenos sanitarios para disposición final de los desechos sólidos; y el servicio de agua potable que prestan 72 municipios que nunca fueron atendidos por ANDA, y que constituyen casos de descentralización original.

#### 2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO PROCESO INSTITUCIONAL.

En el país lo que se presenta son algunos ensayos de desconcentración/delegación de tipo sectorial y de participación de las comunidades en la prestación de servicios. No se percibe ningún caso de descentralización político- territorial bajo la modalidad de “devolución”, o sea, el traspaso de competencias definidas del gobierno nacional a los gobiernos municipales, acompañadas de los recursos necesarios para su adecuado ejercicio. El Estado salvadoreño continúa centralizado y no parece existir entidad en el gobierno con poder suficiente para definir e impulsar la descentralización en forma planificada, sistemática y coordinada. Esto refleja la falta de voluntad política del gobierno central para impulsar una Política Nacional de Descentralización que sea implementada a través de planes, programas y normativas concretas.

La visión y toma de conciencia de lo que debe ser el Estado democrático descentralizado de derecho, es fundamental para viabilizar la voluntad política de poner en práctica la descentralización, pues se debe tener presente que el Estado descentralizado es un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas

cooperativamente, en el cual el poder, los recursos y las competencias que corresponden a cada una de ellas, se distribuyen de manera tal que las decisiones y acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite la relación menos mediatizada con la sociedad.

Hay que señalar también el gobierno central ha mostrado en ocasiones, una conducta contraria a la descentralización. Un caso se dio cuando muchas municipalidades habían regulado el expendio de bebidas alcohólicas para tranquilidad de sus sociedades locales; sin embargo, los diputados del partido de gobierno y sus aliados aprobaron, sin consulta, una ley que cambió el horario límite nacional para el expendio de bebidas alcohólicas, contraviniendo las ordenanzas municipales, que establecían una regulación local, de acuerdo a sus características y circunstancias.

Otro ejemplo notorio son las medidas dictadas por la SIGET y la DPC, hoy Defensoría del Consumidor, para excluir o al menos dificultar el cobro de las tasas municipales en los recibos de cobro del servicio eléctrico. De acuerdo a información brindada por la Gerencia General de la Municipalidad de San Salvador, a consecuencia de la separación de los recibos de cobro, hubo un desconcierto inicial que duró aproximadamente tres meses, en el que los ingresos municipales provenientes de tal sistema de cobro, se vieron disminuidos en un 50%, y a medida que se aclararon los conceptos, aunque menor, el desbalance se mantuvo.

Estos casos revelan una actitud centralista y subrayan la conclusión de que aún está muy lejos la existencia de un consenso real en el sistema político nacional en torno a la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado.

En este marco es que debe analizarse la necesidad de una institucionalidad adecuada para el impulso de la descentralización en el país. Inicialmente, de acuerdo a la ENDL, la rectoría de la descentralización estaba confiada al FISDL.



En la práctica, la STP, autora de la Política de Descentralización, ha venido ejerciendo alguna coordinación y asesoramiento técnico con aquellas instituciones del Órgano Ejecutivo que quieren incorporarse al proceso de descentralización y ejecutando algunas acciones de monitoreo y evaluación del proceso.

La STP se propuso la revisión de la Política de Descentralización con apoyo de una consultoría internacional, cuyo primer informe fue presentado a mediados del 2004<sup>33</sup>. Los resultados finales, que debieron estar listos al terminar el 2004, no fueron dados a conocer públicamente.

A inicios del 2005, la Secretaría también hizo preparativos para evaluar la ENDL. Meses después, en agosto 2005, la STP informó que una nueva propuesta de Política Nacional de Descentralización estaba lista para pasar a ser discutida, inicialmente en la CONADEL.

Lo anterior evidencia que la STP es la instancia gubernamental que ha estado más directamente vinculada al proceso de descentralización, aunque para darle profundidad e imprimírle a éste otro ritmo, pareciera necesario realizar ajustes en su estructura y fortalecer sus capacidades, sobre todo, en el escenario de que el Ejecutivo siga dilatando la decisión acerca de la institucionalidad que rija el proceso de descentralización.

El esquema que parece mantenerse en la actualidad, es que cada ministerio o institución pública define los servicios o competencias a transferir y los instrumentos de capacitación, verificación y evaluación. Además debe procurar que las municipalidades incorporen el principio de corresponsabilidad y fomenten la asociatividad y la participación de organismos no gubernamentales, empresas privadas y organizaciones comunales en las actividades que les competen y en las

---

<sup>33</sup> El consultor, Eduardo Buhler, en su informe inicial, presentado en Agosto de 2004 en el taller promovido por PROMUDE/GTZ expuso un escaso avance en la descentralización del Estado y como consecuencia, del desarrollo local.

transferidas. El proceso de traslado de competencias deberá concertarse y ejecutarse en forma ordenada y gradual, reservándose para la descentralización por “devolución” el requisito de una administración municipal eficiente y eficaz.

Algunos funcionarios de gobierno afirman que la decisión gubernamental es impulsar la descentralización, pero que no se hace porque se carece de recursos para implementarla y garantizar su viabilidad. Sin embargo, tampoco se discuten en serio las opciones para buscar solución a dicho problema.

Un reciente estudio de FUSADES y la Universidad de Salamanca, para conocer el estado actual de las instituciones del país y valorar su rendimiento, planteó que “la descentralización no ha sido una prioridad en las reformas habidas hasta ahora”<sup>34</sup>, y señaló el problema financiero como uno de los obstáculos para impulsar la descentralización municipal, junto a otros como las deficientes relaciones entre los municipios y el gobierno central, la falta de una adecuada delimitación de competencias y la persistencia de riesgos de corrupción<sup>35</sup>.

En las decisiones de gobierno también pesan las opiniones e intereses de la empresa privada. En este sentido, hay que subrayar el limitado interés expresado por la descentralización que mostró la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en el principal evento de la gremial durante el año 2005, aunque se mostraron a favor de la descentralización de algunos sistemas de agua potable.

En el VI ENADE 2005, (el que no se diferencia mucho del último, el VII ENADE), se presentó la Iniciativa El Salvador 2024. El Salvador que todos queremos. Esta propuesta auspiciada por la ANEP, aunque involucró otros sectores, reconoció entre los principales problemas estructurales del país, “el desequilibrio en

---

<sup>34</sup> FUSADES: “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”. San Salvador, El Salvador. 2005. Pág. 47.

<sup>35</sup> Idem. Págs. 46 y 50.

materia de desarrollo territorial y ecológico”<sup>36</sup>. Afirmó que es alrededor del Área Metropolitana de San Salvador AMSS “en detrimento del resto del país”, que se concentran las oportunidades de empleo y desarrollo personal, la producción, la inversión y los centros de poder político y económico. “La iniciativa planteó que esto ha dado a lo largo del tiempo un desarrollo desigual en lo económico, político, social o cultural, que excluye y margina”.<sup>37</sup>

La iniciativa planteó que para el año 2024 se quisiera tener un país “equilibrado y descentralizado“, “organizado según sus identidades regionales”, “un territorio integralmente desarrollado”.<sup>38</sup> Es en estas frases que la propuesta muestra interés la descentralización en función del desarrollo.

Pero a la vez la iniciativa también planteó que en el 2024, “por estrategia nacional, uso eficiente de los recursos y el siempre omnipresente objetivo del desarrollo integral, el centro neurálgico está en la capital”, para matizar de inmediato que “esto en nada dificulta la fluidez y la racionalidad de las políticas públicas, tomando decisiones y actuando ahí donde los problemas existen y la gente demanda soluciones”<sup>39</sup>. Como prefiriendo mantener un esquema centralizado pero que impacte donde se requiera en el territorio.

Pareciera que en el fondo el hecho de reconocer la centralización existente no lleva a esta iniciativa a definir con suficiente claridad la necesidad de la descentralización, menos a plantear pasos concretos para impulsar este proceso.

La agenda básica de la Iniciativa El Salvador 2024 plantea cinco grandes metas que deben ser alcanzadas gradualmente entre los años 2006 y 2010: país más limpio de CA, todas las cabeceras municipales con acceso pavimentado, país

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> ANEP. Iniciativa EL Salvador 2024. El Salvador que todos queremos. VI ENADE. San Salvador. El Salvador. 2005. Pág. 12

<sup>38</sup> ANEP. Op. Cit. Págs. 13 y 14.

<sup>39</sup> Idem. Págs. 46 y 50.

totalmente electrificado, 100% viviendas con agua potable y saneamiento y asentamientos precarios mejorados.<sup>40</sup>

Pero para lograr esto se requerirá una política bastante definida de descentralización, esta requerirá definir claramente las competencias, cuáles debe asumir el Gobierno Central como parte del Estado y cuáles las unidades primarias del Estado, que son los municipios. Asimismo, una vez esto claro, habrá que definir de dónde saldrá el financiamiento para impulsar este desarrollo. Esto pasa por definir también el ordenamiento y la regionalización del país con criterios distintos a los que históricamente condicionaron la conformación de las actuales divisiones territoriales.

---

<sup>40</sup> Idem. Pág. 29.

**CAPITULO III**  
**“MICROREGIONES.**  
**¿ALTERNATIVAS DE DESARROLLO?”**

### 3.1 “MICROREGIONES. ¿ALTERNATIVAS DE DESARROLLO?”

De acuerdo con el capítulo II, en el cual hacemos referencia a la conceptualización del desarrollo y lo más relevante, planteamos diversas estrategias las cuales nos ayudan a comprender los diversos enfoques de desarrollo, dentro de nuestro trabajo, lo importante es determinar la importancia del desarrollo local y como este incide en la creación de microrregiones, como una forma de fomentar el bienestar de la población a través de un verdadero desarrollo humano y sustentable.

#### 3.1.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES.

Antes de todo hay que definir los aspectos conceptuales que le dan forma al quehacer de la constitución de microrregiones, dentro de este aspecto es importante conocer:

#### 3.1.2 ESPACIO GEOGRÁFICO.

“Milton Santos propone concebir el espacio geográfico como un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros”, este también es un sistema de objetos naturales provenientes del sistema ecológico pero también de objetos artificiales provocados por el sistema societal.

#### 3.1.3 TERRITORIO.

El territorio constituye el escenario donde se desarrollan las relaciones sociales, un espacio de poder desde donde diversos actores gestionan, producen, negocian y distribuyen la riqueza.

El territorio es sistémico y los elementos que lo constituyen están articulados en los subsistemas societal y ecológico, la actividad espacial de los actores no es uniforme ni homogénea y esta situación determina diferentes capacidades de construir, y deconstruir y apropiarse el territorio. A través de su complejidad se evidencia que en su interior e sobreponen territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales con lógicas e intereses específicos desde donde se generan básicamente tres tipos de relaciones: complementación, cooperación y conflicto; la territorialidad se manifiesta en términos de pertenencia e identidad.

La territorialidad y el regionalismo expresan las relaciones de poder y son la base para su especialización y temporalización. Así, como es necesario para que exista territorialidad esta debe de estar articulada a un territorio, así también para que exista regionalismo debe de haber una región.

#### 3.1.4 REGIÓN

El término región tiene una doble significancia: una concepción abstracta que hace referencia de una variable en cuyo interior existen rasgos de homogeneidad.

Escapa la realidad objetiva y puede adentrarse en categorías del pensamiento humano.

Su segunda significación es la objetiva o concreto material. Obviamente se utiliza con fines de parcialización del territorio, partiendo de elementos generales del mismo y los rasgos de singularidad ex profesa.

La región es entonces una construcción del Hombre y tiene en sentido en razón antropológico. Se aplica a cuestiones de diversa naturaleza pero no obstante es un recurso mental, instrumento científico que permite la diferenciación en un plano de singularidad respecto a la generalidad.

La región de antemano es un concepto paramétrico por que viene a responder a las necesidades de singularizar, tipificar, clasificar, distinguir una variable del resto, en este caso la variable es el territorio y el carácter de singularidad lo da la comunidad humana asentada en él.

### 3.1.5 ACTORES LOCALES.

Los Actores Sociales si bien ofrecen cierta previsibilidad en su acción originada en los condicionamientos de la estructura tienen la posibilidad de desempeñar sus papeles en relación con las interrelaciones del contexto en el que se mueven especialmente con respecto a las expectativas sobre la acción de los otros protagonistas del sistema social al que pertenecen.

Para Arocena, “los actores son locales cuando un sistema de acción coincide con el sistema de acción local contribuyendo u obstaculizando el despliegue de las potencialidades existentes en la sociedad”<sup>41</sup>.

Si bien son actores todas las personas, organismos y organizaciones cuya acción tiene lugar o afecta a las relaciones e intercambios locales, en una localidad conviven practicas pertenecientes a diferentes modalidades de pertenecer y relacionarse con la sociedad local, teniendo en cuenta esta primera aproximación podemos distinguir:

a) Actores estrictamente locales. Son aquellos cuya acción se desarrolla totalmente dentro del sistema de acción local y, por lo tanto se reproducen a través de las relaciones sociales locales, el elemento clave es que fuera de esas relaciones pierden su identidad y desaparecen como actores. Así también es el caso de los agentes económicos locales, políticos. También los que participan de actividades

---

<sup>41</sup> Op. Cit. Bran Sergio, Lidia Maravilla. Trabajo de graduación para optar al grado de Maestría en Desarrollo Local. Lógicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: una aproximación crítica y propositiva desde el enfoque sistémico. San Salvador. El Salvador Marzo. 2005. Pág. 30



sociales, culturales, deportivas y reivindicativas y cuya esfera de acción e identidad esta determinada por sus actividades en el sistema de acción local.

b) Actores parcialmente locales: pertenecen a la localidad, su actividad y por lo tanto su reproducción como actores, trasciende el sistema de relaciones locales. Y todos aquellos actores políticos económicos, etc. que su esfera de acción supera el espacio local.

c) Actores no locales que participan de la actividad local: son actores externos que desarrollan actividades en la localidad a través de sucursales, agencias o anexos. Por ejemplo las industrias y comercios que cuentan con una sucursal en la localidad y las representaciones locales de organismos estatales nacionales y departamentales.

d) Actores en la localidad con dificultad para reproducir su vida cotidiana: son quienes carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y salud. Son los protagonistas de los procesos de migración interna de unas deprimidas de una región a centros urbanos más grandes.

Para los actores locales la localidad es un contexto inevitable del que dependen para su existencia como tales; para el resto la valoración de lo local esta en directa relación con las oportunidades que presenta para la lógica de su acción: para los denominados parcialmente locales la localidad es el ámbito de su vida familiar y profesional pero, por el nivel de trascendencia alcanzado, su permanencia esta fuertemente determinada por las posibilidades que ofrece la localidad para su desempeño profesional, su decisión de permanecer es normalmente el resultado de un balance entre oportunidades de desempeño y cuestiones de orden afectivo vinculadas a la identidad local, los actores no locales evalúan su localización en una ciudad o región en función de calculo estricto de costo beneficio, lo local es un variable contextual que opera como oportunidad o restricción perspectiva que es

compartida, aunque desde otras posibilidades y escala por los actores con dificultades para reproducir su vida cotidiana.

### 3.1.6 MAPEO DE ACTORES

Las acciones enfocadas a lograr la participación de la sociedad civil de un territorio siempre tratando integrar a la ¡mayoría de actores claves!, siendo una estrategia establecer previamente quienes son considerados como “actores claves” en un territorio.

Quienes deben participar en una u otra reunión tratando de ubicar contextos comunes entre los actores también ha sido un problema de los planificadores en general que en la búsqueda de obtener documentos participativos que promuevan su implementación a corto y mediano plazo, desarrollan talleres “participativos”.

La participación de los “actores claves” es crucial para el éxito de cualquier tipo de modelo de crecimiento territorial, el contar con un proceso previo de identificación, clasificación y reconocimiento es necesario para el desarrollo éxito de los proceso de “ordenamiento territorial” y “planificación estratégica” y es en forma practica lo que busca desarrollar el “Mapeo de Actores Claves” (MAC), no solo es el sacar un listado de los posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del porque están en el territorio y su perspectivas en un futuro inmediato.

El MAC debe ser considerando como un primer paso para lograr efficientizar la convocatoria de la sociedad civil en las acciones participativas (talleres, reuniones, seminarios, etc.) con ello no solo se asegura el numero sino la representatividad de las personas o entes (asociaciones, fundaciones, organizaciones de base, instituciones gubernamentales, etc.) que se están invitando a participar.

En forma general el marco de referencia para el desarrollo de Mapeos de Actores Claves, dentro de proceso de Ordenamiento Territorial y Planificación

Estratégica, es un documento que debe aun ser enriquecido y adaptado mas para el uso en El Salvador, pero brinda una idea del marco estratégico de la identificación y análisis de la participación a través de “actores claves territoriales”.

### 3.2 PROPUESTA INICIAL DE CLASIFICACIÓN DE ACTORES

Los procesos de participación y concertación ciudadana, deben de definir desde su inicio que instituciones, grupos organizados o personas individuales, se constituyen en “coejecutores”, es por ello que el mapeo de actores se hace necesario para identificar en forma concreta los posibles actores, con influencia en el proceso de “Ordenamiento Territorial” y en la “Planificación Estratégica del Municipio”, una ventaja paralela es además mejorar el sistema de convocatoria para los talleres de preparación, información, consulta y validación.

Formas de clasificación de actores:

a). En dependencia de su naturaleza:

a.1) Gobierno Central: esta formado por empresas públicas o las instituciones de gobierno, en el marco de los cuatro poderes del estado: ejecutivo, legislativo, judicial y electoral.

a.2) Gobierno Local; Esta es la atención en el área de fortalecimiento municipal la cual empezó desde las décadas de los 90. En esta localizamos los programas y proyectos ejecutados en la mayoría de los casos. Gobierno local es ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad. Es en estas realidades (ciudades intermedias) donde la gestión urbana propenderá entonces a la solución de los cuellos de botella, a la reducción del roce o fricción, que dificultan la concreción de las iniciativas de desarrollo, así como a la materialización de las oportunidades de mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe. La fluida y oportuna solución a los problemas urbanos, entendidos

como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, constituye el sentido y propósito del gobierno local.

a.3) Sociedad Civil; Es el ente nacional a cargo de coordinar el proceso de gestión de la asistencia externa desde y hacia, integrando, negociando y dándole seguimiento a las acciones, proyectos y programas que se generen para el mejor aprovechamiento de los recursos.

La sociedad civil está incluida en el Estado. Las contradicciones de la sociedad civil, especialmente entre producción y consumo, se resuelven enviando a los ociosos fuera del Estado, a las colonias.

Bueno no existe conclusión alguna, pero cualquier caso, hay que triturar los conceptos de Estado y sociedad civil y después tener en cuenta que entre dos partes de sociedad civil siempre está el Estado y que entre dos partes del Estado siempre estará la sociedad civil.

a.4) Cooperación Internacional: Identificado a través de las agencias de cooperación con representación en el territorio (región, departamento, municipio), o por su participación en programas y proyectos de desarrollo, asistencia técnica o asistencia financiera.

b.) En dependencia de su perfil y nivel de decisión:

b.1) Políticos: Es el canal universal por medio del cual funciona toda sociedad y su evolución cultural, económica y social, en el tiempo, es el espejo de su historia y sistema político.

b.2) Autoridades: Las autoridades son la máxima representación los poderes del Estado y sus dependencias, así como en las instituciones creadas en .la Constitución o leyes específicas.

b.3) Partidarios: Partidos y actores políticos hacen el sistema político, suponen ser canales de expresión de demandas de los ciudadanos para trabajar un mejor mañana.

b.4) Funcionarios:

b.4.1) Directivos:

b.4.2) Técnicos:

b.4.3) Consultores:

c.) Nivel de presencia y permanencia:

c.1) Nacional

c.1.1) Temporal (como Proyectos)

c.1.2) Local

c.1.3) Permanente (como Delegaciones)

El proceso de convocatoria depende a la vez de ciertos criterios tales como:

a.) Competencia (reguladas Jurídicamente);

b.) Nivel de legitimidad (formal como real);

c.) Capacidades institucionales (análisis de fortalezas y debilidades);

d.) Expectativas e intereses, estrechamente vinculado a los alcances y funciones de los espacios a los que se van integrar:

i. Información / consulta;

ii. Negociación estratégica; llegar acuerdos;

iii. Técnico: obtener productos concretos.

e.) Distribución propuesta para categorización de actores

La distribución que se presenta a continuación debe de tomarse como un punto de referencia para vaciar la información en forma sistemática en los cuadros, la distribución puede variar según el criterio y número de actores por categoría.

1. Delegaciones gubernamentales (Organismos de gobierno)

1.1 Centralizadas

1.2 Semiautónomas

1.3 Autónomas

2. Organizaciones No Gubernamentales

2.1 Fundaciones

2.2 Asociaciones

2.3 Cooperativas

2.4 Club de desarrollo

2.5 Consejos o Comités de desarrollo

2.6 Consorcios

3. Centros educativos

3.1 Centros de relevancia de educación media superior

3.2 Centros universitarios

3.3 Centros de educación especial

4. Programas y Proyectos

4.1 Programas y Proyectos de cooperación internacional

4.2 Programas y Proyectos nacionales

4.3 Programas y Proyectos sectoriales

5. Banca y finanzas

5.1 Bancos

5.2 Financieras y micro financieras

5.3 Bancas de apuesta

5.4 Casas de cambio

6. Centros religiosos

6.1 Iglesias

6.2 Congregaciones

7. Empresa privada

8. Personas individuales de relevancia estratégica

### 3.2.1 ACTORES CLAVES A NIVEL MULTISECTORIAL

El trabajo de constitución de los diferentes “Sectores”, que tradicionalmente se consideran, en proceso de formulación de un “Plan de Ordenamiento y/o Estratégico de Desarrollo Territorial”, son parte del análisis que

permite desarrollar el “mapeo de actores” al aglutinar en sectores y/o multisectores de desarrollo los grupos con similares u homogéneas acciones dentro del territorio.

Los Multisectores propuestos para aglutinar a los sectores y subsectores de desarrollo previamente identificados en el “Mapeo de Actores” se presentan a continuación:

1. Multisector Productivo;
2. Multisector de Infraestructura Social;
3. Multisector de Infraestructura Económica; y
4. Multisector Servicios nacionales

Los “Multisectores” permitirán integrar mesas de trabajo donde los diferentes “Sectores “ y “Subsectores”, con las “Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales”, generando una dinámica que en si misma justifican la conformación de los “Multisectores”.

Tomando como base el acápite anterior podemos definir como “Multisector”: A los representantes de la sociedad civil organizada y no organizada que conjuntamente con los delegados de gobierno en el ámbito departamental desarrollan un proceso que permite la participación, dialogo y concertación, centrando una sinergia que permite al identificación de problemas sectoriales y subsectoriales, como la identificación posibles soluciones, a través de un proceso de “Planificación para Ordenamiento Territorial y/o Estratégica”.

Desde el punto de vista sociológico, las implicaciones prácticas de la anterior definición deben tenerse en cuenta. Aun cuando se acepte al posibilidad del Consenso ético entre los diferentes actores que integran a los “Multisectores”, el mismo podría romperse o debilitarse debido a que los problemas económicos, políticos y sociales contemporáneos rebasan los limites



de los Estados-Nación en un mundo cada vez mas interdependiente. Por ello, el reto radica no solo en articular los diferentes criterios en los “Multisectores” a nivel de Estado-Nacional, sino en ampliar el debate sobre asunto como los problemas migratorios, equidad de genero, la defensa del medio ambiente, la integración al capital humano local, en un nivel que trascienda el ámbito departamental y municipal.

Frente a la definición presentada, es evidente que el carácter heterogéneo e los “Multisectores”<sup>42</sup>, con diferentes formas de acción que son a veces mas reactivas que proactivas, representan una dificultad importante para la identificación de problemas y articulación de las demandas que permitan la solución, en el contexto de un marco de pensamiento estratégico.

Bajo una perspectiva prepositiva, debemos de considerar a los “Multisectores”, como el medio que permitirá da definición de la “Visión” multisectorial y territorial., y lo mas importante la participación en el desarrollo de las microrregiones.

### 3.3 REDES SOCIALES Y TEJIDO SOCIAL, COMO FORTALECIMIENTO DE LAS MICRORREGIONES

Las redes son un espacio de diálogo y coordinación a través del cual se vinculan organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas en función de un objetivo común y sobre la base de normas y valores compartidos.

Las redes pueden ser definidas también como un conjunto de personas que representan a organizaciones e instituciones que establecen relaciones y producen intercambios de manera continua, con el fin de alcanzar metas comunes en forma efectiva y eficiente.

---

<sup>42</sup> Debemos de ser claros que la composición de cada. “Multisector” es además un conjunto de micropoderes y voluntades colectivas heterogéneas. También caracterizado por el conflicto de intereses, al de articulación, la incongruencia y postergación de acciones sociales.

Las redes sociales han permitido generar relaciones de colaboración, poner en común recursos, desarrollar actividades en beneficio de los participantes, ampliar y estrechar vínculos, crear sentido de pertenencia, socializar conocimientos, experiencias y saberes, reconstituir la confianza social y establecer relaciones de intercambio y reciprocidad.

“El pasaje, la manzana y su entorno son espacios donde las personas ensayan las relaciones sociales inmediatas, enmarcadas en un contexto de fuerte cercanía física e intensidad social. Al respecto, Fernando Castillo señala: "En el vecindario poblacional, la red de relaciones sociales es intensa y nítida, cada cual conoce relativamente bien a quienes son sus vecinos más próximos y establece algún tipo de relaciones con ellos", algunas veces de carácter positivo y otras negativo”<sup>43</sup>.

Según lo anterior, se puede concebir el barrio como un espacio local donde hay cabida para las expresiones culturales de los distintos actores que comparten un lugar físico común, donde se pueden dar relaciones de pertenencia, de resignificación o de apropiación en los procesos de socialización al interior de espacios públicos.

El Tejido Social adquiere relevancia ya que "la garantía de continuidad y consolidación de las experiencias organizativas están asociadas a los nexos que establezcan con el tejido de las relaciones cotidianas que pre-existen en la zona de acción. Los individuos que entran a formar parte de los grupos y organizaciones participan ya de relaciones, (familia, vecindad, trabajo, religión), que han configurado una subjetividad compartida legítima: el tejido social es como una malla o una red

---

<sup>43</sup> Angélica Castro y Angélica Gachón. Tejido Social y Construcción de Sociedad, Centro de Estudios Municipales.

<http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/sitio/informaciones/documento.asp?Id=196>

bastante tupida que en algunos puntos está rota o desconexa y en otras se agolpan relaciones de cotidaneidad".(Torres;1995:51)

Así el tejido social está constituido por distintos elementos tales como el desarrollo local, la participación, organización, ciudadanía, democracia, cultura y capital social que incluye a su vez varios elementos como la vida cotidiana, representaciones de mundo, relaciones cotidianas, autonomía y autodeterminación.

Según lo anterior, un elemento constitutivo del tejido social es el capital social que consiste en todos aquellos elementos acumulados por las personas a lo largo de su vida, que implican procesos de socialización y que les son útiles para enfrentar las situaciones futuras de manera efectiva, esto a su vez incluye las representaciones del mundo y de la vida cotidiana entendida como:" la sedimentación de un conjunto de actividades y actitudes, como rutinas y hábitos, que se mantienen por un período prolongado" (Lechner;1984:15).

Como vemos el tejido social está compuesto por una serie de elementos que en una interacción cíclica lo van conformando, y al cual podemos definir como;" El entramado de relaciones cotidianas que implican a su vez relaciones de microvínculos en un espacio local y social determinado, donde sus habitantes como actores sociales aportan procesos de participación, organización, ciudadanía , democracia, cultura, recreación y capital social al relacionarse entre ellos para obtener algún fin determinado y al interaccionar con su entorno y medio macro-social" (Castro y Gachón :1999)

A partir de lo anterior, la idea de tejido social deviene de una relación existente en el fondo entre individuo y sociedad y esa relación entendida como una trama que tiene que ver con la relación de esos dos componentes.

### 3.4. ASOCIATIVIDAD DE LOS MUNICIPIOS.

El proceso de asociatividad municipal en El Salvador, legalmente se prevé a partir de la reforma jurídica que en 1983 se introduce a la Constitución de la República, al facultar a las municipalidades para asociarse o celebrar convenios de cooperación entre ellas<sup>44</sup>, decisión que se ve reforzada con cuatro artículos del Código Municipal (1986):

El artículo 11, que permite que dos o más municipios puedan unirse para realizar obras o prestar servicios con el fin de resolver problemas comunes; el artículo 14, que faculta la creación conjunta de entidades descentralizadas; el artículo 17, que permite la creación conjunta de fundaciones, asociaciones, empresas o centros para el intercambio; y el artículo 18 que faculta a los municipios para constituir de manera conjunta sociedades para prestar servicios intermunicipales.

La primera experiencia de actuación asociada de los gobiernos locales se dio en 1941, cuando se crea por acuerdo ejecutivo la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, (COMURES), la cual después de un largo período de letargo fue reactivada por los Concejos Municipales en 1986, que tras una serie de reformas en sus estatutos se consolida como la gremial de las 262 municipalidades del país, teniendo entre sus fines: contribuir a la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal; promover y consolidar el proceso de reformas tendientes hacia la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; y propiciar a las municipalidades un marco jurídico legal actualizado<sup>45</sup>.

Por otra parte, la primera experiencia de asociatividad municipal bajo el esquema de “Asociaciones de Desarrollo” fue el Consejo de Alcaldes del Área

---

<sup>44</sup> Idem. Pág. 196.

<sup>45</sup> Ortega Hegg, Manuel. (Cord.). “El Salvador: Descentralización y Asociacionismo Municipal”. CASC-UCA, Managua. 1999. Pág. 35.

Metropolitana de San Salvador (COAMSS), creado en 1987 posteriormente al terremoto de octubre de 1986, como una entidad autónoma descentralizada e integrada por los alcaldes de los municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)<sup>46</sup>.

Una segunda experiencia de asociatividad municipal fue la Microregión de Juayúa<sup>47</sup>, que se crea con el propósito de planificar y gestionar el desarrollo de la zona, la cual fue promovida con el apoyo del Programa PROMUDE/GTZ/ISDEM, iniciando su gestión en 1994 y legalizándose en el año 2000<sup>48</sup>. Posteriormente, el proceso de asociatividad municipal recibe un segundo estímulo con los proyectos de descentralización de los servicios de acueductos y alcantarillados promovidos por la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA), siendo la primera experiencia registrada la de TETRALOGÍA (Sociedad de Economía Mixta de C.V.)<sup>49</sup>, con el propósito de administrar la producción y suministro de agua a las municipalidades asociadas. Inicia con la integración de un Comité Consultivo Intermunicipal en 1995 y se legaliza en 1997.

A partir de 1999, son muchas las asociaciones municipales que se han venido constituyendo y es importante resaltar que en este proceso se han diversificado los propósitos que dan origen a la creación de una asociación municipal. Ya no solo se trata de la posibilidad de un proyecto común de infraestructura o de servicios, sino que se pueden identificar otros como la canalización de inversiones, el fortalecimiento de capacidades institucionales, la planificación y gestión del territorio, la provisión de servicios municipales, la infraestructura, y el desarrollo económico y cultural.

---

<sup>46</sup> En 1987, el AMSS estaba constituida por 11 municipios, en la actualidad la integran 14, 12 del departamento de San Salvador y 2 del departamento de La Libertad.

<sup>47</sup> La microregión de Juayúa fue conformada desde sus inicios por los municipios de Nahuizalco, Santa Catarina Masahuat, Salcoatitán y Juayúa, todos del departamento de Sonsonate.

<sup>48</sup> Barillas, Noel Alberto: "Reflexiones sobre los procesos de asociatividad municipal en El Salvador". Documento de Trabajo. SACDEL. San Salvador, 2000. Pág. 14.

<sup>49</sup> Tetralogía actualmente está conformada por los municipios de Berlín, Alegría, Santiago de María, California, Tecapán y Mercedes Umaña, todos del departamento de Usulután.

### 3.4.1. ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL.

Las limitaciones institucionales de la gran mayoría de las municipalidades en El Salvador y los pocos avances en el proceso de descentralización del Estado, han sido planteadas sistemáticamente por diversas instituciones desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), planteaba en 1998, en su documento "Bases para el Plan de Nación"<sup>50</sup>, la existencia de un esquema atomizado de Administración Pública, que se debate entre el centralismo del gobierno nacional y la dispersión de los gobiernos locales. Esta atomización no favorece el uso eficiente de los recursos, dificulta la ejecución de proyectos estratégicos, impide una visión más amplia del desarrollo local, también obstaculiza la gestión de los recursos naturales y desconoce los cambios en la intercomunicación del país.

En la década de los noventa con los cambios observados a nivel mundial en el orden político, económico, las estrategias de desarrollo y las reformas del estado adquirieron una complejidad. Una de las dimensiones que tomo relevancia dentro de los planteamientos y recomendaciones a cerca de los objetivos y las metas a seguir por los países en América Latina fueron la creación de entornos favorables para el buen desempeño económico y social, un contexto democrático de calidad que operara con arreglos que minimizará los costos sociales y la eficacia del sector publico y privado para que promoviera las relaciones de cooperación dentro de la sociedad y garantizara la gobernabilidad.

Este contexto estaría caracterizado por un estado de derecho, una sociedad civil fuerte, dispuesta a participar en la resolución de problemas públicos y gobiernos con elevada capacidad de respuestas al problema de desarrollo a la sociedad.

---

<sup>50</sup> Comisión Nacional de Desarrollo: Bases para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador. 1998. Pág. 61.

En medio de las políticas centralistas, el fraccionamiento y heterogeneidad municipal se ha venido abriendo paso un proceso de asociatividad municipal como alternativa para mejorar la gestión territorial, fortalecer el desarrollo local y sentar las bases para el inicio de un proceso de descentralización. Es importante resaltar que algunas experiencias de asociatividad municipal se han caracterizado por la articulación entre diferentes actores locales, fortaleciéndose con ello el desarrollo de la democracia a nivel territorial.

Según Manuel Ortega y Guadalupe Wallace, se pueden identificar tres tipos de asociaciones municipales<sup>51</sup>: municipalistas - gremialistas; de desarrollo; y políticas<sup>52</sup>. Para el caso de El Salvador, aplican las dos primeras: i) Las asociaciones municipales de tipo gremial, que promueven los intereses de los municipios asociados, como es el caso de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y de los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA); y ii) Las asociaciones de desarrollo, entendidas como asociaciones de municipalidades o de municipios, y que tienen como finalidad resolver necesidades y/o asuntos propios de las competencias municipales que son comunes entre ellas.

La Red para el Desarrollo Local (RDL), concibe a las asociaciones municipales de desarrollo, como uniones de dos o más municipios o municipalidades, con el fin de prestar un servicio específico o alcanzar determinadas metas de desarrollo. Estas pueden ser:

a) Asociaciones de Municipalidades y/o Mancomunidades (términos que se utilizan en El Salvador indistintamente), que consisten en “una agrupación de los organismos de gestión pública en el ámbito local que se crea para dar cumplimiento a determinados objetivos de mediano y largo plazo”<sup>53</sup>;

---

<sup>51</sup> Ortega Hegg, Manuel; Wallace, María Guadalupe. “*Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal*.”. CASC-UCA, Managua. 2000. pag. 73.

<sup>52</sup> Por ejemplo en el caso de España existen asociaciones gremiales por afinidad política.

<sup>53</sup> RDL. “El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos”. Mayo de 2003. Pág. 191.

b) Asociación de Municipios, que está integrada por gobiernos locales y por otros actores sociales y/o económicos de los municipios que conforman dicha Asociación; y

c) La Microregión, que es una agrupación de municipios que cumplen necesariamente la característica de ser limítrofe entre ellos<sup>54</sup>.

Un primer estudio que documentó la cantidad de asociaciones municipales existentes a nivel nacional, que inicia en el 2001, se concluye en el 2003 y se presenta en marzo del 2004, fue el realizado por el proyecto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Este identificó 53 experiencias de asociatividad municipal, entre ellas, Asociaciones Municipales, Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA), Comisiones Binacionales, Empresas "intermunicipales" o de economía mixta y una Mesa Gestora<sup>55</sup>.

El estudio del PNODT califica el proceso de asociatividad municipal como incipiente y revela la necesidad de profundizar los aspectos institucionales, legales, técnicos y operativos de las experiencias asociativas.

Por otra parte, enfatiza en cierta artificialidad que encuentra en la constitución de las asociaciones, guiadas más por los intereses y el financiamiento de las agencias de cooperación internacional, que por una implicación real de los municipios. Apunta también cierta incongruencia en la conformación de mancomunidades, en unos casos, al excluir municipios vinculados económica y territorialmente y, en otros, al identificar municipios que figuraban en más de una mancomunidad.

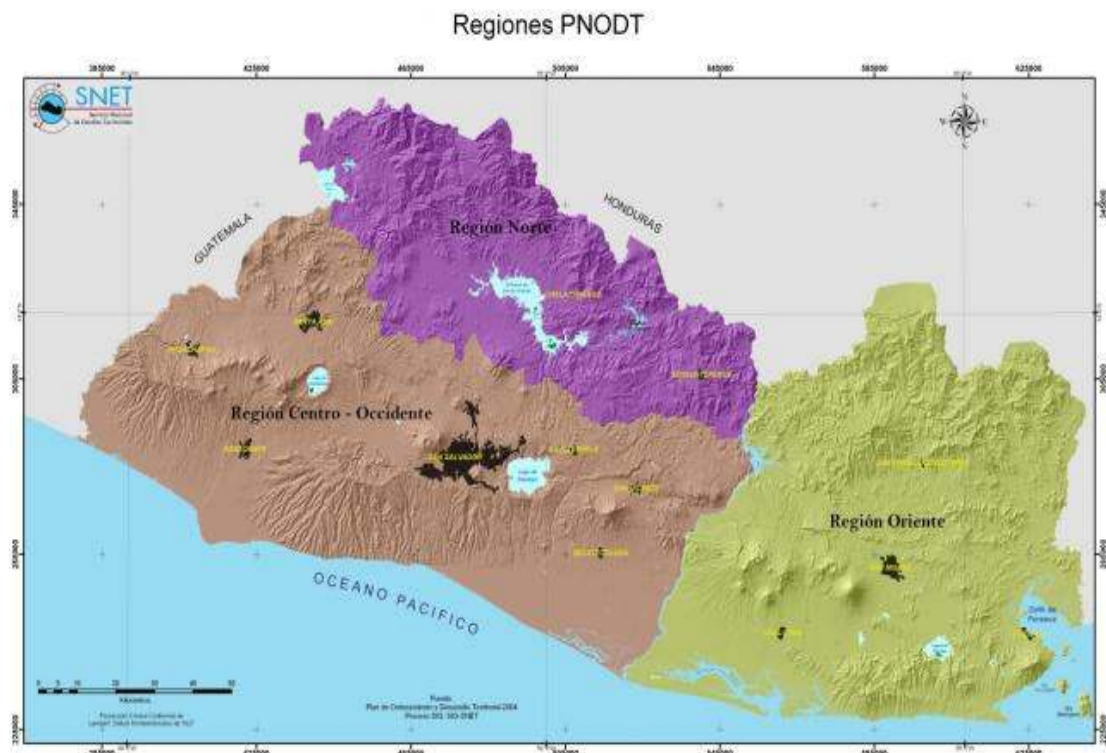
---

<sup>54</sup> Idem. Pág. 191.

<sup>55</sup> Cfr: Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documento Síntesis". San Salvador, Marzo de 2004.



## División de Regiones propuestas por el PNOTD (Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial).



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).  
<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

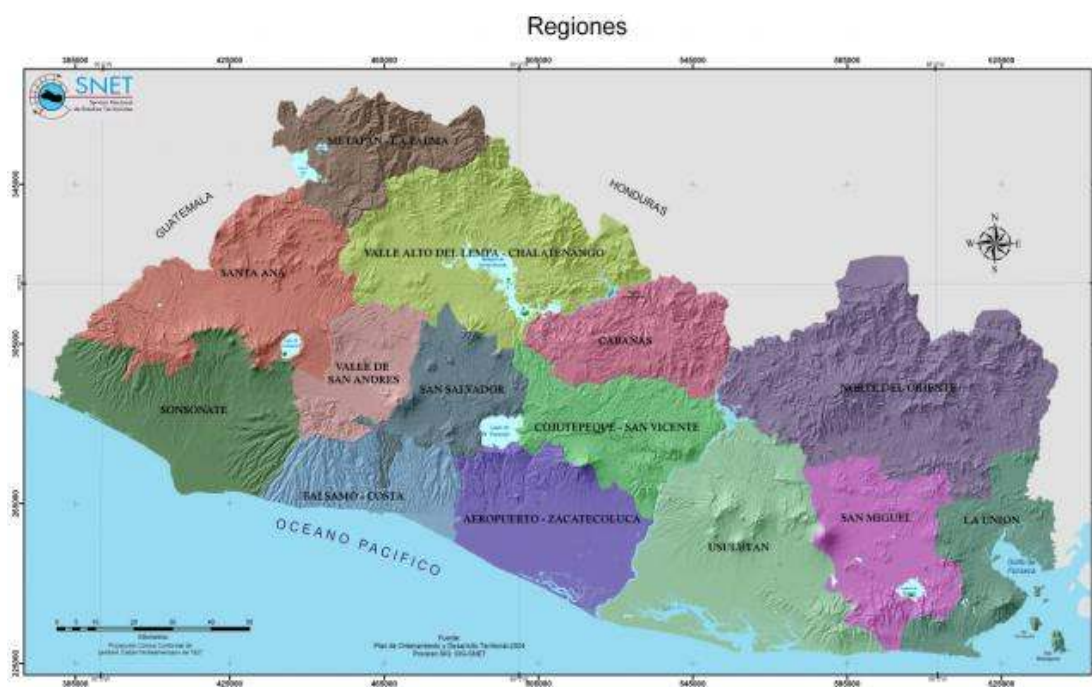
Por otra parte, el PNOTD propone "lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad; y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población"<sup>56</sup>. La principal respuesta del PNOTD frente al proceso de asociatividad municipal es la regionalización del país<sup>57</sup>. Para ello, el PNOTD, propone definir ámbitos espaciales de escala intermedia, menores que la escala nacional y

<sup>56</sup> Cfr: Ibid. Pág. 4.

<sup>57</sup> Más detalles pueden encontrarse en el PNOTD en el apartado "Ordenamiento y desarrollo territorial a nivel regional y sub – regional" y en el documento "Gestión y Prefactibilidad PNOTD" este último define los límites y alcances de la regionalización.

muy superiores al ámbito municipal. Los ámbitos espaciales propuestos para el desarrollo de la planificación son: 3 Regiones, 14 Sub – regiones y 31 Microregiones. Bajo este esquema, “las microrregiones se definen como aquellos ámbitos que resultan de la agrupación de municipios estrechamente relacionados por actividades productivas, comerciales y de servicios a la población. Por tanto, las considera como los ámbitos apropiados para la integración de esfuerzos municipales que promuevan el desarrollo local y una mejor prestación de servicios a la población de manera conjunta”<sup>58</sup>.

### **División de Sub-Regiones propuestas por el PNOTD (Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial)**



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

Dicho concepto de microrregión se ve enriquecido si se retoma la diferencia propuesta por SACDEL, entre “asociación de municipalidades y asociación de

<sup>58</sup> Cfr: VMVDU, 2004. Pág. 33.

municipios”<sup>59</sup>, donde la primera se constituye exclusivamente por gobiernos locales en torno a un objetivo específico; mientras que las asociaciones de municipios implican la unión de municipios a través de la acción de los gobiernos locales y otros actores económicos, sociales y culturales que habitan el territorio.

Esta diferencia se vuelve crucial para comprender que el segundo tipo, la asociación de municipios, garantiza mejor la permanencia de dichos procesos y facilita trascender de la asociación para ejecutar proyectos puntuales a la asociación para gestionar integralmente el territorio, fortaleciendo la ventaja que da la interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil de los municipios involucrados.

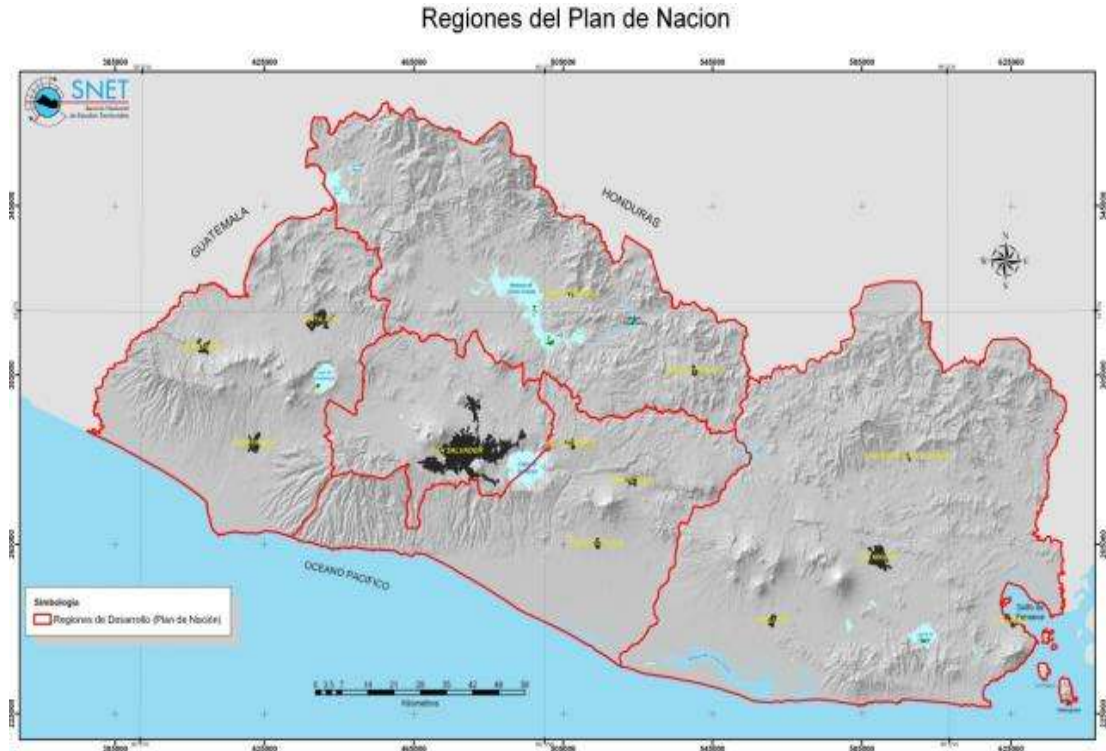
En cuanto a la principal debilidad del PNODT, es la falta de participación de los diferentes sectores de la sociedad, y en consecuencia, el no haber incorporado el análisis y la perspectiva de aquellos actores que surgen y se articulan alrededor de los procesos territoriales, también señalan el carácter centralista de varias de sus propuestas, por ejemplo, la creación de Consejos Regionales del Territorio, donde la mayoría de los actores provendrían del gobierno central, lo que reñiría con un verdadero proceso de descentralización del Estado y los requerimientos del desarrollo local.

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), en junio de 2004, presenta un nuevo trabajo, bajo el título de "Estrategia compartida para el desarrollo nacional", en el cual retoma la propuesta del PNODT, de crear 31 micro-regiones, pero sin abandonar su planteamiento de dividir el país en cinco regiones y no en tres como propone el PNODT.

---

<sup>59</sup> Cerritos, Porfirio; Rodríguez, Marcos. "Hacia la construcción regional en El Salvador. Tendencias, procesos y desafíos". SACDEL. San Salvador, 2001. Pág.49

## División de Regiones propuestas por el CND (Plan de Nación).



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).  
<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

En dicho estudio la CND, define la asociatividad municipal como “un proceso político – administrativo dentro de un territorio concreto, inspirado en una visión compartida de oportunidades y requerimientos de desarrollo que rebasa los límites geográficos – políticos – administrativos tradicionales. Se concreta con el agrupamiento de gobiernos locales en función de la competitividad del territorio, la descentralización y modernización del Estado, particularmente para asumir, eficiente y eficazmente, cuatro atribuciones clave para la competitividad y el desarrollo territorial: la planificación del desarrollo, la promoción de inversiones, el uso

sostenible de los recursos naturales y, la prestación y regulación de servicios básicos, especialmente el saneamiento ambiental."<sup>60</sup>

Otro estudio de importancia es el realizado por la FUNDE<sup>61</sup>, el cual se hizo en dos etapas (Abril – Octubre de 2003 y Agosto – Octubre de 2004). En él se registran, a través de un trabajo de campo, 44 experiencias de asociatividad municipal, de las cuales 40 corresponden a Asociaciones Municipales y 2 a Comisiones Binacionales.

El documento señala que un 87% de municipios participan en alguna modalidad de agrupamiento municipal, destacando la persistencia de municipios que participan en más de un agrupamiento y la fuerte presencia de actores externos, tanto organismos gubernamentales y no gubernamentales, como agencias de cooperación internacional.

Se resalta también la poca participación de los actores locales. “El 77% de asociaciones están conformadas únicamente por municipalidades; el 14% lo integran municipalidades y Comités de Desarrollo Local (CODEL) y en el 9% restante, además de las municipalidades, participan otro tipo de actores organizados del municipio. En la mayoría de los casos los actores locales (diferentes a los gobiernos municipales) participan en calidad de consulta y apoyo a las actividades promovidas por las instancias de gobierno municipal y en pocas ocasiones forman parte de los organismos de decisión”.

Las experiencias apuntan a una institucionalidad incipiente, resaltando que la consolidación institucional no depende exclusivamente de la obtención o no de la personería jurídica, sino más bien, de otros factores como la voluntad política de los actores involucrados y la claridad en la proyección del esfuerzo asociativo.

---

<sup>60</sup> Comisión Nacional de Desarrollo: "Estrategia compartida para el desarrollo nacional". San Salvador, El Salvador. Junio 2004.

<sup>61</sup> Zamora, Angela: "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". FUNDE-PNUD. San Salvador, El Salvador. Noviembre 2004.

Según el estudio de FUNDE, la parte financiera de las asociaciones municipales presenta grandes debilidades. Tienen fundamentalmente, dos fuentes de financiamiento: a) la cuota que aporta cada municipalidad; y b) los proyectos financiados por ONG, por el gobierno central o por la cooperación internacional.

Por tanto, la mayoría de los agrupamientos no cuenta con las condiciones físicas, financieras y de soporte técnico suficientes para su desarrollo, consolidación y sostenibilidad. En la mayoría de los casos, el sostenimiento operativo y funcional de estas instancias recae en agentes externos. A esto se suma el bajo perfil de actividades y servicios desarrollados de manera conjunta, lo que contribuye muchas veces, a la desmotivación de los actores participantes, al no encontrar mayor beneficio en su pertenencia a un esfuerzo asociativo.

En marzo del 2005, COMURES publicó, por su parte, un listado de 45 experiencias de asociatividad municipal de las cuales 43 son Asociaciones Municipales y 2 son empresas "intermunicipales" que brindan un determinado servicio en conjunto.

La importancia de la asociatividad municipal en El Salvador es indiscutible, no solo de cara al desarrollo local, sino también al desarrollo nacional. Una muestra de ello es que la CONADEL<sup>62</sup>, al entregar al Presidente de la República en mayo del 2005, los resultados de su trabajo, uno de los temas específicos que aborda es justamente, la asociatividad municipal, proponiendo el “diseño e implementación de mecanismos de control operativo de las mancomunidades dentro del marco jurídico nacional para garantizar la transparencia”.

Otra muestra de la importancia de la asociatividad municipal que vale la pena destacar, es que en diciembre del 2005 son aprobadas por la Asamblea Legislativa

---

<sup>62</sup> Decreto Ejecutivo No. 17, del 19 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial No. 136, Tomo 364, del 21 de julio del 2004.

un conjunto de Reformas al Código Municipal<sup>63</sup>, entre las cuales se incluye un número de artículos relativos a la Asociatividad Municipal. En el Título III del Código Municipal se crea el Capítulo II denominado “De la Asociatividad de los Municipios”, dentro del cual se explicitan las reformas o derogaciones de los siguientes artículos: el artículo 12 que faculta a los municipios o asociaciones de éstos a crear entidades descentralizadas para la realización de determinados fines municipales; el artículo 13 que regula el que estas asociaciones o entidades creadas gocen de personalidad jurídica, otorgada por el o los municipios que la conforman según la respectiva acta de constitución; el artículo 14 que define los elementos mínimos que deberán contener los Estatutos de las asociaciones o entidades municipales. Quedan derogados los artículos 17 y 18.

### 3.5. PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE MICROREGIONES.

Esta es una forma de asociación de municipios que “consiste en la integración de dos municipios o más comunidades que con objetivo y recursos comunes trabajan de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y capacidades”<sup>64</sup>. Es también una alianza estratégica de municipios que se encuentran dentro de un espacio geográfico y comparten características, condiciones, situaciones y procesos económicos.

Para entender y conformar la microrregión se debe partir y tomar como base a los municipios.

Los municipios se unen en función de impulsar un proceso de desarrollo local con participación de la población en un territorio más amplio, que les permita contar con más condiciones para avanzar conjuntamente al desarrollo, y para articular el proceso de desarrollo local de este conjunto de municipios con el desarrollo del país.

---

<sup>63</sup> Este conjunto de reformas al Código Municipal fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa el 20 de diciembre del 2005.

<sup>64</sup> Plan Microrregión Norte del Cacahuatique, Departamento de Morazán. Morazán Mayo de 2002.



## División Político Administrativa de El Salvador. Nivel de Municipios



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

La microrregión es el nuevo espacio territorial, social, político, económico y cultural, que resulta de unir los esfuerzos de dos o más municipios en busca de su desarrollo.

Entonces, la microrregión resulta de la acción de asociarse, de mancomunarse, es decir, de unir o de juntar esfuerzos por parte de una agrupación de municipios.

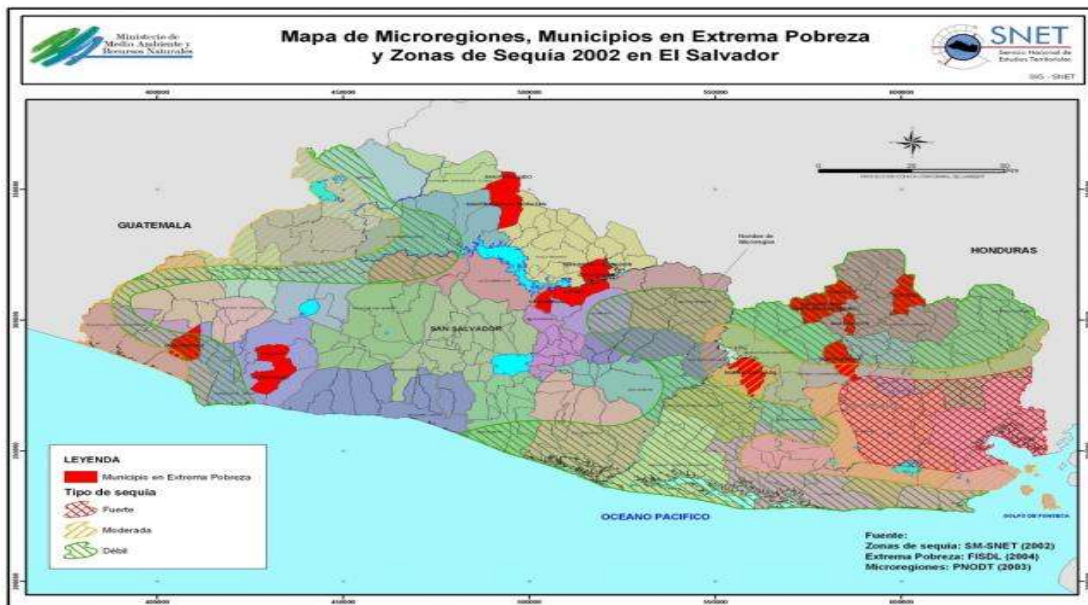
Es por esto que la microrregión debe partir desde los municipios que la conformarán. No impuesta desde arriba sin considerar los procesos de los municipios, su situación, voluntad y autonomía.

Son los municipios que impulsan, en sus propios territorios, procesos participativos de desarrollo local, los que podrán llevar esta manera de hacer las



cosas en sus municipios a un espacio territorial mayor en el que concurren dos o más municipios.

### **Microrregiones y Sequía. Identificación de municipios en pobreza extrema**



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

El artículo 207 de la Constitución Política de El Salvador, establece la posibilidad para las municipalidades de asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos que les permita realizar obras y servicios de interés común a dos o más municipios.

El Código Municipal establece la posibilidad de conformar un marco de trabajo entre dos o más municipios. En su artículo 11 expresa que los municipios se pueden asociar para proyectar, mejorar o defender sus intereses, así mismo, para concretar convenios de cooperación que les permitan prestar servicios o realizar obras comunes. El artículo 14, plantea la posibilidad de que varios municipios se unan

para crear entidades descentralizadas, con o sin autonomía, en función de realizar determinados fines municipales.

Es en este sentido que los municipios pueden unirse unos con otros para conformar una mancomunidad o asociación de municipios, que busca resolver necesidades comunes o tratar algún tema de interés común.

Trabajando de esta forma, los municipios, contarán con más posibilidades de impulsar sus procesos de desarrollo local y vincularlos al desarrollo nacional, tendrán más posibilidades de resolver sus problemas y de realizar sus proyecciones.

Pero, además, trabajar en forma asociativa o mancomunada les ayuda a:

- Tener más fuerza
- Ser escuchados con más atención
- Apoyarse y fortalecer solidaridad entre los municipios
- Mejorar sus relaciones y entenderse mejor
- Estrechar lazos de amistad y culturales
- Aprender de los otros, intercambiar o compartir experiencias
- Mejorar las capacidades locales
- Ahorrar recursos y energías
- Gestionar proyectos conjuntamente

- Impulsar proyectos comunes
- Facilitar el apoyo de las instituciones a los municipios
- Fortalecer la economía, mejorando la producción y el comercio, ampliando el mercado
- Tener más capacidad propia y no depender de las instituciones
- Fortalecer su autonomía

En el caso de la zona oriental de El Salvador esta compuesta por cuatro subregiones y cada una de ellas compuesta por una o varias microrregiones, esto según el PNODT, que son:

La Sub-región Norte del Oriente compuesta por las microrregiones de:

### Microrregiones de la Subregión Norte del Oriente.

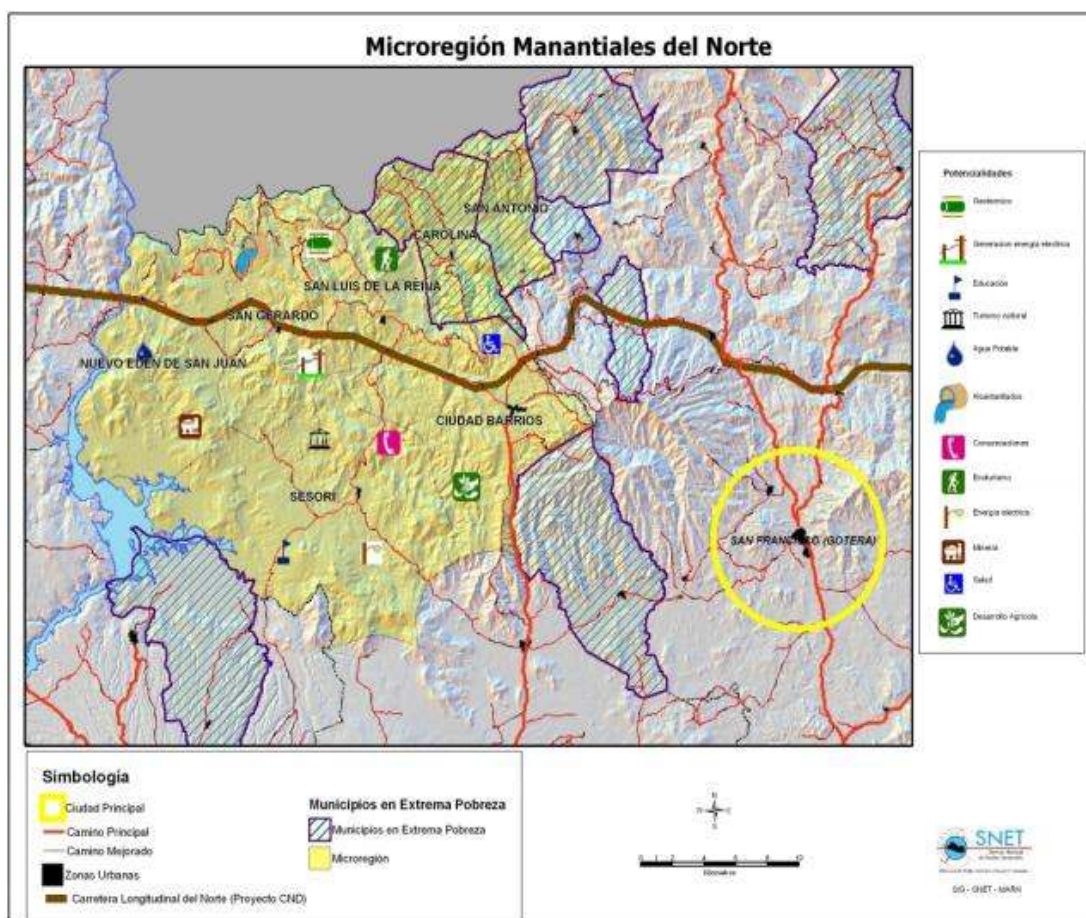


FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gov.sv/snet/?q=node/320>

Microrregión Manantiales del Norte (MANORSAN): Ciudad Barrios, San Antonio, Carolina, San Luís de la Reina, San Gerardo, Nuevo Edén de San Juan, Sesori;

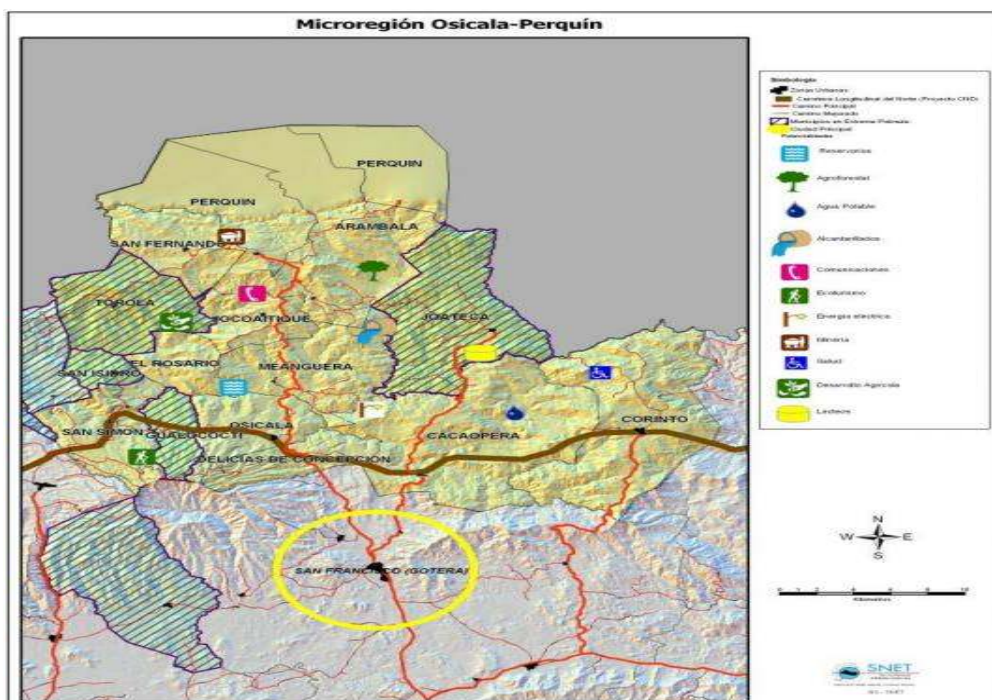
### Microrregión Manantiales Del Norte.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).  
<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

Microrregión Osicala – Perquín: Osicala, Gualococti, San Simón, San Isidro, Delicias de Concepción, Cacaopera, Corinto, Joateca, Meanguera, El Rosario, Jocoatique, Arambala, Perquín, San Fernando, Torola.

### Microrregión Osicala-Perquín

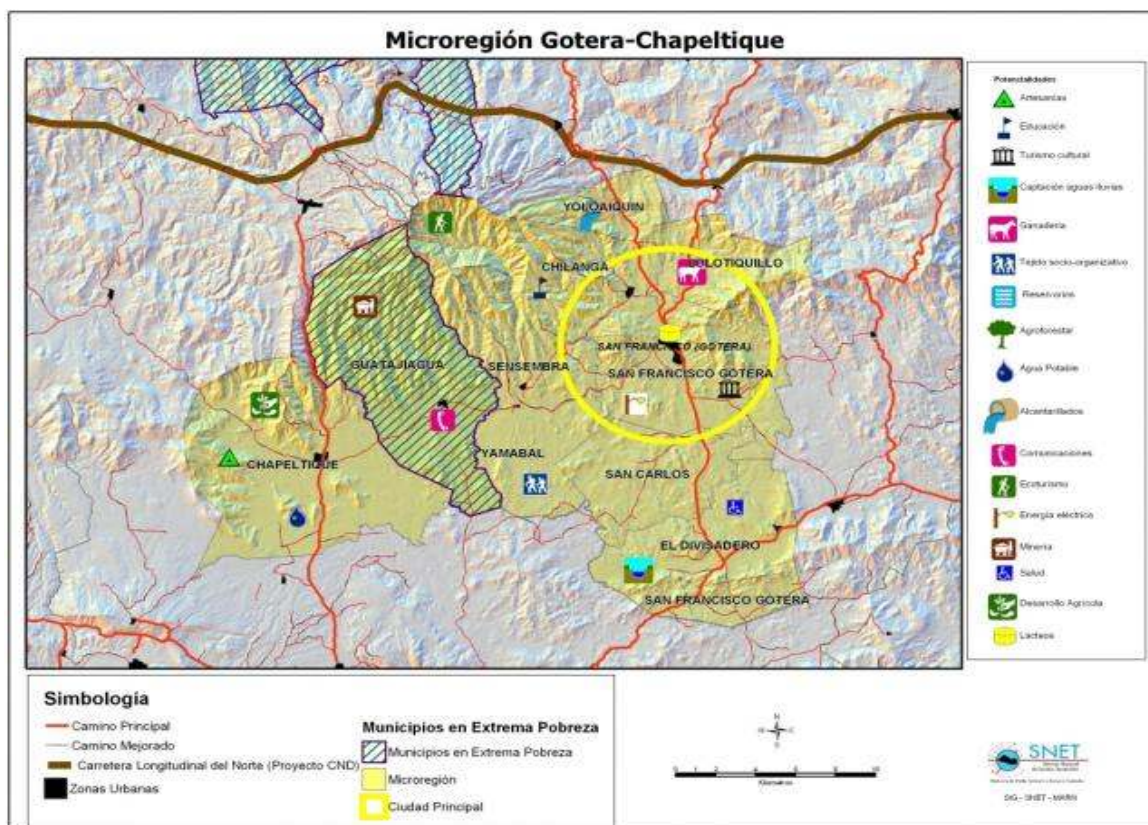


FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).  
<http://atlas.snet.gov.sv/snet/?q=node/320>

Microrregión Gotera – Chapeltique: Chapeltique, Guatajagua, Yamabal, Sensembra, San Francisco Gotera, San Carlos, El Divisadero, Chilanga, Lolotiquillo, Yoloaquin.



## Microregión Gotera-Chapeltique.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

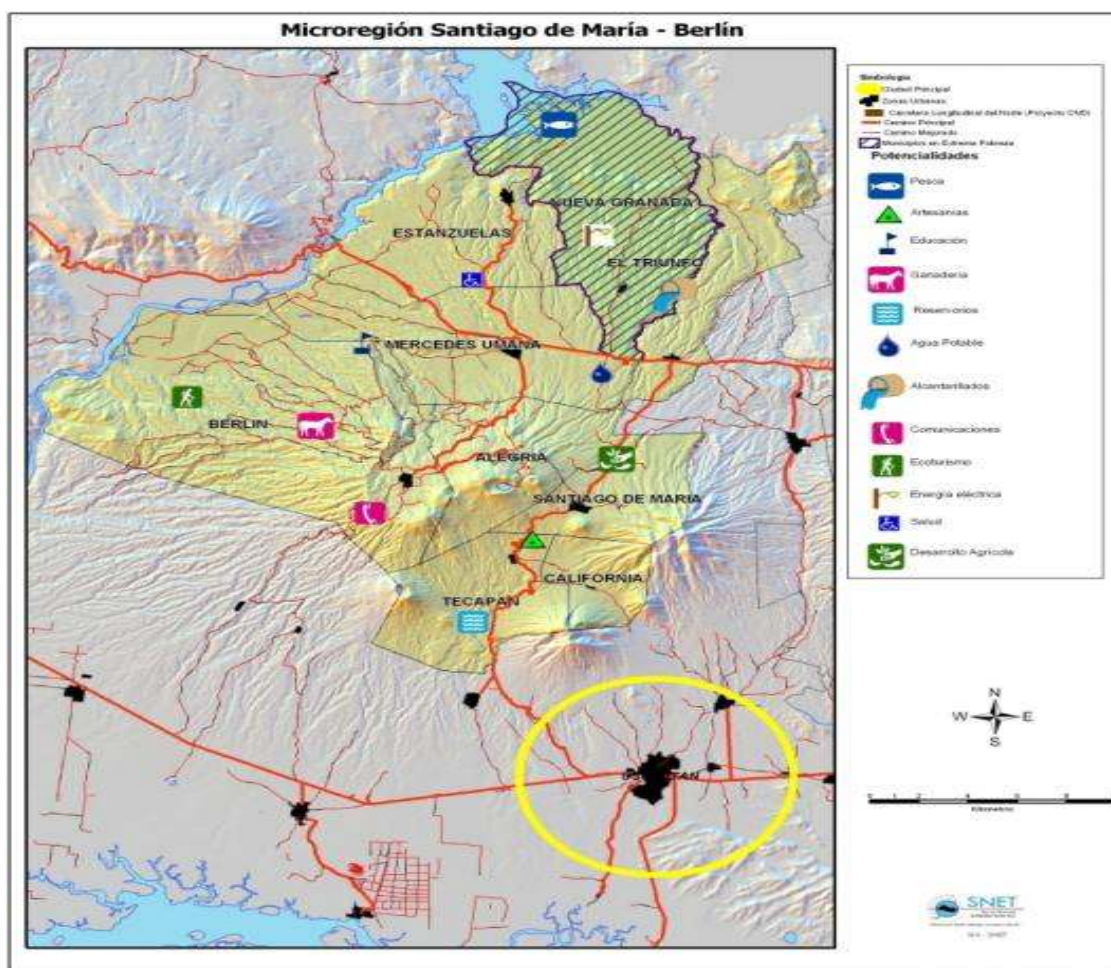
<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

Microrregión Santa Rosa de Lima: Santa Rosa de Lima, Jocoro, Sociedad, Bolívar, San José, El Sauce, Concepción de Oriente, Anamorós, Lislique, Nueva Esparta, Polorós.

La Sub-región Usulután, compuesta por las microrregiones de:

Microrregión Santiago de María – Berlín: Santiago de María, Tecapán, California, Alegría, Berlín, Mercedes Umaña, Estanzuelas, Nueva Granada, El Triunfo.

## Microregión Santiago de María-Berlín.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

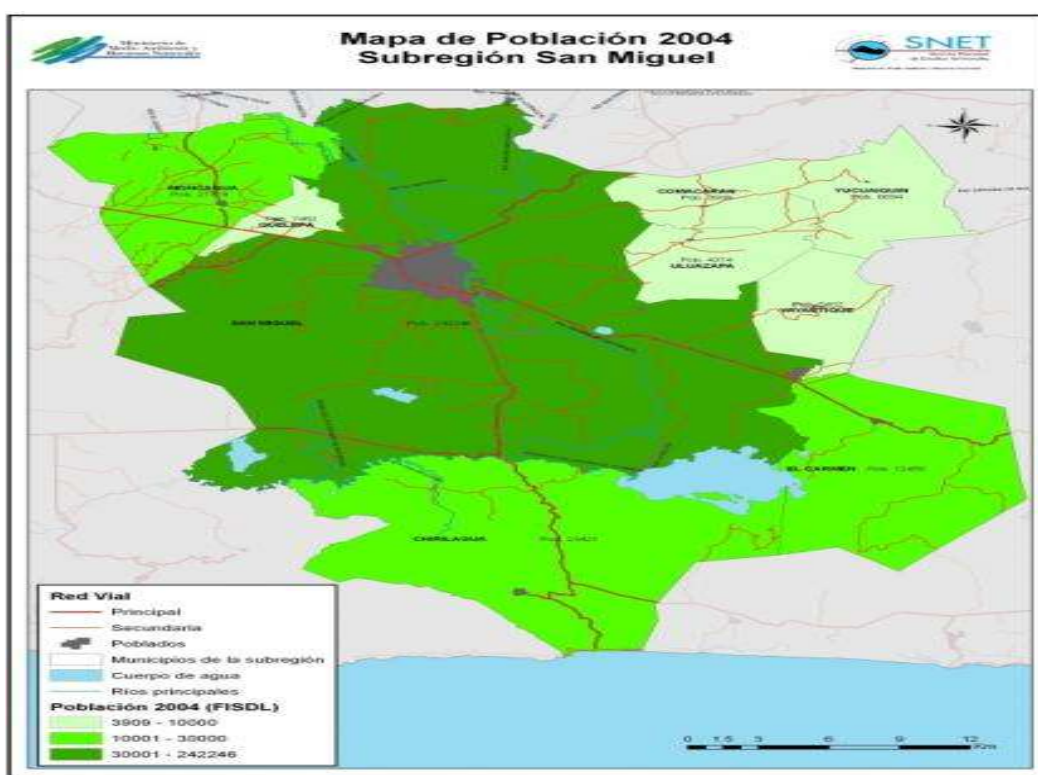
Microregión Valle de La Esperanza: Jucuapa, San Buenaventura, Chinameca, Nueva Guadalupe, Lolotique.

Microregión Jiquilisco - Puerto EL Triunfo: Jiquilisco, Puerto El Triunfo, San Francisco Javier, San Agustín.

Microregión Usulután: Ozatlán, Usulután, San Dionisio, Santa María, Santa Elena, Ereguayquín, Concepción Batres, El Tránsito, San Rafael Oriente, San Jorge, Jucuarán.

Sub – región San Miguel, compuesta por una microregión:

**Mapa de Población 2004. Sub región San Miguel.**



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

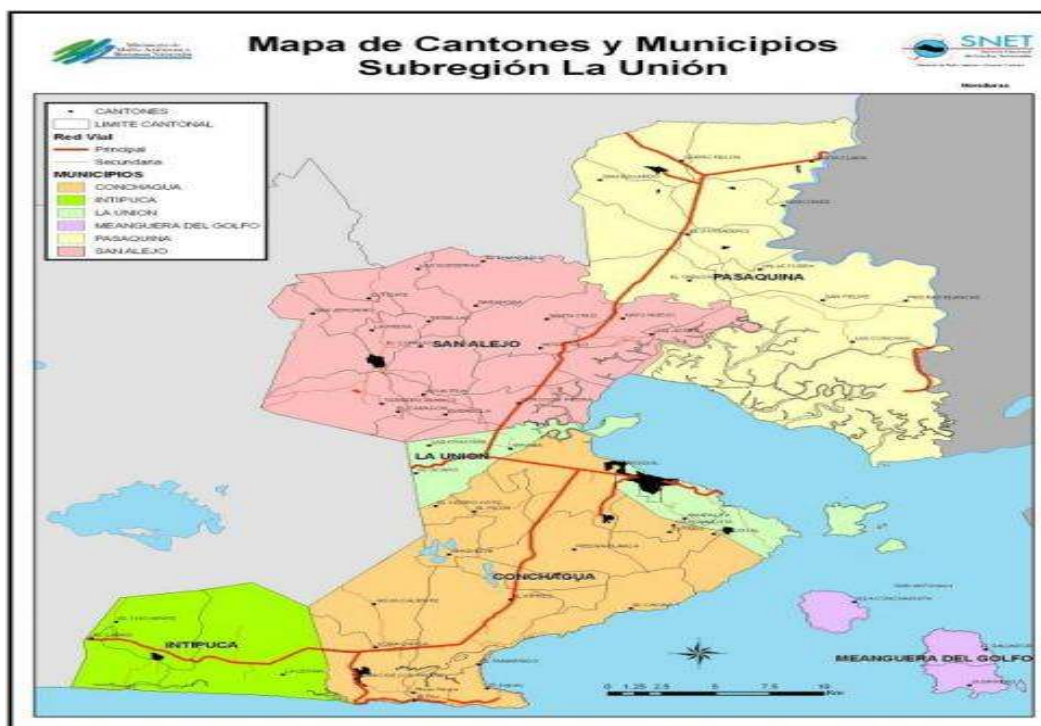
<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

Microregión San Miguel: San Miguel, Quelepa, Moncagua, Comacarán, Uluazapa, Yucuaquín, Yuyantique, El Carmen, Chirilagua.

Sub - región La Unión, compuesta por la microregión de:



## Microregiones de la Sub región La Unión.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES, (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

Microregión La Unión: Conchagua, Intipucá, Meanguera del Golfo, Pasacuina, San Alejo

### 3.6. PARTICIPACION CIUDADANA.

Se trata de analizar, el estado de los procesos de participación de la ciudadanía a nivel local, entendiendo por tal, el involucramiento de las personas y las organizaciones que las representan en los procesos de gobierno, en relación con su

vida diaria y con las políticas y estrategias de desarrollo que se implementen en su territorio.

El Estado, cada vez más pequeño frente a la creciente urgencia de integraciones regionales y de la globalización, es, sin embargo, demasiado grande frente al ciudadano común y sus problemas cotidianos. Por eso, cada día se plantean con más claridad como requisitos de la nueva democracia, la necesidad de canales de efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas en el gobierno de sus propios asuntos, por una parte, y la conveniencia de descentralizar las competencias del Estado hacia instancias más próximas al ciudadano y su diario acontecer, por la otra.

La democracia moderna evoluciona hacia formas que son más de participación que de representación, y hacia ámbitos cada vez más reducidos, tanto en el espacio (territorio) como en las competencias (las que directamente afectan a la ciudadanía), por lo que pareciera que las posibilidades reales de un ideal de democracia plena, tienden a concretarse en sociedades más primarias, particularmente en el municipio.

La participación ciudadana es consustancial al concepto de desarrollo local, ya que el involucramiento de las personas en la solución de sus problemas es tal vez la principal oportunidad que ofrece lo local como espacio de desarrollo. Al mismo tiempo, durante los últimos años se han registrado en el país – y en muchos otros países de América Latina - diversas experiencias que parecen mostrar las potencialidades de la participación ciudadana local como generadora de gobernabilidad democrática, de mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública y de fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “capital social” para el desarrollo.

### 3.6.1. AVANCES Y ESTANCAMIENTOS EN LA PARTICIPACION CIUDADANA LOCAL.

Se reforma del Código Municipal para la participación y la Transparencia.

En diciembre del 2005, la Asamblea Legislativa aprobó finalmente, una reforma al Código Municipal que tuvo como aspecto relevante la inclusión de diversas modificaciones en lo concerniente a la participación ciudadana y la inclusión de la transparencia en la gestión pública municipal.

Con esta aprobación culminó un proceso que dio lugar, desde el 2002, a la elaboración y presentación de tres propuestas. La primera propuesta concertada por 43 organizaciones civiles y COMURES, planteaba una reforma al título IX del Código Municipal y se presentó a la Asamblea Legislativa como pieza correspondencia en agosto del 2002. La segunda propuesta consistió en un ante proyecto de Ley de Transparencia Municipal que presentó COMURES en diciembre del 2003, que retomaba, en buena medida, los principales contenidos de la primera propuesta y agregaba otros referidos principalmente a la transparencia en la gestión municipal. Posteriormente, en noviembre del 2004, 92 organizaciones civiles, entre las que se encontraban ONG, universidades y comités de desarrollo local, presentaron una pieza de correspondencia en la que proponían una reforma más completa del Título IX del Código Municipal.

Los principales avances del Código Municipal reformado en la temática que aquí se aborda, son los siguientes:

- Se incluye en el Código Municipal el componente de “transparencia” en la gestión municipal y se establecen algunos derechos.

- Se establece algún tipo de documentación que será de acceso público, como las ordenanzas, el presupuesto de inversión; los planes municipales; el valuó de los

bines a adquirir o vender, las fotografías, grabaciones y videos de actos públicos; y los acuerdos municipales solo para “aquellos ciudadanos que directamente resulten afectados por los mismos”.

- Se define la obligatoriedad de celebrar un ejercicio anual de rendición de cuentas y se especifican algunos contenidos mínimos.

- Se prohíbe “la utilización de bienes y servicios municipales con fines partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal”, así como “permitir al personal de la municipalidad participar en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones”.

- En lo que se refiere a la participación ciudadana, se elimina la obligatoriedad de celebrar Cabildos Abiertos y se amplía la cantidad de mecanismos de participación ciudadana, con un menú que incluye varios que ya están funcionando en diversos municipios del país, entre los que se destacan las sesiones públicas del Concejo Municipal, el plan de inversión participativo y los comités de desarrollo local.

- Se reglamenta el mecanismo participativo de la Consulta Popular y se introduce la iniciativa ciudadana para convocarla.

- En lo que toca a la organización social, se reglamentan de manera más detallada, los requerimientos para que una asociación comunal obtenga personería jurídica y se posibilita que de no recibir la solicitud de personería respuesta del gobierno local, ésta será entregada por ministerio de ley.

- Se establece la obligatoriedad de que los Concejos Municipales aprueben ordenanzas de participación ciudadana y transparencia, lo cual posibilita que este organismo junto con la sociedad civil de cada municipio, adecuen los mecanismos legales a cada realidad local.

Pese a lo positivo de estas reformas, se excluyeron varias propuestas de las organizaciones civiles y se restringieron otras, de manera que se redujeron considerablemente los alcances de la reforma. Por ello, se considera pertinente exponer a continuación las más significativas:

- El derecho a la información se restringe a “los ciudadanos domiciliados en el municipio” debido a lo cual, los ciudadanos de otro municipio o los medios de comunicación quedan excluidos de esta ley.

- Si bien es cierto -como ya se apuntó antes-, que de acuerdo a los cambios, la Consulta Popular se puede convocar por iniciativa ciudadana, se estableció que para ello se deben presentar firmas de por lo menos el 40% de los ciudadanos y ciudadanas inscritos para votar en el municipio, debido a lo cual se restringe fuertemente la iniciativa. Al respecto, la propuesta de las organizaciones ciudadanas era de un 10%, pero a solicitud de COMURES, se multiplicó por cuatro el requerimiento mínimo, lo que refleja el temor que todavía la mayoría de alcaldes y alcaldesas tienen a la participación de la ciudadanía.

- Se dejó de lado la propuesta de ampliar las posibilidades de otorgar personería jurídica a otras organizaciones sociales no comunales y a las federaciones de organizaciones comunales.

- No se aprobó – sin mayor argumentación - la posibilidad ampliar las posibilidades de otorgar personería jurídica a otras organizaciones sociales no comunales y en especial de otorgarla a federaciones de organizaciones comunales.

- No se aceptó la propuesta de requerir que en los órganos directivos de las organizaciones comunales por lo menos el 30% deberían ser mujeres.

- En el rubro de la información municipal, no se incluyó que también debería ser pública la información sobre cuestiones como los acuerdos municipales, los

documentos que reflejan el ingreso y el gasto municipal, la información sobre licitaciones ya resueltas, las evaluaciones sobre la ejecución de planes y proyectos, etc. En muchos países del mundo, toda la información del Estado, tanto en el ámbito del gobierno nacional como de los gobiernos locales, es pública, con pocas excepciones. En El Salvador todavía hay mucho recelo, lo que revela fuertes resistencias a hacer más transparente la gestión pública incluyendo la del ámbito municipal.

- Se excluyeron todas las propuestas orientadas a facilitar el cumplimiento de la ley, como son: a) que debe de existir un servicio de información a los ciudadanos en cada municipalidad; b) que debe establecerse un límite de tiempo para que la municipalidad entregue la información requerida por los ciudadanos; c) que el incumplimiento a lo establecido en la presente ley pueda ser exigible judicialmente ante los tribunales de paz del municipio. Así, se reproduce algo que es típico en las leyes latinoamericanas, y es que existe mucha retórica, pero se excluyen de la ley todos los “detalles” que de alguna manera, pueden garantizar que éstas sean efectivamente cumplidas.

### 3.6.2. EL APOORTE DE LOS COMITÉS DE DESARROLLO LOCAL (CDL) A LA DEMOCRACIA LOCAL.

El principal aporte de los CDL es que incorporan al proceso de decisión política un conjunto de organizaciones y personas que, hasta hace muy poco, estaban excluidas de los procesos políticos, como son principalmente las asociaciones de desarrollo comunal (ADESCOS), pero también otras, como agrupaciones de mujeres, de jóvenes, asociaciones religiosas, empresas, etc.

El principal proceso decisional que se concentra en los CDL es la definición de inversiones en obras municipales y más específicamente, en aquellas que se financian con transferencias del FODES. En otras decisiones que también son

importantes, referentes a ordenanzas y servicios municipales, su participación es todavía excepcional.

El principal aporte de los CDL a la eficiencia de la administración pública municipal, radica en su capacidad de producir información calificada para la municipalidad, tanto en lo que se refiere al diagnóstico de los principales problemas del municipio (más que sobre sus fortalezas y oportunidades), como a la manifestación de las preferencias ciudadanas. Los CDL sirven también en muchos municipios, como canal de demandas y señalamientos ciudadanos a la municipalidad.

Algo que parece claro es el estímulo que han construido los CDL para la organización local, de manera que esto podría contribuir a contar, en el mediano plazo, con tejidos organizativos locales más densos.

Especialmente importante es el aporte de los CDL como espacios donde los actores que se encuentran en desventaja social pueden influir en las políticas públicas. Esto se evidencia en el reiterado comentario por parte de directivos y directivas en cuanto a que esta práctica social ha incrementado su autoestima.

También se ha constatado en estos tres años, que los CDL han contribuido a elevar la influencia que han adquirido las comunidades rurales y las pobres urbanas en este tipo de organismo, así como en su capacidad de influenciar los recursos municipales para solventar sus necesidades.

Así también se evidencia que el peso de la mujer es mayor en las organizaciones de base comunitaria y en los CDL, que en otras estructuras políticas municipales y nacionales. No obstante, no se registran casos aún, en donde la participación de la mujer en CDL, haya resultado determinante para decisiones favorables en aspectos sustantivos para el desarrollo de este sector.

Donde definitivamente no se ha podido encontrar mayor relación es entre la existencia de CDL y las actividades económicas locales. Hay quienes argumentan que esto se debe por un lado a que el proceso de concertación local ha estado hasta el momento muy centrado en solventar la deuda social que el Estado mantiene con las y los pobres y a la debilidad de los actores económicos entre los integrantes de estas estructuras. Por otro lado, la experiencia en otros países parece demostrar que lógicas sociales y económicas necesitan distintos ámbitos para desarrollarse, de manera que cuando se han tratado de promover transformaciones productivas, los mecanismos más apropiados han resultado ser la Agencias de Desarrollo Local u otro tipo de organizaciones similares.

Por último debe decirse que uno de los puntos frágiles de los CDL es el de su sostenibilidad, tanto política, como financiera. En este sentido, el estudio demuestra que el índice de mortalidad de los CDL es alto y que su causa más inmediata de disolución o de ostracismo son los cambios en el gobierno municipal.

No obstante detrás de esta causa, se encuentran a menudo otras como la aplicación de estrategias de constitución que lo sitúan como casi un instrumento anexo al gobierno municipal, razón por la cual es rechazado por los nuevos gobiernos cuando se producen cambios electorales.

Por otro lado, la inexistencia de un marco legal que sea funcional y disminuya las posibles arbitrariedades políticas, incrementa la vulnerabilidad política de los CDL.

Las dificultades que enfrentan los CDL para su sostenibilidad tanto política como económica, son dos de los peligros más evidentes que tienen que enfrentar. En este sentido, se requiere de voluntad política, es decir, de apuestas del sistema a estos mecanismos de participación ciudadana y de la institucionalización de procesos sociales y políticos, dentro de los cuales los CDL se constituyan en piezas



que contribuyan a visualizar e implementar las apuestas estratégicas de los territorios.

La dificultad para sus sostenibilidad económica representa, sin duda, un peligro para el funcionamiento de los CDL y también para su autonomía, no sólo frente al gobierno local, sino también frente a otros actores. Si bien el problema de falta de recursos se puede resolver por medio de fondos públicos, es importante que esto se plantee no como una dádiva del Estado, sino más bien como un compromiso institucional con la participación ciudadana.

### 3.6.3. ALGUNAS TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS.

La puesta en práctica de las reformas del Código Municipal, mediante la cual se podrían cristalizar algunos avances, debería mantenerse en la agenda de la CONADEL,, faltando ver su voluntad política para abrirse a una mayor participación de la ciudadanía, que redunde en acuerdos sólidos de mediano y largo plazo.

La actuación de las municipalidades está todavía signada por la construcción de infraestructura de diverso género, sin que se vislumbre un salto cualitativo al desarrollo social, económico, cultural y político, salvo pocas y honrosas excepciones.

Por ello, los esfuerzos participativos en beneficio de los sectores más vulnerables de la población, se perfilan como iniciativa y presión de los mismos grupos y de organizaciones de la sociedad civil interesadas en involucrar a los gobiernos locales en la solución de los problemas que los motivan.

La participación ciudadana y la aportación de recursos propios para la ejecución de obras y servicios por parte de la ciudadanía, se da en los sectores más empobrecidos y se hace alrededor de la obtención de servicios vitales primarios. También se mantiene la tendencia a organizarse comunalmente para participar en

los planes de inversión participativa y mejorar las relaciones con los gobiernos locales.

Los CDL, que se revelan como espacios que abren paso a la participación organizada de la ciudadanía, son aún frágiles y presentan fuertes vulnerabilidades especialmente por la inexistencia de un marco legal que sea funcional y disminuya las posibles arbitrariedades políticas y por su dependencia en gran medida de la cooperación externa y de los gobiernos locales.

La contraloría ciudadana sobre la gestión de las municipalidades y específicamente sobre el uso de los recursos, ha continuado avanzando muy lentamente y todo pareciera indicar que así seguirá, igual que la tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las administraciones públicas municipales. Por eso, vale la pena dar pasos firmes hacia la implementación del sistema de transparencia impulsado por COMURES.

### 3.7. LA LOGICA DE LOS ACTORES.

Una lógica es una estructura racional, implica cierta coherencia entre objetivos, interpretaciones estrategias y prácticas. Los objetivos se relacionan con los logros que se pretenden alcanzar por ejemplo: obtener beneficios económicos, acumular poder político satisfacer necesidades básicas ganar prestigio, ejercer la solidaridad, etc. Están fuertemente asociados a principios y valores, pero también a condicionamientos estructurales y contextuales en tanto están influidos por el “ser social”, por la posición y el papel en el contexto en el que se participa<sup>65</sup>.

Los objetivos condicionan fuertemente naturaleza de la lógica de los actores, así pueden distinguirse actores económicos, políticos y socioculturales de acuerdo al tipo de orientación predominante y los recursos que se ponen en juego (la riqueza, el

---

<sup>65</sup> Existe una amplia literatura sociológica acerca de la relación entre percepciones subjetivas y condicionamientos de la estructura social.

poder o la sociabilidad). Las interpretaciones que realizan los actores se refieren al contexto más inmediato de su acción con respecto a las posibilidades y obstáculos o restricciones que ofrece y, especialmente, con respecto a las expectativas acerca de lo que harán otros. Las interpretaciones se originan en la representación sobre lo posible y lo deseable, derivan en algún cálculo implícito o explícito entre lo que es posible hacer y lo que se quiere o debe hacer<sup>66</sup>.

Aquí es muy importante establecer las concepciones que los actores locales tienen sobre el tiempo y el espacio, sobre la naturaleza y la sociedad, sobre lo económico, lo social y lo político, sobre la autoridad, los derechos y las obligaciones, sobre el cambio y la innovación (Coraggio: 2000). habitus de Pierre Bourdieu y entre conciencia práctica y conciencia discursiva de Anthony Giddens. Somos conscientes de las implicancias teóricas de la definición de la lógica de los actores que adoptamos pero nos parece que tiene cierto valor operativo para iniciar un análisis descriptivo del comportamiento de los actores locales.

El logro de los objetivos, mediado por las interpretaciones, lleva a construir una estrategia entendida como el diseño de la acción teniendo en cuenta las restricciones del contexto, lo que generalmente se denomina cálculo de viabilidad de la acción; la estrategia supone una evaluación de las alternativas disponibles; la opción por una de ellas es el resultado de algún balance entre lo que hay que resignar y lo que se puede lograr. Finalmente, los objetivos, las interpretaciones y las estrategias culminan, en la práctica. La noción de práctica remite a la expresión activa de la configuración de todas las dimensiones mencionadas que constituyen solamente distinciones analíticas de las actividades concreta de los actores.

La práctica, y su lógica, puede ser adaptativa o innovativa, y ello depende de las posibilidades de actuar sobre la realidad local de personas, grupos y organizaciones. Los actores más débiles tienden a adaptarse, los fuertes son activos

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*

en el sentido de tomar iniciativas. En este punto hay que evitar el error habitual de considerar a la innovación y a la capacidad de iniciativa, por sí mismas como señales de desarrollo y cambio, ya que pueden estar al servicio de estrategias de conservación del orden existente, que pueden ser creativas y novedosas sin alterar las relaciones sociales ni las condiciones que las preservan: se trata de un cambio en los medios sin modificar los fines.

Así podríamos realizar un largo recorrido por diversas formas de “innovación”: tecnológicas, organizacionales, de formatos de políticas, etc. que encubren la permanencia los entramados y dispositivos de control social inherentes a las modalidades de dominación vigentes. Contrarius sensus las denominadas prácticas adaptativas nunca lo son totalmente, en la medida en que son estratégicas, es decir el resultado de un cálculo situacional, y tienden a aprovechar o a generar condiciones favorables para el actor, sea a partir de la existencia de menores controles en determinados ámbitos y sobre algunas actividades, sea por que surgen ciertas necesidades de reciprocidad e intercambio con los actores más fuertes.

Sintetizando este punto podemos concluir que desde esta perspectiva se distinguen lógicas y prácticas conservadoras de lógicas y prácticas transformadoras, estas últimas se caracterizan por modificar las relaciones sociales locales, en la medida en que introducen nuevos valores y reglas y procedimientos. La presencia de estas lógicas está estrechamente relacionada con la existencia de actores fuertes y de actores débiles. La fortaleza o debilidad también se reproduce a través de una serie de entramados que permiten afirmar que los actores fuertes no sólo lo son por los recursos que controlan individualmente sino, sobre todo, porque participan de un sistema de vínculos, acuerdos y compromisos para sostenerlos. En la sociedad local suele ser particularmente importante la trama de relaciones personales que componen redes de amistad y de parentesco que están en la intersección de varios círculos formales de la economía, la política y las organizaciones locales.

De acuerdo con sus objetivos y en proporciones diferentes en cada caso individual y en la sociedad en su conjunto, los actores se movilizan impulsados por tres tipos de lógica: una lógica individual, una lógica comunitaria y una lógica pública.

1. Una lógica individual, privilegia la esfera más inmediata de los intereses personales. En muchos casos se basa en el supuesto de que la satisfacción de necesidades a partir de utilización de recursos locales de todo tipo requiere excluir a los demás. En el extremo ésta interpretación lleva a resignificar lo público, por ejemplo, a convertir una plaza en un shopping, a un espacio natural de disfrute colectivo en un loteo privado o a ejercer la función en el estado privilegiando un interés personal o corporativo. Se estructura a partir de metas competitivas: los logros de unos reducen y/o amenazan las posibilidades de los otros y tiene como objeto recursos normalmente escasos como la riqueza y el poder. Ello implica la ausencia, o debilidad, de una meta grupal que deriva en diversas formas de apropiación, control y acumulación de recursos, provocando situaciones de dependencia y dominación reflejadas en la ya mencionada distinción entre actores fuertes y débiles. Las diversas formas de “clientelismo” identificables en el ámbito local se establecen a partir del predominio de este tipo de lógica, tanto por parte del “patrón” como del “cliente”<sup>67</sup>. El predominio de este tipo de lógica reduce el nivel confianza entre los individuos, debilita o degrada las relaciones sociales y obstaculiza la posibilidad de promover cambios en la sociedad local.

Sin embargo, la referencia a estas formas patológicas de la lógica individualista no debe ocultar que hay que asegurar y preservar aquella dimensión de lo individual que se conecta con la identidad personal y la vida privada, requisito ineludible para la autonomía de las personas, fuente de diversidad y pluralismo

---

<sup>67</sup> Uno de los componentes de la relación clientelar es una “lógica instrumental” porque la relación es pragmática ya que se establece a partir de un beneficio que esperan obtener los que participan en ella. Peón, César: “Apuntes para una teoría (weberiana) del clientelismo político” en Estudios de sociología política. M.Weber, E. Durkheim y F. Tönnies, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993

imprescindible para asegurar la capacidad de iniciativa de la sociedad local en su conjunto<sup>68</sup>.

En las perspectivas tradicionales del desarrollo el actor dominante que opera con este tipo de lógica es la empresa, el denominado “sector privado”, cuyo principal objetivo es la búsqueda de rentabilidad y al cual se le adjudica el papel protagónico en la puesta en marcha de los procesos de crecimiento económico, mientras que la forma típica de regular las relaciones entre este tipo de actores es el mercado.

2. Alrededor de identidades sociales, culturales, étnicas y religiosas, y de las necesidades de reproducción de la vida cotidiana, se desarrollan prácticas basadas en la solidaridad, la ayuda mutua y, en algunos casos la acción colectiva, representativas de una lógica comunitaria. Pueden dividirse en prácticas estructuradas por una lógica de la sobrevivencia o por una lógica reivindicativa, los comedores y roperos comunitarios, las solidaridades al interior de comunidades de inmigrantes y religiosas, entre otras, son ejemplos de la primera; las organizaciones que reclaman por derechos -de los pueblos originarios, por el uso de la tierra urbana, por el derecho a trabajar, etc.- pertenecen a la segunda.

Expresan una lógica comunitaria en la medida que su acción sugiere la existencia de un grupo restringido y bastante homogéneo, que muchas veces funciona a partir de un consenso que no necesita ser explícito sino que se basa en identidades y solidaridades activas. En los casos en los que predomina la lógica de la sobrevivencia se establece una idea de reciprocidad que tiene su origen en la matriz típica de las relaciones de parentesco, es decir, en los compromisos de asistencia mutua entre los miembros de una misma familia o de un mismo linaje. Estas características de la lógica comunitaria se manifiestan especialmente, aunque no únicamente, entre la población criolla y paisana<sup>69</sup> de la zona rural y de la periferia de

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> En la Patagonia se denomina “paisano” al descendiente de la población aborigen, especialmente a la que pertenece al pueblo maupuche.

las ciudades. Un supuesto razonable es pensar que en las localidades pequeñas y medianas existen importantes reservorios de valores como la amistad y la confianza que son los principales materiales de construcción de una lógica comunitaria.

Aquí el protagonismo lo tienen las diversas formas de organización basadas en la identidad y la solidaridad que integran el denominado “sector comunitario” o “sociocultural”, estructurado sobre la base de intercambios de reciprocidad y autoreconocimiento y que, si bien han existido siempre, crecieron mucho en los últimos años como una manera de procesar las consecuencias de la crisis de una economía que tenía como uno de sus principales factores al trabajo asalariado.

3. Los actores orientados por una lógica pública, tienden a privilegiar la libre accesibilidad a los recursos de todo tipo y, lo más importante, a promover la constitución de ámbitos para la construcción reflexiva de algún tipo de interés colectivo. Predominan las metas cooperativas y promueve la inclusión ampliada de los ciudadanos en la medida que la idea de lo público avanza sobre diferentes sectores de la sociedad local. Esta esfera de la vida colectiva ha sido predominantemente representada por las instituciones del estado pero no de forma exclusiva y excluyente. El papel de los municipios, el peso y la naturaleza de su intervención en la generación y sostenimiento de este tipo de lógica, es un indicador que permite distinguir entre municipios que se convierten en verdaderos gobiernos locales, o mejor en gobiernos de lo local, y simples administraciones.

Con el cuestionamiento al papel del estado como agente protagónico en la definición y administración del interés colectivo – el denominado en el paradigma tradicional “sector público-, la dimensión de lo público, la estructuración de esta esfera y de su respectiva lógica, a quedado a la deriva, sin claras definiciones y sujeta a intervenciones parciales, cuando no, como ya se ha dicho a ser invadida por agentes e intereses privados o asumida en alguno de sus aspectos por la dimensión

comunitaria. Sin embargo en teoría, a diferencia de la lógica comunitaria, las nuevas versiones acerca de la “lógica pública” enfatizan la interacción discursiva que es, en principio, ilimitada y abierta; lo que implica una pluralidad de actores y perspectivas.

Los nuevos significados acerca de la política y del estado construidos tanto desde la academia<sup>70</sup> como a partir de una revalorización de la democracia liberal en el campo de la práctica política han colocado en un lugar dominante la preocupación por la ciudadanía y el espacio público.

La ciudadanía es de alguna manera un concepto que comienza a trabajar lo social en lo político, al mismo tiempo que despolitiza lo público, en el sentido que lo desvincula de los partidos y del estado.

La lógica individualista, y en parte la comunitaria, por el carácter de su estructura de racionalidad, tiende a volverse recursiva, repetitivas y conservadora. En la medida que obtiene resultados, cierto nivel de “logro” con respecto a los objetivos planteados, se estabiliza alrededor de aquellas prácticas que la reproducen, y que de alguna manera se institucionalizan. Su adscripción a una racionalidad instrumental, o en el caso de la lógica comunitaria su dependencia de lazos personales y afectivos, refuerza este mecanismo circular.

Esta tendencia se consolida en la medida en que estas tres esferas de la acción social permanecen aisladas o débilmente comunicadas. Una sociedad puede caracterizarse con provecho para el diseño de estrategias de desarrollo, prestando atención a las características de este tipo de lógicas y esferas de acción y, sobre todo, identificando el peso relativo de cada una y los niveles de articulación existentes entre ellas.

---

<sup>70</sup> Las ciencias sociales en América Latina y en Argentina en el período de reconstrucción institucional posterior a las dictaduras militares recurren a los más diversos “neocontractualismos”, a las filosofías del lenguaje de Ludwig Wittgenstein y John Searle y a la teoría de la comunicación de Jürgen Habermas para hacer de la “esfera pública” un concepto privilegiado en la denominada “transición democrática.”



Es posible hipotetizar que en una localidad con problemas de desarrollo predomine una lógica individualista o corporativa<sup>71</sup>, sin embargo, hay que tener la mirada atenta para detectar los lugares donde ocurren “cosas diferentes”, donde, aunque sea en pequeñas dosis, se percibe el rastro de otra “lógica” y, por lo tanto, de otros actores. Esas innovaciones, muchas veces producto del esfuerzo de quiénes actúan a partir de principios y valores contradictorios con los dominantes, deben ser recuperadas para otorgarles una visibilidad que contribuya a plantear que el cambio es posible y deseable, ya que uno de los problemas más graves es la “naturalización” de la sociedad y la cultura, origen de muchas de las formas de fatalismo y resignación.

La configuración que adquiere la relación entre las diferentes lógicas es el resultado de los procesos de interacción entre los actores locales, pero, a su vez, esos procesos no serían posibles sin una modalidad de acción regulada por esas lógicas. En otras palabras, la circularidad de la que hablamos expresa esta doble dimensión de lo social: las lógicas son el resultado y el medio de las prácticas sociales, entendidas en este caso como modalidades de interacción. Las lógicas no existen fuera de un sistema de actores, fuera de las relaciones entre actores locales, definen y son definidas por esas relaciones<sup>72</sup>.

El sistema de actores, constituido por actores con lógicas diferentes, pero en muchos casos complementarias, puede ser entendido también como un sistema de dominación, en ese sentido, interesa identificar que actitudes y acciones contribuyen a reproducir las relaciones de dominación y cuales a transformarlas.

---

<sup>71</sup> Definimos a una lógica corporativa como la expresión organizada de las lógicas individuales de actores que desarrollan una misma función, especialmente en el campo económico y profesional

<sup>72</sup> Esta definición remite al concepto de “dualidad de estructura” de Anthony Giddens “las propiedades estructurales de sistemas sociales son tanto medio como resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva”, Giddens, A.: ob.cit., pag.61

En consecuencia, una “buena sociedad”, una sociedad desarrollada, no es aquella donde predomina una lógica sobre otra; la lógica individual, en su variante empresarial, por ejemplo, sobre la lógica de lo público encarnada por el estado y diversas formas acción pública no estatal, o viceversa; si no aquella en la que las fronteras entre ambas permiten un intercambio fluido, asegurando los equilibrios necesarios entre la dimensión individual, comunitaria y pública, en la que, por lo tanto, las decisiones fundamentales no se ajustan meramente al programa de unos intereses preestablecidos sino que se elaboran intersubjetivamente.

## CONCLUSIONES

En el desarrollo de este proceso de investigación el que se centra en el estudio de los factores que intervienen en la formación de las microregiones y tratar de conocer si estas son alternativas de desarrollo para la zona oriental de El Salvador para lo que se utilizó el enfoque sistémico el que nos permitió reconocer el territorio y el desarrollo local como categorías centrales así también el conocer los elementos diversos e interconectados que lo conforman, el carácter de unidad global, los objetivos asociados al mismo y como se integran.

Durante el proceso de investigación se realizaron entrevistas a representantes de ong's y de otras instituciones de la zona oriental que trabajan con microregiones lo que nos permitió tener acceso a información valiosa y que ha servido para establecer las siguientes conclusiones:

- Que las municipalidades deben de dejar de centrar sus acciones solo en la construcción de infraestructura como parques, calles, etc y realizar esfuerzos encaminados a mejorar el desarrollo social, económico, cultural, político, ambiental; mediante la promoción, organización y capacitación de los habitantes de los municipios en las ocho bases de poder social que son el espacio vital defendible, tiempo libre, conocimiento y habilidades, información adecuada, organización social, redes sociales, instrumentos de trabajo / medios de vida y recursos financieros. Para poder lograr esto es necesaria la representación y participación de todos los actores en la construcción de un liderazgo social, que permita además superar las visiones inmediatistas para poder desarrollar planes de desarrollo a largo plazo, lo que permite el fortalecimiento de la democracia.
- Uno de los factores que intervienen en el funcionamiento de las microregiones es el proceso de descentralización que no se realiza completo, solo se descentralizan o delegan funciones y no recursos lo que permitiría invertir en

asistencia técnica financiera y política, aunque es claro que hoy es mas difícil ya que después que el país es catalogado como de “renta media”, las condiciones de cooperación son mas exigentes y menor la cantidad de proyectos a realizar.

- Pero a pesar de eso hay microregiones que están funcionando y que gracias a la participación de los actores que participan en ella se ha logrado gestionar fondos para la realización de proyectos de conservación de recursos o ecosistemas este es el caso de Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca (ASIGOLFO), microregión que tiene convenios con la Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Es de hacer mención que en la mayoría de experiencias de asociatividad municipal en el país los actores externos como son ONG's , Cooperación internacional, Gobierno Central, son quienes tienen el peso mas fuerte en la promoción, constitución, y despliegue de las asociaciones municipales. Para que estas generen procesos de ordenamiento y desarrolló local. Y permita a las asociaciones de municipios desarrollarse de manera estable, sostenible, y sin depender de las dinámicas partidarias o intereses de los actores externos.
- Es importante destacar que los municipios tendrán mayor desarrollo cuando sean apropiadas por la ciudadanía y los gobiernos municipales la participación ciudadana y multiplicar los mecanismos de planificación participativa existentes tanto en su diseño como en su implementación monitoreo y evaluación.

## RECOMENDACIONES

Como grupo de investigación recomienda:

- Que otros investigadores que realicen estudios sobre esta temática utilicen la mezcla de metodologías cualitativas y cuantitativas la que permite conocer no solo la subjetividad de las personas si no también todos los datos estadísticos relacionados al tema.
- Que se utilice el enfoque sistémico ya que este permite abordar el problema de la complejidad a través de una forma de pensamiento basado en el concepto de totalidad y sus respectivas propiedades.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

Alonso Osvaldo. La lógica de los actores y el desarrollo local. Centro universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue. (material fotocopiado).

ANEP: "Iniciativa El Salvador 2024. El Salvador que todos queremos". VI ENADE. San Salvador, El Salvador. 2005.

Arocena, José. Propuesta Metodológica para el Estudio de Procesos de Desarrollo Local (material fotocopiado).

Arocena, José. El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo. Editorial Tauro (material fotocopiado).

ARENA: "Plan de Gobierno 2004-2009. País Seguro". San Salvador, El Salvador, 2004.

Asociación de Proyectos comunales de El Salvador. El Desafío del Desarrollo Local para los Municipios de la Zona Norte del Área Metropolitana de San Salvador. San Salvador El Salvador. Julio 2001.

Barillas, Noel Alberto: "Reflexiones sobre los procesos de asociatividad municipal en El Salvador". Documento de Trabajo. SACDEL. San Salvador, 2000.

Bran Molina, Sergio Rene. Lidia M. Salamanca. Lógicas y contenidos y Metodologías de Planificación Local: una Aproximación Crítica y Propositiva desde el Enfoque Sistémico. Trabajo de Graduación preparado para la Facultad de Ciencias del Hombre y la Naturaleza de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador El Salvador. Marzo 2005. (material fotocopiado).

Castro Angélica y Angélica Gachón, Tejido Social Y Construcción de Sociedad, Centro de Estudios Municipales.

<http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/sitio/informaciones/documento.asp?Id=196>

Cerritos, Porfirio; Rodríguez, Marcos. "Hacia la construcción regional en El Salvador. Tendencias, procesos y desafíos". SACDEL. San Salvador, 2001.

Comisión Nacional de Desarrollo: Bases para el Plan de Nación. San Salvador, El Salvador. 1998.

Comisión Nacional de Desarrollo. Estrategia compartida para el Desarrollo Nacional Editorial Maya. San Salvador El Salvador. Mayo 2004.

COMURES. MUNICIPALISMO. Abril, 2000.

<http://comures.org.sv/documentos/Modulos/Modulo6.rtf>

Cordillera: Centro de Estudios Municipales, Documento Interno, "Plan de Desarrollo Estratégico 1999-2004".

Durston, J., "Construyendo Capital Social Comunitario", CEPAL, Santiago, 1999.

Fuenzalida, A., "Relaciones Vecinales en la Vida Cotidiana de los Pobladores, P.U.C, Escuela de trabajo Social, 1991.

FUSADES: "Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento". San Salvador, El Salvador. 2005.

Guido Bejar, Rafael, Descentralización y Autonomía Escolar. Ministerio de Educación, San Salvador, Mayo 2004.

Grupo Consultivo - FISDL, Estrategia nacional de desarrollo local (ENDL), FISDL-Gobierno de El Salvador, sf (1999).

Gobierno de El Salvador (GOES), Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STP), Unidad de Modernización, Política de descentralización. San Salvador, El Salvador. Enero 2000.

Matus, T. y Valdés, X., "Desarrollo Local: Frontera de lo Posible", Revista de Trabajo Social n°57, ETSUC, Santiago, 1993.

Moncada Gross, Luis: "Evaluación y sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas de las 12 empresas descentralizadas asesoradas por RTI". San Salvador, El Salvador. 13 de enero de 2005. (material fotocopiado).

Ortega Hegg, Manuel; Wallace, María Guadalupe. "Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal.". CASC-UCA, Managua. 2000. (material fotocopiado).

Plan Microregión Norte del Cacahuatique, Departamento de Morazán. Morazán Mayo de 2002.

Revista ECA. Desarrollo alternativo o alternativos frente al desarrollo dominante; lectura sistémica de la experiencia del Grupo bajo lempa. UCA Editores, San Salvador, El Salvador. Nov. – Dic. 2004 Pág. 1987-1296.

RDL. "El Salvador Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación actual y desafíos". Mayo de 2003.

Secretaría Técnica de la Presidencia. Política Nacional de Descentralización. San Salvador. El Salvador Enero 2006.

Torres, A., "Educación y Pedagogía en las Experiencias Organizativas Populares", Revista La Piragua, n°11, CEAL, 1995.



Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documento Síntesis". San Salvador, Marzo de 2004.

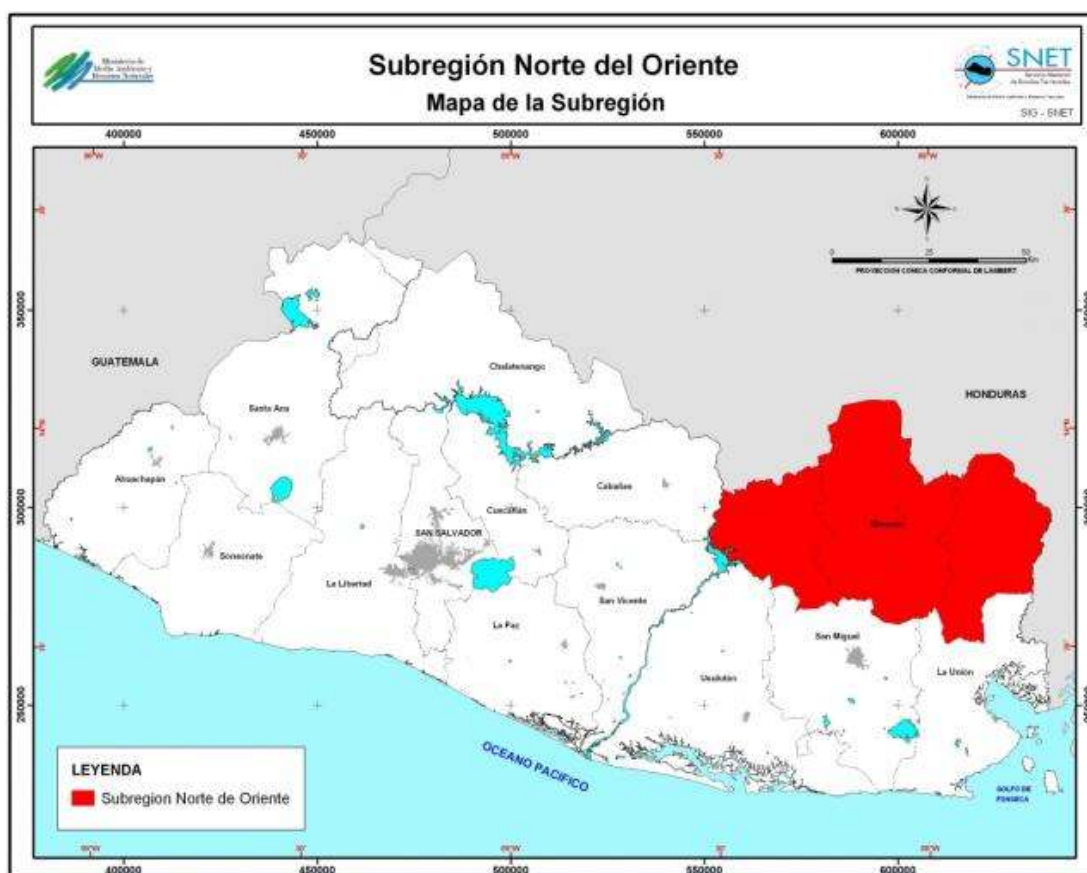
Zamora, Angela: "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". FUNDE-PNUD. San Salvador, El Salvador. Noviembre 2004.

# **ANEXOS**



## ANEXO 2

### Ubicación de la Sub región

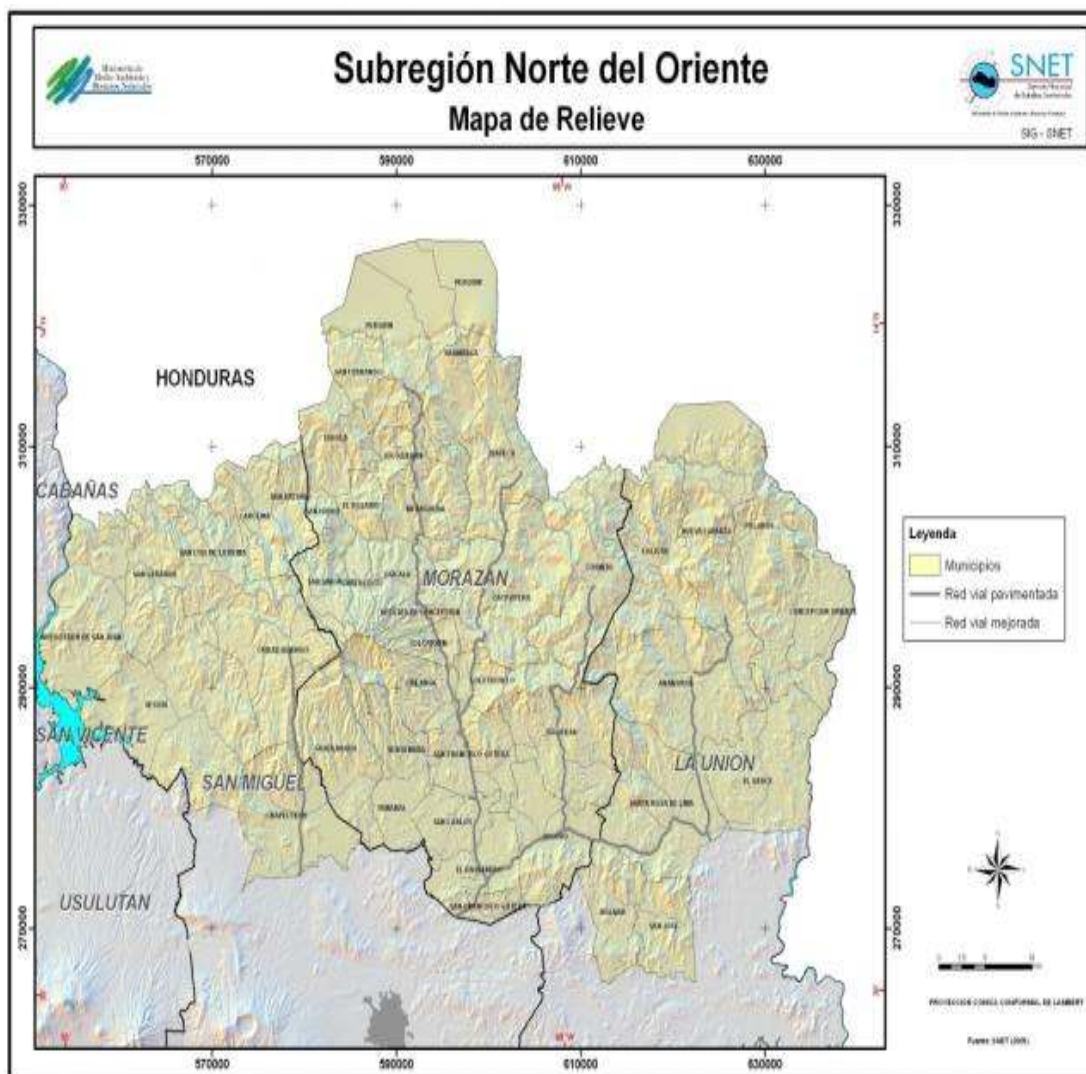


Fuente: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>

### ANEXO 3

#### Relieve de la Sub región.

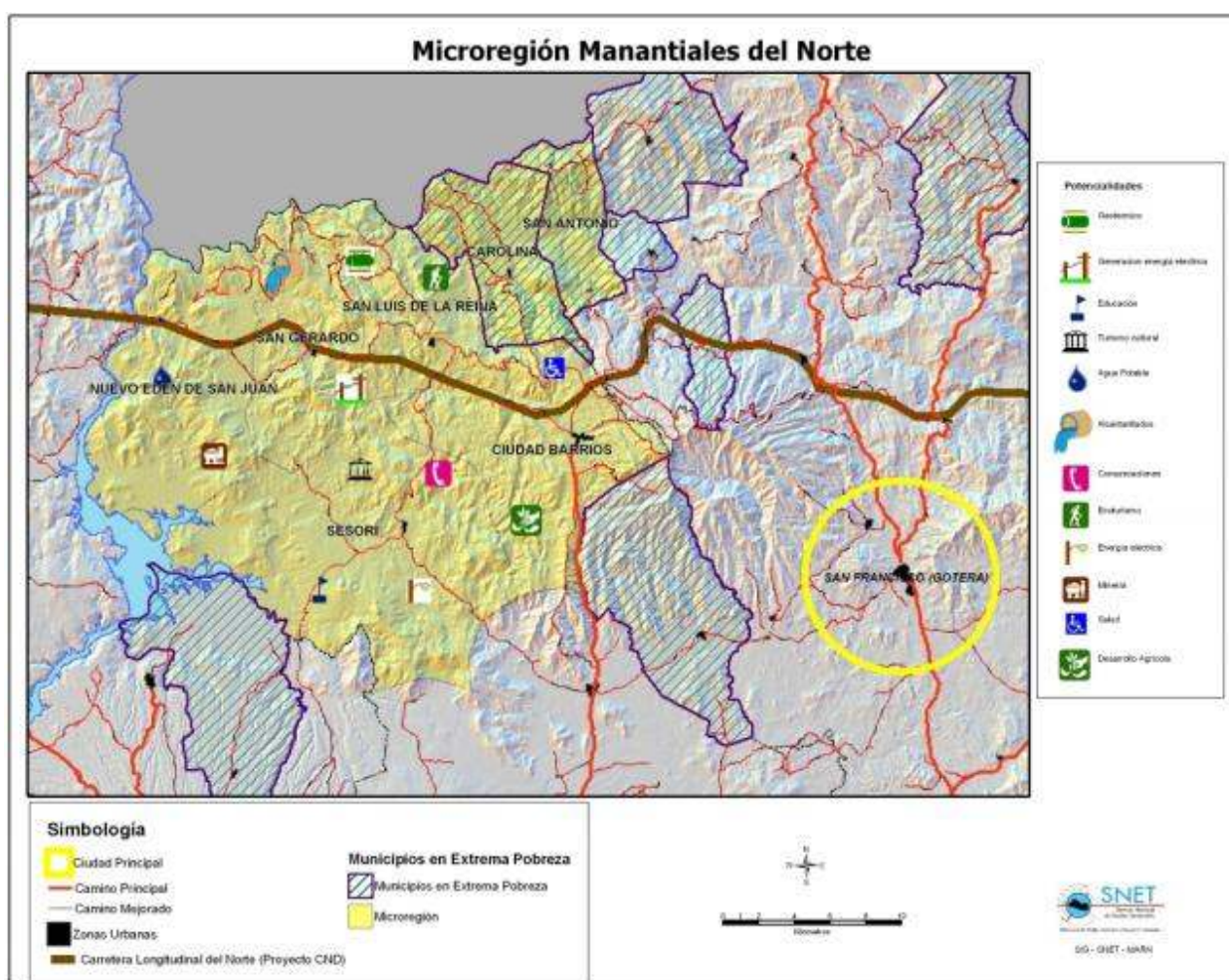


Fuente: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES (SNET).

<http://atlas.snet.gov.sv/snet/?q=node/320>

ANEXO 4

**Microregión Manantiales del Norte.**



Fuente: SISTEMA NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES (SNET).

<http://atlas.snet.gob.sv/snet/?q=node/320>



ANEXO 5



**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
SECCIÓN DE CIENCIAS SOCIALES**

---

**Nombre del (de la) entrevistado(a):**

**Fecha de la Entrevista:**

**Entrevistador(a):**

**Idea-Fuerza: Las micro regiones son alternativas de desarrollo y que tipo de desarrollo para el país y en especial para la Zona Oriental**

1. ¿Considera usted que esta idea-fuerza puede servir de base para una visión de desarrollo, por que?
2. Que impactos (medibles) anticipa usted que tendría la ejecución de esta idea-fuerza en el desarrollo del país y la Zona Oriental
3. ¿Que obstáculos percibe usted que podrían impedir o dificultar el desarrollo de esta idea-fuerza?
4. ¿De que forma pensaría usted que seria posible hacerle frente a estos obstáculos?
5. ¿Considera usted que se requiere de algún(os) cambio(s) institucional(es) en la organización de la administración departamental o municipal para asegurar la viabilidad de esta idea-fuerza? ¿cuales?
6. ¿A su juicio, debería complementarse esta idea-fuerza para construir una visión deseable del país? ¿De que manera?
7. ¿Cuáles considera usted que deben ser los cinco (5) indicadores principales para medir los "signos vitales" del desarrollo de las micro regiones?

## ANEXO 6

ENTREVISTADO: Lic. OSCAR CORDERO.

Fundación Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán

ADEL MORAZAN.

¿Que es para usted desarrollo?

La visión de desarrollo que tenemos como ADEL es la planificación desde abajo, desde lo local, desde los caseríos, comunidades, municipios, hasta lograr una alianza entre municipios y microregiones en el área de planificación del desarrollo local hasta convertirse en algo más regional. Por ejemplo la región oriental en donde hay una visión de desarrollo local a nivel nacional como ADEL estamos pensando en el desarrollo local desde nuestras comunidades de nuestros municipios; el departamento de Morazán lo dividíamos en cinco microregiones dado a la escasez de los recursos las municipalidades no hicieron caso hasta que el gobierno inventa y propone la alianza para el desarrollo entonces en Morazán se forman microregiones.

ADEL, esta trabajando con dos microregiones en la zona norte de Morazán y la microregión norte del Cacahuatique, que son: Osícala, Gualocócti, San Simón, San Isidro. Se hizo un trabajo con las Adescos y cooperativas y se dejó planteado un programa de desarrollo pero no hay recursos debido al cambio de partido o alcaldes, si no hay apoyo del gobierno central no hay nada y si a eso le sumamos la descentralización que nunca se realiza, hay descentralización en otras cosas menos en recursos se requiere de una inversión técnica financiera y política. Existe el apoyo al turismo la planificación conjunta entre las municipalidades y ONG e instituciones, actualmente se está trabajando en La Unión en impulsar empresas, capacitación en la zona norte que es el área de formación como diplomados en gestión y desarrollo local e integración centroamericana; hemos sido apoyados por la Universidad de El Salvador y por la Universidad Autónoma de Honduras.



¿Cuál de los elementos es más importante?

Una formación de nuevos liderazgos, en Morazán no hay empleos fabricas ni empresas diversificar la agricultura, trabajar el área forestal y de diversificar el área forestal.

La relación que tienen las microregiones.

Hasta ahora es difícil hacerse cargo de una microregión por que no contamos con los recursos, a partir que el presidente Flores declara que El Salvador es un país ya de renta media, las condiciones de cooperación o apoyo en la gestión para el país cada vez las exigencias son mas y menos cantidad. Si bien es cierto que se reciben remesas pero la mayor están destinadas al consumo, se esta trabajando para que los receptores de remesas puedan invertir pero hay una debilidad por que no son ellos los que deciden sino el que esta en Estados Unidos.

También estamos impartiendo diplomados para los jóvenes, formación de mano de obra en electricidad, carpintería, mecánica, ganadería, cocina, cosmetología, pero lo más importante es la participación ciudadana.

La participación ciudadana dentro de las microregiones se debe hacer un estudio de los índices de desarrollo municipal y local por que no concuerda con los datos del gobierno

1- Sirve de base para el desarrollo.

Porque se planifica desde la base con la participación de los diferentes actores locales quienes en definitivas son las que conocen las necesidades de su comunidad además se revierte el proceso de planificación del desarrollo local de la base.

2- La participación ciudadana en la búsqueda de soluciones de la problemática local, la modificación de los índices de desarrollo social, productivo e infraestructura local, la potenciación organizativa de la población a nivel local, el gobierno local desde abajo, bases del poder social, la descentralización del

estado con la apertura de espacios para la participación ciudadana estimulando la democracia

3- La debilidad económica financiera de las municipalidades involucradas en la microregión el potencial fiscal reducido, mecanismos inadecuados para la obtención de recursos, carencias de fuentes de financiamiento autonomía municipal limitada.

2- Promover, organizar y capacitar para activar las 8 bases del poder social.

- a. Espacio vital defendible
- b. Tiempo libre
- c. Conocimiento y habilidades
- d. Información adecuada
- e. Organización social
- f. Redes sociales
- g. Instrumento de trabajo y medios de vida
- h. Recursos financieros

5. Claro que se requiere cambios.

El gobierno local desde abajo la representación y la participación estimulan la democracia; los gobiernos locales deberían estar abiertos a la representación y participación de todos los actores, facultar a las comunidades.

Construcción de un liderazgo social, la prestación de servicios llevada a cabo conforme a los derechos de los ciudadanos y no basada en los vínculos partidarios.

Las políticas y el poder son determinantes si se quiere atacar la pobreza. Para que la gente se haga cargo de su destino se requiere algo más que la participación, hay que darles facultamiento que significa otorgar poder a un individuo o grupo, en este caso a la microregión.

6. En esta línea de pensamiento se considera a los gobiernos locales y las alianzas entre municipios como la variable independiente y se intenta evaluar su desempeño y su efecto en el entorno. Los elementos del buen gobierno local, eficiencia y efectividad, transparencia rendición de cuentas, imparcialidad y participación puede

desde los municipios, micro regiones y al país a construir una visión de país, un plan de nación.

#### ASPECTO SOCIAL

Población, educación, salud, cultura, seguridad social, género y juventud.

#### ASPECTO ECONOMICO

Producción y productividad, distribución e ingreso de la población, actividad económica predominante, mercados locales, regionales y nacionales, población económicamente activa, tenencia de la tierra.

#### ASPECTO URBANISTICO

Vivienda, sistemas contractivos, tenencia de la vivienda, déficit de vivienda, usos de suelos, equipamiento comunal, infraestructura de la microregión, déficit de infraestructura, red vial.

#### ASPECTO AMBIENTALISTA

Clima topografía, uso de suelos agrícolas, fallas geológicas, flora y fauna, paisaje natural, riesgos ambientalistas.

#### ASPECTOS INSTITUCIONALES

Organización interna administrativa, implementación de programas financieros, creación de unidades ambientales de genero y juventud, ordenanzas regionales.

## ANEXO 7

ENTREVISTADO: Lic. Santos Melara.

CODECA (Comisión de Desarrollo de las Comunidades del Cacahuatique)

¿Cómo define CODECA el desarrollo?

En el marco del enfoque comunitario ver los diferentes aspectos del desarrollo que permiten mejorar la calidad de vida de las personas entre ellos el medio ambiente la producción y generación de conocimiento, la generación de habilidades y destrezas e incidencia política que es la parte sustancial para poder gestionar recursos financieros para resolver los problemas de la comunidad. Para nosotros la noción del desarrollo pasa primero por mejora la calidad de vida de las personas como educación, salud, medio ambiente, desarrollo del pensamiento crítico de las personas que son los que se van desarrollando, hay un elemento fundamental que es la parte organizativa como instrumento para convertir las opiniones, las conductas e incidencia para convertir las cosas.

¿Cómo ven el desarrollo local?

Para nosotros hay cuatro patas: el capital humano, el capital verde, el capital social y capital productivo, en este ambiente el desarrollo local esta marcado por lo que viene de afuera no es un desarrollo endógeno sino exógeno, el problema nuestro es que lo hacemos endógeno creamos mecanismos desde adentro para que se pueda dar el desarrollo tiene esos vacíos quienes pusieron desarrollo local, el problema es que esto se ha visto como un enfoque político en base a las políticas de descentralización y no realmente como instrumento de desarrollo y trasladan a los municipios el desarrollo local, le descentralizan funciones pero no de descentralizan plata y la que le descentralizan es poca para poder desarrollarse y los alcaldes que hoy se han convertido dependientes de esa plata no logra meterse en el desarrollo desde adentro hacia fuera sin perder las oportunidades, el problema actual es que el enfoque adoleced de un visión de desarrollo que involucre a todos por lo que el desarrollo local lo manipula hacia donde hay más votos.

¿Qué son las microregiones para ustedes?

Adolecen de el mismo problema se juntan para resolver los problemas que no pueden resolver por si solos.

1. Tiene que ver con los actores que participan en ella, el problema es que cuando interviene el Estado transforma o desnaturaliza el municipio no depende de el solo es parte de un tejido que va mas allá, eso hace que las microregiones sean factibles para el pero hasta el momento no se ha visto nada.

Hay microregiones que se han organizado por que viene un proyecto y juntos van a jalar mas plata obras que por el camino se han ido desnaturalizando por los cambios de gobierno las divisiones internas por los partidos políticos, la gente de izquierda es proclive a meterse a este tipo de cosas la gente de derecha tiene miedo a la asociatividad a la organización tiene temores y eso hace que los esfuerzos se decidan se pierde la validez. Hay una microregión que tiene otras características el ministerio de medio ambiente y el MOP, desarrollaron el programa de ordenamiento territorial y a nivel ambiental definieron quince zonas de conservación cada una de las zonas están unidas por ecosistemas y ha empezado a aparecer un microregionalización en base a esas áreas de conservación hay experiencias buenas como la de La Unión, son trece municipios y han creado ASIGOLFO, le han dado carácter institucional a esta microregión le financio un proyecto la embajada española a través de convenios.

2. El problema de la generación de impactos es que depende del dinamismo que tenga cada microregión y de la capacidad que tenga para mover las estrategias de las microregiones que se conocen, todas hacen sus planes de desarrollo para tres años pero son pocas las que los empujan hay indicadores medible, un impacto es que tanto nivel de sinergia avanza, hoy se habla que toda estructura debe ser funcional pero eso para porque los actores locales también logren apropiarse de este concepto y es que los alcaldes siempre están pensando en votos nunca piensan en el bien común sino tanto jalo para asegurar votos, esos son indicadores cualitativos y

lo económico son indicadores medibles que tanto se unen para resolver los problemas.

3. El problema político la visión de los intereses es político cultural o sea la limitación de recursos la gente no tiene una cultura participativa.

5. Las microregiones surgen ante la infuncionalidad de algunas estructuras estatales como una alternativa ante una que no se puede hacer eso implica romper con la politización de los esfuerzos por lo que han surgido la seguridad ciudadana desarrollo económico social de emergencia tiene como cinco gentes que son plazas políticas esto se debe hacer para establecer un esfuerzo serio si hubiera una estructura que realmente con visión de desarrollo no fuera necesaria la regionalización por que el municipio fuera el receptor de los esfuerzos por que se unieran bajo esfuerzos e intereses el problema es que no hay autonomía las estructuras surgen ante la necesidad de resolver un vacío de funcionalidad en los departamentos no surgen por otra cosa, hay estructuras que deberían jugar ese papel.

¿Con que microregiones están trabajando?

La de Guatajiagua, en la zona norte de Morazán en las Asociación de los Vertederos del Golfo de Fonseca la relación es apolítica hay relación con todos pero trabajamos con las ideas, hay relación con el ministerio de agricultura, medioambiente y con relaciones exteriores, son las tres instancias con que mas relación tenemos. En Conchagua la Bahía de La Unión se esta implementando un parque y se da un curso de mantenimiento.

## ANEXO 8

ENTREVISTADO: Lic. Roberto Túrcios.

¿Qué son las microregiones?

Son las asociaciones de municipios es decir los están manejando como varios municipios.

¿Qué es desarrollo?

Es un proceso sostenido de crecimiento económico y desarrollo humano.

¿Desarrollo Local?

Es lo mismo lo que ocurre es que si estamos hablando de un proceso sostenido de crecimiento económico, la particularidad en el caso del desarrollo local debe desatacarse que el excedente generado por la actividad económica se invierte en zona donde se ha generado por que de esa manera es que se puede asegurar un pro eso sostenido si una actividad económica genera ganancia y ganancia se va para fuera de este territorio no se podrá sostener el proceso de crecimiento.

¿Qué es desarrollo Local? Es un proceso sostenido de actividad económica que impacta la calidad de vida de los habitantes del territorio considerado en ese proceso.

¿Cómo define las microregiones la CND?

No tiene una definición institucional de la microregiones lo que ocurre y lo que maneja la CND es el concepto región y de región se agrega la microregión, casi con la idea de una asociación de municipios, aquí lo mas desarrollado en cuanto a visión territorial se encuentra un documento que se llama Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el que no es un plan todavía sino una propuesta de plan ahí tenemos región, subregión y microregión, que se pueden considerar adecuadas, en todo caso con región estamos hablando de una entidad territorial con un dinamismo

económico propio así que no se habla de territorio físico sino de las características económicas y de dos conglomerados humanos microregiones son ámbitos territoriales que tienen definiciones políticas en caso de un acuerdo de varios municipios de integrar una microregión o pueden tener carácter histórico en el caso de los municipios de los Nonualcos por que ir a los municipios no es solo de ir a los apellidos sino que son una zona histórica de esa población Náhuatl.

1. No solo creo que son alternativas si no que un desarrollo sostenido viable en El Salvador pasa por el desarrollo de las microregiones para plantearlo de otra manera los procesos de crecimiento que ha tenido El Salvador con pocas etapas de desarrollo han tenido como rasgo principal el centralismo político la concentración económica junto en un territorio determinado en este caso San Salvador del s.XX, tuvo polos como Santa Ana una parte en la que tenía más población que San Salvador. Cuando se da el ascenso del café Santa Ana es una ciudad de mucha importancia social.

El proceso del desarrollo salvadoreño está marcado por el centralismo la concentración económica que también se expresa socialmente entonces conseguir un proceso de desarrollo en el país que tienda al desarrollo humano o a la calidad de vida de las personas, necesariamente el desarrollo de las microregiones, desarrollo local, sin esa opción tendríamos una retrocesión de lo que mencionaba antes de ese carácter centralista y concentrador del desarrollo. Es bueno las políticas encaminadas a descentralizar el país sin duda alguna eso es deseable en este momento no tenemos descentralización lo que tenemos facilita el proceso de descentralización, tal vez una compenetración en los gobiernos municipales sobre la importancia de emprender acciones de desarrollo económico de ordenamiento territorial que en cierta forma contrapesa el excesivo poder de San Salvador.

2. Primero si El Salvador creció si la economía creció 4.2 en el 2006, cuanto creció San Miguel no sabemos ni es posible establecerlo por las cifras atrás, entonces destaco la importancia de lo medible tenemos que buscar los



planteamientos sobre el desarrollo regional y micro regional que tengan indicadores medibles en San Miguel o la región oriental, lleva tres años con crecimiento sostenible desde que comenzó la construcción del Puerto La Unión hay un crecimiento sostenido, un primer aspecto relevante en lo medible.

3. lo básico la medición de la actividad económica el empleo el aumento o disminución de la generación de ingreso la atención de salud de la población la cobertura educativa el intercambio comercial, cuanto se mueve en el mercado en San Miguel es necesario por tanto proveer que el impulso a un proceso de desarrollo que tienen las microregiones un eslabón fundamental tiene impacto económico decisivo en la actividad económica en las microregiones en cuestión si es un proceso sostenido de crecimiento económico debemos encontrarnos con un crecimiento en los negocios y de las operaciones de negocios que conducen al aumento del empleo al aumento del ingreso y que debería estar acompañado además de cobertura educativa, salud, y bienestar expresado en términos en espacios físicos por el impacto desencadenado es el de la actividad económica vamos a tratar de situar un ejemplo, si adoptamos como criterio microregional a partir de un acuerdo de gobiernos municipales San Miguel, Comacaran, Uluazapa, Quelepa, Moncagua y que los consejos municipales impulsen programas de desarrollo económico y si este se puede basar en el micro riego para un pequeño y mediano ganadero el empleo del riego tendríamos que estar encontrando que los gobiernos municipales buscan incentivar la economía por ejemplo un rastro de primera con todos los requerimientos de calidad que permiten defender después que la carne que sale de ese rastro con todas las normas de calidad y el control sanitario y que por tanto permiten agregarle valor a la carne en este ejemplo la implementación de un plan de desarrollo microregional que tienda al aumento de la productividad empresarial aquí destaco el desarrollo regional que tiene como base la actividad económica y el crecimiento económico tiene como base el desarrollo empresarial, los ganaderos y en general los productores del sector primario en oriente necesitan competir mejor las hortalizas los horteleros necesitan desplazar las que vienen de Honduras y Nicaragua del mercado de San Miguel pero eso lo pueden lograr su productividad es decir, producir

mas y mejores con menos recursos. El desarrollo regional tiene como base esa articulación de desarrollo empresarial a la actividad económica o fortaleza empresarial, competitividad empresarial, crecimiento a la actividad económica, mejores condiciones de vida del entorno territorial.

3. Hay obstáculos en primer lugar son las visiones y corrientes políticas, no tienen voluntad política o por el grado de madurez y desarrollo nuestro por que las fuerzas políticas no son islas son expresiones de la población en general entonces si allá impera la confrontación es por que la sociedad nuestra es muy confrontativa, el primer obstáculo para el desarrollo regional/microregional son las visiones cortas imperantes en las fuerzas políticas además las fuerzas políticas culturales. En resumen tenemos obstáculos políticos y culturales, por ejemplo un alcalde dice: a mi pueblo llega mucha remesa pero ¿donde se gasta esa remesa? Se gasta en otros lugares menos en el mismo pueblo ahí esta el problema del desarrollo local el crecimiento o flujo monetario no genera actividad económica en el pueblo aunque existe en el mismo o que se realiza fuera del territorio eso lo gana el vendedor del celular que esta en San Miguel, ahí esta graficado el problema de desarrollo local y microregional.

4. Como se podría hacer frente a esos obstáculos es difícil saberlo pero el punto fundamental es la creación de una corriente político intelectual que logre el cambio de un panorama localmente una corriente que haga ver a los alcaldes la viabilidad del desarrollo microregional, de esa manera se puede cambiar el predominio del desarrollo centralista y concentrador por un desarrollo descentralizado equilibrado y con sentido de negocio local.

5. Sin duda alguna de algunos cambios en la organización política en el territorio es totalmente anacrónica y la figura más representativa de esa organización en el territorio son las gobernaciones en el departamento, es esa noción de departamento, no es que este en crisis es que ya no esta en uso la gente de San Miguel y Santa Rosa están en un lado el dinamismo económico los gobernadores

departamentales no responden a una realidad actual en la vida de las personas se necesita un replanteamiento completo dentro de lo cual tendríamos el municipio como la unidad primaria en vez de los departamentos se pueden considerar las microregiones, por ejemplo la microregión del Valle La Esperanza tiene un potencial considerado como municipios integrados que rompan el centralismo. Se requiere de un cambio histórico en la organización de la institucionalidad política.

6. Es indiscutible, no es el caso que si las microregiones son alternativas de desarrollo sino que son un prerrequisito el manejo del concepto microregional y de la realidad microregional son un prerrequisito para el desarrollo nacional necesariamente tiene que encontrarse integrado en una estrategia de desarrollo territorial, dos perspectivas de diferentes uno que el eslabón estratégico del desarrollo microregional es un prerrequisito del desarrollo nacional pero por otro lado es muy improbable que el desarrollo microregional tenga éxito sino esta integrado en una estrategia de desarrollo territorial las microregiones por si solas pueden implementarse un plan de desarrollo microregional lo único que van a presentar mas dificultad que si estuvieran integradas a una estrategia de desarrollo nacional.

7. El crecimiento de la actividad económica como empleo, ingreso, educación, salud y en cuanto a lo ambiental cuando hablamos de territorio hablamos de lo ambiental.

ENTREVISTADO: Raúl Salamanca.

APSIES (Asociación Para la Salud y el Servicio Social Intercomunal en el Salvador.)

1. ¿Para APSIES que es microregión?

En términos generales un concepto puede ser una zona de recarga hídrica que esta formada por lineamientos donde hay vida silvestre fauna flora y el ser humano donde la zona de recarga hídrica va enriqueciendo los mantos acuíferos y en el caso el río Jalapa es un área que comprende varios elementos sociales, ambientales, donde hay una explotación de los recursos y que a cierto punto son factibles siempre y cuando no se sobreexploten los recursos que existen es como el área geográfica donde existen similitudes de recursos de gente y de visiones políticas de desarrollo un área donde se pueden implementar proyectos de desarrollo los cooperantes exigen un área que es ZAP o zona de acción prioritaria, va enmarcado en la microregión los municipios de Valle de la esperanza son cinco: Jucuapa, San Buenaventura, Lolotique, Nueva Guadalupe, zona de influencia que se están implementando proyectos sociales.

¿Qué es desarrollo local?

Es una idea formada por el Banco Mundial que ha sido impuesta para justificar ciertos recursos que vienen y sirven ara cambios estructurales en el país y que no son necesariamente los que se requieren, el Banco Mundial maneja dos conceptos de desarrollo local los pequeños municipios a nosotros nos han impuesto el desarrollo local viendo desde el ámbito económico es una idea impuesta para justificar prestamos, privatización de servicios que eran de la población se centra en la gente no en aspectos físicos de calles, ese desarrollo es abstracto, nosotros lo vemos más integral.

1. Debería de ser así, podemos ver los municipios de las microregiones, son gobernados por diferentes partidos políticos y eso genera conflictos entre el desarrollo que puede haber mancomunado como el puede llegar a un solo municipio

cuando se forma una microregión lo que se busca es mejorar las condiciones de vida de los municipios eso a veces no se puede lograr la integración de los municipios por que a nivel de gobierno no hay planes que se puedan implementar y las organizaciones no gubernamentales hay ciertos limites que exigen los cooperantes por ejemplo hay cooperantes que están interesados en recuperar recursos ambientales lo ideal es que los municipios elaboren propuestas y busquen el desarrollo local, la idea de crear las microregiones es por que hay vínculos de recursos y de personas metas conjuntas independientemente de quienes gobiernen los municipios a nivel de gobierno central no ay una política exacta lo que a cada microregión necesita y esto sería bueno para empezar a generar desarrollo en los municipios.

2. Que impactos, se ha hecho un esfuerzo por mejorar la unión de los municipios y no es fácil por la razones políticas es que se ha logrado desarrollar proyectos en comunidades que nunca se habían hecho y organizaciones comunales han dado saltos de calidad y han quedado manejando proyectos pequeños como manejo de desechos sólidos comunitarios se ha adquirido conciencia en las comunidades. La empresa mixta esta trabajando con varios municipios de la zona la Tetralogía es la que esta manejando el agua, algunos impactos ha logrado la concentración en las fuerzas políticas el manejo de los recursos hídricos influye en zonas diferentes.

3. Son los aspectos políticos, hay alcaldes que no comparten el objetivo o no tienen la misma visión y la gente retrasa los procesos, hay municipalidades que no comparten la idea de desarrollo local, la ignorancia de la gente que no sabe los objetivos. Apsies esta trabajando mas en lo ambiental por que tienen mas impacto, la gente quiere el desarrollo de sus comunidades pero no están acostumbrados a hacer actividades a pesar de que el país sigue viviendo de la remesa y eso viene a afectar a las comunidades por que la gente esta atendida a lo que recibe y eso hace que pierdan el interés por trabajar por la comunidad y también cuando se dan las

elecciones se pierde el lineamiento o las metas por la razón que la gente se pone camisa de diferentes partidos políticos.

4. Se realizan foros y en cada proyecto se capacitan a la gente para concientizarla para que vea la realidad y no se confunda... debe de haber mas participación a las microregiones pero debe empezar desde adentro, de nada sirve en teoría que estén formadas y no estén generando nada productivo no hay integración de municipios y de acores por lo que debe de haber una Cartera de Estado, el gobierno debe permitir las microregiones y darles ayuda o recursos debe permitirse que sea una ley de estado.