

LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL Y LA FORMACIÓN DE MICRORREGIONES. EL CASO SALVADOREÑO*

Roberto Antonio GARAY SARAVIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La planificación participativa para el desarrollo local*. III. *El desarrollo local*. IV. *La asociatividad municipal y las microrregiones*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué es la asociatividad municipal?, ¿qué modalidades existen?, ¿para qué sirve?, ¿qué marco legal regula su funcionamiento? Para responder a estas y otras interrogantes nos aproximaremos al tema abordando el caso de las municipalidades salvadoreñas, que en los últimos años han iniciado procesos de desarrollo local que parten de esfuerzos de acercamiento, entendimiento, definición de una visión conjunta y acciones concertadas entre los municipios que favorecen al desarrollo conjunto de manera integral, equitativa y sostenible, en relación con un marco más amplio de desarrollo nacional.

Es conveniente subrayar que esta dinámica intermunicipal ha evolucionado con matices propios en cada experiencia desarrollada, dependiendo del compromiso adquirido y de la participación de los actores. Con el trabajo asociado se pretende fortalecer y optimizar los recursos concertados entre las municipalidades intervinientes, así como generar con la acción asociada un impacto socioeconómico mayor, en contraposición al que se lograría desarrollando proyectos aislados.

* Esta ponencia forma parte de una investigación más amplia. Su contenido está basado principalmente en el capítulo III de la investigación doctoral que actualmente desarrollo. El Salvador es un Estado unitario cuya división político-administrativa se da en torno a 14 departamentos y 262 municipios.

Inicialmente analizamos el contexto de la planificación participativa en el municipio; en una segunda sección examinamos el entorno del desarrollo local en el país; posteriormente, en un tercer apartado profundizamos sobre la asociatividad municipal y la formación de microrregiones, revisando su marco legal, las modalidades existentes y las áreas de actuación. Finalmente, se establece la conclusión general de la ponencia.

II. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL

En El Salvador los municipios poseen una amplia gama de competencias, dentro de ellas la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio. A partir de los Acuerdos de Paz¹ surgen nuevas formas de interacción entre el estado y la sociedad; consecuentemente, en diversos municipios se observan manifestaciones para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y la concertación, de acuerdo con el desarrollo local. Estos procesos involucran múltiples actores de la sociedad civil, gobiernos locales, instancias del gobierno central enclavados en los municipios y en algunos casos, el sector empresarial; el componente novedoso se presenta cuando todos los actores, de diferentes maneras, se involucran en el proceso del desarrollo local, fructificando en una planificación participativa.²

¹ Conocidos como los “Acuerdos de Chapultepec”, representan la culminación del proceso de diálogo y negociación iniciado por la administración Duarte para poner fin al conflicto armado desde 1981. Una revisión detenida de los Acuerdos puede encontrarse en el portal www.cepaz.org.sv, en él se encuentran documentos históricos y análisis cronológicos sobre el proceso de paz en El Salvador; de igual manera, un recuento histórico del conflicto armado. El sitio cuenta con una biblioteca digital que incluye tres colecciones —diálogo, negociación y Acuerdos de Paz— y fotografías de algunos participantes en el proceso.

² Para una ampliación de este concepto véase Cummings, Andrew y Silva, Ana Patricia, *Planificación participativa y desarrollo local. Estudio y propuesta metodológica*, El Salvador, FUNDE-Research Triangle Institute (RTI), 2001. Este estudio tiene como objetivo conocer las dinámicas y resultados de los procesos de planificación realizados en un conjunto representativo de 18 municipios a escala nacional, para contribuir a la definición de una metodología para fortalecerlos, ampliarlos y generalizarlos a nivel nacional, en el entendido de que la planificación concertada y participativa puede ser un instrumento importante del desarrollo local que abone al desarrollo nacional. Al final del estudio se presentan una serie de lecciones generales combinando las reflexiones de los diferentes actores y una propuesta metodológica que surge de las lecciones obtenidas del estudio.

Una forma de entender la realidad de lo local es tomar como referencia la comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno. En ese sentido, en el ámbito local es posible diferenciar cinco tipos de actores: a) la población de comunidades, barrios y colonias, así como de otros grupos sociales y económicos del territorio; b) los gobiernos locales; c) las dependencias de los ministerios y entidades autónomas vinculadas al gobierno central; d) las ONG's vinculadas al desarrollo, y e) las empresas que desarrollan actividades dentro del territorio municipal.

Vinculado a lo anterior, según datos localizados, se registra que el 85% de los participantes en la elaboración de los planes de desarrollo local han sido de la población (comunidades rurales y urbanas), 9% instituciones, 5% alcaldías (entre Concejo y personal) y sólo el 1% de empresarios.³ Lo anterior resulta clave en la planificación del desarrollo del municipio, ya que siendo el objetivo fundamental elevar la calidad de vida de la población, se suman todos los actores apoyados en tres elementos estratégicos: a) la participación ciudadana, traducida en colaboración activa de todos los actores en la toma e implementación de decisiones relacionadas con el desarrollo local; b) el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para contribuir y dirigir su propio proceso de desarrollo, y c) la concertación local, generando una dinámica de construcción de acuerdos entre los diferentes actores para enfrentar sus principales problemas y los desafíos que plantea su propio desarrollo.

En la actualidad, la planificación participativa está institucionalizándose y se ha extendido con la ejecución de planes de inversión participativa —en forma similar a los cabildos abiertos— como un requisito de parte de instituciones nacionales e internacionales para el financiamiento —acceso a los fondos— de proyectos locales de infraestructura básica, aunque no siempre ha sido estrictamente participativa ni generalizada a todos los municipios. Para apoyar este proceso, el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL)⁴ y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo

³ *Ibidem*, p. 19.

⁴ Fondo destinado a promover la generación de riqueza y el desarrollo local con participación de los gobiernos locales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central.

llo Municipal (ISDEM)⁵ han diseñado y distribuido guías técnicas para facilitar su implementación; según el FISDL,⁶ para el año 2000, 165 de los 262 municipios contaban con algún tipo de plan que podría caracterizarse como participativo, además 194 con lo que describen como “programas de inversión participativos”. En esa misma línea, otra exploración⁷ descubrió que 238 gobiernos municipales contaban con un plan participativo de algún tipo; según este estudio, 160 municipios disponían de un plan de inversiones, 90 de un plan de carácter estratégico y 48 de un plan operativo anual.

Lo anterior sugiere que el contenido de los planes varía de acuerdo con la prioridad de los gobiernos locales; por una parte, algunos limitan el contenido del plan a la realización de obras de infraestructura básica en el municipio, mientras otros toman en cuenta componentes relacionados con el desarrollo social, económico, cultural, medioambiental, etcétera, pero no especifican actividades más concretas para implementarlas; en todo caso, lo que nos interesa subrayar es que la planificación participativa se está extendiendo como práctica institucional en los municipios.

El municipio y un grupo importante de instituciones locales han hecho suyas la naturaleza estratégica de este proceso de concertación, iniciando con la planificación participativa para el desarrollo local y la jerarquización de sus inversiones para ejecutar actividades de acuerdo con las prioridades de los ciudadanos. Como ha quedado puesto de manifiesto, la población avanza en la construcción de una conciencia ciudadana que la vuelve más proclive a organizarse para participar en los procesos que afectan su vida. Estas nuevas formas de participación comunitaria podrían ser los espacios de constitución de una conciencia democrática, que es indispensable para fortalecer las transformaciones jurídico-institucionales operadas en la última década. Estos procesos de planificación participativa y la construcción de espacios permanentes de participación ciudadana y concertación marcan el nacimiento de una nueva y progresi-

⁵ Este Instituto es una entidad de derecho público, especializado en el campo de la administración municipal, que tiene como objeto básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a los gobiernos locales, con la finalidad de capacitarlos para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

⁶ FISDL, *Información consolidada por municipio y departamento sobre procesos de planificación participativa*, El Salvador, agosto de 2000.

⁷ FUNDE, *Sondeo sobre participación ciudadana en la gestión pública, organización de la población y espacios de concertación en el ámbito local en El Salvador*, El Salvador, 2000.

vamente más generalizada forma de ver y hacer el desarrollo local en El Salvador, mediante el fomento productivo responsable y el fortalecimiento de la sociedad.

III. EL DESARROLLO LOCAL

Abogar por el desarrollo local pareciera un contrasentido que, sin embargo, tiene su lógica al advertir que integrar dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio, especialmente aquellos que pueden ofrecer alguna característica singular e identificados con un área concreta, o sea, agregar valor a la producción a través de sus rasgos culturales. Tal y como lo sugiere Arocena:

El desarrollo así concebido está estrechamente ligado a la constitución de cada identidad colectiva. No es entonces pertinente hablar del desarrollo de un continente como si se tratara de una realidad homogénea. Incluso con respecto a cada nación hay que tener en cuenta la diversidad de los procesos locales. Las referencias identitarias fuertes, aquellas que actúan sobre el potencial socioeconómico aumentando su capacidad de respuesta, se encuentran en un territorio bien preciso, cuyos límites son conocidos y reconocidos por los miembros del grupo.⁸

En ese sentido, es posible argumentar que el desarrollo local es apenas una perspectiva incipiente en El Salvador; sin embargo, se observan importantes avances en relación con el tema. Es conveniente subrayar que el desarrollo local no es una receta uniforme ni una moda unívoca para todos los países, ya que cada uno posee sus rasgos particulares que le proporcionan la singularidad del caso, como propone Rodríguez, al apuntar “que el desarrollo territorial no es una obra de ingeniería que pueda ser diseñada por instituciones externas al territorio, sean éstas pertenecientes al Estado central, a la sociedad civil o a la cooperación internacional; sino un proceso endógeno que debe pertenecer a los individuos e instituciones del territorio. De ellos depende en última instancia definir y llevar adelante la estrategia particular de desarrollo de cada territorio”.⁹

⁸ Arocena, José, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Nueva Sociedad, 1995, p. 35.

⁹ Rodríguez, Marcos, *Desarrollo local y cabildeo*, El Salvador, FUNDE, documento de trabajo núm. 87, 1997, p. 19.

De ese modo, es válido hablar de desarrollo local al referirnos a la comunidad, al municipio o a la ciudad. Lo que cambia en cada caso es la cantidad y calidad de los factores sobre los cuales es posible actuar, los niveles de participación social y los grados relativos de sostenibilidad y autonomía que pueden adquirir estos procesos. En El Salvador, el “principio metodológico de «actuar a partir de la comunidad» surge durante el conflicto armado como una estrategia de supervivencia de las comunidades rurales y de asistencia que brindan las ONG’s a éstas”,¹⁰ lo anterior como resultado del aislamiento que el gobierno central practicara en estas localidades por considerarlas simpatizantes de la guerrilla. Desde entonces, el mencionado principio se ha aplicado en la ejecución de proyectos que se desarrollan en campos tan diversos como la atención primaria de salud, la provisión de servicios básicos, la alfabetización de adultos, el apoyo a la microempresa, la capacitación vocacional, la defensa y recuperación del medio ambiente, la promoción de la mujer, etcétera.

En el gobierno central la revisión hacia lo local surge durante el conflicto armado, estando estrechamente ligado al debilitamiento del gobierno local por los efectos producidos por el accionar de la guerrilla, y los programas de asistencia a las municipalidades que fueron destruidas y/o desorganizadas. Como resultado de los Acuerdos de Paz, la Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA),¹¹ dentro del Programa MEA,¹² abordó la reconstrucción nacional a través de la metodología de invertir los recursos a través de los gobiernos locales, tratando de robustecer su protagonismo por medio de los cabildos abiertos,¹³ como espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹¹ Decreto Ejecutivo núm. 54 del 7 de marzo de 1983. Esta Comisión, adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), coordinaba actividades de reconstrucción de infraestructura con los gobiernos locales, constituía en realidad un esfuerzo contrainsurgente, que consistía en saturar militarmente un área y expulsar de allí a la guerrilla; posterior a ello, el gobierno local tomaba el control de ella, restableciendo los servicios públicos y sus funciones.

¹² Programa Municipalidades en Acción (MEA). Su propósito principal consistía en reconstruir la infraestructura de las áreas afectadas por el conflicto armado, para lo cual se adoptó la metodología de invertir los recursos a través de los gobiernos locales, procurando robustecer su protagonismo por medio de los cabildos abiertos, como espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

¹³ Este aspecto, a pesar de estar dentro del Código Municipal en lo referente a la participación de la comunidad, constituyó una exigencia del PRODERE (Programa de

En lo que respecta a los organismos de cooperación internacional, el acercamiento a lo local tiene su origen en el financiamiento de los proyectos que desarrollaban en las comunidades o en los programas de CONARA y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) por parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). Posteriormente, estos programas dieron lugar a mecanismos de articulación interinstitucional para el desarrollo local en el país, surgiendo las Agencias para el Desarrollo Económico Local (ADEL),¹⁴ estructuras en las que los poderes públicos y todos los agentes económicos y sociales se unen para implementar las acciones de promoción del desarrollo local, pudiendo definirse como “instituciones regionales locales que tienen el propósito de propiciar el clima adecuado para promover el desarrollo del potencial endógeno de un área geográfica determinada y atraer inversiones”.¹⁵ Estas agencias son impulsadas “como un instrumento concertado y constituido por diferentes actores locales que trabajan en actividades económicas para contribuir a potenciar el desarrollo económico autogestionario del departamento”.¹⁶

Según Venturello, las ADEL “fueron las primeras iniciativas relevantes orientadas a articular el sector público con las ONG’s en territorios subnacionales. Su vinculación con organismos internacionales resultó positiva para acercar a agentes del gobierno y la sociedad civil durante la realidad polarizada de los primeros años de la postguerra”.¹⁷ Las ADEL han dotado de un marco legal a los mecanismos de articulación territorial, lo que contribuye a promover la descentralización del Estado; en ese sentido, diversos organismos tanto privados como estatales demuestran en diferente magnitud su interés por apoyar iniciativas que se enmarquen en una estrategia general de promoción del desarrollo local.

Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica de la ONU para desembolsar los recursos. El PRODERE fue fundado por el gobierno de Italia como un esfuerzo de la comunidad internacional para consolidar el proceso de paz en Centroamérica. Sus funciones fueron implementadas entre 1990 y 1995.

¹⁴ Para una ampliación histórica véase Moreno, María Elena, “La concertación como condición del desarrollo regional/local: caso Chalatenango”, en Enríquez Villacorta, Alberto et al., *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, 2a. ed., El Salvador, FUNDE-Algier’s Impresores, 1999.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ ADEL: *Perfil de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Chalatenango*, marzo de 1993, citado por Moreno, María Elena, *op. cit.*, p. 92.

¹⁷ Citado por FUNDE en *Desarrollo local y descentralización. Desarrollo humano: El Salvador 2001*, p. 32.

El desarrollo local como política de gobierno no aparece formulado hasta el Plan de Gobierno 1994-1999. Para ejecutar estas políticas, en 1996 se fusionaron la SRN y el Fondo de Inversión Social, dando lugar a la creación del FISDL, señalado anteriormente, el cual constituye el ejemplo más sobresaliente que realiza el Estado salvadoreño por redimensionar el espacio local. De esa forma, asumir lo local es una vía alternativa para superar los planteamientos globales y mecánicos, como la “modernización” o la “privatización”. Es importante no perder de vista que el desarrollo local lo conforman las dinámicas históricas, sociales, económicas y culturales que se articulan en un territorio definido, impulsos que deben fortalecerse para lograr el bienestar de la población.

No obstante, hay que admitir que el espacio local en El Salvador es insuficiente para desarrollar estrategias sostenibles de desarrollo e inserción en el mundo global. Como lo ha señalado con anterioridad Boisier, el espacio “es de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva”.¹⁸ Por eso, la apuesta al desarrollo local se hace en el sentido regional, como lo propone Enríquez:

...el municipio, en la mayoría de los casos es un espacio totalmente insuficiente en términos de desarrollo económico-social, está fuera de toda discusión. Pero esto nos exige buscar ese espacio o nivel intermedio que, por un lado, nos permita utilizar al máximo todas las potencialidades y ventajas locales superando la fragmentación esterilizante y, por otro, no diluya esto en el espacio territorial nacional. Para nosotros, ese espacio intermedio es la región. La región representa en ese sentido, un espacio más idóneo para impulsar iniciativas y esfuerzos de desarrollo.¹⁹

En ese orden de ideas, al revisarse la situación de las municipalidades salvadoreñas un alto número se caracteriza por una serie de limitaciones que obstaculizan el cumplimiento de su función, agravándose estas condiciones en los municipios pequeños y marginados. Estas barreras, por su complejidad, superan la capacidad de solución que de una manera individual y aislada podrían tener una gran parte de las municipalidades del país. Ante este panorama, las municipalidades obligadas a procurar la

¹⁸ Boisier, Sergio, *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, Chile, ILPES, Documento 88/02, 1988, p. 8.

¹⁹ Enríquez, Alberto, “Descentralización y desarrollo regional-local en El Salvador. Desafío para la democracia y el desarrollo sostenible”, documento de trabajo núm. 51, El Salvador, FUNDE, 1995, p. 13.

búsqueda constante del progreso de la comunidad y de la institución municipal tienen que crear y experimentar nuevas modalidades de gestión que apoyen el esfuerzo por superar las deficiencias actuales.

De cara a lo anterior, se presenta la interrogante de cómo pueden actuar, sobre todo los municipios pequeños, para superar la situación de limitaciones técnicas, financieras, de gestión, de mano de obra calificada, etcétera, de que adolecen desde que fueron creados como tales. En ese derrotero se han buscado alternativas que permitan encontrar una solución apropiada para atenuar estas limitaciones, una de ellas es el trabajo asociado; la forma en que los municipios dentro del marco legal existente y en forma conjunta pueden aprovechar mejor sus potencialidades y racionalizar el uso de sus recursos, utilizando la posibilidad de asociarse como lo contempla el Código Municipal y que hasta la fecha no se ha explotando suficientemente.

De esa manera, recientemente han surgido alternativas de alianzas interterritoriales que se han materializado en asociaciones municipales (mancomunidades o microrregiones), que sin restar preponderancia al municipio facilitan la ejecución de estrategias territoriales de desarrollo. Una característica importante la constituye el hecho de que esta formación de asociaciones se ha iniciado “desde abajo”, es decir, como iniciativa de los gobiernos locales. Un punto a resaltar es que las asociaciones están conformadas por municipios que son gobernados por diferentes partidos políticos, que se han unido para enfrentar problemas comunes sin importar sus tendencias ideológicas, lo que le proporciona fortaleza al proceso. En ese sentido, el objetivo es generar espacios supramunicipales en los que sea más factible impulsar procesos de desarrollo, sin perder las ventajas que ofrecen las localidades en términos de cercanía entre el Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, entendemos que existen una serie de precondiciones para el desarrollo local, tales como la participación, la inclusión y la transparencia que pueden requerir de reformas legales y políticas; pero más que discutir cuál es la formula ideal para el desarrollo local, es primordial construir las condiciones que hagan de las localidades del país verdaderos sujetos de su propio desarrollo y pequeños motores del desarrollo nacional. La estructuración de estas condiciones constituye una parte sustancial de la creación de microrregiones a través de la asociación de municipios, aspecto que analizaremos con mayor detalle a continuación.

IV. LA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL Y LAS MICRORREGIONES

El Salvador ha venido avanzando gradualmente en la transición de un contexto determinado por políticas centralistas de Estado, hacia un nuevo marco de modernización en el que los esfuerzos de descentralización posibiliten a los gobiernos locales procesos endógenos de desarrollo, con énfasis en la dimensión humana a partir de un enfoque territorial. Estos procesos de desarrollo local parten de esfuerzos de acercamiento, entendimiento, definición de una visión conjunta y acciones concertadas entre los municipios mediante la asociatividad municipal; las que, desde la propia especificidad del municipio que participa, permiten construir sinergias que favorecen al desarrollo conjunto de manera integral, equitativa y sostenible, en relación con un marco más amplio de desarrollo nacional.

El interés por trabajar en la búsqueda de soluciones a problemas específicos, ofrecer a la población una mejor calidad de vida y la necesidad por alcanzar un desarrollo integral, ha marcado la pauta para que los gobernantes de los municipios salvadoreños dialoguen y se organicen en asociaciones municipales (mancomunidades o microrregiones). En ese orden de ideas, la asociatividad consiste en “la integración de dos o más municipalidades que con objetivos comunes y la disposición de recursos humanos, técnicos y financieros, tienen la intención de trabajar de manera conjunta para aprovechar sus potencialidades y aumentar sus capacidades”.²⁰ A través de la asociatividad las municipalidades pueden alcanzar objetivos que por su complejidad, magnitud y demanda de recursos difícilmente podrían hacerlo individualmente.

La asociación municipal depende de los objetivos y de la voluntad de las municipalidades involucradas; no puede ser ordenada ni mucho menos impuesta por ninguna otra instancia. No está restringida a la proximidad geográfica de los municipios y tampoco a que todos pertenezcan al mismo departamento, lo cual significa que no necesariamente deban tener linderos comunes. Con el trabajo asociado se pretende fortalecer y optimizar los recursos concertados entre las municipalidades intervinientes, así como generar con la acción asociada un impacto socioeconómico mayor, en contraposición al que se lograría desarrollando proyectos aislados.

²⁰ Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y Programa PROMUDE/GTZ, *Asociatividad municipal-Guía para la cooperación entre los gobiernos locales*, El Salvador, 1999, p. 7.

Esta dinámica intermunicipal ha evolucionado con matices propios en cada experiencia desarrollada, dependiendo del compromiso adquirido y de la participación de los actores; no obstante, todas coinciden en que el factor original de unión ha sido más fuerte que las posturas político-partidarias, de tal forma que alcaldes de diferentes tendencias ideológicas han unido esfuerzos por un objetivo específico. El tema de la asociatividad municipal puede regirse bajo diversos conceptos y definiciones, por lo que es necesario aclarar el entendimiento básico del mismo en el marco legal de El Salvador; sobre esta base común será posible justificar el empleo de este instrumento de trabajo y destacar las mayores ventajas globales que ofrece.

1. *El marco legal*

La Constitución de la República otorga a los municipios autonomía y la facultad de constituir asociaciones que apoyen el cumplimiento de sus atribuciones. El texto constitucional estipula en su inciso segundo (artículo 207) que “Las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios”. Como podrá advertirse, el derecho de asociación es potestativo, y no puede ser impuesto u ordenado por instancia gubernamental alguna; además, no debe perderse de vista que no existe subordinación de las municipalidades en su relación con otros niveles de gobierno en el ámbito nacional.

La anterior norma constitucional es desarrollada y ampliada por el Código Municipal (artículo 11);²¹ por lo tanto, pueden asociarse o actuar asociadamente municipalidades de uno o más departamentos, sin que necesariamente sean aledañas territorialmente. Lo que no pueden hacer las municipalidades es constituir organizaciones como nuevos órganos jurídicos del Estado con poder superior a los gobiernos locales, ya que son órganos político-administrativos del Estado y gozan de personalidad ju-

²¹ “Artículo 11. 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”, El Salvador, Código Municipal, Órgano Legislativo, Decreto núm. 274, 1o. de marzo de 1986.

rídica, lo que no les permite asociarse para constituir nuevas entidades territoriales a las cuales subordinarán su personalidad jurídica.

El mismo Código (artículo 14) establece que los municipios, solos o asociados, tienen la facultad para constituir entidades descentralizadas con autonomía o sin ella para realizar determinados fines municipales. Al mismo tiempo, al hacer referencia a los contenidos mínimos (artículo 15) de los estatutos de los entes descentralizados señala los siguientes aspectos: nombre, objeto y domicilio, fines, tiempo de vigencia, capital, órganos de dirección, reformas, disolución, solución de conflictos, control y rendición de cuentas, entre otros. A través del artículo 16 se otorga personalidad jurídica propia a las entidades descentralizadas y determina el compromiso de los municipios que las hayan constituido en la medida de sus aportes señalados en los estatutos. Es conveniente señalar que las entidades descentralizadas comprometen a los municipios miembros, únicamente en la medida de los aportes a que cada uno se haya obligado en el instrumento de constitución. No se da ningún tipo de responsabilidad solidaria.

El artículo 17 plantea que los municipios podrán crear, individual o colectivamente, empresas de servicios municipales y fundaciones de acuerdo con el interés local o intermunicipal, teniendo la facultad de regular, a través de ordenanzas y reglamentos,²² la prestación de los servicios por parte de esas empresas y fundaciones, según se plantea en el artículo 13.

El artículo 18 establece que los municipios podrán concurrir y celebrar contratos de sociedad para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales o para cualquier otro fin lícito, por lo que es posible concluir que las municipalidades pueden ejercer actividades comerciales e industriales en forma asociada por medio de sociedades mercantiles constituidas con participación de ellas; lo anterior, sustentado en el artículo 42 del Código de Comercio. Por su parte, el artículo 43 del mismo Código plantea que son sociedades de economía mixta aquellas que, teniendo forma anónima, están constituidas por la municipalidad

²² Según el Código Municipal, las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local (artículo 32) que entran en vigencia ocho días después de su publicación en el *Diario Oficial*; mientras que los reglamentos constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios (artículo 33); de igual manera, entran en vigencia ochos días después de ser decretados.

con participación de inversionistas particulares. Por lo tanto, están apegadas a las disposiciones legales de los códigos Municipal y de Comercio.

Para finalizar, el artículo 30, numeral 10, del Código Municipal, faculta al Concejo para la emisión de acuerdos de creación de entidades municipales descentralizadas, y el artículo 79 hace referencia a la aprobación del presupuesto de las mismas por parte del Concejo. En fin, la Constitución de la República, el Código Municipal, el Código de Comercio y la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta expresan con claridad el derecho de las municipalidades para constituir asociaciones que apoyen el cumplimiento de sus atribuciones.

2. Las modalidades de asociativismo municipal

De acuerdo con el marco legal anteriormente analizado, los municipios pueden asociarse para concertar, constituir o crear las siguientes siete modalidades de asociatividad municipal²³ (véase anexo):

- Convenio de cooperación intermunicipal.
Acuerdos entre dos o más municipalidades para ejecutar obras y servicios o para el desarrollo de programas específicos.
- Asociación de municipalidades.
Entidad local con personalidad jurídica propia creada por varias municipalidades de manera voluntaria a partir del principio de asociación contemplado en la Constitución de la República, con especialidad de fines, variables y flexibles, sobre todo con un carácter abierto que permite su evolución. La asociación no está por encima de las municipalidades; en la asociación se conserva la municipalidad con todos sus atributos, pero éstas, por propia voluntad, aplican el principio de la descentralización de la administración del municipio (al igual que en los casos de las demás modalidades) mediante la prestación de los servicios de interés común, por el ente que mejor pueda hacerlo.
- Entidad descentralizada con autonomía o sin ella.
Son entes (en el sentido que les da el Código Municipal) con una administración independiente de las municipalidades —también

²³ Para una ampliación en qué consiste cada una de ellas, cómo se establecen y las áreas de actuación, véase ISDEM y PROMUDE/GTZ, *op. cit.*, pp. 14-31.

puede ser una sola— que lo han creado con personalidad jurídica propia y dotada de recursos financieros. A esta entidad se le transfieren funciones y competencias específicas por parte de las municipalidades, y no tiene supeditación jerárquica directa con las mismas. Pueden tener diversos grados de autonomía según cómo se configura. Actúa como un ente supramunicipal o microrregional con capacidad de planificar y articular el territorio y sus recursos.

- Empresa municipal de servicios e industrialización de recursos naturales.

Son entidades cuyos fondos de capital son creados con recursos municipales. Prestan servicios públicos de manera especializada y empresarialmente. También pueden ser creadas para actividades empresariales con ánimo de lucro. La empresa municipal constituye una modalidad que puede ser utilizada tanto por municipalidades asociadas como individualmente por una municipalidad.

- Fundaciones.

Son formaciones de interés municipal, creadas por una o más municipalidades para satisfacer necesidades sociales comunes. Se constituyen mediante declaración de voluntad de las municipalidades fundadoras, con dotación de patrimonio destinado a la realización de un objeto definido por ellas. En general, están vinculadas a temas de bienestar social, como atención a la infancia, unidades de salud, derechos de la mujer, casas de ancianos, etcétera.

- Sociedades mercantiles.

Están concebidas para el aprovechamiento lucrativo de algunos servicios y para ejercer actos de comercio; es decir, permiten a los municipios concurrir al mercado municipal, regional, nacional e internacional para competir y obtener ingresos para las arcas municipales. Requieren de una aportación de capital por parte de cada uno de los municipios que concurran a su creación, y por ello deben establecerse para un servicio o negocio concreto. Tales sociedades gozan de personalidad jurídica, dentro de los límites que impone su finalidad. Se inscriben en el Registro de Sociedades y se rigen de conformidad con el Código de Comercio; ejemplos son la Sociedad de Alcaldías del Departamento de Ahuachapán (SADA), Sociedad de Alcaldías de Sonsonate (SASO), Sociedad de Alcaldías Municipales de Santa Ana (SAMDESA), entre otras.

— Sociedades por acciones de economía mixta.

Están previstas para los mismos objetos y fines que la sociedad mercantil, con la diferencia de que al aporte de capital propio de las municipalidades se suma el aporte privado, y las municipalidades tienen asegurados cargos en la dirección de la sociedad; por otra parte, para que un socio pueda salir de la misma debe reformarse el instrumento jurídico de constitución. Además, goza de personalidad jurídica propia. Se inscribe en el Registro de Sociedades y se rige de acuerdo con el Código de Comercio y con la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta; ejemplos son el Cementerio Jardín Diego de Holguín (San Salvador) y la Sociedad Tetralogía (Alegría, Berlín, California, Santiago de María, Tecapán y Mercedes Umaña).

Las microrregiones en El Salvador se mueven esencialmente entre la asociación de municipalidades y la entidad descentralizada con autonomía o sin ella, ya que son en las que se da un salto institucional capaz de actuar por delegación de los municipios. Estas experiencias aún no han sido documentadas e investigadas suficientemente; no obstante, se ha logrado iniciar una labor de sistematización que refleja 53 asociaciones,²⁴ las cuales se caracterizan por:

- Adoptar, por decisión propia, el nombre o modalidad que identifica a su asociación.
- Estar formadas por una cantidad de municipios que oscila entre cuatro, siete o hasta 25 gobiernos locales.
- Definir ejes particulares de trabajo. Es decir, mientras unas se han agrupado en pro del desarrollo integral de sus territorios otras han concentrado sus esfuerzos en proyectos específicos (desechos sólidos, medio ambiente, servicios municipales, infraestructuras, entre otras áreas).
- Poseer o no personería jurídica.
- Concentrar los registros legales de establecimiento de su asociación.

²⁴ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, Diagnóstico, primer informe parcial, El Salvador, junio de 2002, p. 43.

- Participar en más de una asociación de municipalidades e impulsar proyectos de temática variada
- Recibir asistencia técnica o apoyo económico por parte de instituciones gubernamentales o privadas.

Mientras se desarrolla la presente investigación, al menos cinco microrregiones más se han creado, entre ellas una con carácter binacional²⁵ en los departamentos de Chalatenango (El Salvador) y Lempira (Honduras), donde se está trabajando de forma conjunta para llevar el desarrollo a la zona fronteriza compartida. En esta franja limítrofe residen alrededor de 202 mil personas de ambas nacionalidades, esperando beneficiarse a unos 35 mil habitantes.

De acuerdo con los alcaldes asociados, la idea de conformar una comisión binacional entre los municipios fronterizos surge ante las necesidades compartidas por las comunidades rurales de ambos países; como atinadamente lo expresara uno de ellos,²⁶ “nosotros cada vez estamos más convencidos de que la importancia del trabajo de los gobiernos locales es determinante para el desarrollo local de los pueblos de estas zonas olvidadas por los gobiernos centrales, tanto salvadoreño como hondureño, y por eso la importancia de la búsqueda de proyectos de beneficio para las comunidades, y la mejor manera es hacerlo unidos”.

3. Las áreas de desempeño

Tal como se ha caracterizado, la asociatividad municipal facilita resolver problemas comunes a dos o más municipios, así como aprovechar economías de escala que les permitan reducir costos en la dotación de infraestructura o la prestación de servicios básicos a sus comunidades. Existen algunos criterios de áreas técnicas, financieras y/o administrativas de carácter general que se deben tomar en consideración para unir esfuerzos a través del trabajo conjunto:

²⁵ Membreño, Tania, “Alcaldes de El Salvador y Honduras crean comisión”, *La Prensa Gráfica*, departamentos, El Salvador, 19 de julio de 2002, y Calderón, Julio, “Alcaldías fronterizas hacen obras de desarrollo regional”, *El Diario de Hoy*, El país, El Salvador, 11 de octubre de 2002.

²⁶ Milton Monge, Alcalde de Arcatao (Chalatenango), en “Alcaldes de El Salvador y Honduras crean comisión”, *cit.*

- Planificación del desarrollo local: rural y urbano (territorial) y usos del suelo.
- Construcción, mantenimiento y operación de plantas de purificación, suministros de agua potable, rastros, tianguis, escuelas, bachilleratos, unidades de salud, centros de salud, hospitales, plantas de tratamiento para aguas residuales, rellenos sanitarios, caminos vecinales y puentes.
- Prevención de catástrofes, incendios, inundaciones, plagas y enfermedades contagiosas.
- Protección civil.
- Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- Campañas de limpieza urbanas y rurales.
- Manejo de recursos naturales y ambientales.
- Propuestas turísticas intermunicipales.

Es conveniente aclarar que algunas de las áreas de actuación, como es el caso de mantenimiento y operación de las carreteras, escuelas, hospitales y centros o unidades de salud, actualmente están bajo el control del gobierno central.

V. CONCLUSIÓN

Como ha quedado puesto de manifiesto, la asociatividad de municipios es una forma conjunta de hacer gobierno, una manera de obtener una posición más fuerte ante el resto de las estructuras departamentales y nacionales, con mayor capacidad de gestión, negociación, concertación y ejecución regional, sin anular ni desconocer la dinámica local. Esta experiencia sugiere que una estrategia de alianzas y negociaciones entre municipios reproduce los esfuerzos municipales que se pueden multiplicar si se actúa en unidad y solidaridad. Ordenar, racionalizar y organizar este proceso es una vía muy importante para el fortalecimiento de los municipios en El Salvador y para favorecer el proceso general de la descentralización.

ANEXO

MODALIDADES DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

<i>Modalidad criterio</i>	<i>Convenio de cooperación intermunicipal</i>	<i>Asociación de municipalidades</i>	<i>Entidad descentralizada con o sin autonomía</i>	<i>Empresa municipal de servicio e industrialización de recursos naturales</i>	<i>Fundación</i>	<i>Sociedad mercantil</i>	<i>Sociedad por acciones de economía mixta</i>
Áreas de actuación	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de proyectos u obra específicas: campañas de limpieza y reparación y mantenimiento de caminos vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción, mantenimiento y operación de centros de salud, hospitales, rellenos sanitarios Prestación de servicios de disposición final de desechos sólidos 	<ul style="list-style-type: none"> Prestación regional de servicios Planificación del desarrollo Manejo de recursos naturales y ambientales Propuestas turísticas Planificación territorial y usos del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> Prestación de servicios con o sin fines de lucro Explotación comercial o industrial de negocios o recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> Manejo paralelo de proyectos y actividades de interés social 	<ul style="list-style-type: none"> Ejercicio de actividades mercantiles o de prestación de servicios con fines de lucro Participación en el comercio local, regional, nacional e internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Ejercicio de actividades de comercio o de prestación de servicios con fines de lucro Participación en la industria y en el comercio local, regional, nacional e internacional

Proceso de Constitución	<ul style="list-style-type: none">• Identificación de acciones• Decisión de trabajar• Aprobación del financiamiento• Acuerdos municipales• Acta o escritura de formulación• Publicación en el <i>Diario Oficial</i>	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos municipales de actuación asociada• Aprobación del financiamiento• Acta o escritura de constitución• Decreto de ordenanza reguladora de la materia• Aprobación de estatutos• Publicación en el <i>Diario Oficial</i>	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos municipales de actuación asociada• Aprobación del financiamiento• Otorgamiento de escritura pública• Inscripción en el registro de Comercio
Fundamento legal	Constitución de la República: artículo 207 Código Municipal: artículos 2, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 79, 98	Constitución de la República, art. 207 Código municipal, arts. 11, 18 Código de Comercio, arts. 42, 43 Ley sobre Constitución de Sociedades de Economía Mixta, arts. 1-10	

Fuente: *Asociatividad municipal-Guía para la cooperación entre los gobiernos locales*, El Salvador, ISDEM y PROGRAMA PROMUDE/GTZ, 1999.

Permite a los gobiernos locales tratar la mejora, defensa y proyección de sus intereses

- Gozan de personalidad jurídica.
- Rinden cuentas a las municipalidades y a la Corte de Cuentas.
- Responden al principio de descentralización del municipio.
- Funcionan con presupuesto propio.