

Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio

por Alberto Enríquez Villacorta

Introducción

El desarrollo en El Salvador enfrenta múltiples retos. Uno de ellos es la superación de los desequilibrios territoriales. Tal como señala el PNUD en su *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001*, el país, que apenas cuenta con 21 000 km², «presenta desigualdades territoriales similares a las que se observan en el plano mundial entre los países de mayor y menor desarrollo humano. Esta situación que con frecuencia se oculta tras las cifras que promedian la situación nacional constituye un desafío económico, político, social y ético a toda la sociedad» (PNUD, 2001: 154).

La situación se puede ilustrar de múltiples maneras, pero para efectos del presente trabajo solamente consignaremos un ejemplo en torno a la esperanza de vida, que sin duda es el indicador más directamente relacionado con la salud de las personas: «una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas —solo hay 60 kilómetros de distancia entre un lugar y otro— y 10,8 años más que una persona nacida en el área rural del departamento de Usulután» (PNUD, 2001: 159).

El autor. Licenciado en Filosofía y máster en Administración de Empresas, con estudios superiores en Comercio Internacional. Director del Área de Ciudadanía, Estado y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador. Coordinador de la Secretaría Técnica de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA). Investigador, profesor universitario y consultor en desarrollo local y regional, descentralización del Estado, fortalecimiento municipal, participación ciudadana y cooperación descentralizada.

Frente a esa dramática realidad, se ha ido generando, poco a poco, un consenso nacional en torno a que la disparidad de oportunidades que los territorios ofrecen a las personas, a las instituciones y a las empresas es un fuerte obstáculo para el desarrollo, más aún si se añaden el excesivo fraccionamiento municipal y una división político-administrativa que no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional.

Para cada vez más salvadoreños está claro que vivir en un país pequeño no elimina ni disminuye la responsabilidad de encontrar formas adecuadas de gestión de los territorios, de cara a la construcción de una nación próspera, solidaria y competitiva, en el marco del actual entorno regional y mundial.

Como subraya el *Índice de desarrollo humano* (IDH) 2003, «para impulsar el desarrollo humano en El Salvador, debemos considerar que globalización y desarrollo territorial son en el mundo actual dos dimensiones complementarias de una misma realidad. La estrategia del país debe combinar, de manera creadora y simultánea, las formas de aprovechar las oportunidades de la globalización desde una gestión adecuada del territorio» (PNUD, 2003: 202-203).

En esa dirección, se han venido multiplicando diversos esfuerzos a lo largo y ancho del territorio nacional. Entre ellos se destaca la asociación de municipios, ya sea para resolver problemas específicos o para impulsar el desarrollo integral de los territorios. Según estudios realizados por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), a finales del 2004 existían en el país aproximadamente 44 agrupamientos municipales, bajo diferentes denominaciones (microrregiones, mancomunidades o consejos intermunicipales) y un 87% de los municipios estaban participando de algún agrupamiento municipal (Zamora Rivas, 2004: 113).

Esos 44 agrupamientos municipales, además, están ubicados en los 14 departamentos en que se divide el país, de la siguiente manera: «8 en la zona occidental, 14 en la zona central, 7 en la zona para central, 13 en la zona oriental y 2 en la zona fronteriza con Honduras» (Zamora Rivas, 2004: 115).

Pocos meses después, en marzo del 2005, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) publicó 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.

Más recientemente, la Red para el Desarrollo Local (RDL), en su *Primer informe sobre desarrollo local y descentralización en El Salvador 2003-2006*, señala que «en medio de las políticas centralistas y 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» (RDL, 2006: 90).

Es claro, pues, que El Salvador es escenario de un fenómeno de gran importancia, que incluso ha comenzado a impactar en la legislación nacional, como lo muestra la aprobación, el 20 de diciembre del 2005, por la Asamblea Legislativa, de un conjunto de reformas al Código Municipal, entre las cuales se incluyen algunas relativas 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 de los siguientes artículos: el 12, que faculta a los municipios o sus asociaciones a crear entidades descentralizadas para la realización de determinados fines municipales; el 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 14, que define los elementos mínimos que deberán contener los estatutos de las asociaciones o entidades municipales.

A principios del 2007, la Asamblea Legislativa convocó por primera vez en la historia del país a una consulta pública de carácter nacional para elaborar una Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en cuyo marco ha aparecido con fuerza el tema de las mancomunidades municipales. Como ejemplo puede citarse que en una de las dos propuestas de anteproyecto de ley, presentada por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) —organismo de carácter presidencial—,¹ las microrregiones o mancomunidades se reconocen como ámbitos territoriales de planificación del territorio.

La CND define en su propuesta a las microrregiones como «los ámbitos que resultan de la agrupación de municipios estrechamente relacionados por actividades productivas, comerciales y de servicios a la población» (CND, 2007, art. 4) y apunta que reconsideran «los ámbitos apropiados para la integración de esfuerzos municipales para la planificación y promoción del desarrollo local y una mejor prestación de servicios a la población» (CND, 2007, art. 4). En consecuencia, las microrregiones serán integradas «para elaborar planes municipales siguiendo los múltiples intereses y objetivos coincidentes para su desarrollo y satisfacción eficaz y eficiente de sus necesidades locales» (CND, 2007, art. 16).

¹ La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) fue creada en mayo de 1997 por el presidente de la República, Armando Calderón Sol, con la misión de impulsar en El Salvador la construcción de un Plan de Nación basado en una amplia consulta ciudadana. Está integrada por dos políticos que participaron en las negociaciones de paz, dos académicos y un empresario.

2. ¿Qué son las asociaciones de municipios?

Es importante destacar que las primeras ideas de agrupamientos municipales surgieron en El Salvador en la década de los ochenta y se plasmaron «en la reforma jurídica que en 1983 se introduce a la Constitución de la República, en la cual se incluye un artículo que manifiesta la facultad que adquieren las municipalidades para asociarse o celebrar convenios de cooperación entre ellas. Con esta reforma jurídica se abrió la posibilidad para que las municipalidades pudiesen realizar cualquier tipo de asociación municipal encaminada al logro de objetivos diversos, sin que esto vulnerara la autonomía municipal» (FUNDE-PNUD, 2004: 10).

Dicha reforma fue incorporada posteriormente al Código Municipal, que en su artículo 11 establece: «Los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios».

En este marco nació en 1987 la primera asociación municipal en el país, que fue el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS),² integrado primero por 11 municipalidades y actualmente por 14.³

El AMSS y sus municipios

El COAMSS es definido por los estatutos que lo constituyen legalmente como una «entidad descentralizada y autónoma» y apunta como sus finalidades principales las siguientes:

- a. La planificación y control del Área Metropolitana a fin de utilizar en forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo del Área;
- b. Facilitar la reconstrucción del Área Metropolitana de San Salvador, planificar y controlar su crecimiento futuro;
- c. Coordinar la inversión pública de la zona y los servicios provistos a las municipalidades mismas;
- d. Facilitar y estimular la participación de las comunidades en el desarrollo del Área Metropolitana;
- e. Desarrollar una estrategia de financiamiento para la continuación de

² Véase *Diario Oficial* del 14 de julio de 1987.

³ El Área Metropolitana de San Salvador está constituida por 14 municipios: San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, San Martín, Tonacatepeque, Ayutuxtepeque, Nuava San Salvador y Antiguo Cuscatlán. Los dos últimos pertenecen al departamento de La Libertad y los restantes al departamento de San Salvador.

aquellas operaciones iniciadas con ocasión del terremoto del diez de octubre de mil novecientos ochenta y seis.

f. Realizar cualquier actividad no señalada en los literales anteriores que tiendan al cumplimiento de los fines establecidos en este artículo, al concertar acciones entre los gobiernos municipales que lo componen con el fin de lograr un desarrollo armónico y sostenido de sus municipios.

g. Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con el Código Municipal, estos estatutos y demás disposiciones aplicables.⁴

De acuerdo con lo anterior, el COAMSS es un organismo autónomo, dotado de amplias facultades para impulsar el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador, que es un territorio de importancia estratégica, dado que en él descansa el centro económico, político y social del país. Por ello, esta primera asociación intermunicipal anuncia ya con bastante fuerza la potencialidad que entraña la mancomunidad de municipios de cara a la gestión de los territorios.

Pero no fue sino hasta la década de los noventa que el fenómeno de la unión de dos o más municipios se comenzó a generalizar en el país, aunque «de manera espontánea y sin responder a un plan nacional que ordene y le dé coherencia en el marco de una nueva organización del Estado en el territorio» (FUNDE-PNUD, 2004: 11).

Después del COAMSS se creó en 1992 la microrregión de Juayúa, «que es considerada la primera en su género» (FUNDE-PNUD, 2004: 11). La integran cuatro municipios del departamento de Sonsonate (Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat) y nació «en el marco del trabajo de fortalecimiento administrativo y municipal que la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) realizaba en los cuatro municipios que la conforman» (FUNDE-PNUD, 2004: 43). Aunque el elemento motivador inicial fue el fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios, posteriormente se orientó al desarrollo económico y más específicamente del turismo. La microrregión adquirió estatus legal ocho años después, en el 2000.

En la década de los noventa se crearon ocho asociaciones intermunicipales y se abrió el debate entre los alcaldes y alcaldesas del país y los organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el desarrollo local.

Las asociaciones de municipios emergen pues, como agrupamientos voluntarios de dos o más municipalidades o municipios que con diferentes

⁴ Publicado en el *Diario Oficial* del 14 de julio de 1987 y sus reformas publicadas en el mismo medio el 29 de octubre de 1988.

nombres — microrregiones o mancomunidades municipales— se unen dentro de un perímetro territorial determinado para resolver problemas comunes, ofrecer mejores servicios a la población, velar por los intereses de su jurisdicción territorial o impulsar procesos de desarrollo integral.

En consecuencia, son instrumentos capaces de generar sinergias y economías de escala, articular la demanda de diversas unidades territoriales, optimizar el uso de los recursos individuales e incrementar la capacidad de acceso a otras fuentes de recursos destinados a proyectos de inversión que rebasen la capacidad financiera individual de los municipios.

La asociación de municipios combina la integración real entre los miembros que la constituyen, el compromiso de las autoridades con las diferentes instituciones de su territorio, la cooperación entre las instituciones públicas y privadas, y una integridad organizacional que requiere de la eficiencia y la credibilidad de las instituciones. Esto permite la generación de mayores niveles de confianza entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales en orden a mejorar las condiciones de vida de la población de los municipios involucrados.

Dicha confianza se ve fortalecida muchas veces con la creación de instancias técnicas que permiten operativizar las demandas de los agentes del territorio con mayor prontitud y calidad.

Las asociaciones de municipios aproximan, pues, un nuevo enfoque de desarrollo territorial que en esencia busca el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, a fin de incrementar las oportunidades para la población, a través del trabajo concertado y coordinado entre las autoridades municipales que la conforman, los demás actores locales, las autoridades gubernamentales del nivel nacional y los organismos de cooperación que se encuentran trabajando en la región.

En ese sentido, las microrregiones o mancomunidades pueden convertirse en nuevos escenarios para la inversión pública y privada que permita ir creando o ampliando en los territorios las capacidades productivas y las oportunidades de empleo para la población.

Teniendo esto en cuenta, es necesario precisar que en El Salvador existen al menos dos modalidades de asociación municipal: la asociación de municipalidades y la asociación de municipios. La diferencia tiene relación especialmente con los actores que las constituyen. En el primer caso, se trata de «una figura creada por varios gobiernos municipales que voluntariamente suscriben un acta de constitución en la que expresan los fines o propósitos de esta unión» (FUNDE-PNUD, 2004: 17). Esta modalidad es la más generalizada y, tal como lo afirma la FUNDE, el proceso de formación de una asociación de municipalidades «se puede dar con o sin la participación de los actores sociales del territorio; si bien el carácter participativo es lo más

recomendable, no es una condición indispensable para su constitución. Una característica importante es que las decisiones son tomadas exclusivamente por los gobiernos locales, aunque sean sustentadas con mayor o menor consulta a la población» (FUNDE-PNUD, 2004: 11).

La asociación de municipios es más amplia y compleja que la anterior. Como su nombre lo indica, incluye a los principales actores políticos, económicos y sociales de los territorios, además de sus gobiernos municipales. Se trata, pues, de un sujeto más amplio y para la toma de decisiones requiere procesos permanentes de concertación entre los distintos actores participantes.

Ahora bien, la diferencia entre ambas modalidades no es absoluta ni estática, ya que una experiencia del primer tipo puede devenir hacia una del segundo tipo, conforme la población participe en el proceso y se apropie de él (Cerritos y Rodríguez, 2001).

¿Cuál es la importancia de las microrregiones y mancomunidades municipales?

Lo anterior explica por qué se ha venido generalizando en el país, entre los diversos actores vinculados al desarrollo local, la necesidad de consolidar formas de gestión asociada de los territorios. Prácticamente nadie cuestiona la necesidad de conformar microrregiones y regiones para el impulso del desarrollo local y nacional.

Las asociaciones intermunicipales, llámense microrregiones, mancomunidades o consejos intermunicipales, se han convertido ya en una novedosa oportunidad de desarrollo conjunto municipal, en embriones de una nueva forma de gestionar el territorio y en fuente de metodologías innovadoras de trabajo en los municipios, que superan los esquemas tradicionales al instalar una lógica de planificación y acción municipal concertada que incluye los diagnósticos territoriales, los análisis de problemas, la planificación estratégica y operativa, la construcción conjunta de soluciones, la priorización de proyectos y la asignación de recursos. En algunos casos incluso coloca sobre la mesa el tema del ordenamiento territorial.

En esa perspectiva, las asociaciones intermunicipales, lejos de debilitar el papel del municipio, lo fortalecen. En general, las microrregiones y mancomunidades han venido identificando oportunidades en términos del fortalecimiento de sus gobiernos municipales asociados, elevando el rol de la planificación del desarrollo a un nivel intermedio en el territorio, situado entre el ámbito municipal y el nacional, y poniendo de relieve la urgente necesidad de avanzar hacia una nueva organización político-administrativa del país, en la que exista un ámbito intermedio entre el local y el nacional. Hay

que tener en cuenta que en El Salvador los departamentos, que agrupan un número determinado de municipios, no desempeñan el rol de espacio intermedio ni cuentan con una institucionalidad que les permita cumplir una función articuladora entre los niveles central y municipal de gobierno.

Relacionado con lo anterior, no cabe duda que mancomunidades y microrregiones municipales, conforme se vayan consolidando, irán construyendo mejores condiciones para una gestión descentralizada del Estado, y en tal sentido representarán una creciente demanda a la descentralización. Hay que tener presente que, por su misma naturaleza, posibilitan partir de la gente, de las comunidades y sus gobiernos a escala municipal, trascender del municipio a la microrregión y volver a la gente, en procesos de planificación y acción que van tejiendo su empoderamiento.

Las mancomunidades o microrregiones constituyen, por otra parte, una escuela de negociación y concertación política —de suma importancia en un país donde prima la confrontación—, tanto en su interior como hacia fuera, que está ayudando a elevar el perfil de los alcaldes, alcaldesas y concejos municipales, obligándolos a impulsar nuevas formas de construir los municipios. Al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo de nuevos liderazgos políticos, cuestionan la lógica confrontativa instalada en las direcciones de los partidos y desafían a la ciudadanía a crear nuevas formas de organización y participación.

Lo anterior se debe a que, dada la naturaleza de esos agrupamientos, no solo están conformados por la unión de dos o más municipalidades, sino que «integran en ellos a diversos actores sociales, económicos, culturales que funcionan en el territorio, conocen de su problemática y que pueden hacer una contribución importante para el desarrollo de los mismos. Entre estos actores están instituciones del ámbito gubernamental y no gubernamental, empresa privada, asociaciones de comunidades o barrios, entre otros» (Zamora Rivas, 2004: 151).

Otro aspecto destacable es que algunas microrregiones o mancomunidades han venido avanzando en una línea de especialización. A lo largo de estos últimos 10 años, se han generado experiencias enriquecedoras en varios ámbitos de especialización, como turismo, medio ambiente, salud o educación, que muestran, además, la importancia del aprovechamiento de economías de escala que genera el proceso asociativo, al crear un nivel que ofrece mejores condiciones para la inversión pública y privada en el territorio, justamente entre el ámbito nacional y el fragmentado ámbito municipal.

Es importante subrayar que, antes de que este fenómeno de la asociación intermunicipal se diera en el país, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que agrupa a las 262 municipalidades del país, concentraba toda la representación y representatividad de los

municipios. Ahora hay mancomunidades y microrregiones que también comienzan a ejercer cierta representación municipal, lo que implica para COMURES un doble reto: por un lado, se ve obligado a mejorar su perfil y, por otro, a desarrollar un trabajo complementario con estas nuevas formas de asociación de municipios, que están mostrando ser una buena ruta para generar procesos de desarrollo local en El Salvador.

El protagonismo de la ciudadanía en las mancomunidades y consejos intermunicipales es un aspecto fundamental al que hay que prestar mucha atención. Como señala la FUNDE, en la mayoría de casos «la ciudadanía no está vinculada directamente con los procesos asociativos o, si lo está, no tiene mayor incidencia en las decisiones que se toman a nivel gubernamental, su participación es de carácter consultivo e informativo» (FUNDE-PNUD, 2004: 38). Sin embargo, la población organizada, a través de los Consejos de Desarrollo Local (CDL) va tomando más protagonismo cada día, aunque los procesos son bastante lentos y todavía muchos alcaldes, alcaldesas y gobiernos locales lo promueven poco.

Es oportuno consignar aquí que existen algunas experiencias concretas, como la microrregión Oriente de Chalatenango (conformada por los municipios de Arcatao, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad, San Antonio de la Cruz y San Isidro Labrador) y la microrregión Norte de Morazán (integrada por los municipios de Arambala, Perquín, San Fernando, Corola, El Rosario, Meanguera, Jocoaitique y Joateca), que están pasando a una perspectiva más integral de desarrollo municipal de mediano y largo plazo, donde un pilar fundamental es justamente el involucramiento de los diferentes actores locales en la toma de decisiones, incluyendo, por supuesto, a la ciudadanía.

Las asociaciones municipales que han involucrado a diferentes actores locales y no solo gobiernos municipales aparentemente han logrado establecer procesos más estables, que se mantienen pese a los cambios de partidos políticos en los gobiernos municipales. Además, se establecen mecanismos de mayor transparencia en la administración de los recursos y en la ejecución de obras y proyectos.

Por todas las razones apuntadas se puede concluir que las asociaciones intermunicipales son una contribución a la gestión del territorio en función de su desarrollo integral. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que todavía son muy frágiles. Una muestra de ello es su débil institucionalidad, que, como señala Zamora, «es todavía bastante incipiente, a pesar del interés particular que presentan los gobiernos municipales por afianzar el compromiso asociativo mediante la legalización de la asociación de municipios o de municipalidades» (Zamora, 2004: 146) y «aparece frágil y en construcción».

Otra debilidad importante está relacionada con el financiamiento. Las municipalidades —que, como se ha visto, son actores determinantes en las

mancomunidades o microrregiones— muestran, por lo general, grandes resistencias a invertir recursos propios para el desarrollo de aquellas. Esto se observa aun en las municipalidades que integran mancomunidades que ya tienen su personería jurídica y que, en consecuencia, están obligadas a aportar cuotas financieras de manera regular. Esta situación ha llevado a que en la mayoría de casos «el sostenimiento operativo y funcional de estas instancias recae en agentes externos gubernamentales o no» (Zamora, 2004: 147). Ello explica por qué muchos analistas ponen en duda la sostenibilidad de las mancomunidades en el largo plazo.

La experiencia señala que en El Salvador los actores externos, sean estos ONG, instancias del gobierno central u organismos de cooperación internacional, continúan teniendo un peso muy fuerte en la promoción, la constitución y el despliegue de las mancomunidades y microrregiones municipales. Adicionalmente, estas necesitan articularse mejor con los actores y las políticas nacionales para su desarrollo exitoso.

Algunos desafíos

El hecho de que El Salvador cuente con diversas experiencias asociativas en marcha es una nueva fortaleza del país. Pero, como ya quedó apuntado, la gran mayoría de estas experiencias son muy recientes y presentan importantes limitaciones. Sin duda, estamos apenas al principio del camino. No todas las asociaciones de municipalidades consiguen desarrollarse de manera estable. Muchas desaparecen o no logran siquiera despegar, algunas se dividen y otras atraviesan por crisis de distinto tipo. No obstante, la experiencia acumulada por las diversas microrregiones y mancomunidades permite a estas alturas sacar algunas conclusiones y establecer desafíos claves para su consolidación:

- Respetar la identidad de cada uno de los municipios que integran la asociación y la autonomía de sus gobiernos locales. La asociación debe asegurar la participación plena de cada uno de sus integrantes en la toma de decisiones. Esto implica establecer reglas claras del juego, clarificar las competencias de cada organismo y simplificar los trámites administrativos. Una asociación municipal debe evitar a toda costa convertirse en un nuevo escalón burocrático que multiplique y haga más engorrosos los procedimientos del sector público.
- Mantener autonomía frente a los partidos políticos y buena relación con ellos. Esto es clave, pero no es fácil en el caso salvadoreño, dada la sobredeterminación de los partidos en los distintos ámbitos de la vida nacional. Las asociaciones que funcionan mejor han asumido

una lógica de pluralismo y se entienden a sí mismas como sociedades en las cuales tienen cabida todos los gobiernos locales, independientemente de sus lazos partidarios. Esto demanda de cada partido involucrado que, lejos de querer supeditar a sus intereses a la macomunidad o microrregión, se coloque en una posición de contribuir a su desarrollo.

- Consolidar espacios y mecanismos de integración de los actores sociales y económicos de los municipios, buscando que estos se conviertan en actores plenos de la gestión mancomunada del territorio, a través de su participación en la toma de decisiones y en su implementación. Un instrumento que ha probado ser efectivo para lograr lo anterior es la planificación participativa de las microrregiones y mancomunidades, que además debería abonar a la articulación de los diferentes niveles de planificación (local, microrregional y nacional).
- Ajustar la visión del proceso de planificación intermunicipal, buscando que los planes de desarrollo de las microrregiones o mancomunidades integren criterios del uso y ocupación del territorio que las conviertan en pivotes para el ordenamiento territorial del país.
- Dar pasos hacia la sostenibilidad, concretando, en primer lugar, un efectivo compromiso económico de los gobiernos municipales frente a las microrregiones o mancomunidades, optimizando el uso de los recursos, aprovechando una de las grandes ventajas de la acción asociada, como es la generación de economías de escala en términos de inversión, funcionamiento y mantenimiento, y movilizando recursos nacionales e internacionales.

Esto último implica fomentar un ordenamiento de la cooperación externa que impulsa planes, programas y proyectos a favor de mancomunidades, no solo para evitar duplicaciones de esfuerzos y dispersión de recursos, sino sobre todo para encauzarlos en los procesos de desarrollo del territorio.

- Responder a aquellas problemáticas de la gestión local que, como el medio ambiente (protección de ríos, bosques o mantos acuíferos, tratamiento de desechos sólidos, etcétera) no pueden ser abordadas eficientemente en forma aislada.
- Generar fuentes de empleo. Para que estas crezcan y se multipliquen en un determinado territorio, es necesario desarrollar un conjunto de servicios públicos y privados que en muchos casos solamente se puede lograr en forma asociada. Esto no significa que la asociación municipal se convierta en un ente empleador, sino que sea un instrumento capaz de crear condiciones locales que faciliten mayor desarrollo económico y social.

- Superar tendencias reivindicativas o una concepción municipalista exacerbada que las conduzca a ver al gobierno central como si fuera un enemigo natural. Las asociaciones deben desplegar una fuerte capacidad negociadora con el gobierno central a fin de lograr acuerdos de complementación. La firme defensa de la autonomía y los derechos locales no tiene por qué contraponerse al establecimiento de una relación de colaboración con las diversas instancias de la administración central en la búsqueda del desarrollo territorial y nacional.
- Desarrollar las capacidades técnicas. Para poder generar iniciativas o proyectos municipales de manera mancomunada y eficiente es necesario que existan buenos equipos profesionales que apoyen el trabajo asociativo. Para defender los intereses locales en forma adecuada hay que desarrollar la capacidad de argumentar sólidamente y de proponer opciones que tengan tanto factibilidad política como técnica. Esto obliga a las asociaciones a tener equipos técnicos estables —que no tienen por qué ser numerosos— y/o a movilizar apoyos externos eficaces de las propias municipalidades miembros o de entes especializados como ONG o universidades.

Solvencia técnica en la actuación significa también que se presten servicios de calidad a los miembros asociados. Ante la proliferación de programas de instancias del gobierno central, empresas consultoras u organismos no gubernamentales que pretenden servir a las municipalidades, las asociaciones deben combinar la entrega de buenos servicios basados en sus propios recursos con la habilidad para aprovechar esa diversidad de ofertas en función de ampliar o fortalecer sus propias capacidades.

- Dar pasos para garantizar la continuidad de su gestión asociada y eliminar la cultura de que «todo lo que se hizo con las administraciones anteriores no sirve y todo lo bueno comenzará a partir de la llegada de las nuevas autoridades municipales». Una manera de asegurar una adecuada memoria histórica de las asociaciones es la existencia de equipos técnicos estables, a los que ya se hizo referencia en el párrafo anterior.
- Cultivar vínculos internacionales. Ningún país y ningún territorio subnacional es ahora una isla, y en el ámbito internacional es posible recoger experiencias e ideas útiles para enriquecer los procesos mancomunados, así como para desplegar iniciativas conjuntas.
- Multiplicar y ampliar vasos comunicantes entre las diversas microrregiones y mancomunidades nacionales para realizar transferencias horizontales de experiencias y robustecer el aprendizaje.

- Incidir en el gobierno central para que abra un proceso de consulta nacional en torno al Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) que involucre a los diversos actores nacionales y locales. Esto no solo permitirá enriquecer el plan, sino también ampliar su legitimidad y viabilidad política. En ese marco es que se debe abordar con profundidad el tema de la construcción de microrregiones, subregiones y regiones en el país, de manera que se puedan sentar bases sólidas para el ordenamiento del territorio nacional y su reorganización político-administrativa.

Necesidad de una política pública nacional

Los desafíos anteriores son altamente complejos. Enfrentarlos con éxito depende, en primer lugar, de los municipios y sus asociaciones, independientemente de la modalidad que estas asuman. Sin embargo, sus esfuerzos no serán suficientes si no se complementan con otros de índole nacional que les faciliten un espacio y les den un soporte adecuado.

Desde esta óptica, lo que se constata en el proceso de asociatividad municipal en El Salvador es que ha venido desarrollándose como iniciativa de diversos gobiernos municipales o de actores externos y no como respuesta o resultado de una política de Estado. Más aún, el gobierno central salvadoreño no ha prestado hasta ahora suficiente atención a este fenómeno.

Al respecto, el esfuerzo más relevante desde el gobierno central es la propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), impulsada durante la administración del presidente Francisco Flores (1999-2004), que contiene varias recomendaciones sobre la conformación de regiones, subregiones y microrregiones como una nueva forma de división política y administrativa del país, con visión de desarrollo territorial. Pero, precisamente, ante la política territorial que propone, identifica como uno de los principales problemas que el gobierno de El Salvador «no ha tenido en tiempos recientes una política territorial explícitamente definida, y carece, por tanto, de las experiencias, de las instituciones y de los marcos regulatorios necesarios para su desarrollo» (MARN, MOP y VMVDU, 2004, versión CD).

El PNODT ha aportado elementos al debate en torno a la conformación de regiones, subregiones y microrregiones en El Salvador y sigue siendo una propuesta válida. Sin embargo, no se ven indicios en el gobierno actual de querer validarlo mediante un proceso de consulta a la sociedad civil y a los diversos actores locales que dé pie para la formulación de la correspondiente política de ordenamiento y desarrollo territorial y posteriormente a la ley respectiva que permita su institucionalización.

Pese a lo anterior, el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), con apoyo financiero del FISDL y de algunas agencias de cooperación, se ha precipitado en la promoción de planes de ordenamiento territorial de algunas subregiones sugeridas por el PNODT que aún no están validadas ni legalizadas, lo que está generando malestar en diferentes actores y sectores y puede sembrar anticuerpos contra el PNODT en su conjunto.

De todas formas, el esfuerzo del gobierno central debería ir más allá y apuntar, en primer lugar, a impulsar la descentralización del Estado, y con ello a fortalecer la gestión municipal. En ese horizonte, cobra pleno sentido alentar, regular y dar soporte a las nuevas formas de gestión local, entre las que sobresale la *asociatividad municipal*, que —como quedó apuntado— constituye un instrumento privilegiado para mejorar la gestión local y crear condiciones territoriales para la descentralización.

Es en esa perspectiva que la RDL propone «la formulación e implementación participativa de una política pública nacional de asociatividad municipal, que recogiendo los elementos principales de las experiencias existentes y los aportes y propuestas generados por diferentes organizaciones involucradas en el tema, estimule, oriente y regule la gestión asociada de los territorios en una perspectiva de fortalecimiento del desarrollo local, regional y nacional» (RDL, 2002: 95).

Se trata de propiciar un instrumento adecuado que defina las reglas de juego, los criterios y fuentes de recursos financieros y permita a las asociaciones de municipalidades y municipios desarrollarse de manera sostenible y sin depender de las dinámicas partidarias, los vaivenes electorales o los intereses de actores externos.

La creación y puesta en marcha de una política pública nacional marcaría la acción del Estado en el ámbito concreto de la asociatividad de municipios y establecería un marco de orientación para la acción gubernamental. No se trata de que el gobierno central simplemente facilite algunos recursos o participe en algunas actividades aisladas, sino de su involucramiento permanente junto con los actores locales en la consolidación de diversas modalidades de concertación municipal para la gestión de los territorios. Ello implica que el gobierno, aunando esfuerzos con los actores locales, apoye de forma activa la ampliación de las redes de confianza locales y potencie las relaciones económicas, sociales y políticas enmarcadas por la asociatividad, en función de generar procesos de desarrollo territorial que hagan posible el empoderamiento de los diversos actores, fortaleciendo su capacidad de acción concertada.

En este marco, el concepto de asociatividad cobraría sentido como estrategia del Estado para desarrollar los territorios. Por tal razón, el método que el Estado utilice para construir dicha política no es un desafío menor.

Debería ser capaz de generar un proceso de diálogo con y entre los principales actores, desde el arranque mismo de la política. Uno de los aspectos centrales que se plantean desde el principio es, pues, cómo asegurar el involucramiento de la mayor cantidad de actores relacionados con la problemática de las mancomunidades y microrregiones en el país, tanto del gobierno central como de los territorios, desde la fase misma del diseño.

La participación y al mismo tiempo la construcción de acuerdos deberán ser cuestiones insoslayables a tener en cuenta a lo largo de la construcción e implementación de la política.

En ese horizonte, la política pública nacional para estimular y fortalecer la asociación intermunicipal no debería ser producto exclusivo del gobierno, sino del conjunto de actores locales y nacionales. Solo así la construcción de microrregiones y mancomunidades se convertiría en pieza fundamental del desarrollo de los territorios y del país en su conjunto, que permitiría potenciar la capacidad de los actores locales para gestionar su entorno, así como fortalecer la institucionalidad pública local, en términos de recursos, atribuciones y capacidad instalada en general.

A modo de conclusión

En El Salvador, la gestión asociada de los territorios a través de microrregiones y mancomunidades municipales ha abierto en los últimos años el camino para superar la fragmentación territorial y consolidar el proceso de integración municipal, convirtiéndolo en un instrumento para el fortalecimiento municipal, el ordenamiento territorial, la construcción de regiones de desarrollo y la lucha efectiva contra la pobreza.

Para que este fenómeno emergente y aún muy frágil se convierta en una sólida pieza del desarrollo nacional, hace falta que el Estado le salga al paso y lo asuma como tal, para lo que se requiere no solo el proceso de descentralización del Estado, sino una política pública nacional y una legislación que permita consolidar jurídicamente la naturaleza y los marcos de operación de las mancomunidades y microrregiones en el país.

El enfoque para el diseño de dicha política y la construcción de un adecuado marco normativo debe estar basado en el diálogo y la concertación, factores estratégicos coherentes con el carácter necesariamente plural y ciudadano de la acción enmarcada por la asociatividad municipal.

Finalmente, los diferentes procesos de gestión asociada de los territorios, con sus innovaciones y fragilidades, deben ser asumidos por los diversos actores como espacios privilegiados para el aprendizaje, en un mundo donde la globalización exige superar una realidad en la que «la sociedad

salvadoreña aprovecha mal y poco los recursos naturales de sus territorios» (MARN, MOP y VMVDU, 2004: 58) y desplegar todas sus potencialidades para convertirlos en baluartes del desarrollo del país. Pero esto, como nos recuerda el PNUD, «no es una simple cuestión de ingeniería. Las regiones y subregiones se construyen socialmente y esto se hace simultánea y articuladamente desde lo nacional y desde los territorios. Por ello, debe ser un proceso vinculado a una estrategia de desarrollo territorial de país» (PNUD, 2003: 227).

Bibliografía consultada

- BLANDÓN DE GRAJEDA, Flora: *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador*, San Salvador: FUNDE, 1997.
- CERRITOS, Porfirio, y Marcos RODRÍGUEZ: *Hacia la construcción regional en El Salvador*, San Salvador: SACDEL, 2001.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Bases para el Plan de Nación*, San Salvador: CND, 1998.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Acciones territoriales del Plan de Nación*, San Salvador: CND, 1999.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Propuesta)*, San Salvador: CND, 2007.
- COMURES: «Propuesta de reordenamiento territorial», en *Proyección Municipal*, n.º 16, San Salvador, 1998.
- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto, y otros: *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador: FUNDE, 1999.
- FUNDAUNGO: *Código Municipal explicado* (versión revisada, ampliada y actualizada), San Salvador, 2001.
- FUNDE: *Asociaciones municipales en norte, centro y oriente de El Salvador. Diagnóstico preliminar*, San Salvador: en prensa.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR: *Diario Oficial*, San Salvador, 14 de julio de 1987.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, CENTRO NACIONAL DE REGISTROS: *Atlas de El Salvador*, 4.ª ed., San Salvador: 2000.
- INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM): *Asociatividad Municipal: Guía para la Cooperación Intermunicipal*, San Salvador: 2001.
- MEDINA, José René: *Estudio básico sobre experiencias de asociación de municipalidades en El Salvador*, San Salvador: PROMUDE-GTZ, 1998.
- MORALES ERLICH, José Antonio: *Guía de orientación jurídico administrativa para la actuación asociada de las municipalidades y para el asesoramiento en la legalización de la microrregión de Juayúa*, San Salvador: PROMUDE-GTZ-ISDEM. 2000.
- ISDEM-PROMUDE-GTZ: *Asociativismo Municipal*, San Salvador, 2001.
- MARN-MOP-VMVDU: *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (versión en CD), San Salvador, 2004.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, San Salvador: PNUD, 2001.

PNUD: *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2003*, San Salvador: PNUD, 2003.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL: *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado*, mayo del 2002.

ZAMORA RIVAS, Ángela: *Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador*, San Salvador: FUNDE, Cuadernos de Análisis y Propuestas, 2004.

Resumen

En El Salvador, la gestión asociada de los territorios a través de microrregiones y mancomunidades municipales ha abierto en los últimos años un camino para superar la fragmentación territorial. Se trata de agrupamientos voluntarios de dos o más municipalidades que se unen dentro de determinado perímetro territorial para resolver problemas comunes, ofrecer mejores servicios a la población, velar por los intereses de su jurisdicción territorial o impulsar procesos de desarrollo integral. A la vez, estas asociaciones aportan un nuevo enfoque de desarrollo territorial que busca el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos a fin de incrementar las oportunidades para la población a través del trabajo concertado y coordinado entre las autoridades municipales, los demás actores locales, las autoridades nacionales y los organismos de cooperación que se encuentran trabajando en la región.

Sin embargo, la experiencia es aún incipiente y muestra fragilidades. Una de ellas es su débil institucionalidad, a pesar del interés de los gobiernos municipales por afianzar el compromiso asociativo mediante su legalización. Otra debilidad está relacionada con el financiamiento, dado que las municipalidades muestran, por lo general, grandes resistencias a invertir recursos propios para el desarrollo de las asociaciones.

Finalmente, se señalan los principales desafíos para su consolidación: respetar la identidad y autonomía de cada municipio; consolidar espacios y mecanismos de integración de los actores sociales y económicos de los municipios; dar pasos hacia la sostenibilidad a través de un efectivo compromiso económico de los gobiernos municipales; avanzar en una política pública nacional, para lo que se requiere no solo descentralizar el Estado, sino una legislación que permita consolidar jurídicamente la naturaleza y los marcos de operación de las mancomunidades y microrregiones en el país.

Palabras clave: gestión participativa, territorio, El salvador, municipios, políticas públicas, descentralización, microrregiones, mancomunidades.

Abstract

In El Salvador, the associated management of territories through micro and municipal communities has allowed in recent years a way to overcome the territorial fragmentation. Volunteer groups of two or more municipalities join in a certain territorial perimeter in order to: solve common problems, provide better services to the population, look covetously the interests of its territorial jurisdiction or the promotion processes towards development. At the same time, these associations provide a new approach to regional development that looks for the best use of endogenous resources in order to increase opportunities for people through concerted and coordinated work between local authorities, other local actors, the authority's national and cooperating agencies working in the region.

However, the experience is incipient and shows different kinds of weaknesses. One of them is the weak institutionalization, despite the interest of municipal governments to strengthen the commitment of associations through its legalization. Another weakness is related to the financing, given that municipalities that shows, from a general point of view, large resistance to invest their own resources to the development of partnerships.

Finally, it identifies the main challenges for its consolidation: respect to the identity and autonomy of each municipality, consolidation of spaces and mechanisms for the integration of social and economic actors of the municipalities; take the necessary steps towards sustainability through an effective economic commitment of municipal governments; advance towards a national public policy, which requires not only the decentralization of the state, but legislation to consolidate the legal frameworks and nature of the joint operation and micro-regions in the country.

Keywords: participant governance, territory, El Salvador, municipalities, public policies, decentralization, micro-regions.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.