



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROYECTO DE USAID GOBERNABILIDAD MUNICIPAL

TIPOLOGÍA DE MANCOMUNIDADES DE EL SALVADOR

MARZO, 2018

Número de contrato: AID-519-TO-17-00001

Fecha de inicio y finalización del Proyecto: 14 de septiembre de 2017 a
14 de septiembre de 2022

Enviado a: Maggy Morales, COR, USAID/El Salvador

Enviado por: Carlos A. Guerrero, director (Chief of Party)
Proyecto de USAID Gobernabilidad Municipal
Correo: cguerrero@louisberger.com
Teléfono: +503 7462 5363

Esta Tipología de Mancomunidades de El Salvador es posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva The Louis Berger Group, Inc. y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

TIPOLOGÍA DE MANCOMUNIDADES DE EL SALVADOR

Tabla de contenidos

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Resumen Ejecutivo | 7 |
| 2 | Presentación | 8 |
| 3 | Antecedentes..... | 9 |
| 3.1 | Las asociaciones de municipios son la respuesta de los gobiernos locales, más que una respuesta desde los niveles centrales..... | 9 |
| 1.1 | Mapa de distribución de las asociaciones de municipios..... | 12 |
| 1.2 | Nómina de municipios PESS y su vinculación a asociaciones de municipios en El Salvador, para el año I:..... | 13 |
| 4 | Tipología de las asociaciones de municipios..... | 14 |
| 4.1 | Criterios comparativos utilizados en América Latina para la tipología de asociaciones de municipios | 16 |
| 4.2 | Parámetros para establecer la tipología de asociaciones de municipios..... | 19 |
| 4.2.1 | Población urbana y población rural | 21 |
| • | Criterios por su población..... | 21 |
| 4.2.2 | Criterios por Alianzas y convenios..... | 21 |
| 4.2.3 | Criterios de Servicios públicos asociados..... | 22 |
| 5 | Caracterización de las asociaciones de municipios por alianzas y servicios públicos mancomunados y sus municipios PESS, Fases uno, dos y tres. | 24 |
| 5.1.1 | Tipología de asociaciones de municipios relacionados a los municipios PESS, fases uno dos y tres. | 31 |
| 6 | Órganos de conducción interna de las asociaciones..... | 32 |
| 6.1 | Estructura organizativa y marcos normativos | 32 |
| 6.2 | Niveles de conducción dentro de las asociaciones | 32 |
| ▪ | Nivel directivo | 32 |
| ▪ | Nivel ejecutivo..... | 33 |
| ▪ | Nivel operativo..... | 33 |
| 6.3 | Sostenibilidad Financiera de las asociaciones..... | 34 |
| 6.4 | Recursos humanos..... | 34 |
| 6.5 | Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas..... | 35 |
| 7 | Marco jurídico de actuación..... | 35 |
| 7.1 | Competencias de las municipalidades según el Código municipal | 37 |

| | | |
|------|--|----|
| 8 | Enfoque de país: Gestión Asociada de los Territorios..... | 38 |
| 8.1 | La PNFGAT, se desarrolla en siete ejes estratégicos:..... | 39 |
| 9 | Mecanismos de Coordinación entre las asociaciones de municipios y el nivel ministerial.. | 39 |
| 9.1 | Consejo Nacional para el Fomento de la Gestión Asociada de los Territorios (CNGAT)..... | 40 |
| 9.2 | El nivel departamental | 41 |
| 10 | Productos y servicios ofertados de manera asociada. | 42 |
| 10.1 | Servicios de disposición final de los Desechos Sólidos | 43 |
| 10.2 | Servicios de asesoría empresarial..... | 43 |
| 10.3 | Servicios de permisos de lotificación, urbanización y construcción..... | 44 |
| 11 | Casos exitosos | 45 |
| 11.1 | ASINORLU..... | 45 |
| 11.2 | ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS CAYAGUANCA..... | 46 |
| 11.3 | CONSEJO DE ALCALDES DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR | 47 |
| 11.4 | ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS LOS NONUALCOS | 50 |
| 12 | Conclusiones | 52 |
| 13 | Recomendaciones..... | 53 |
| | Bibliografía..... | 55 |

Siglas y acrónimos

| | |
|------------|--|
| ACN | Asociación Cacahuatique Norte |
| AMAS | Asociación Microrregión Ahuachapán Sur |
| AMC | Asociación de Municipios del Chaparrastique |
| AMUCHADES | Asociación de Municipalidades de Chalatenango para el Tratamiento Integral de los Desechos Sólidos |
| AMRCA | Asociación de Municipios Centro de Ahuachapán |
| AMUSDELI | Asociación de Municipios del Sur de la Libertad |
| AMUVASAN | Asociación de Municipios de Valle de San Andrés |
| ASMUP | Asociación de Municipalidades La Panorámica |
| AMNM | Asociación Microrregión Norte de Morazán |
| AMUSNOR | Asociación de Municipalidades de Servicios del Norte |
| ASIBAHIA | Asociación Intermunicipal de los Municipios Bahía de Jiquilisco |
| ASINORLU | Asociación Intermunicipal Norte de La Unión |
| ASMUC | Asociación de Municipios de Cuscatlán |
| ASITECHI | Asociación Intermunicipal de la Sierra Tecapa Chinameca |
| CAYAGUANCA | Asociación de Municipios Cayaguanca |
| CDA | Consejo Departamental de Alcaldes |
| CDMYPE | Centro de Desarrollo Microempresarial |
| COAMSO | Consejo del Área metropolitana de Sonsonate |
| COAMSS | Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador |
| CONAMYPE | Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa |
| CONADEL | Comisión Nacional de Desarrollo Local |
| DEMUCA | Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe |
| Trifinio | Asociación de Municipios Trifinio |
| FODES | Fondo de Desarrollo Económico Social |

| | |
|---------------|---|
| GAT | Grupo de Acción Territorial |
| GGD | Gabinete de Gestión Departamental |
| GOES | Gobierno de El Salvador |
| GTZ | Agencia de Cooperación Alemana |
| ISDEM | Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal |
| JICA | Agencia de Cooperación Japonesa |
| KFW | Banco de Desarrollo Alemán |
| Los Izalco | Asociación de Municipios de Los Izalcos |
| Ley ODT | Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial |
| Los Nonualcos | Asociación de Municipios de Los Nonualcos |
| La Montañona | Asociación de Municipalidades o Microrregión La Montañona |
| MARN | Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial |
| MICGUAZAPA | Asociación de Municipios Microrregión Cerro de Guazapa |
| MICSUR | Microrregión Cacahuatique Sur |
| MIJIBOA | Asociación de Municipios del Valle del Jiboa |
| MANORSAM | Microrregión Manantiales del Norte del Departamento de San Miguel |
| MREB | Microrregión El Bálsamo |
| MIPANOR | Microrregión Paracentral Norte |
| MISAL | Ministerio de Salud |
| MRTL | Mancomunidad Trinacional Río Lempa |
| MUGOLFO | Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca |
| MYPE | Micro y pequeña empresa |
| Nor oriental | Microrregión Nor oriental de Morazán |
| OIR | Oficina de Información y Respuesta |
| ONG | Organismo No Gubernamental |
| OPAMSS | Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador |
| OPLAGEST | Oficina de Planificación y Gestión Territorial |

| | |
|----------|--|
| PNFGAT | Política Nacional de Gestión Asociada de los Territorios |
| RIMISP | Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural |
| SETEPLAN | Secretaria Técnica de Planificación de la Presidencia |
| STPP | Secretaria Técnica de Planificación de la Presidencia |
| TIC | Tecnologías de Informáticas y de Comunicación |
| UGAMA | Unidad de Gestión Medio Ambiental |

2 Presentación

El presente documento, utiliza de forma indistinta los nombres de “mancomunidades”, “microrregiones” y “asociaciones municipales”, de aquí en adelante, se denominarán como “asociaciones de municipios”. Las asociaciones de municipios son instituciones que comprenden varios municipios agrupados dentro un determinado territorio, unidos para resolver uno o varios problemas en común. Se establecen dentro del ámbito local, y el tejido y organizaciones sociales comprendidos en ese ámbito son elementos significativos de su organización.

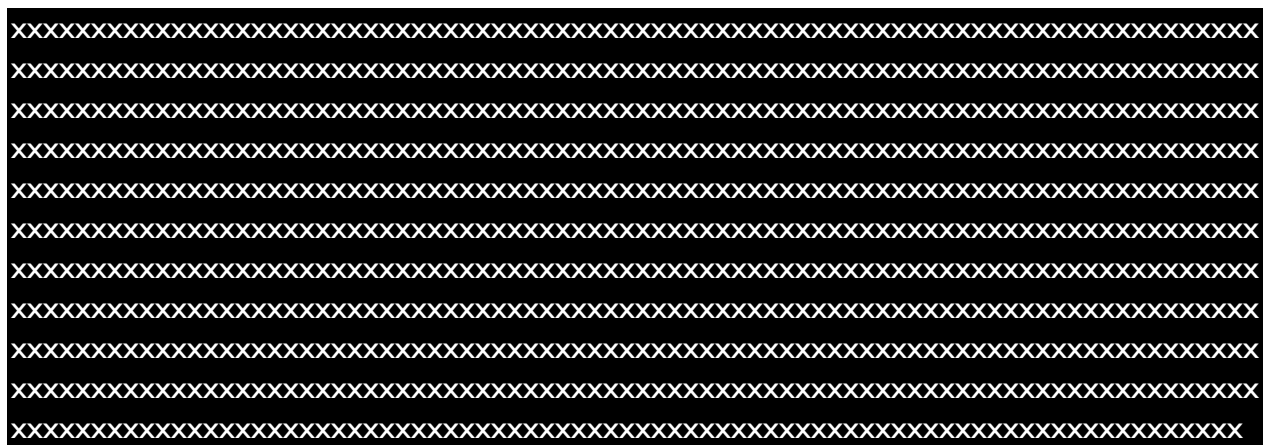
La Constitución Política de El Salvador, en su artículo 207, literalmente dice “Las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios” (Gobierno de El Salvador, 1983).

En la actualidad, existen 30 asociaciones de municipios que agrupan a 211 municipios y constituyen una población aproximada de 5.5 millones de habitantes. De este total de asociaciones de municipios, existen 16 vinculadas directamente a los municipios PESS, tanto de la fase uno, como de la dos y tres.

Los primeros esfuerzos de desarrollo del asociativismo municipal fueron:

- La creación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador en 1988; y
- La Asociación de Municipios La Montañona, creada en la década de los 90.

El documento analiza y propone una tipología de asociaciones de municipios tomando como criterios la población urbano rural, las alianzas y convenios establecidos por dichas asociaciones con la administración nacional, así como la prestación de servicios públicos ofrecidos de una manera asociada a la población.



Además, en este análisis se presenta una exploración del marco normativo relacionado a las obligaciones de las asociaciones de municipios, principalmente las competencias municipales, indicadas en el Código Municipal;



- Cayaguanca,
- Los Nonualcos,
- OPAMSS y
- ASINORLU.

3 Antecedentes

Los procesos de creación, fomento y desarrollo de las asociaciones de municipios en El Salvador se remontan desde la creación del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, conocido como el COAMSS, en el año de 1988, creado mediante decreto legislativo.

Sin embargo, el resto de las asociaciones de municipios surgen mediante acuerdo municipal, siendo el municipio con base en su autonomía municipal, el que otorga la personalidad jurídica a dichas agrupaciones municipales; las cuales tienen el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población y comunidades en donde actúan, aprovechando sus condiciones geográficas, dimensiones, economías de escala, entre otros elementos.

En este mismo orden, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, decreto N.º 644, del 09 de junio de 2011, confiere al nivel intermedio, entendiendo este como el departamento, una función y rol importante en la gestión asociada de los territorios y especialmente en sus principios rectores de coordinación, colaboración y concertación. En este escenario, las asociaciones de municipios, surgidas de la unión de esfuerzos locales para cumplir objetivos y competencias, empiezan a abrirse y constituirse en espacios propicios para gestionar nuevos desafíos de las localidades, departamentos y sus territorios.

En todo caso, se puede afirmar que las asociaciones de municipios son el resultado de la voluntad política de los actores y sus liderazgos locales especialmente de los gobiernos locales y dispuestos a empujar una visión de acercar los servicios públicos a los ciudadanos y reducir las brechas de los desequilibrios del desarrollo territorial, especialmente en la inclusión social y participación ciudadana.

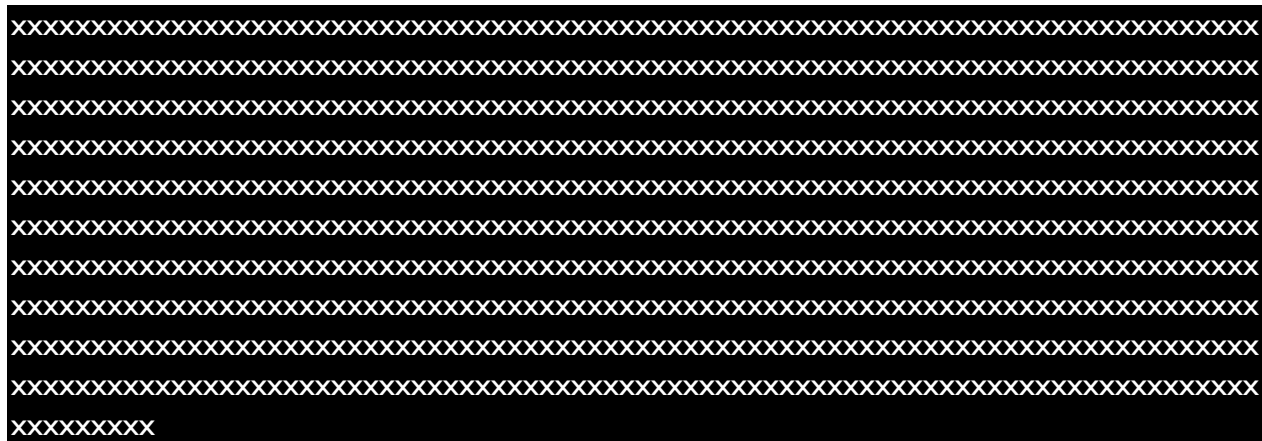
3.1 Las asociaciones de municipios son la respuesta de los gobiernos locales, más que una respuesta desde los niveles centrales



En esta perspectiva, la organización y gestión territorial a través de las asociaciones de municipios constituye una modalidad que fortalece, enriquece y complementa la gestión municipal y ofrece nuevas perspectivas para acercar las apuestas y objetivos del desarrollo, así como las realidades y potencialidades de los territorios.



Al comparar la experiencia salvadoreña con otras, se encuentran respuestas a inquietudes propias y explica la razón por qué en Bolivia, en donde existen normativas legales, régimen jurídico y recursos públicos, las mancomunidades que nacen desde la voluntad local como una experiencia amplia y masiva, pueden consolidarse y crecer con autonomía en el ejercicio de sus competencias.



Las experiencias y prácticas de las asociaciones de municipios son muy variadas, tanto en temas como en su organización y funcionamiento.

Este documento plantea tres tipologías de las asociaciones de municipios con criterios principales, como se explicó anteriormente, a) la población urbana y rural; b) el desarrollo de productos y servicios públicos asociados que generan ingresos propios a las asociaciones de municipios; y c)

el número en cantidad y calidad de las alianzas y convenios con otras instituciones; estos criterios permiten visibilizar la capacidad de establecer gobernanza territorial en una lógica de red.

A continuación, se presenta un mapa general de la ubicación geográfica de las asociaciones municipios de El Salvador y los 11 municipios del Plan El Salvador Seguro, PESS de la fase uno, así como también aquellos de las fases dos y tres; asimismo se presenta a cuál de las diferentes asociaciones de municipios pertenecen, destacando que algunos de los municipios pertenecen a más de una asociación (como, por ejemplo, el caso de San Vicente, que pertenece a la Asociación de Municipios Los Nonualcos y la Asociación de Municipios MIJIBOA).

Pero también se encontró municipios PESS que no pertenecen a ninguna asociación de municipios, como es el caso de los municipios de: Santo Tomás, Acajutla, Chalchuapa, y Atiquizaya.

I.1 Mapa de distribución de las asociaciones de municipios

Fuente: Directorio de asociaciones de Municipios, SETEPLAN, 2017.



I.2 Nómina de municipios PESS y su vinculación a asociaciones de municipios en El Salvador, para el año I:

| MUNICIPIOS PESS FASE UNO | | | | |
|---------------------------------|------------------------|------------|--|---------------|
| Departamento | MUNICIPIOS PESS | N.º | Nombre de la asociación de municipios | Siglas |
| Sonsonate | Sonsonate | 1 | Consejo del Área Metropolitana de Sonsonate | COAMSO |
| | Armenia | 2 | Asociación de Municipios del Valle de San Andrés | AMUVASAN |
| San Salvador. | Guazapa | 3 | Asociación de Municipios Microrregión del Cerro de Guazapa | MICGUAZAPA |
| La Libertad | Zaragoza | 4 | Asociación de Municipios de la Región Sur de La Libertad | AMUSDELI |
| | Santo Tomás | 5 | N/A | N/A |
| | Panchimalco | 6 | Asociación de Municipios de la Región Sur de La Libertad | AMUSDELI |
| La Paz | Olocuilta | 7 | Asociación de Municipios de Los Nonualcos | Los Nonualcos |
| | Zacatecoluca | 8 | Asociación de Municipios de Los Nonualcos | Los Nonualcos |
| Cuscatlán | Cojutepeque | 9 | Asociación de Municipios de Cuscatlán | ASOMUC |
| | San Pedro Perulapán | 10 | Asociación de Municipios de Cuscatlán | ASOMUC |
| San Miguel | San Miguel | 11 | Asociación de Municipios del Chaparrastique. | AMC |
| 6 departamentos | Municipios | 11 | Asociaciones de municipios | 7 |

| MUNICIPIOS PESS FASES DOS Y TRES. | | | | |
|--|--|------------|--|---------------|
| Departamento | MUNICIPIOS PESS | N.º | Nombre de la asociación de municipios | Siglas |
| Ahuachapán | Ahuachapán | 1 | Asociación de Municipios Centro de Ahuachapán | AMRCA |
| Sonsonate | Izalco Nahuizalco | 2 | Asociación de Municipios Los Izalcos | Los Izalco |
| Santa Ana | Coatepeque El Congo Metapán Santa Ana | 4 | Asociación de Municipios Trifinio | Trifinio |
| La Libertad | La Libertad | 1 | Asociación de Municipios del Sur de la Libertad. | AMUSDELI |
| La Libertad - San Salvador | Ciudad Arce Colón Quezaltepeque | 4 | Asociación de Municipios del Valle de San Andrés | AMUVASAN |

| MUNICIPIOS PESS FASES DOS Y TRES. | | | | |
|--|--|------------|---|---------------|
| Departamento | MUNICIPIOS PESS | N.º | Nombre de la asociación de municipios | Siglas |
| | San Juan Opico | | | |
| | Tonacatepeque | 1. | Asociación de Municipios Microrregión Cerro de Guazapa | MICGUAZAPA |
| La Paz | San Luis Talpa San Pedro Masahuat Santiago Nonualco San Vicente Tecoluca | 5 | Asociación de Municipios Los Nonualcos | Los Nonualcos |
| Cuscatlán | San Pedro Perulapán Santa Cruz Michapa | 2 | Asociación de Municipios de Cuscatlán. | ASOMUC |
| San Salvador | Apopa, Santa Tecla Ayutuxtepeque Cuscatancingo Ilopango Mejicanos San Marcos San Martín San Salvador Soyapango Tonacatepeque Ciudad Delgado | 12 | Consejo del Área Metropolitana de San Salvador. | COAMSS |
| San Vicente | San Vicente | 1 | Asociación Intermunicipal del Valle del Jiboa | MIJIBOA |
| Cabañas | Ilobasco | 1 | Microrregión Paracentral Norte | MIPANOR |
| Usulután | Jiquilisco Usulután | 2 | Asociación Intermunicipal de los Municipios Bahía de Jiquilisco | ASIBAHIA |
| San Miguel y La Unión | San Miguel Conchagua | 2 | Asociación de Municipios del Chaparrastique | AMC |
| La Unión | Conchagua La Unión | 2 | Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca | MUGOLFO |
| | Municipios | 40 | | |

Fuente: Elaboración propia.

4 Tipología de las asociaciones de municipios

En El Salvador, las asociaciones de municipios, asumen diversas formas organizativas, pero en general se trata de asociaciones voluntarias, que se unen con el propósito de coordinar acciones en campos de interés compartido o donde la asociatividad permite asumir competencias de manera más efectiva.

La mayoría de asociaciones de municipios fueron creadas con el objetivo de trabajar un tema, área específica, o servicio público, y en ese interés surgieron asociaciones especializadas en protección del medio ambiente, como es el caso de “La Montañona”; la Asociación de Municipios de la Micro Región de El Bálsamo, se creó con el propósito de fortalecer desarrollo económico local, igual intención para la Asociación de Municipios Cayaguanca; otras asociaciones desarrollaron capacidades en la gestión de los desechos sólidos, como por ejemplo la Asociación Intermunicipal del Norte de la Unión, ASINORLU, y otras, sus capacidades se instalaron en los temas de control y uso del suelo, tales como: la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés, AMUVASAN, Asociación de Municipios del Sur de La Libertad, AMUSDELI y la Asociación de Municipios Los Nonualcos.

La Cooperación Técnica Alemana, hoy GIZ (PROMUDE-GTZ, 2002) propuso una tipología de municipios que comprende desde municipios Tipo I hasta Tipo 5, y estableciendo criterios en función del número de habitantes; índice de necesidades básicas insatisfechas-INBI-nivel de urbanización; población total por tipo, extensión territorial, según el municipio tipo. En otro estudio para establecer una tipología de municipios El Salvador, realizado siempre por la GTZ, se establecieron cuatro variables estructurales que están asociadas con el desarrollo de un municipio, que se diferencia del primero al agregar la variable del número de contribuyentes del IVA por cada 100 mil habitantes en cada municipio (GTZ-CONADEL, 2007).

Uno de los elementos importantes de esos estudios de tipología de los municipios, es que permitieron agrupar, según las características comunes, las necesidades y demandas de los municipios; orientando, además, los programas de asistencia técnica y transferencia de capacidades a dichas instancias, así como también evaluar hasta dónde los municipios estaban preparados para desarrollar y ejercer capacidades y competencias que le hayan sido determinadas por ley, según El Código Municipal. Actualmente, se considera que un esfuerzo similar requeriría de la actualización del censo población (el anterior, es del año 2007).



xxxx. Este aprendizaje tardó, en promedio, de dos a tres años en establecerse, agotando etapas muy críticas del proceso, por ejemplo:

- Análisis y preparación de los marcos técnicos y normativos, lo que implicó la revisión y actualización de leyes y ordenanzas vigentes, con las que cuentan los municipios;
- Diálogo permanente entre los principales tomadores de decisión, tanto a escala nacional como en la escala local;
- Comunicación permanente y fluida entre los gobiernos locales y las asociaciones de municipios;
- Capacitación, entrenamiento e intercambio de experiencias tanto al nivel técnicos como los niveles políticos; y
- Seguimiento y asesoría técnica especializada.

Los esfuerzos de las asociaciones de municipios deben responder dos preguntas elementales:

- ¿Qué obtienen los municipios al estar asociados? y
- ¿Cómo las acciones de las asociaciones de municipios mejoran la calidad de vida de las personas?

Esto implicará desarrollar una serie de “tecnologías blandas”, en las cuales se podría orientar la asistencia técnica, proporcionada por el Proyecto de USAID Gobernabilidad Municipal, entre las que destacan:

- El desarrollo de habilidades para la transformación y negociación de conflictos;
- Establecer procedimientos y mecanismos de comunicación permanente con los principales tomadores de decisión;
- Sistematización de la gestión del conocimiento y de las lecciones aprendidas.

Otras experiencias, que analizan como los municipios a lo largo de las últimas décadas se han organizado en función del desarrollo de sus comunidades y habitantes, y se expresan en una gama de tipologías de asociaciones de municipios.

4.1 Criterios comparativos utilizados en América Latina para la tipología de asociaciones de municipios

La existencia de algunos estudios a nivel del Istmo Centroamericano: Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala, contribuyen de manera significativa al concepto de asociativismo y al tipo de asociaciones. Estudios similares de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA, contribuyen significativamente a comprender de una manera más detallada y comparativa del asociativismo municipal en América Latina. (Quintero Lopez, 2006)

A continuación, se presentan algunos de los elementos desarrollados por estudios comparativos sobre la conceptualización de las asociaciones de municipios; sus formas de organización y los criterios de las tipologías de asociaciones de municipios utilizados. Destacan dos nociones del concepto de asociativismo municipal, tanto en el sentido amplio, como en el sentido estricto:

- En sentido amplio: El asociativismo municipal, se define como toda forma de unión o cooperación que la municipalidad puede adoptar para la administración de los servicios locales encargados.
- En sentido estricto: el asociativismo municipal se define como aquel instrumento jurídico a disposición de las municipalidades para unirse a otras y atender problemas comunes y con ello, además, fortalecer sus capacidades políticas, técnicas y financieras. (DEMUCA-AECID, 2009).

Según Manuel Ortega y Guadalupe Wallace, se pueden identificar tres tipos de asociaciones de municipales:

- Municipalistas

- Gremialistas
- De desarrollo y políticas

Para el caso de El Salvador aplican las dos primeras:

- Las asociaciones de municipalidades (o de municipios), y
- Las asociaciones municipales de tipo gremial

Por otra parte, la Red para el Desarrollo Local, concibe a las asociaciones municipales desde tres tipos:

- Asociaciones de municipalidades, que consiste en la agrupación de gobiernos locales
- Asociación de Municipios, integrada por gobiernos locales y también por otros actores sociales o económicos de dichos municipios, y
- la “microrregión” que es una agrupación de municipios que cumple necesariamente la característica de ser limítrofe entre ellos. (Local, 2006)

Es importante mencionar que el análisis de las tipologías de las asociaciones de municipios, toma en cuenta diferentes propuestas y criterios establecidos de la tipología de municipios de El Salvador, por la GTZ.

Para el objetivo de este estudio se establecerá una mezcla de criterios establecidas en las tipologías de los municipios, así como información y conocimiento empírico de las asociaciones de municipios.

En el siguiente cuadro se muestra las diferentes formas de organización jurídica de la unión de municipios, con el propósito de crear personería jurídica. Para interés del Proyecto, la “asociación de municipios” es una figura jurídica adecuada para aprovechar las economías de escala que la institucionalidad de la misma representa, la capacidad para establecer diálogo político, social y económico a diversas escalas, así como también la expresión territorial que responde a los intereses de los actores locales.

Diferentes formas jurídicas de la unión de municipios

| UNIÓN DE MUNICIPIOS CON OTRAS INSTITUCIONES | | FORMAS JURÍDICAS |
|---|-------------------------------|---|
| | Municipio-Institución Pública | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consorcio (no da como resultado una persona jurídica) |
| | Municipio-Institución Privada | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa pública, empresa mixta ▪ Concesión (es un contrato producto del cual no da como resultado la creación de otra persona jurídica) de servicios públicos; de obra pública; de obra pública con servicio público, etc. |

| UNIÓN ENTRE MUNICIPIOS | | |
|------------------------|--|---|
| | Unión sin creación de una persona jurídica | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenios Intermunicipales ▪ Zonas áreas metropolitanas |
| | Unión con creación de una persona jurídica | N/A |
| | Carácter Nacional | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociaciones municipales nacionales |
| | Carácter Territorial | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociaciones, federaciones, uniones, mancomunidades o uniones municipales ▪ Fusión de municipios |

Fuente: Análisis del Marco Normativo y Construcción de Propuestas legales, para el Fortalecimiento del Asociativismo Municipal, AECID-DEMUCA, 2009.

El marco jurídico de las asociaciones de municipios se analiza bajo las tipologías de las asociaciones de municipios en varios aspectos: constitución, organización, funcionamiento y financiamiento. Las asociaciones de municipios se crean con base en el Art. 207 de la Constitución Política de El Salvador, y el Código Municipal en su artículo 11, que expresa: “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 función de esto se establece los fines y propósitos de las asociaciones de municipios, así como también su régimen y gobierno interno”.

La principal fuente de financiamiento de las asociaciones de municipios se instituye en una matriz que se basa en: 1) Aportes de cuotas mensuales de los municipios socios; 2) La gestión y ejecución de proyectos de la cooperación, y 3) La generación de ingresos propios con la venta de servicios principalmente en la disposición final de los desechos sólidos y servicios de permisos de construcción y parcelación.

Según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, es posible distinguir dos grandes tipos de asociativismo según sus objetivos:

- Asociativismo gremial, relacionado a las tradicionales asociaciones o federaciones de municipios, con énfasis reivindicativos y demandantes de recursos e interlocución política ante los gobiernos nacionales.
- Asociativismo mancomunitario, vinculado al desarrollo, a la gestión asociada de servicios y territorios, y al establecimiento de alianzas para lograrlo.

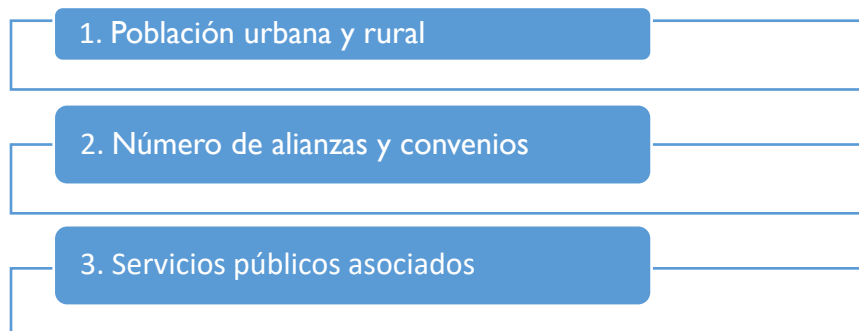
Otros criterios señalados a partir de los cuales es factible caracterizar la heterogeneidad regional de las asociaciones de municipios en América Latina.

- Densidad nacional: las mancomunidades municipales son instancias que se presentan en la mayoría de los países en forma dispersa y aislada.
- Régimen jurídico: la mancomunidad tiene un régimen jurídico propio y relativamente desarrollado en Bolivia. Como lo demuestra la sistematización comparada de los casos de Bolivia, Perú y Ecuador, en la mayoría de las legislaciones hay apenas una referencia genérica en la Ley de Municipalidades. El aumento de esta modalidad asociativa ha llevado a que en Perú se establezca una ley específica, y en Chile se preparen modificaciones legales para fortalecerlas. En Nicaragua, para aprobar su conformación, se necesita una Ley de la República. En general, la tendencia más extendida es la de una ausencia de normativa específica, con la consiguiente carencia de políticas públicas y de incentivos para su fortalecimiento.
- Competencias y atribuciones: los países latinoamericanos viven procesos de reforma administrativa, en los cuales no existe un adecuado mapa de las competencias de cada uno de los diferentes estamentos gubernamentales y en los que todavía está en debate la formación, características y atribuciones de los niveles intermedios o subnacionales de gobierno. En tal contexto de descentralización, las mancomunidades se unen en base a competencias imprecisas y con atribuciones en pugna entre los distintos niveles de gobierno. Esta dificultad es a la vez una de sus potencialidades, al propiciar un espacio amplio de creatividad e innovación. En la región, es común la formación de mancomunidades para ejecutar un proyecto, para administrar una cuenca, un parque nacional o un corredor agrobiológico.
- Relación con la cooperación internacional: las mancomunidades tienen una relación distinta con la cooperación internacional, generándose una mayor autonomía; como sucede por ejemplo en Bolivia, donde se integra a la dinámica marcada por los gobiernos municipales. En otras zonas, en Centroamérica para ser precisos, generalmente la cooperación internacional sustenta y afianza las dinámicas mancomunadas para implementar sus propias agendas, lo cual hace que estas instituciones sean sumamente vulnerables y con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.
- Estrategias de integración regional: algunas de las sistematizaciones permiten identificar a las mancomunidades municipales, como actores territoriales, que fortalecen procesos de integración transfronteriza (como es el caso de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa) por las relaciones que se establecen entre este tipo de municipios y las alianzas en materia de políticas locales transfronterizas y económicas que se desarrollan entre ellos.

4.2 Parámetros para establecer la tipología de asociaciones de municipios

En primer lugar, es importantes definir qué es una “tipología de las asociaciones de municipios” y lo señalamos como una forma de agrupación de las asociaciones de municipios con características similares, que podrían establecer un perfil, tomando en cuenta algunos criterios que se pueden verificar.

Estudios similares, realizados por la GTZ (y como ya se explicó en párrafos anteriores), para la tipología de municipios se tomó en cuenta criterios como:



4.2.1 Población urbana y población rural

Existen 15 asociaciones de municipios que aglutinan a los 50 municipios del PESS, con una población total de 4.6 millones de habitantes, donde son urbanos (51.7%) municipios y el resto son rurales (48.3%). Las cinco asociaciones de municipios que concentran una población importante, a excepción del COAMSS, son: Trifinio, Los Nonualcos, AMUVASAN, Chaparrastique y ASIBAHIA, con un total de 1,633,968 habitantes (35.5% del total de población que habita en municipios asociados). Si se lograra vincular el desarrollo de nuevos servicios públicos en dichas instituciones, su impacto en la población sería bastante significativo.

El criterio “población” se vuelve importante y determina grandemente los ingresos de las municipalidades, así como también la demanda de servicios públicos hacia su población, como lo son: servicios de agua potable, recolección y transporte de desechos sólidos, alumbrado público entre otros servicios.

En el siguiente cuadro se hace una presentación de los criterios de población por asociación de municipios y segregando población urbana y rural.

- **Criterios por su población**

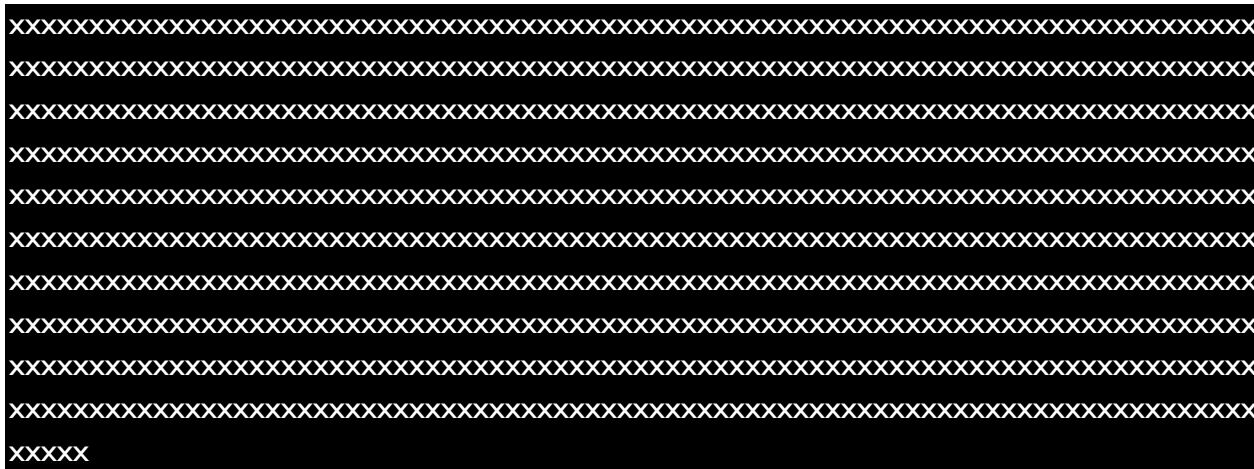
| CRITERIOS DE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS, SEGÚN POBLACIÓN | |
|--|-----------------------------|
| Criterio 1 | 0 a 50 mil habitantes |
| Criterio 2 | 50 mil a 200 mil habitantes |
| Criterio 3 | Más de 200 mil habitantes |

4.2.2 Criterios por alianzas y convenios

Las asociaciones de municipios, son redes de trabajo cooperativo de gobiernos locales, que representa una lógica de ganar-ganar. Esta gestión en red contribuye a una gobernanza territorial

en el ámbito local. La búsqueda de oportunidades para satisfacer las necesidades y demandas de los niveles territoriales, permite esta construcción de alianzas y convenios, algunos de estos convenios han permitido el acercamiento de servicios públicos profundizando los procesos de desconcentración y modernización del estado principalmente en los servicios públicos asociados:

- En el uso y control del suelo para los procesos de trámite de los permisos de construcción y parcelación;
- Los servicios de disposición final de los desechos sólidos y
- Los servicios de apoyo empresarial.



| CRITERIOS | NÚMEROS ALIANZAS Y CONVENIOS |
|------------|-------------------------------|
| Criterio 1 | 1 a 3 alianzas y convenios |
| Criterio 2 | 4 a 6 alianzas y convenios |
| Criterio 3 | Más de 6 alianzas y convenios |

4.2.3 Criterios de servicios públicos asociados

El Proyecto de USAID Gobernabilidad Municipal identifica en su diseño dos tipologías de asociaciones de municipios en función de su quehacer. Para este caso se toma en cuenta, pero con algunos cambios, Criterio 1: Son aquellas asociaciones de municipios que su vida institucional está regida por el **desarrollo de proyectos de corta duración** y que no han logrado desarrollar productos y servicios públicos que generen ingresos propios. **Criterio 2:** La asociación de municipios sirve como **una agencia de gestión y planificación territorial subregional** y realizan una variedad de funciones. **Criterio 3: Desarrollo económico para un sector en específico.** La asociación de municipios funciona como un organismo intermunicipal de desarrollo económico o uno que ofrece un servicio específico del sector en una autofinanciación, con base en las empresas públicas.

| CRITERIOS | DESCRIPCIÓN |
|------------|--|
| Criterio 1 | Son aquellas asociaciones de municipios que su vida institucional está regida por el desarrollo de proyectos de corta duración, y que no han logrado desarrollar productos y servicios públicos mancomunados propios que generen ingresos propios y dependen de los ingresos del FODES |
| Criterio 2 | Estas asociaciones de municipios sirven como agencias de gestión y planificación territorial subregional y realizan una variedad de funciones de propósito general para los municipios miembros de una manera más profesional y rentable que lo que pueden hacer cada municipio por sí mismo; presentan las condiciones básicas para el desarrollo de servicios públicos mancomunados. |
| Criterio 3 | Las asociaciones de municipios funcionan como un organismo intermunicipal de desarrollo económico o uno que ofrece un servicio específico del sector en una autofinanciación, con base en las empresas públicas |

5 Caracterización de las asociaciones de municipios por alianzas y servicios públicos mancomunados y sus municipios PESS, fases 1, 2 y 3

| ZONA GEOGRÁFICA | SIGLAS | NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS SOCIOS | MUNICIPIOS PESS QUE LA INTEGRAN | NÚMERO DE ALIANZAS Y CONVENIOS | SERVICIOS PÚBLICOS MANCOMUNADOS |
|-----------------|------------|---|-------------------|--|---|--|
| OCCIDENTAL | AMRCA | Asociación de Municipios Región Centro-Ahuachapán | 4 | <ul style="list-style-type: none"> Ahuachapán | <ul style="list-style-type: none"> Fundación para la educación integral salvadoreña-FEDISAL Comité de la reserva de biosfera Apaneca-Illamatepec Gobiernos locales | <ul style="list-style-type: none"> Ninguno |
| OCCIDENTAL | COAMSO | Consejo del Área Metropolitana de Sonsonate | 4 | <ul style="list-style-type: none"> Sonsonate | <ul style="list-style-type: none"> Ninguno | <ul style="list-style-type: none"> Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción Servicios de permisos de lotificación, urbanización y construcción |
| OCCIDENTAL | LOS IZALCO | Asociación de Municipios Los Izalco | 7 | <ul style="list-style-type: none"> Izalco Nahuizalco | <ul style="list-style-type: none"> Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano Fondo de Iniciativa de las Américas - FIAES | <ul style="list-style-type: none"> Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, |

| ZONA GEOGRÁFICA | SIGLAS | NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS SOCIOS | MUNICIPIOS PESS QUE LA INTEGRAN | NÚMERO DE ALIANZAS Y CONVENIOS | SERVICIOS PÚBLICOS MANCOMUNADOS |
|-----------------|----------|-----------------------------------|-------------------|--|---|--|
| OCCIDENTAL | TRIFINIO | Asociación de Municipios Trifinio | 9 | <ul style="list-style-type: none"> • Coatepeque • El Congo • Metapán • Santa Ana | <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Red de Desarrollo Territorial • Ministerio de Turismo • Ministerio de Relaciones Exteriores • Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia • Empresa privada • Cámara de Comercio de Santa Ana • Comisión Nacional de Plan Trifinio • Consejo Económico de la Región Trifinio • Universidad de El Salvador • Universidad Francisco Gavidia | <ul style="list-style-type: none"> • urbanización y construcción • Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción • Ventanilla de atención al retornado de EE.UU. |

| | | | | | | |
|----------------|---------------|--|----|---|--|--|
| CENTRAL | AMUSDELI | Asociación de Municipios de la región Sur de La Libertad | 12 | <ul style="list-style-type: none"> • La Libertad • Zaragoza • Panchimalco | <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción |
| CENTRAL | AMUVASAN | Asociación de Municipios del Valle de San Andrés | 6 | <ul style="list-style-type: none"> • Armenia • Ciudad Arce • Colón • Quezaltepeque • San Juan Opico | <ul style="list-style-type: none"> • Fundación Empresarial para el Desarrollo • Ministerio de Agricultura y Ganadería • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Ministerio de Relaciones Exteriores • Secretaria de la Cultura • Ministerio de Educación | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción |
| CENTRAL | LOS NONUALCOS | Asociación de Municipios Los Nonualcos | 18 | <ul style="list-style-type: none"> • Olocuilta • San Luis Talpa • San Pedro Masahuat • Santiago Nonualco • Zacatecoluca • San Vicente • Tecoluca | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Ministerio de Salud • Ministerio de Trabajo • Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción |

| | | | | | | |
|----------------|---------|---|----|--|---|---|
| | | | | | <ul style="list-style-type: none"> Fondo de Iniciativas para las Américas Empresa privada Universidad de El Salvador Comités zonales del Jaltepeque | <ul style="list-style-type: none"> Bolsa regional de empleo Los Nonualcos Ventanilla única para trámites de medio ambiente-MARN Disposición final de los desechos sólidos. |
| CENTRAL | MIJIBOA | Asociación Intermunicipal del Valle del Jiboa | 14 | <ul style="list-style-type: none"> San Vicente | <ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Economía Ministerio de Turismo Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Relaciones Exteriores FUNDE CONAMYPE Universidad de El Salvador Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia | <ul style="list-style-type: none"> Ninguno |
| CENTRAL | ASOMUC | Asociación de Municipios Cuscatlán | 10 | <ul style="list-style-type: none"> Cojutepeque San Pedro Perulapán Santa Cruz Michapa | <ul style="list-style-type: none"> Colectiva feminista para el desarrollo local Gobiernos locales | <ul style="list-style-type: none"> Ninguno |

| | | | | | | |
|------------------------|---------------|---|--------------------------|---|---|--|
| CENTRAL | COAMSS | Consejo de Alcaldes y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador | 14 | <ul style="list-style-type: none"> • Apopa • Santa Tecla • Ayutuxtepeque • Cuscatancingo • Ilopango • Mejicanos • San Marcos • San Martín • San Salvador • Soyapango • Tonacatepeque • Ciudad Delgado | <ul style="list-style-type: none"> • Banco Central de Reserva • Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia • Asociación Mundial de Grandes Metrópolis • Red de Áreas Metropolitanas de las Américas • Áreas Metropolitanas de Bucaramanga, Colombia • Área Metropolitana de Barcelona • PNUD-ONU-Hábitat • Agencia Andaluza de Cooperación | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de trámites de permisos de lotificación, urbanización y construcción |
| CENTRAL | MICGUAZAPA | Asociación de Municipios Microrregión Cerro de Guazapa | 4 | <ul style="list-style-type: none"> • Guazapa • Tonacatepeque | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Turismo • Ministerio de Educación | <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno |
| CENTRAL | MIPANOR | Microrregión Paracentral Norte | 10 | <ul style="list-style-type: none"> • Ilobasco | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Ganadería • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. | <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno |
| ZONA GEOGRÁFICA | SIGLAS | NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN | MUNICIPIOS SOCIOS | MUNICIPIOS PESS QUE LA INTEGRAN | NÚMERO DE ALIANZAS Y CONVENIOS | SERVICIOS PÚBLICOS MANCOMUNADOS |

| | | | | | | |
|-----------------|----------|---|----|--|--|--|
| ORIENTAL | ASIBAHIA | Asociación Intermunicipal de los Municipios de la Bahía de Jiquilisco | 11 | <ul style="list-style-type: none"> • Jiquilisco • Usulután | <ul style="list-style-type: none"> • Universidad Gerardo Barrios • Asociación OIKOS • Ministerio de Agricultura y Ganadería • Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano • Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial • Ministerio de Turismo • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales | <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de la Oficina de Planificación y Gestión Territorial, OPLAGEST - Servicios de lotificación, urbanización y construcción |
| ORIENTAL | AMC | Asociación de Municipios Chaparrastique | 8 | San Miguel Conchagua | <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales • Ministerio de Obras Públicas • Secretaría Técnica de la Presidencia | <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno |
| ORIENTAL | MUGOLFO | Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca | 8 | Conchagua La Unión | <ul style="list-style-type: none"> • Mancomunidad reciente, formada para la elaboración de un Plan Mancomunado de Gestión de Recursos Naturales de Golfo de Fonseca, | <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | <p>junto a mancomunidades homólogas de Honduras y Nicaragua, por la “Regione Puglia” (Región de Apulia, Italia), con la Unión Europea</p> <ul style="list-style-type: none"> • MUGOLFOL Trinacional (El Salvador, Honduras y Nicaragua), establecida en Choluteca, Nicaragua, en septiembre de 2017 | |
|--|--|--|--|--|--|--|

5.1.1 Tipología de asociaciones de municipios relacionados a los municipios PESS, fases uno dos y tres.

| CRITERIOS | TIPOLOGÍA 1 | TIPOLOGÍA 2 | TIPOLOGÍA 3 |
|---------------------------------|---|---|---|
| Población | 0 a 50 mil habitantes | 50 mil a 200 mil habitantes | Más de 200 mil habitantes |
| Alianzas y convenios | 1 a 3 alianzas y convenios | 4 a 6 alianzas y convenios | Más de 6 alianzas y convenios |
| Servicios públicos mancomunados | Son aquellas asociaciones de municipios que su vida institucional está regida por el desarrollo de proyectos de corta duración y que no han logrado desarrollar productos y servicios públicos mancomunados que generen ingresos propios | La asociación sirve como una agencia de gestión y planificación territorial subregional, y realiza una variedad de funciones de propósito general para los municipios miembros de una manera técnica más avanzada que lo que pueden desarrollar cada uno separadamente. Presentan las condiciones básicas para el desarrollo de servicios públicos mancomunados | La asociación funciona como un organismo intermunicipal de desarrollo económico o uno que ofrece un servicio específico del sector en una auto-financiación, con base en las empresas públicas. Genera ingresos propios. |
| Asociaciones de Municipios | <ol style="list-style-type: none"> 1. Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca 2. Asociación de Municipios del Centro de Ahuachapán 3. Asociación de Municipios de Cuscatlán 4. Asociación de Municipios Microrregión Cerro de Guazapa. 5. Microrregión Paracentral Norte 6. Asociación de Municipios Chaparrastique 7. Consejo del Área Metropolitana de Sonsonate 8. Asociación de Municipios de Guazapa | <ol style="list-style-type: none"> 1. Asociación de Municipios los Izalcos 2. Asociación Intermunicipal del valle del Jiboa 3. Asociación Intermunicipal de los Municipios Bahía de Jiquilisco. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Asociación de Municipios el Trifinio 2. Asociación de Municipios de la Región Sur de La Libertad 3. Asociación de Municipios del Valle de San Andrés 4. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador 5. Asociación de Municipios Los Nonualcos |
| Total | 8 | 3 | 5 |

6 Órganos de conducción interna de las asociaciones

6.1 Estructura organizativa y marcos normativos



El proceso para la conformación de una asociación, se inicia un acuerdo de concejo municipal de cada municipio que será parte de la asociación, en el que se manifieste el interés de asociarse con otras municipalidades para ejecutar las actividades que cada caso requiera.

Con base en la autonomía municipal y el Código Municipal, los municipios tienen la facultad de asociarse y crear nuevas entidades y son los gobiernos locales quienes reconocen la personería jurídica de la nueva asociación y quienes pueden posteriormente emitir un acta de constitución donde le otorga el debido reconocimiento. Dicha acta de constitución, con sus respectivos estatutos se publica en el Diario Oficial y luego de ocho días, la institución se encuentra apta para realizar gestiones para la obtención del número de identificación tributaria, NIT, y demás procesos financieros.

6.2 Niveles de conducción dentro de las asociaciones

Los niveles de conducción de las asociaciones de municipios están bien marcados, se tiene un nivel directivo, un nivel ejecutivo y un nivel operativo, a continuación, se describen con mayor detalle cada uno de ellos.

- **Nivel directivo**

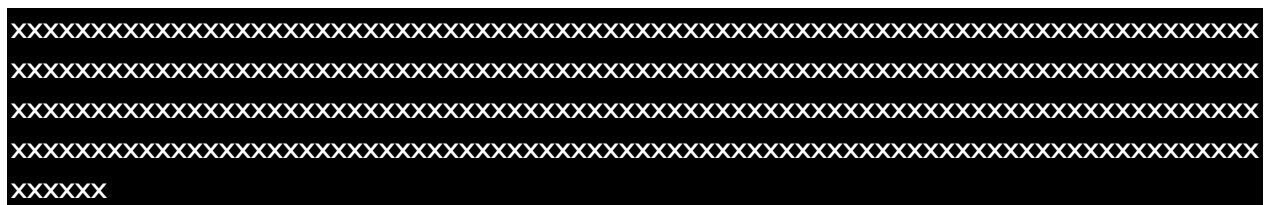
Es el nivel de toma de decisiones políticas y de representación; a este nivel pertenece la Asamblea General, que, por lo general, se compone por el alcalde en funciones y dos o tres miembros del concejo delegados por cada uno de los concejos municipales por medio de un acuerdo municipal para participar en las actividades asociadas como representantes de cada municipio con voz y voto. La Asamblea general es la autoridad máxima del proceso asociado y se celebra en un aproximado de dos veces al año. Las atribuciones de la Asamblea General serán respecto a las decisiones estratégicas, conformación de Junta Directiva, definición estatutaria, acuerdos financieros de la asociación (como los aportes financieros por parte de los municipios asociados).

A este mismo nivel pertenece también la Junta Directiva, compuesta por los alcaldes en funciones de cada municipio. La Junta Directiva es el órgano encargado de la dirección de la Asociación y la administración de su patrimonio. Los cargos (presidencia, vicepresidencia, tesorería, secretaría, vocales) son definidos en Asamblea General.



- **Nivel ejecutivo**

Las asociaciones de municipios, cuentan al menos con un “gerente general”, una de las ventajas de tener un gerente es para la operativización y seguimiento de las decisiones tomadas por el consejo directivo, su función es de asesorar técnicamente al consejo directivo, principalmente al presidente del mismo, funcionando a tiempo completo y elegido por la Junta Directiva, responsable de la propuesta operativa de asociación, la administración del personal y hacer cumplir los acuerdos de Junta Directiva y Asamblea General.



- **Nivel operativo**

La estructura operativa depende por completo del tipo de servicios o los objetivos de creación del proceso asociado y de los recursos asignados a las actividades de la asociación. Por ejemplo,

el personal y equipo administrado por la Asociación Intermunicipal del Norte de La Unión (ASINORLU) cuyo desempeño es la prestación de servicios para la disposición final de desechos sólidos; es totalmente diferente en relación a la OPAMSS o de alguna asociación que cuente con una OPLAGEST cuyas actividades están relacionadas a la gestión del desarrollo territorial y la regulación y control del uso del suelo.

6.3 Sostenibilidad Financiera de las asociaciones

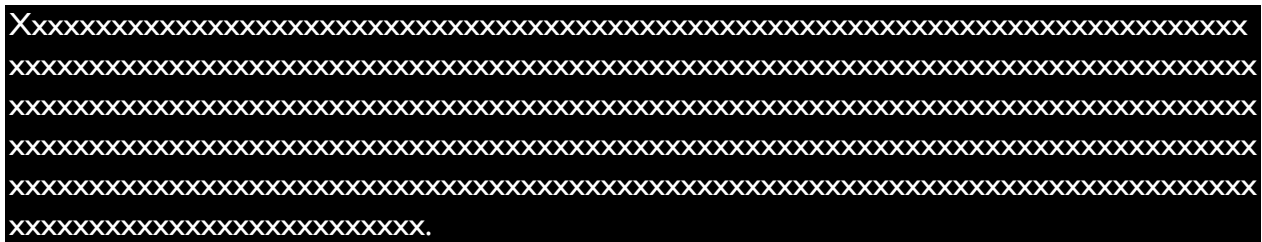
Todas las asociaciones se financian por el aporte de sus asociados. En el caso de las asociaciones de municipios, los aportes están determinados por los estatutos, que son apegados a cada asociación en particular.



Existen asociaciones de municipios cuyo principal ingreso es el aporte de los proyectos de cooperación que ejecutan, esto a su vez implica su gran debilidad en términos de sostenibilidad,

Algunos de los casos de éxito entre las asociaciones, están ligados a la generación de ingresos propios a través de la prestación de algún servicio (gestión de tramitología de permisos de lotificación, urbanización y construcción, gestión de los desechos sólidos, asesoría empresarial), dada la posibilidad de creación de una empresa amparada en el Código Municipal.

6.4 Recursos humanos



Dependiendo de la agilidad de las asociaciones, existen casos en los que el personal de ejecución de los proyectos se extiende a personal técnico de los municipios, a través de articulación de actividades diversas; o, en el contexto de un proyecto, se generan actores locales vinculados a los propósitos de los financiadores, a través de la articulación a las actividades formuladas para la

asociación, como el caso de la Unidad de Gestión Ambiental Asociada (UGAMA) del norte de Usulután, o el Grupo de Gestión Asociada Territorial (GAT) al sur del mismo departamento.

6.5 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Las asociaciones de municipios que están ligadas a la ejecución de un proyecto de cooperación están sujetas a auditoría por parte del organismo financiador, y será el cooperante que establezca los mecanismos de transparencia requeridos, todas las asociaciones de municipios son auditadas por la Corte de Cuentas de la República.

Las Juntas Directivas realizan la rendición de cuentas a la Asamblea General en la finalización del año fiscal.

Al ser administradoras de fondos públicos derivados de los aportes de las municipalidades al proceso asociado, las asociaciones de municipios están sujetas a establecer mecanismos de transparencia, como sucede en OPAMSS, como implementar Oficina de Información y Respuesta (OIR) desarrollar rendiciones de cuenta públicas, contar con un oficial de información y otros; sin embargo, para proyectos y donaciones de otros cooperantes no existe un régimen específico que les vincule a dichas obligaciones.

7 Marco jurídico de actuación

Existe un marco normativo que favorece la asociatividad municipal, en el siguiente cuadro se numeran las principales herramientas normativas que fomentan la gestión asociada de los municipios.

| NORMATIVA | AÑO DE EMISIÓN | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|--|----------------|---|
| Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Decreto No. 644. | Junio de 2011 | La Ley tiene como objetivo establecer las disposiciones que regirán los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial; enumerar los principios rectores de la administración pública y municipal; organizar la institucionalidad que implementará la ley y sus funciones; regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial. Reconoce la asociatividad municipal en un ámbito microrregional en el nivel local (artículos. 6, 9, 10 y 11); así mismo le otorga la facultad del manejo de instrumentos de planificación y gestión territorial en el ámbito microrregional para encauzar procesos de desarrollo urbano, rural y áreas de protección (artículos 18, 19 y 20). |
| Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios- | Agosto de 1988 | El Art. 5. Reconoce que los municipios en forma individual o asociada podrán hacer uso de los fondos FODES para concretar entre ellos convenios o acuerdos para la realización de obras, proyectos o servicios que sean de interés común y de beneficio para sus comunidades. Así como el uso de estos fondos para la |

| NORMATIVA | AÑO DE EMISIÓN | ASPECTO RELEVANTE ASOCIADO A LA POLÍTICA |
|---|----------------------------------|---|
| FODES. Decreto No. 74. | | constitución y funcionamiento de esta institucionalidad, creadas de acuerdo al Código Municipal. |
| Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP Decreto No. 868. | Mayo de 2000 | El artículo 9. Establece que las municipalidades podrán asociarse para crear una sola UACI, como unidad administrativa propia, que realizará todas las actividades relacionadas con la gestión de las adquisiciones y contrataciones de las obras, los bienes y servicios que sean comunes. |
| Ley de la Carrera Administrativa Municipal-LCAM. Decreto No.1039. | Junio de 2006 | El Art. 4. Expresa que las disposiciones de dicha ley son aplicables a empleados o funcionarios al servicio de todas las municipalidades del país, de las asociaciones de municipios, así como de las entidades descentralizadas del nivel municipal. |
| Código Municipal (CM) | Febrero de 1986 y sus reformas | El artículo 4. Del Código Municipal que establece las competencias municipales en su territorio y los artículos 11 al 15, relacionado a la asociatividad municipal y su obligatoriedad de las instancias del estado en colaborar con el municipio. |
| Constitución de la República (CR) | Diciembre de 1983 y sus reformas | El artículo. 207, párrafo 2°. Manifiesta 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. |

Fuente: Elaboración SETEPLAN, en base a marcos normativos nacionales que poseen un enfoque a la Gestión Asociada de los municipios.

A continuación, se presentan las competencias municipales establecidas en el Código Municipal, que es la base legal para el desarrollo de nuevos productos y servicios públicos a ser desarrollados por las asociaciones de municipios. Las competencias son de los municipios, los cuales se delegan mediante acuerdos municipales a las asociaciones de municipios, siendo una oportunidad para el éxito del proyecto de USAID Gobernabilidad Municipal.

7.1 Competencias de las municipalidades según el Código municipal

| Art. 4. | Competencias municipales |
|---------|---|
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local. 2. Actuar en colaboración con la Defensoría del Consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley; 3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público; 4. La promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes; 5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades; 6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales; 7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio; 8. La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población; 9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del Estado; 10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley; 11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte. 12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares; 13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares; 14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares; 15. La formación del Registro del Estado Familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley; (7) 16. DEROGADO (7); 17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados, tiangues, mataderos y rastros; 18. La promoción y organización de ferias y festividades y actividades populares 19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras. Se exceptúan los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos. 20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares; 21. La prestación del servicio de Policía Municipal; 22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes; 23. La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales. |

| Art. 4. | Competencias municipales |
|---------|---|
| | <p>En caso de calles y aceras deberá garantizarse la libre circulación sin infraestructura y otras construcciones que la obstaculicen.</p> <p>24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otros similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno, bancado, ruletas, dados y en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos.</p> <p>25. Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos, que beneficien al municipio;</p> <p>26. La promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana. Para la realización de estos programas, la Municipalidad podrá conceder préstamos a los particulares en forma directa o por medio de entidades descentralizadas, dentro de los programas de vivienda o renovación urbana.</p> <p>27. La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin. De no existir estos instrumentos deberá hacerlo en coordinación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y de conformidad con la ley de la materia.</p> <p>28. Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito;</p> <p>29. Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género.</p> <p>30. Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.</p> |

Fuente: Código Municipal de 1986 y sus reformas.

8 Enfoque de país: Gestión Asociada de los Territorios

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, “El Salvador productivo, educado y seguro” el Objetivo II de los fundamentos estratégicos habla sobre la gestión de los territorios a través de “Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados” y menciona en su contexto las siguientes líneas:

- Fortalecer la articulación multinivel
- Fomentar la gestión asociada de los territorios
- Implementar la Ley de ODT
- Desarrollo y articulación de las ciudades
- Impulsar procesos de descentralización
- Territorialización de Políticas Públicas
- Desarrollar capacidades del MIGOBDT



Es importante mencionar que, el andamiaje institucional para el impulso de la Gestión Asociada de los Territorios es extenso y requiere mucho esfuerzo por parte del Estado en materia de creación de las instancias necesarias, en mucha parte a razón de la carencia de estos espacios y la escasa construcción de las herramientas, ya que históricamente la visión de país no consideraba estas estrategias como prioritarias.

Como parte de la construcción de estas herramientas, es un importante paso la creación de la Política Nacional para el Fomento de la Gestión Asociada de los Territorios (PNFGAT) que es, según SETEPLAN “*un instrumento orientador que tiene como finalidad fortalecer la gestión asociada de los municipios bajo la modalidad asociativa*”, que cuenta con sus principios fundamentales, reconoce la asociatividad como una posibilidad de resolución de problemáticas comunes a través de la integración en marcos intermunicipales amparados por la base normativa existente.

8.1 La PNFGAT, se desarrolla en siete ejes estratégicos:

1. **Marco Legal e Institucional:** Andamiaje y capacidad institucional para propiciar el régimen jurídico e institucional que sustenta la asociatividad municipal, y, por ende, la gestión asociada de los territorios. Vincula a las instituciones y actores clave en el proceso.
2. **Mecanismos de Financiamiento y Estímulos:** Se consideran las medidas necesarias para asegurar el financiamiento y la sostenibilidad de los procesos derivados de la política.
3. **Gestión y Modernización de los Servicios Públicos a nivel local:** Transferencia de competencias del nivel central hacia los municipios de forma asociada, a manera de fortalecer los procesos de planificación y la actividad administrativa en las asociaciones de municipios.
4. **Gestión de la Organización Territorial:** Medidas para el fomento de la participación de los actores locales y agentes del desarrollo en la gestión de los territorios asociados.
5. **Desarrollo de Capacidades:** Fortalecimiento de capacidades en los actores territoriales para la conducción de la cooperación entre territorios; a través de la mejora del desempeño de personas y organizaciones diversas.
6. **Ámbitos Territoriales:** Fomento de la cooperación mancomunada y establecimiento de modelos de gestión a partir de las particularidades de cada territorio, sus características y vocaciones específicas.
7. **Coordinación y Articulación Multinivel:** Facilitación del encuentro y el diálogo para la articulación a multinivel en el territorio, para favorecer el aterrizaje de las políticas públicas.

9 Mecanismos de coordinación entre las asociaciones de municipios y el nivel ministerial

Son visibles los esfuerzos de algunas instituciones que buscan mejorar la articulación a multinivel entre organismos del Estado, ONG, asociaciones municipales y demás instituciones vinculadas que procuran la gestión asociada de los territorios.



9.1 Consejo Nacional para el Fomento de la Gestión Asociada de los Territorios (CNGAT)

En el contexto de la PNFGAT, para la operativización de la misma y como parte de los organismos articuladores derivados, el 1° de octubre de 2015, se crea el Consejo Nacional para el Fomento de la Gestión Asociada de los Territorios (CNGAT) que *“es un espacio creado como expresión de una alianza estratégica entre el gobierno Central y los gobiernos locales”* y tiene como propósitos:

- Impulsar el diseño e implementación de la Política para el Fomento de la Gestión Asociada;
- Impulsar un plan de fortalecimiento a las asociaciones, para que puedan asumir los retos del desarrollo multidimensional aprovechando potencialidades y oportunidades;
- Establecer los mecanismos de seguimiento y coordinación a la territorialización de la política e inversión pública, y
- Apoyar a generar condiciones en las asociaciones municipales para acercar servicios a la población en los territorios

Le componen, de manera tripartita:

- I. El Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia de la República, SETEPLAN, y Director General de Transformación del Estado.
- II. El ministro y viceministro del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.
- III. Las presidencias y vicepresidencias de cada una de las asociaciones municipales existentes en el país.

Durante el proceso de articulación y creación de las herramientas para la asociatividad por parte de SETEPLAN, se ha conformado la mesa técnica de mancomunidades, compuesta por el personal de la Dirección de Territorialización del Estado (SETEPLAN) y los gerentes de las asociaciones de municipios. Se conforma este espacio como una instancia técnica para el fortalecimiento de la red de asociaciones y la coordinación de los territorios.

La Mesa Técnica de esta instancia sesiona aproximadamente una vez por mes, con agendas diversas, por ejemplo:

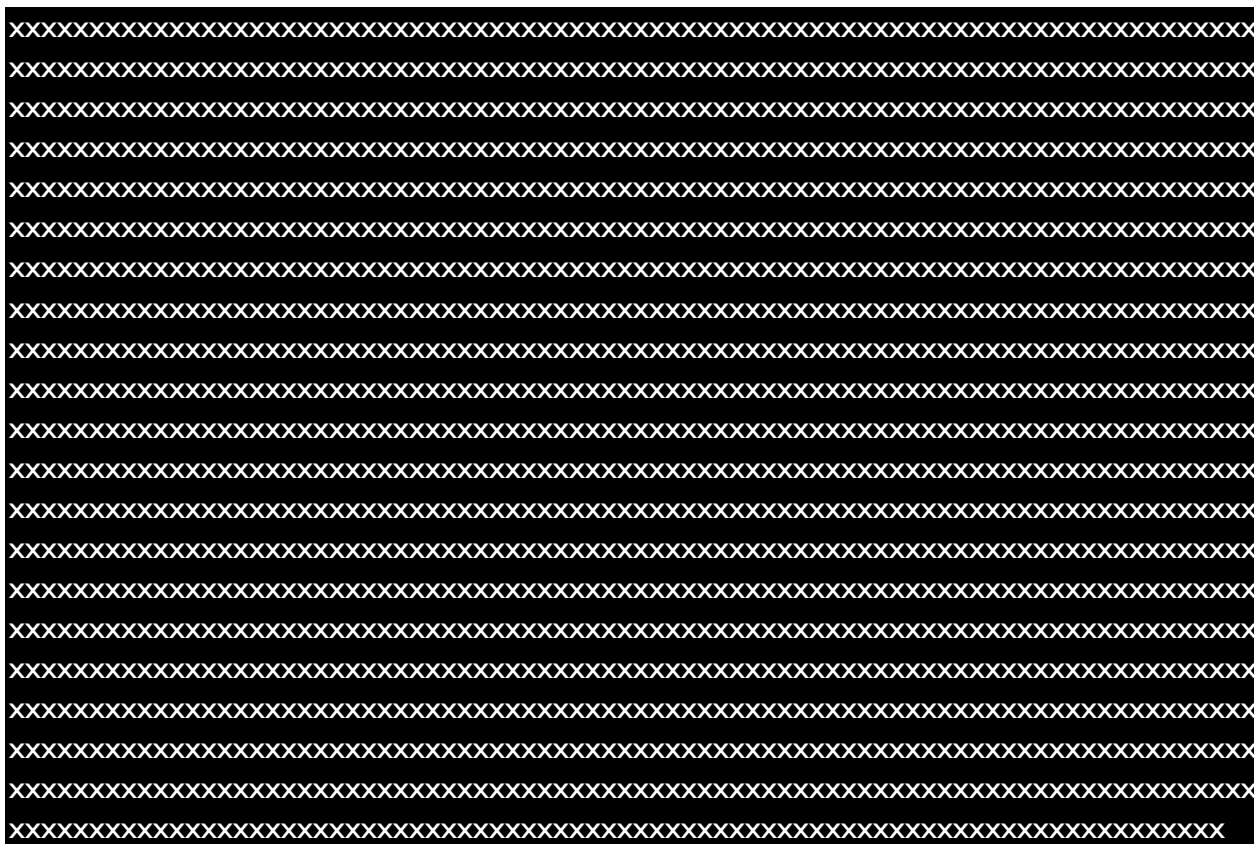
- Generación de propuestas para el proceso de creación de herramientas en el contexto de la asociatividad,
- Engranaje de experiencias exitosas en los territorios,
- Incorporación de demandas territoriales en la agenda pública, acompañamiento técnico al CNGAT,
- Traslado de información contextual de Gobierno Central a Territorios y viceversa.



9.2 El nivel departamental

La competencia de las gobernaciones departamentales y los Gabinetes de Gestión Departamental, está directamente vinculada con la articulación entre el gobierno nacional y las municipalidades; los gabinetes son los encargados de coordinar -de manera asociada o no- con los municipios y establecer el diálogo para el traslado de información de manera bidireccional, es decir, el aterrizaje de la política pública proveniente desde la administración nacional y la demanda de necesidades locales desde los municipios.





10 Productos y servicios ofertados de manera asociada

Según el informe de hallazgos, conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión asociada los principales incentivos de los concejos municipales para entrar a un marco asociado son:

- Ejecutar la prestación de servicios que por competencia del mandata el Código Municipal a los gobiernos locales. Entre ellos, la recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos
- El impulso del turismo para la dinamización de economías locales
- La preservación, restauración, aprovechamiento y mejoramiento de los recursos naturales
- La elaboración, aprobación e implementación de planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.
- La regulación del uso del suelo a través de instrumentos de planificación y gestión territorial, por medio de las Oficinas de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST)
- La promoción del desarrollo económico local
- Capacitación y asistencia técnica
- La transferencia de conocimiento

Algunos de los servicios de asesoría empresarial que prestan las mancomunidades, encontrados en el proceso de este documento son:

- Asesoría empresarial para Micro y Pequeñas empresas (MYPE)
- Asesoría en Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)
- Asesoría financiera
- Asesoría en empresarialidad femenina
- Asistencia técnica
- Propuestas de crédito
- Capacitación y vinculación a otros programas o servicios de CDMYPE u otras instancias públicas o privadas
- Apoyo para la organización y desarrollo de eventos de promoción, mercadeo y venta de productos y servicios (como por ejemplo el festival de “Chalatenango Empoderado y Productivo”)
- Promoción de la empresarialidad juvenil

10.3 Servicios de permisos de lotificación, urbanización y construcción



Si bien el nombre sugiere actividad muy amplia, las actividades de las OPLAGEST se han visto enmarcadas principalmente en la tramitación de permisos de lotificación, urbanización y construcción, y la planificación y regulación del uso del suelo, en su mayoría, urbano. Según SETEPLAN, estas actividades de tramitología son referentes a: Construcción, Parcelación, Urbanización, Aprobación de Proyectos, Asesoría Municipal, Factibilidad de aguas lluvias, revisión vial y zonificación.



Los modelos de gestión, incluidos en la PNFGAT, podrían ampliar el interés para la implementación de otro tipo de actividades más allá de lo urbano, como el establecimiento de la planificación rural y agrícola de los territorios cuya aptitud es de productividad rural.



y condiciones de mejora de fuente de ingreso y capacidad financiera de las mismas. A su vez, en la actualidad “no hay condiciones para asumir compromisos, pero si proveen las condiciones financieras y técnicas, la asociación sí tendría disponibilidad de asumir nuevos compromisos”.

El Proyecto PROMADES ejecutado de 2005 a 2009 en sus fases I y II, ha sido una de las experiencias más exitosas y sostenibles en El Salvador sobre manejo integral de los desechos sólidos, tanto por la administración del relleno sanitario ubicado en Santa Rosa de Lima, La Unión; como por el fomento de una cultura de cuidado del medio ambiente entre los habitantes de los municipios del Norte del mencionado Departamento.

Uno de los logros relevantes fue la construcción del primer relleno sanitario con el método Semi-Aerobio o método Fukuoka en Centroamérica, el cual ha sido administrado exitosamente por los municipios que integran la ASINORLU. Se contó con el apoyo financiero de la cooperación japonesa (JICA) y el relleno comenzó operaciones el 18 de julio de 2008; a partir de esta fecha los 9 municipios de ASINORLU depositan sus desechos en el relleno sanitario.

Su excelente gestión ha derivado en el otorgamiento de \$2.1 millones para su ampliación (17 de marzo de 2016, firma de un convenio entre MARN y ASINORLU) con esta ampliación del relleno extenderá su vida útil por tres años más, beneficiando a un total de 17 municipios de los departamentos de La Unión y Morazán. Actualmente da cobertura a las nueve municipalidades socias, 16 no socias y a 10 empresas privadas.

Con la cooperación de técnicos de Agencia de Cooperación Internacional de Japón JICA ha desarrollado además tareas de concientización y educación ambiental tanto con la ciudadanía como con los centros escolares, las municipalidades socias realizan acciones de separación de los desechos sólidos y se cuenta con un encadenamiento con empresas que compran los recuperables. Para la operación del relleno cuentan con el personal técnico especializado, el equipamiento necesario y los sistemas de control administrativo, de información y monitoreo y se tiene supervisión sistemática del MARN y el Ministerio de Salud, MINSAL.

La asociación se ha convertido en escuela para otras mancomunidades y municipios, por ejemplo, están dando asesoría a Honduras y a República Dominicana, desde hace dos años mediante convenio con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA.

11.2 ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS CAYAGUANCA

La Asociación de Municipios Cayaguanca fue creada en mayo del 2005, se conformó inicialmente con cinco municipios del departamento de Chalatenango: San Ignacio, Citalá, La Palma, Dulce Nombre de María y San Fernando. Fue en el año 2015 que se integraron los municipios de Agua Caliente, Tejutla, La Reina y Nueva Concepción, integrándola en la actualidad un total de nueve municipios. Trabaja con el enfoque de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Económico Local, con el objetivo de hacer más competitivos a los municipios socios para que sus habitantes tengan una mejor calidad de vida.

Uno de los procesos de trabajo más importante de asociación Cayaguanca es la vinculación de un modelo de asocio público-privado-academia conocido como Centro de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas - CDMYPE con el sector empresarial, este centro es producto de la

coordinación de la Asociación y el Ministerio de Economía a través de Comisión Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (CONAMYPE).

En este centro se proporcionan servicios a las empresas locales como de asesoría financiera, empresariedad femenina, asistencia técnica, uso de tecnologías de la información, entre otros. Esta experiencia inició desde el año 2010, con el objetivo de acercar los servicios empresariales a empresarios de la micro y pequeña empresa de todo el territorio del departamento de Chalatenango, con el objeto de desarrollar capacidades competitivas en el tejido productivo y empresarial que permita dinamizar la economía local.

El CDMYPE es un pilar fundamental de la Asociación de Municipios Cayaguanca, contribuyendo a la implementación del plan estratégico de la institución ya que por una parte representa el brazo del gobierno central que fortalece y respalda las acciones del territorio orientadas a la dinámica económica y empresarial, contribuyendo significativamente a impulsar el desarrollo económico local y por otra fortalece su visión institucional. El CDMYPE se enmarca en el eje estratégico de la Asociación Cayaguanca, “Economía y Empleo Local”, y contribuye a generar sinergias entre municipios socios y sus actividades económicas, a la vez suma a entidades gubernamentales y no gubernamentales presentes en el territorio y les da continuidad a ideas de negocios de mujeres.

Durante los años que la Asociación Cayaguanca lleva ejecutando el CDMYPE ha logrado tener una presencia en todo el departamento, una buena práctica ha sido el desarrollo de festivales denominados “Chalatenango Empoderado y Productivo”, espacio que sirve para que las empresas realicen promoción, mercadeo y ventas de productos y servicios.

Han logrado atender a más de 190 empresarios de la zona norte, estas unidades productivas se encuentran en los sectores de la Agroindustria (miel, productos lácteos, café) artesanías, turismo, servicios, entre otros.

Dentro de los servicios especializados que brinda están: la asesoría empresarial para MYPE, asesoría en Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), asesoría financiera, asesoría en empresariedad femenina, asistencia técnica, propuestas de crédito, capacitación y vinculación a otros programas o servicios de CDMYPE u otras instancias públicas o privadas.

11.3 CONSEJO DE ALCALDES DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR, COAMSS

La reseña histórica del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), se remonta a la iniciativa de conformar el Consejo, a raíz del terremoto de octubre de 1986, con la finalidad de favorecer la reconstrucción del Área en forma unida y gestionar proyectos comunes; las alcaldesas y alcaldes amparados en la Constitución de la República y el Código Municipal, se constituyeron legalmente como Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador /COAMSS, según estatuto en julio de 1987 y le dio mucho más soporte legal la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios aledaños, en diciembre de 1993 y su Reglamento en abril de 1995, instrumentos de

Ley que reconocen sus fines en concordancia con las funciones y finalidades establecidas en su Acuerdo de creación (Estatuto).

Luego que se constituyera el COAMSS, los gobernantes locales integrantes del Consejo, visualizaron que sus municipios se habían convertido en una metrópoli, cuyos problemas no podían ser tratados en forma aislada; buscando soluciones integrales y basados en la Constitución de la República y el Código Municipal, crean la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), con el propósito de lograr las finalidades establecidas en su acuerdo de creación y la definen como un Ente Técnico Asesor que investigue, analice y proponga soluciones a la problemática del desarrollo urbano integral del Área Metropolitana de San Salvador.

El COAMSS, el 18 de enero de 1994, reforma los Estatutos de la OPAMSS y la define como una Institución Autónoma Municipal, que tendrá autonomía administrativa, patrimonial, presupuestaria y con personería jurídica propia. Los Objetivos de la OPAMSS se conciben para investigar y analizar los problemas de desarrollo del AMSS y dar asesoría al COAMSS por medio de programas y proyectos estratégicos que posibiliten el desarrollo integral del AMSS.

La Administración directa de la Oficina de Planificación, la ejerce el COAMSS, a través de su Coordinador General y la Dirección Ejecutiva de la OPAMSS. La sostenibilidad de la Oficina procede de los aportes a que se obligan los Municipios, estableciendo tasas por la prestación de servicios de la OPAMSS en el área de coordinación y control del desarrollo urbano.

Es importante destacar que los acuerdos emanados del COAMSS para con la OPAMSS, tanto su creación y sus reformas, han sido ratificados por cada uno de los Concejos Municipales de los Gobiernos Locales del Área Metropolitana de San Salvador, para dar mayor soporte legal.

En noviembre de 1992, a iniciativa del COAMSS, se presenta un anteproyecto de ley para ordenar el desarrollo del territorio, y el 08 de diciembre de 1993, la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, emite la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, la cual tiene como objeto: “Regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del AMSS y Municipios Aledaños”; y en la que se puede destacar que:

- Define el Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños como una sola unidad urbanística o conurbación.
- Define los Organismos responsables de la planificación, coordinación y control del desarrollo territorial en el AMSS, a través del Marco Institucional, el cual reconoce al COAMSS y la OPAMSS, el primero, como Organismo administrador que ejerce las funciones en materia urbanística y la segunda, como Organismo técnico que actuará como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Alcaldes.
- Da la facultad al COAMSS de aprobar el Reglamento a la Ley.
- Cede a la OPAMSS, la facultad de dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas, el otorgamiento de permisos parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y

zonificación; y efectuar recepciones de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos.

Con el devenir de los años, el COAMSS ha venido ampliando competencias a la OPAMSS y fortaleciendo su régimen de actuación en: apoyar a los Municipios en la legalización de las lotificaciones habitaciones desarrolladas en terrenos privados sin autorización previa y los asentamientos formados en terrenos de propiedad municipal; así también la ampliación de competencias en materia de prestación de servicios por parte de la OPAMSS, en cuanto a: venta de productos, servicios técnicos, servicios profesionales en materia de análisis e investigación de problemas de ordenamiento urbano, ambiental y de desarrollo social, servicios internos y capacitaciones y asesorías.

Entre los servicios concretos que presta la OPAMSS relacionados a trámites se encuentran los utilizados para:

- Línea de construcción,
- Calificación de lugar,
- Revisión vial y zonificación,
- Factibilidad de aguas lluvias,
- Permiso de parcelación,
- Permiso de construcción,
- Recepción de obras,
- Regularización,
- Legalizaciones,
- Asesorías,
- Recepción de denuncias,
- Emisión de constancias de no afectación, y
- Permiso de habitar, entre otros

Otro elemento relevante es que cuentan con la Escuela Metropolitana de Desarrollo Local que nace a partir de la necesidad de innovar en la gestión municipal y hacer de la planificación una práctica institucional, que genere una visión de desarrollo a largo plazo, permeando en los municipios una visión a escala metropolitana. Desarrolla diferentes procesos formativos como seminarios, cursos, diplomados e intercambios, en tres áreas: Desarrollo Local, Cohesión Social y Ordenamiento Territorial.

En 2012 se modificó el eje institucional de Desarrollo Económico, dando paso a la creación de la jefatura de Desarrollo Social y Económico, con 3 áreas: 1) Unidad de Desarrollo Económico Social, 2) Cohesión Social, y 3) Observatorio Metropolitano. Adicionalmente, en ese año y con fondos de la Junta de Andalucía, se creó un sistema de información para el monitoreo del Desarrollo Económico Local (DEL) en el AMSS; así como el fortalecimiento de los referentes técnicos a través de capacitación en el marco de la Escuela Metropolitana.

Se han generado una serie de políticas públicas metropolitanas, entre ellas puede mencionarse: Política de Desarrollo Urbano y Territorial, Política de Espacios Públicos, Política de Movilidad Urbana, Política de Cohesión Social y Convivencia Ciudadana para la Prevención de la Violencia,

Política Ambiental, P. de Equidad de Género para la Mujeres del AMSS, Política Marco para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y el Reconocimiento de los Derechos de la Juventud del Área Metropolitana de San Salvador.

Es relevante señalar que otra experiencia exitosa del COAMSS-OPAMSS ha sido el Observatorio Municipal, desde el cual se monitorean indicadores en cinco grandes áreas:

- Sustentabilidad ambiental urbana,
- Sustentabilidad económica urbana,
- Sustentabilidad social urbana,
- Módulo de Seguridad Urbana y el
- Índice de Prosperidad Urbana.

11.4 ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS LOS NONUALCOS

La Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN) surge en el año 2002, inmediatamente después de los terremotos del 2001, como una iniciativa de cuatro municipalidades para abordar de forma conjunta los efectos de los mismos. Se constituye oficialmente según escritura pública el 31 de julio del 2002 a partir de la voluntad política de siete municipalidades y progresivamente se integran nuevas municipalidades, hasta las 18 actuales: Olocuilta, Cuyultitán, Tapalhuaca, San Pedro Masahuat, San Antonio Masahuat, El Rosario, San Pedro Nonualco, Santa María Ostuma, Santiago Nonualco, San Rafael Obrajuelo, San Juan Nonualco, Zacatecoluca, San Luis Talpa, San Juan Talpa, San Luis La Herradura, San Juan Tepezontes, todos del departamento de La Paz, y San Vicente y Tecoluca, de departamento de San Vicente.

Una vez superada la reconstrucción, se aborda el proceso de desarrollo de una forma integral, incorporando temáticas de medio ambiente, participación ciudadana, desarrollo local, gestión integral de riesgo, equidad de género entre otras. En la conformación de la OPLAGEST, en la que participan 16 municipios, quedando afuera los de más reciente incorporación: San Vicente y San Juan Tepezontes.



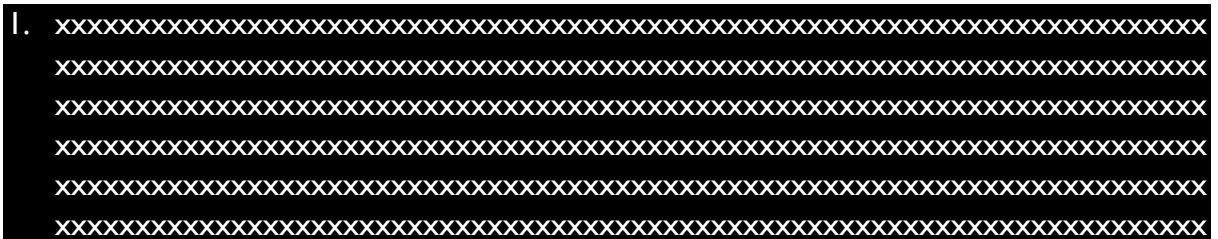
Dentro de sus fines establecidos en sus estatutos, se incluyen algunos relacionados con el ordenamiento territorial:

- a) Implementar y dar seguimiento al Plan de Desarrollo Territorial para la Región La Paz, de acuerdo a lo establecido por el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;
- (b) Crear la Oficina de Planificación y Gestión Territorial para la Región de La Paz, la cual proveerá por parte de los municipios de la Región, los servicios de planificación, gestión, y monitoreo del territorio de la región, con enfoque sostenible;

- Se ha fortalecido las capacidades del personal de las unidades de catastro de las municipalidades socias.
- Se han aumentado los ingresos municipales: La OPLAGEST contribuye a un incremento de los ingresos municipales, por dos vías, primero, un requisito para otorgar un permiso es la solvencia municipal, recuperando moras de empresas o personas naturales. Segundo, por el cobro de la tasa de los permisos que realiza el gobierno local. El cobro de tasas por el dictamen técnico de OPLAGEST, ha permitido la autosostenibilidad de la oficina y la obtención de fondos adicionales que se han orientado a la ejecución de proyectos regionales como la realización de estudios técnicos del rastro y el relleno sanitario.

En términos generales, la experiencia puede identificarse como exitosa y susceptible de ser replicada o adaptada en otros territorios con características similares.

12 Conclusiones

1. 
2. El número de las asociaciones, con las cuales el Proyecto hará intervenciones es de 16 asociaciones de municipios, que se ubican en tres grandes tipologías, tomando la excepción del COAMSS

| TIPOLOGÍA | ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS |
|--------------------|---|
| TIPOLOGÍA 1 | 1. Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca 2. Asociación de Municipios del Centro de Ahuachapán 3. Asociación de Municipios de Cuscatlán 4. Asociación de Municipios Microrregión Cerro de Guazapa. 5. Microrregión Paracentral Norte 6. Asociación de Municipios Chaparrastique 7. Consejo del área metropolitana de Sonsonate 8. Asociación de Municipios de Guazapa |
| TIPOLOGÍA 2 | 1. Asociación de Municipios Los Izalco 2. Asociación Intermunicipal del valle del Jiboa 3. Asociación Intermunicipal de los Municipios Bahía de Jiquilisco. |
| TIPOLOGÍA 3 | 1. Asociación de Municipios el Trifinio 2. Asociación de Municipios de la Región Sur de La Libertad 3. Asociación de Municipios del Valle de San Andrés 4. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador 5. Asociación de Municipios los Nonualcos |

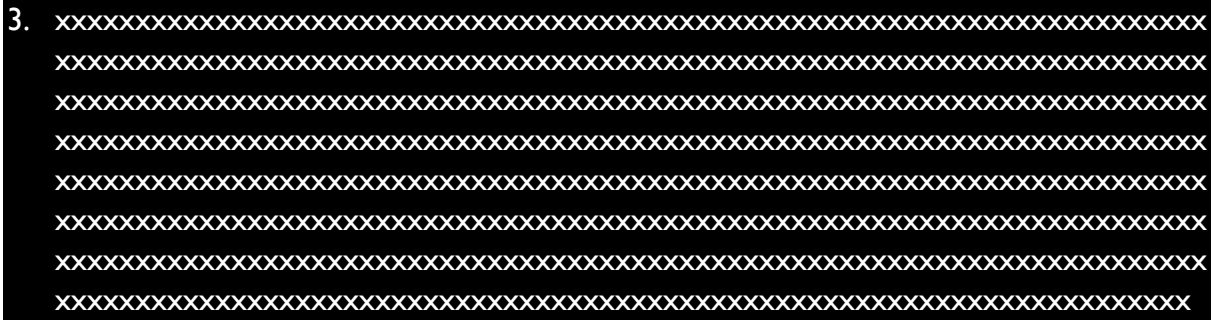
3. Las asociaciones de municipios permiten agrupar bajo “tipologías” de asociaciones de municipios, en condiciones similares, a tres grandes grupos de asociaciones de municipios:
 - La Tipología 1 está relacionada a asociaciones de municipios integradas por un número pequeño de municipios, generalmente ejecutan proyectos de diferentes fuentes de financiamiento y no ofrecen servicios públicos que generen ingresos propios y dependen para su sostenibilidad financiera de los aportes de cada uno de los municipios que se transfieren del FODES y presentan pocas alianzas y convenios
 - La Tipología 2. Son asociaciones de municipios que intentan desarrollar en los procesos de gestión y planificación territorial subregional y realiza una variedad de funciones de propósito general para los municipios miembros de una manera más profesional y rentable que lo que pueden hacer por sí mismos y presentan las condiciones básicas para el desarrollo de servicios públicos mancomunados, y generalmente presentan una condición financiera débil, con una variedad de alianzas y convenios.
 - La Tipología 3 Estas funcionan como un organismo intermunicipal de desarrollo económico o uno que ofrece un servicio específico del sector en una auto-financiación, con base en las empresas públicas y genera ingresos propios y generalmente presentan una fuerte relación con diversas alianzas y convenios con entidades del sector público y privado.
4. La mayoría de asociaciones de municipios de la Tipología 3, se ubican geográficamente en las región occidental, centro y paracentral de El Salvador, las asociaciones de municipios de Tipología 1 se ubican, en su mayoría, en la región oriental del país, a excepción de la asociación de municipios ASINORLU, que se ubica en la Tipología 3.
5. Los servicios públicos mancomunados desarrollados por las asociaciones se concentran principalmente en:
 - Permisos de lotificación, urbanización y construcción;
 - Disposición final de los desechos sólidos;
 - Servicios de desarrollo empresarial, y, en algunas ocasiones,
 - Servicios de apoyo al salvadoreño retornado de EEUU.
6. Existen dos asociaciones de municipios con posibilidades de establecer ventanillas de apoyo al salvadoreño retornado de EEUU, una de ellas es la Asociación de Municipios Cayaguanca y la otra, la Asociación de Municipios Trifinio; en esta última ya existe una ventanilla de servicios para tal fin.

13 Recomendaciones

- I. Existe un número significativo de asociaciones de municipios categorizadas como Tipología 2, que han avanzado en los procesos de fortalecimiento de las capacidades técnicas y el desarrollo de herramientas para prestar los servicios de planificación y gestión asociada a los territorios y los permisos de construcción y parcelaciones siendo

estas: la Asociación Los Izalco, la Asociación de Municipios Cayaguanca, la Asociación de Municipios de la Bahía de Jiquilisco, entre otras.

2. El fortalecimiento de las capacidades de gerencia y conducción de las asociaciones de municipios implica el desarrollo de una estrategia de gestión de conocimiento que permita el desarrollo de programas de capacitación, “coaching” y consejería “entre pares”; es decir aprovechar las buenas prácticas de los casos más exitosos y promover su divulgación y adopción en las otras asociaciones de municipios que están desarrollando sus capacidades.

3. A large rectangular area of the document is redacted with a black background and a white border. The text within this area is completely obscured.

4. Fortalecer la participación de los espacios de la Red de Mancomunidades, como espacios de intercambios y de comunicación, así como también los espacios del Consejo Nacional de la Gestión Asociada de los Territorios, CNGAT y el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, CNODT
5. Desarrollar procesos de formación diversos: capacitaciones y diplomados a los gerentes, alcaldes y personal técnico de las instituciones claves en temas relacionados a: gerencia de asociaciones de municipios; transformación y solución de conflictos, como gestionar una red de instituciones, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Chorlovi, R.-G. (2007). *Las Mancomunidades Municipales y las Estrategias para la Revalorizacion de los territorios rurales pobres y marginados de America Latina*.
- DEMUCA-AECID. (2009). Analisis del Marco Normativo y Construccion de Propuestas Legales para el Fortalecimiento del Asociativismo Municipal: estudios de Caso en Panama, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala. En DEMUCA, *Marco Juridico de las Asociaciones de Municipios en El Salvador, sus principales problemas y propuesta de reforma* (págs. 71-91). San Jose : Fundacion DEMUCA.
- Gobierno de El Salvador. (1983). *Constitucion Politica de El Salvador*. En G. d. Salvador, *Constitucion de la Republica de El Salvador*. San Salvador.
- GTZ-CONADEL. (2007). *Tipologia de Municipios El Salvador, Herramientas de apoyo para la planificacion del Desarrollo Local y Descentralizacion*. San Salvador.
- Local, R. p. (2006). *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralizacion: Situacion Actual y Desafios*. San Salvador.
- PROMUDE-GTZ. (2002). *Propuesta de un Perfil referencial de Municipalidades: Caracteristicas de Gestion a Mediano Plazo por tipo de Municipio*. San Salvador: PROMUDE-GTZ.
- Quintero Lopez, R. (2006). *Asociativismo Municipal en America Latina, Gobiernos locales y sociedad civil*. Quito Ecuador: FLACMA-GTZ-DIFD.
- SETEPLAN-GOES. (2017). *Directorio, 2017, Asociatividad Municipal, Asociaciones de Municipios, microrregiones y mancomunidades de El Salvador*. San Salvador.

ANEXOS

ANEXO. I Población urbana y rural, distribuida por asociación de municipios vinculados a los municipios PESS

| MUNICIPIO | POBLACIÓN | | | ÁREA | | | | | | % POBLACIÓN URBANA |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|--------------------|
| | TOTAL | HOMBRES | MUJERES | URBANA | | | RURAL | | | |
| | | | | TOTAL | HOMBRES | MUJERES | TOTAL | HOMBRES | MUJERES | |
| SUMATORIA POBLACIONAL | 4,604,320 | 2,174,287 | 2,430,033 | 3,193,817 | 1,486,014 | 1,707,803 | 1,410,503 | 688,273 | 722,230 | 2,636 |
| POBLACIÓN MUNICIPIOS MULTIASOCIADOS | 384,599 | 184,505 | 200,094 | 199,203 | 93,971 | 105,232 | 185,396 | 90,534 | 94,862 | 51.795% |
| TOTAL | 4,219,721 | 1,989,782 | 2,229,939 | 2,994,614 | 1,392,043 | 1,602,571 | 1,225,107 | 597,739 | 627,368 | 70.967% |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------------|-----------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|--------|--------|-------|
| 1. AMRCA | 161,538 | 77,988 | 83,550 | 77,715 | 36,424 | 41,291 | 83,823 | 41,564 | 42,259 | 48.1 |
| 2. LOS IZALCOS | 180,820 | 88,541 | 92,279 | 92,544 | 44,513 | 48,031 | 88,276 | 44,028 | 44,248 | 51 |
| 3. CO-AMSO | 133,865 | 63,436 | 70,429 | 101,478 | 47,356 | 54,122 | 32,387 | 16,080 | 16,307 | 75.8 |
| 4. TRIFINIO | 404,896 | 193,950 | 210,946 | 263,441 | 124,821 | 138,620 | 141,455 | 69,129 | 72,326 | 65.1 |
| 5. AMUSDELI | 104,313 | 51,079 | 53,234 | 42,922 | 20,471 | 22,451 | 61,391 | 30,608 | 30,783 | 41.1 |
| 6. AMUVASAN | 331,437 | 158,091 | 173,346 | 247,709 | 116,730 | 130,979 | 83,728 | 41,361 | 42,367 | 74.7 |
| 7. LOS NONUALCOS | 363,970 | 174,709 | 189,261 | 190,100 | 89,509 | 100,591 | 173,870 | 85,200 | 88,670 | 52.2 |
| 8. MIJIBOA | 140,959 | 67,697 | 73,262 | 68,614 | 32,380 | 36,234 | 72,345 | 35,317 | 37,028 | 58.3 |
| 9. ASMUC | 190,829 | 91,136 | 99,693 | 85,778 | 40,119 | 45,659 | 105,051 | 51,017 | 54,034 | 45.0 |
| 10. COAMSS | 1,566,629 | 724,804 | 841,825 | 1,513,102 | 698,530 | 814,572 | 53,527 | 26,274 | 27,253 | 1,315 |
| 11. MIC-GUAZAPA | 147,888 | 70,739 | 77,149 | 102,910 | 48,310 | 54,600 | 44,978 | 22,429 | 22,549 | 69.6 |
| 12. MIPANOR | 153,546 | 72,206 | 81,340 | 50,119 | 22,809 | 27,310 | 103,427 | 49,397 | 54,030 | 32.6 |
| 13. ASIBAHÍA | 217,852 | 103,623 | 114,229 | 109,546 | 50,823 | 58,723 | 108,306 | 52,800 | 55,506 | 50.3 |
| 14. CHAPARRASTIQUE | 315,813 | 145,938 | 169,875 | 190,002 | 86,212 | 103,790 | 125,811 | 59,726 | 66,085 | 60.2 |
| 15. MUGOLFO | 131,884 | 62,374 | 69,510 | 47,223 | 22,047 | 25,176 | 84,661 | 40,327 | 44,334 | 35.8 |